

Sprawa C-24/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

15 stycznia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

4 grudnia 2018 r.

Strona skarżąca:

A

B

C

D

E

Strona przeciwna:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Przedmiot postępowania głównego

Skarżący (A, B, C, D, E) wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (regionalnego urzędu urbanistycznego Regionu Flamandzkiego, zwanego dalej: stroną przeciwną) z dnia 30 listopada 2016 r., którą udzielono NV Electrabel (zwanej dalej: wnioskodawcą) warunkowego zezwolenia urbanistycznego na budowę pięciu turbin wiatrowych na parcelach położonych wzdłuż autostrady E40 na terytorium gmin Aalter i Nevele.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek na podstawie art. 267 TFEU.

Sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy przepisy rozporządzenia rządu flamandzkiego (rozdział 5.20.6 VLAREM II) oraz okólnik wydany przez ten rząd może zostać uznany za „plan lub program” w rozumieniu dyrektywy 2001/42/WE (zwanej dalej: dyrektywą 2001/42) i, jeżeli tak, a oba instrumenty okażą się niezgodne z tą dyrektywą, to jakie skutki sąd odsyłający, jako sąd administracyjny, powinien z tego wywieść.

Pytania prejudycjalne

Czy art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/EWG skutkują tym, że art. 99 besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning i besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2011 r. zmieniającego rozporządzenie rządu flamandzkiego z dnia 6 lutego 1991 r. w sprawie ustanowienia flamandzkiego systemu zezwoleń środowiskowych i rozporządzenia rządu flamandzkiego z dnia 1 czerwca 1995 r. ustanawiającego przepisy ogólne i sektorowe) w zakresie aktualizacji wymienionych rozporządzeń stosownie do ewolucji technicznej, które afdeling 5.20.6 betreffende de installaties voor het opwekken van elektriciteit (rozdział 5.20.6 dotyczący instalacji do wytwarzania energii za pomocą wiatru) wprowadza do VLAREM II, jak również Omzendbrief „Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” van 2006 (okólnik nr R0/2014/02 z dnia 25 kwietnia 2014 r. dotyczący ram oceny i warunków ramowych budowy turbin wiatrowych) [zwane dalej łącznie „przedmiotowymi instrumentami”, obydwa zawierające różne przepisy dotyczące budowy wiatraków, między innymi środki ostrożnościowe, normy w zakresie zacienienia, jak również hałasu, w zależności od strefy planistycznej, należy kwalifikować jako „plan lub program” w rozumieniu przepisów dyrektywy? Jeżeli okaże się, że dla ustanowienia przedmiotowych instrumentów musiała być przeprowadzona ocena wpływu na środowisko, to czy Raad [voor Vergunningsbetwistingen] może regulować obowiązywanie w czasie niezgodnych z prawem skutków tych instrumentów? Należy przy tym zadać kilka pytań częściowych:

1. Czy instrument realizujący założenia polityczne, taki jak analizowany omzendbrief (okólnik), w przypadku którego upoważnienie do jego wydania opiera się na swobodzie uznania i wolności decyzyjnej danego organu, w związku z czym w odniesieniu do którego brak jest faktycznego wskazania organu właściwego do ustanowienia „planu lub programu” i w odniesieniu do którego nie

przewidziano również formalnej procedury jego przyjęcia, może być uznany za plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42?

2. Czy dla uznania za „plan lub program” w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 wystarczające jest, że realizujący założenia polityczne instrument lub zasada o charakterze ogólnym, takie jak przedmiotowe instrumenty, przewidują częściowe ograniczenie marginesu oceny udzielającego zezwolenia organu, nawet jeżeli nie ustanawiają one wymogu, niezbędnego warunku udzielenia zezwolenia albo nie mają na celu ustalania ram dla przyszłego udzielenia zezwolenia na inwestycję, pomimo iż prawodawca Unii wskazał, że ów cel stanowi element definicji „planu lub programu”?

3. Czy realizujący założenia polityczne instrument, którego ustanowienie jest motywowane względami pewności prawa, a zatem stanowi zupełnie swobodną decyzję, taki jak przedmiotowy omzendbrief (okólnik), może zostać zdefiniowany jako „plan lub program” w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 i czy taka wykładnia nie stoi w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym wykładnia celowościowa dyrektywy nie może fundamentalnie odbiegać od wyrażonej wyraźnie woli prawodawcy Unii?

4. Czy rozdział 5.20.6 VLAREM II, zawierający zasady, których sformułowanie nie jest obowiązkowe, może zostać zdefiniowany jako „plan lub program” w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 i czy taka wykładnia nie stoi w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym wykładnia celowościowa dyrektywy nie może fundamentalnie odbiegać od wyrażonej wyraźnie woli prawodawcy Unii?

5. Czy realizujący założenia polityczne instrument i normatywne rozporządzenie rządowe, takie jak przedmiotowe instrumenty, posiadające ograniczoną wartość informacyjną, a przynajmniej niestanowiące ram, z których można by wywodzić jakiegokolwiek prawo do wykonania projektu i z których nie wynika prawo do ram, wskazujących w jaki sposób można uzyskać zezwolenie na projekt, mogą zostać uznane za „plan lub program”, które „ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia” w rozumieniu art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 dyrektywy 2001/42 i czy taka wykładnia nie stoi w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym wykładnia celowościowa dyrektywy nie może fundamentalnie odbiegać od wyrażonej wyraźnie woli prawodawcy Unii?

6. Czy realizujący założenia polityczne instrument, taki jak Omzendbrief (okólnik): EME/2006/01- RO/2006/02, posiadający wyłącznie wartość informacyjną i/lub normatywne rozporządzenie rządowe, takie jak rozdział 5.20.6 VLAREM II, które ustala wyłącznie progi minimalne dla udzielenia zezwolenia, a przy tym jako zasada o charakterze ogólnym posiada autonomiczny status; z których obydwa zawierają jedynie ograniczoną ilość kryteriów i warunków; oraz z których żadne nie jest samodzielnie determinujące dla chociaż jednego kryterium lub warunku, a zatem w stosunku do których można argumentować, że na podstawie obiektywnych danych można wykluczyć, że mogą one mieć istotne

skutki dla środowiska; mogą zostać uznane za „plan lub program” w związku z art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/42 i czy mogą one zatem - ze względu na okoliczność, że ustanawiają one zasady i procedury kontrolne mające zastosowanie do danego sektora - być uznawane za czynności ustanawiające kompletny zbiór kryteriów i warunków zatwierdzania i wykonywania jednego lub więcej projektów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko?

7. Jeżeli na poprzednie pytanie zostanie udzielona odpowiedź negatywna, to czy organ sądowy może ustalić to samodzielnie, po tym, jak rozporządzenie lub quasi-ustawa (takie jak przedmiotowe normy VLAREM i Omzendbrief) zostaną ustanowione?

8. Jeżeli z odpowiedzi na pytania prejudycjalne będzie wynikało, że przedmiotowe instrumenty są niezgodne z prawem, to czy organ sądowy, właściwy jedynie pośrednio, na zasadzie wyjątku, którego orzeczenie ma skutek jedynie inter partes, może orzec o utrzymaniu w mocy skutków niezgodnego z prawem rozporządzenia i/lub niezgodnego z prawem Omzendbrief (okólnika), jeżeli niezgodne z prawem instrumenty przyczyniają się do osiągnięcia celu polegającego na ochronie środowiska, do którego to celu zmierza również dyrektywa w rozumieniu art. 288 TFUE i jeżeli spełnione są przewidziane w prawie Unii wymogi takiego utrzymania w mocy skutków aktu prawnego (określone w wyroku Association France Nature Environnement [sprawa C-379/15])?

9. Jeżeli na pytanie ósme zostanie udzielona odpowiedź negatywna, to czy organ sądowy może orzec o utrzymaniu w mocy skutków zaskarżonego projektu, aby w ten sposób spełnić pośrednio (określone w wyroku Association France Nature Environnement) wymogi, jakie prawo Unii stawia w stosunku do takiego utrzymania w mocy skutków prawnych planu lub programu, który jest niezgodny z dyrektywą 2001/42?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuł 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa 2001/42, Dz.U. 2011, L 197, s. 30)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. 2009, L 140, s. 16)

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dyrektywa OOS, Dz. U. 1985, L 175, s. 40)

Artykuł 3 ust. 3 TUE

Artykuł 191 ust. 2 i art. 288 TFUE

Artykuł 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Powołane przepisy prawa krajowego

Vlaams decreet van 5 april 1995 houden de algemene bepalingen inzake milieubeleid (rozporządzenie władz flamandzkich z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących polityki ochrony środowiska, zwane dalej: DABM)

Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (rozporządzenie władz flamandzkich z dnia 28 czerwca 1985 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego, zwane dalej: Milieuvergunningsdecreet)

Rozdział 5.20.6 besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (rozporządzenia rządu flamandzkiego z dnia 1 czerwca 1995 r. ustanawiające ogólne i sektorowe przepisy w zakresie higieny środowiska naturalnego, zwanego dalej: VLAREM II)

Artykuł 99 besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen (rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2011 r. zmieniającego rozporządzenie rządu flamandzkiego z dnia 6 lutego 1991 r. w sprawie ustanowienia flamandzkiego systemu zezwoleń środowiskowych i rozporządzenia rządu flamandzkiego z dnia 1 czerwca 1995 r. ustanawiającego przepisy ogólne i sektorowe)

Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (okólnik nr R0/2014/02 z dnia 25 kwietnia 2014 r. dotyczący ram oceny i warunków ramowych budowy turbin wiatrowych, zwane dalej: Omzendbrief)

Artykuł 4.3.3 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (flamandzkiego kodeksu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej: VCRO)

Artykuł 36 decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (dekretu z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i kognicji niektórych flamandzkich sądów administracyjnych, zwanego dalej: DBRC-decreet)

Artykuł 159 Grondwet (konstytucji, zwanej dalej: GW)

Zasady dobrej administracji

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Raad voor Vergunningsbetwistingen (zwany dalej: sądem odsyłającym) jest niezależnym flamandzkim sądem administracyjnym, który orzeka w przedmiocie skarg na decyzje w sprawie rejestracji oraz decyzje o udzieleniu lub odmowie udzielenia zezwolenia urbanistycznego, jak również w przedmiocie sporów dotyczących pozwoleń na budowę i wywłaszczenia.
- 2 Skarżące wnoszą o stwierdzenie nieważności zezwolenia urbanistycznego (zwanego dalej: zaskarżoną decyzją), które zostało udzielone wnioskodawcy w dniu 30 listopada 2016 r. na budowę kilku turbin wiatrowych na terytorium gmin Aalter i Nevele wzdłuż autostrady E40. Działki, na których turbiny miałyby zostać wybudowane, znajdują się - zgodnie z obowiązującym planem sektorowym - częściowo na obszarze rolnym, a częściowo na cennym krajobrazowo obszarze rolnym.
- 3 Wnioskodawca złożył dnia 25 marca 2011 r. do strony przeciwnej wnioski o zezwolenie urbanistyczne na budowę ośmiu turbin wiatrowych. W toku postępowania cofnięto wnioski w zakresie jednej turbiny. Ostatecznie udzielono zezwolenia na wybudowanie pięciu turbin.
- 4 Zaskarżona decyzja została wydana po rozpatrzeniu wniesionych sprzeciwów i uwag. Sprzeciwy dotyczyły między innymi wpływu na wizualną percepcję obszaru, uciążliwości związanej z hałasem, planowania przestrzennego, zacienienia oraz bezpieczeństwa.
- 5 Zaskarżoną decyzją uznano sprzeciwy zainteresowanych za dopuszczalne, ale zostały one oddalone jako bezzasadne (poza sprzeciwem w zakresie jednej turbiny) i udzielono szczegółowych wyjaśnień w zakresie badania wody, oceny oddziaływania na środowisko, oceny właściwego zagospodarowania przestrzennego, jak również procesów doradczych, które zostały przeprowadzone. W uzasadnieniu powołano właściwe flamandzkie przepisy prawne, a w tym VLAREM II i Omzendbrief (okólnik), które stanowią przyczynę sformułowania pytań prejudycjalnych sądu odsyłającego. Zezwolenie ma charakter warunkowy.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Sąd odsyłający rozpatruje w orzeczeniu wstępnym jedynie trzeci zarzut strony skarżącej.
- 7 Skarżący powołują się w trzecim zarzucie merytorycznie na naruszenie art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42; art. 4.1.1 §1, 4° DABM); art. 20 flamandzkiego Milieuvergunningendeceet; rozdział 5.20.6 VLAREM II; art. 99 besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1

juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen; Omzendbrief, art. 4.3.3 VCRO, art. 159 Gw i zasady dobrej administracji.

- 8 Ściślej mówiąc podnoszą oni, że przepisy te zostały naruszone w ten sposób, iż zaskarżona decyzja została udzielona zgodnie z warunkami sektorowymi zawartymi w rozdziale 5.20.6 VLAREM II i w Omzendbrief, a samo przestrzeganie norm ustanowionych przez VLAREM zostało określone jako warunek udzielenia zezwolenia, podczas gdy rozdział ten został wprowadzony bez przeprowadzenia (obowiązkowej) oceny wpływu na środowisko, pomimo iż dotyczy on „programu” w rozumieniu dyrektywy 2001/42. Również Omzendbrief, na którym opiera się strona przeciwna w zaskarżonej decyzji, jest zdaniem skarżących takim „programem”.
- 9 Zdaniem skarżących rozdział 5.20.6 VLAREM II i Omzendbrief są niezgodne z prawem z uwagi na wyżej powołaną niezgodność z dyrektywą 2001/42, na skutek czego zgodnie z art. 159 Gw należałoby odstąpić od ich stosowania. Ta niezgodność z prawem znajduje odzwierciedlenie w zaskarżonej decyzji. Skarżący wnoszą przynajmniej o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego w tym przedmiocie.
- 10 Zdaniem strony przeciwnej uznanie rozdziału 5.20.6 VLAREM II za niezgodny z prawem nie prowadzi do niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji, jako że rozdział ten nie stanowi podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, a zawiera jedynie warunki sektorowe, w przypadku spełnienia których dopuszczalna jest eksploatacja.
- 11 Ponadto podnosi ona, że skarżący nie mają interesu w podnoszeniu tego zarzutu: stwierdzenie, że rozdział 5.20.6 VLAREM II nie ma zastosowania skutkowałoby tym, że nie istniałyby warunki środowiskowe dla budowy turbin wiatrowych, a w ten sposób powstałaby mniej korzystna dla środowiska luka prawna, co nie jest w interesie skarżących i sprzeciwiałoby się celom dyrektywy 2001/42.
- 12 Oprócz tego podnosi ona, że sektorowe warunki środowiskowe nie mogą być ponadto uznawane za „plan lub program” w rozumieniu dyrektywy, lecz stanowią one same w sobie normatywne uregulowanie w zakresie warunków sektorowych, które podmiot eksploatujący musi brać pod uwagę, ale nie tworzą one spójnego systemu dla turbin wiatrowych.
- 13 Ustanowienie sektorowych warunków środowiskowych nie jest „wymagane” przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne. Nie zmienia tego fakt, że sektorowe warunki środowiskowe mają formę rozporządzenia. Sektorowe warunki środowiskowe zawarte w rozdziale 5.20.6 VLAREM II mają mniej kompletną strukturę niż walońskie przepisy prawne, które stanowiły przedmiot powołanego przez skarżących wyroku w sprawie C-290/15 (z dnia 26 października 2015 r., D'Oultremont), w którym Trybunał orzekł, że walońskie przepisy prawne mieszczą się w pojęciu „plany lub programy”.

- 14 Ponadto strona przeciwna podnosi, że cel dyrektywy 2001/42 zostanie osiągnięty, ponieważ zawarty w niej obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko obowiązujący dla planów i programów zapewnia, że już przed przyjęciem planów lub programów, które potencjalnie mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, taki ich wpływ na środowisko jest brany pod uwagę. Pod tym względem sektorowe warunki środowiskowe nie mają "znaczącego" wpływu na środowisko, a wręcz przeciwnie, warunki te zapewniają wysoki poziom ochrony środowiska.
- 15 Wreszcie strona przeciwna twierdzi, że Omzendbrief nie jest „planem lub programem”, ponieważ nie ma on charakteru regulacyjnego i można odstąpić od jego stosowania, przez co nie stanowi on ram dla udzielenia przyznania zezwolenia.
- 16 Zdaniem strony przeciwnej zadanie pytania prejudycjalnego nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia sporu.
- 17 Skarżący w odpowiedzi na powyższe zarzuty wskazują, że posiadają oni istotny interes w uwzględnieniu ich żądania, ponieważ przestrzeganie rozdziału 5.20.6 VLAREM II zostało wskazane jako warunek udzielenia zezwolenia i warunek ten jest z zezwoleniem nierozdzielnie związany, przez co jego niezgodność z prawem automatycznie powoduje niezgodność z prawem zezwolenia. Niezgodność z prawem warunków sektorowych mogłoby również przypuszczalnie oznaczać, że nie otrzymają oni przysługującej im ochrony: jeżeli dla obu instrumentów zostałaby przeprowadzona ocena wpływu na środowisko (w rozumieniu dyrektywy 2001/42), mogłyby zostać nałożone (jeszcze) bardziej restrykcyjne normy.
- 18 W odniesieniu do analogicznych walońskich warunków sektorowych, które Trybunał poddał już ocenie we wcześniejszym postępowaniu w trybie prejudycjalnym, podnoszą oni, że ich porównanie z rozdziałem 5.20.6 VLAREM II prowadzi nieuchronnie do wniosku, że chodzi o podobny, niemal identycznie przebiegający proces wydawania zezwoleń na budowę turbin wiatrowych. W związku z tym wyrok Trybunału w sprawie C-290/15, D'Oultremont ma zastosowanie, co prowadzi do wniosku, że rozdział 5.2.6 VLAREM II jest niezgodny z prawem.
- 19 W kwestii Omzendbrief: zdaniem skarżących z pewnością istniał obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2001/42 (OOS), ponieważ rzeczony okólnik zawiera różne przepisy, które muszą być stosowane przy wydawaniu zezwoleń. Z tego też względu jest w tym przypadku mowa o „planie lub programie” w rozumieniu dyrektywy 2001/42.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 20 Dla sądu odsyłającego bezsporne jest, że zaskarżona decyzja udzielającego zezwolenie, tj. strony przeciwnej, częściowo opiera się na rozdziale 5.20.6 VLAREM II i Omzendbrief.
- 21 Dla celów oceny zasadności sprawy, sąd odsyłający musi zbadać zgodność z prawem przedmiotowych instrumentów. Nie jest sporne, że nie dokonano oceny wpływu na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2001/42 dla rozdziału 5.20.6 VLAREM II i Omzendbrief. Sąd odsyłający jest zdania, że instrumenty te nie są zgodne z prawem, a zatem nie mogły stanowić zasadniczej podstawy zaskarżonej decyzji, jeżeli okazałoby się, że dla ich ustanowienia wymagane było przeprowadzenie oceny wpływu na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2001/42.
- 22 Strony w postępowaniu głównym nie są zgodne co do tego, czy dyrektywa 2001/42 ma zastosowanie do rozdziału 5.20.6 VLAREM II i Omzendbrief. Pomimo wyjaśnień Trybunału Sprawiedliwości udzielonych między innymi w wyroku w sprawie D'Oultremont (C-290/15), sąd odsyłający wątpi, czy powyższe instrumenty są objęte przewidzianym w dyrektywie 2001/42 obowiązkiem dokonywania oceny wpływu na środowisko.
- 23 W oparciu o prawo Unii sąd odsyłający wnioskuje, że głównym celem dyrektywy 2001/42 jest zapewnienie, aby plany i programy, które potencjalnie mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, w czasie przygotowania tych dokumentów i przed ich przyjęciem wymagałyby przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko. Ponadto sąd odsyłający stoi na stanowisku, że z orzecnictwa wynika również, iż zakres zastosowania tej dyrektywy nie może być interpretowany zawężająco w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska (art. 3 ust. 3 TUE, art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 191 ust. 2 TFUE) oraz że nie należy naruszać skuteczności dyrektywy 2001/42. Przepisy, które określają zakres dyrektywy, również należy interpretować szeroko. W szczególności sąd odsyłający powołuje się na wyroki Trybunału w sprawach C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL; C-160/17, Raoul Thybaut i in.; C-567/10 Inter-Environnement Bruxelles ASBL i in.; C-290/15, Patrice D'Oultremont i in. i C-473/14, Dimos Kropias Attikis.

Instrumenty, których zgodność z prawem Unii jest przedmiotem pytań prejudycjalnych

- 24 Rozdział 5.20.6 VLAREM II jest zatytułowany „Installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie” (instalacje do produkcji energii elektrycznej za pomocą energii wiatrowej). W rozdziale tym ustanowiono odpowiednio ogólnie sformułowane normy dotyczące cienia, określonych aspektów bezpieczeństwa i hałasu.
- 25 Omzendbrief jest zatytułowany „Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (ramy oceny i warunki ramowe budowy turbin

wiatrowych) i jest on skierowany do colleges van burgemeesters en schepenen (rad gmin), provinciegouverneurs (gubernatorów prowincji), leden van de bestendige (provinciale) deputaties (członków stałych przedstawicielstw [prowincjalnych]) i urzędników biorących udział w wydawaniu pozwoleń. Omzendbrief wytycza politykę rządu flamandzkiego i ma na celu minimalizowanie wpływu na różne sektory (między innymi naturę, krajobraz, warunki mieszkaniowe i życiowe, ekonomię, hałas, krajobraz, bezpieczeństwo, ekonomikę energetyczną itp.) oraz zapewnienie odpowiedniego rozwoju energetyki wiatrowej w państwie. Zawiera on odpowiednie normy dla każdego z sektorów, przy czym - podobnie jak normy VLAREM - szczegółowo odnosi się on między innymi do hałasu, cienia, bezpieczeństwa i natury.

- 26 Głównymi założeniami Omzendbrief są zrównoważony rozwój przestrzenny, zrównoważone zużycie energii, korzyści płynące z energii wiatru w porównaniu do innych źródeł energii oraz ekonomiczna wartość dodana energii wiatrowej. Zasadnicze znaczenie ma zasada zdecentralizowanego łączenia lub grupowania: poprzez łączenie turbin wiatrowych w najszerszym możliwym zakresie, należy zagwarantować zachowanie pozostałej otwartej przestrzeni w wysoko zurbanizowanej Flandrii. Wreszcie Omzendbrief określa zadania tak zwanej Windwerkgroep (grupy roboczej ds. energii wiatrowej), której zadanie polega na wyborze lokalizacji dla dużych farm wiatrowych i ich przedstawienie Minister van Ruimtelijke ordening (ministrowi ds. zagospodarowania przestrzennego). Ponadto grupa ta ma głos doradczy w odniesieniu do poszczególnych wniosków o zezwolenia, takich jak w badanej sprawie.
- 27 W celu umożliwienia udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, orzeczenie sądu odsyłającego dotyczące kwestii wypadkowej zawiera wyjaśnienia dotyczące podstawy prawnej i skutków przedmiotowych instrumentów.
- 28 VLAREM II zostało ustanowione w wykonaniu flamandzkiego Milieuvergunningsdecreet, który ma na celu unikanie nieakceptowalnych utrudnień i ryzyk spowodowanych przez określone instalacje, jak również, w stosownych wypadkach, odwracanie szkód wyrządzonych w środowisku na skutek eksploatacji instalacji lub innej działalności. W Milieuvergunningsdecreet podkreślono, że sektorowe warunki środowiskowe (takie jak rozdział 5.20.6 VLAREM II) mają zastosowanie do określonych rodzajów lub kategorii sklasyfikowanych instalacji lub działalności.
- 29 Podstawę Omzendbrief stanowi uprawnienie do definiowania polityki i dokonywania oceny, którym dysponują organy publiczne przy udzielaniu „zezwolenia na budowę”. Zawiera on wytyczne, które organ stosuje w swojej ocenie za każdym razem, gdy ocenia on konkretny wniosek o udzielenie zezwolenia. Nawet jeżeli organ dysponuje szerokim zakresem uznania (co z pewnością ma miejsce przy dokonywaniu oceny czy wniosek jest zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego), może on określać, w jaki sposób powinien on korzystać ze swej swobody w definiowaniu polityki i dokonywaniu oceny.

- 30 W zakresie skutków wyżej wymienionych instrumentów, sąd odsyłający wskazuje, że ogólne i sektorowe warunki mają bezpośrednie zastosowanie, niezależnie od istnienia zezwolenia. Ograniczają one swobodę uznania organu wydającego zezwolenie. Ponadto właściwy organ może uzależnić eksploatację instalacji od spełnienia szczególnych warunków środowiskowych, albo, tak jak w niniejszym przypadku, od zniwelowania przeszkód wynikających z planu zagospodarowania poprzez nałożenie warunków urbanistycznych, które z kolei mogą odwoływać się między innymi do warunków ogólnych i sektorowych. W takim wypadku szczególne warunki środowiskowe, względnie warunki o charakterze urbanistycznym towarzyszą zezwoleniu lub zgłoszeniu jako jego warunki.
- 31 Spełnienie ogólnych i sektorowych warunków określonych w VLAREM II nie powoduje powstania ekspektatywy uzyskania zezwolenia urbanistycznego lub środowiskowego. Organ wydający zezwolenie musi w każdym przypadku nie tylko zbadać spełnienie warunków przewidzianych przez VLAREM II, lecz również ocenić, z uwzględnieniem konkretnych aspektów danej sprawy, zagrożenia i ryzyka dla człowieka i środowiska żywego oraz wyciągnąć odpowiednie wnioski końcowe przy uwzględnieniu szczegółowych ustaleń dokonanych podczas tej oceny. Zezwolenia uwzględniające warunki ogólne i sektorowe nie mogą być sprzeczne z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi. Sąd krajowy wskazuje również, że orzecznictwo krajowe opiera się na założeniu, że przestrzeganie norm regulacyjnych zawartych w VLAREM II stanowi dla wnioskodawcy zobowiązanie rezultatu i że normy te w konkretnym przypadku mogą stanowić wystarczającą gwarancję zapobieżenia lub usunięcia związanych z nim możliwych uciążliwości pod względem urbanistycznym.
- 32 Omzendbrief nie ma charakteru regulacyjnego i samo jego naruszenie nie prowadzi do niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Niemniej jednak Omzendbrief ustanawia ramy decyzyjne, które mogą służyć jako ramy oceny przeprowadzanej w zakresie polityki przestrzennej (wydawania zezwoleń) w odniesieniu do turbin wiatrowych. Omzendbrief pozostawia ponadto bez uszczerbku ocenę, która powinna być przeprowadzona na podstawie instrumentów wykonawczych i regulacyjnych.
- 33 Bezsporne jest, że oba przedmiotowe w niniejszej sprawie instrumenty zawierają różne przepisy, między innymi środki bezpieczeństwa oraz normy w zakresie zacienienia, jak również hałasu w zależności od strefy planistycznej. Ponadto, zdaniem sądu odsyłającego, bezsporne jest, że odnoszą się one do „zagospodarowania przestrzennego obszarów lub użytkowania gruntu”, jak wyjaśniono w orzecznictwie Trybunału (wyrok w sprawie C-290/15 D’Oultremont). Ponadto bezspornym jest, że odnoszą się one również co najmniej do sektora energetyki i wkładów w projekty wymienione w załączniku II do dyrektywy 2001/42.

Przepisy prawa Unii, które doprowadziły do zadania przez sąd odsyłający pytania prejudycjalnego

- 34 Poza motywem 4 dyrektywy 2001/42 oraz celem tej dyrektywy wynikającym z jej art. 1, sąd odsyłający powołuje się również na różne aspekty historii powstania dyrektywy 2001/42. Przepisy, które mają szczególne znaczenie dla kontroli sądowej, która powinna być przeprowadzona przez sąd odsyłający, to artykuły 2 i 3 dyrektywy.
- 35 Artykuł 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 stanowi, że „plany i programy” są „przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i [...] wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne” (sąd odsyłający podkreśla, że są to warunki, które muszą być spełnione kumulatywnie).
- 36 Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 systematycznej ocenie wpływu na środowisko podlegają plany i programy, które po pierwsze są przygotowywane na potrzeby niektórych sektorów, a po drugie ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOS (wyrok w sprawie C-671/16 i C-160/17). Inne plany i programy muszą zostać poddane takiej ocenie, jeśli „ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego przedsięwzięć”, pod warunkiem, że „mogą [potencjalnie] powodować znaczący wpływ na środowisko” (art. 3 ust. 4 dyrektywy 2001/42).

Pytania prejudycjalne 1 i 2: artykuł 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 - pojęcie „plan lub program”

- 37 Zdaniem sądu odsyłającego z orzecznictwa Trybunału wynika, że nie czyni się różnicy pomiędzy pojęciem „plany i programy”, a pojęciem „ogólnych uregulowań” oraz że ogólność danego przepisu prawnego nie stoi na przeszkodzie jego włączeniu do zakresu pojęcia „planów i programów” (wyrok z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL i in. i wyrok z dnia 27 października 2016 r. w sprawie C-290/15, D’Oultremont).
- 38 Sąd odsyłający zauważa, że upoważnienie do wydania omzendbrief opiera się na swobodzie uznania i wolności decyzyjnej danego organu. Nie istnieje zobowiązanie do ustanowienia „planu lub programu” przez właściwy organ, ani też formalna procedura jego ustanawiania. Okólniki mają jedynie wartość informacyjną i w uzasadnionych wypadkach można w granicach rozsądku odstąpić od ich stosowania. Dopóki wytyczne te nie są uznane za normy prawne, nie podlegają one zaskarżeniu przed Raad van State (belgijskim naczelnym sądem administracyjnym), ani Raad voor Vergunningsbetwistingen.

- 39 Sąd odsyłający zauważa również, że cel przedmiotowych instrumentów jest częściowo niezależny od ustalania ram dla przyszłych zezwoleń. Wskazuje on, że przy wykładni pojęć „planów i programów” zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy raczej brać pod uwagę odesłanie w art. 3 dyrektywy 2001/42 do „ram dla przyszłego zezwolenia”. W odniesieniu do tego ostatniego fragmentu zdania zauważa on, że został on wprowadzony w ramach europejskiej procedury ustawodawczej stosunkowo późno (Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z dnia 4 grudnia 1996 r., COM(96)0511def).

W przedmiocie pytań prejudycjalnych 3 - 7: artykuł 2 lit. a) i art. 3 dyrektywy 2001/42: „wymagane” programy

- 40 Sąd odsyłający zastanawia się, czy niniejsze postępowanie dotyczy „wymaganych planów lub programów”. W celu wyjaśnienia jego wątpliwości w tym względzie powołuje się on szeroko na orzecznictwo Trybunału, a ściślej mówiąc wyrok i opinię w wyżej wymienionej sprawie C-671/16 i opinię w sprawach połączonych C-105/09 i C-110/09 (Terre wallonne ASBL). Odwołuje się również do orzecznictwa sądów angielskich, mianowicie do wyroku w sprawie HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor ([2014] UKSC 3). Restrykcyjna wykładnia pojęć „planów i programów”, która zdaje się wynikać z powyższego orzecznictwa, ogranicza te pojęcia do instrumentów przewidzianych przez prawo. Sąd odsyłający uważa jednak, że mogłyby to być potencjalnie sprzeczne z wykładnią celowościową dyrektywy dokonaną dotychczas w orzecznictwie (sprawa C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.).
- 41 Odmienne niż strona przeciwna, sąd odsyłający stoi na stanowisku, że Milieuvergunningsdecreet i DABM nie umożliwiają twierdzenia, że ustanowienie sektorowych warunków środowiskowych jest „przewidziane”. Sytuacja prezentuje się odmiennie w przypadku ustanowienia Omzendbrief, który - motywowany jest dążeniem do zapewnienia pewności prawna - nie zawiera norm prawnych i jego ustanowienie nie jest przewidziane. Jest on przejawem decyzji czysto politycznej.
- 42 W odniesieniu do rozdziału 5.20.6 VLAREM II i przewidzianych w nim warunków sektorowych, w orzeczeniu w przedmiocie kwestii wпадkowej sądu odsyłającego zauważa się jeszcze, iż zobowiązanie do ich ustanowienia wynika z Milieuvergunningsdecreet, ale nie są one wymagane w rozumieniu prawa Unii (zostały one przewidziane, jednak ich ustanowienie nie było obowiązkowe, zob. pkt 14 - 30 opinii w sprawie C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ASBL i in.). Ustanowienie warunków sektorowych, w szczególności odnoszących się do „instalacji do wytwarzania energii elektrycznej w oparciu o energię wiatru” nie jest obowiązkowe, a rząd mógł odstąpić od ich ustanowienia.
- 43 Sąd odsyłający uważa zatem również, że zarówno sektorowe warunki środowiskowe, jak również Omzendbrief stanowią „plany fakultatywne”, które w

połączeniu z wymogiem dokonania oceny wpływu na środowisko, mogłyby spełnić cel dyrektywy (opinia w sprawie C-567/10). Nie istniał obowiązek ustanowienia tych instrumentów jako ram oceny dla udzielania zezwoleń w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, ponieważ sektorowe warunki środowiskowe posiadają również autonomiczny status jako zasady ogólne.

- 44 Wprawdzie Omzendbrief, który posiada charakter informacyjny i rozdział 5.20.6 VLAREM II, który ma skutek autonomiczny, jako przepisy prawne powinny być przestrzegane przez udzielającego zezwoleń i mają one normatywną moc ograniczenia swobody oceny dokonywanej przez udzielającego zezwoleń i przy tym zapobiegania nieakceptowalnym naruszeniom, jednak ta swoboda oceny nie jest w żadnym wypadku ograniczona w sposób, który skutkowałby dopuszczeniem do nieakceptowalnych naruszeń w zakresie zezwoleń. Instrumenty te pełnią funkcję progów minimalnych, których nie można przekroczyć, jeżeli miałyby to prowadzić do nieakceptowalnych naruszeń. Innymi słowy, nie zmieniają one tego, że zezwolenie, które narusza zasady odpowiedniego planowania przestrzennego nie może zostać udzielone lub bardziej ogólnie, że nie można udzielić zezwolenia, które skutkowałoby nieakceptowalnym ryzykiem lub zagrożeniem dla środowiska. W odniesieniu do rozdziału 5.20.6 VLAREM II należy zauważyć, że sektorowe warunki środowiskowe mają status autonomiczny w tym sensie, że nie muszą one zostać zawarte w zezwoleniu jako jego warunki, aby możliwe było ich egzekwowanie.
- 45 Powstaje pytanie, czy powyższe instrumenty charakteryzuje moc wiążąca i czy ich celem jest toby mogły zostać uznane za plany i programy (opinia w sprawach połączonych C-105/09 i C-110/09). Cel obu instrumentów nie ma związku ze sposobem, w jaki projekt miałby być wykonany, a instrumenty te nie wskazują w sposób jednoznaczny, w jakim zakresie projekt może zostać uznany za ramy dla udzielenia zezwolenia. W wykładni dokonanej przez Trybunał „wymagany” charakter planów i programów należy interpretować łącznie z pojęciem „ram dla przyszłego zezwolenia” zawartym w art. 3 dyrektywy SEA. Zdaniem sądu odsyłającego z prac parlamentarnych nad dyrektywą wynika, że cel (intencja ustawodawcy), jest istotna dla oceny definicji „ram”.
- 46 Pojęcie „ram” odpowiada celowi polegającemu na uwzględnieniu skutków środowiskowych każdej decyzji, która formułuje wymogi udzielenia przyszłego zezwolenia na realizację inwestycji, już w kontekście wydawania tej decyzji. Plan lub program tworzy ramy w zakresie, w jakim wpływają one na możliwe przyznanie przyszłego zezwolenia na inwestycję, w szczególności w odniesieniu do warunków dotyczących lokalizacji, rodzaju, wielkości i funkcjonowania, albo przez alokację zasobów (opinia w sprawach połączonych C-105/09 i C-110/09).
- 47 Zdaniem sądu odsyłającego z orzecznictwa wynika, że określenie kryteriów i warunków zatwierdzania i wdrażania projektów, które mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko należy uznać za duży zbiór kryteriów i warunków, a na skutek tego za plan lub program, jeżeli powyższe skutki środowiskowe inwestycji wynikają właśnie z tych kryteriów i warunków. Jeżeli

jednak ustanowione kryteria i warunki nie mogą spowodować znaczącego wpływu na środowisko, nie stanowią one dużego zbioru kryteriów i warunków, a zatem również planu, ani programu.

- 48 W związku z powyższym oraz w związku z tym, co wskazano wcześniej w przedmiocie działania obu instrumentów i progów minimalnych, które one tworzą, nasuwa się pytanie, czy znaczenie i zakres przedmiotowych w niniejszej sprawie norm jest wystarczająco szeroki, aby można było mówić o „dużym zbiorze” kryteriów i warunków oraz o wystarczająco niezależnym systemie i wystarczająco kompletnych ramach oceny w zakresie udzielania zezwoleń. Innymi słowy, czy zakres takich norm jest wystarczająco szeroki dla określenia warunków mających zastosowanie do danego sektora i wyborów, w szczególności z zakresu ochrony środowiska, jakie zostaną dokonane w oparciu o te normy i czy mają one za zadanie określić warunki, na jakich będzie można udzielić w przyszłości zezwolenia na konkretne przedsięwzięcia dotyczące umiejscowienia i eksploatacji elektrowni wiatrowych i czy ich przestrzeganie stanowi warunek udzielenia zezwolenia. Ujmując to jeszcze inaczej: czy analogicznie jak w wyroku D’Oultremont chodzi o decyzję o charakterze regulacyjnym, która zawiera różne przepisy dotyczące budowy turbin wiatrowych, których należy przestrzegać przy wydawaniu zezwoleń na budowę i eksploatację takich instalacji i czy znaczenie i zakres norm są wystarczająco szerokie, aby można było mówić o instrumentach, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/42.
- 49 W oparciu o wyżej wymienione orzecznictwo Trybunału (sprawy połączone C-105/09 i C-110/09; sprawa C-290/15; sprawa C-160/17; sprawa C-41/11; sprawa C-671/16; sprawa C-392/96) sąd odsyłający zastanawia się, czy przedmiotowe instrumenty potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko. Zgodnie z przytoczonym wyżej orzecznictwem, ocena, która musi zostać przeprowadzona, aby zbadać czy warunek ten jest spełniony, ogranicza się do kwestii tego czy na podstawie obiektywnych danych można wykluczyć, że dany plan lub projekt będzie miał istotne skutki dla przedmiotowego obszaru.
- 50 W tym sensie należy również postawić pytanie, czy decyzja, taka jak będąca przedmiotem niniejszej sprawy, skutkuje zmianą ram prawnych stanowiących punkt odniesienia, która może potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko. Spornym wszak jest, czy przedmiotowe instrumenty stwarzają „możliwość wpływu na środowisko” (określenie zaczerpnięte z opinii w sprawie C-160/17), czy też mowa jest o planach, które są decydujące dla projektów objętych dyrektywą OOS. Za pomocą tych instrumentów trudno jest podważyć wymóg, aby ewentualne znaczące skutki dla środowiska były przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko.

Pytania prejudycjalne 8 i 9: możliwość ograniczenia przez sąd odsyłający skutków ewentualnej niezgodności z dyrektywą 2001/42

- 51 Z wyroku w sprawie C-379/15 (Association France Nature Environnement) wynika, że w odniesieniu do konkretnego przypadku i na zasadzie wyjątku, Trybunał przyznaje sądowi krajowemu możliwość regulowania skutków stwierdzenia nieważności lub niezgodności z prawem przepisu krajowego, który zostanie uznany za niezgodny z prawem Unii, na przykład przez ograniczenie jego skutków w czasie. Wynika to z art. 3 akapit trzeci TUE oraz art. 191 ust. 1 i 2 TFUE, które gwarantują wysoki poziom ochrony i poprawę ochrony środowiska. Trybunał uzależnił tę szczególną możliwość regulacji od spełnienia kilku warunków.
- 52 Sąd odsyłający wskazuje, że oba przedmiotowe instrumenty na pierwszy rzut oka przyczyniają się do budowy turbin wiatrowych i są ściśle związane z celami europejskiego i flamandzkiego ustawodawstwa w przedmiocie odnawialnych źródeł energii.
- 53 Sąd odsyłający, na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 DBRC-decreet, jest wyłącznie właściwy do utrzymania w mocy lub tymczasowego utrzymania w mocy w całości lub w części, na wniosek strony lub z urzędu, skutków prawnych indywidualnej decyzji, która została uchylona - na określony przez niego czas. Środek ten może zostać zastosowany jedynie ze względu na wyjątkowe okoliczności, które uzasadniają wzruszenie zasady legalności, w drodze szczególnie uzasadnionej decyzji i po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego. Decyzja taka może uwzględniać interesy osób trzecich.
- 54 Sąd odsyłający nie jest zatem właściwy do samodzielnego nakazania utrzymania instrumentów będących przedmiotem pytań prejudycjalnych, które w zależności od odpowiedzi na pytania prejudycjalne, zostały ustanowione zgodnie z prawem, względnie nie. Omzendbrief jest poza tym - ze względu na swoją ograniczoną moc normatywną - czynnością prawną, która nie podlega zaskarżeniu do sądu odsyłającego, czy Raad van State. Sąd odsyłający nie jest zatem właściwy do nakazania utrzymania w mocy przedmiotowych instrumentów, ponieważ nie jest on właściwy do ich uchylenia, a uprawnienie do utrzymywania przepisów w mocy nie może być wykonywane, kiedy kontrola zgodność z prawem tych instrumentów jest badana incydentalnie i tylko na zarzut.
- 55 W prawie flamandzkim istnieje jednak możliwość nie wywodzenia przez sąd skutków z niezgodności z prawem w oparciu o rozważania, które znajdują swe źródło w zasadzie pewności prawa. Sąd odsyłający zastanawia się, czy powyższa sądowa możliwość utrzymania w mocy może być stosowana w świetle przepisów prawa Unii, tak, aby mógł on czasowo utrzymać w mocy skutki planu i/lub programu przy dokonywaniu incydentalnej kontroli zgodności z prawem, która w przeciwnym wypadku skutkowałaby koniecznością zaprzestania stosowania normy, w przypadku kiedy 1) spełnione są wymogi określone w wyroku w sprawie C-379/15 (a środek ma punkt styczny z prawem Unii) oraz 2) spełnione

są warunki określone w art. 36 ust. 1 i 2 DBRC-decreet (poza wymogiem, że musi chodzić o uchyloną decyzję), przy czym zagwarantowany byłby wyjątkowy charakter utrzymania w mocy, a jego czas trwania byłby ograniczony do terminu ściśle koniecznego do wyeliminowania niezgodności.

- 56 W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że samo zaprzestanie stosowania, do czego jest on właściwy na podstawie wyżej opisanej incydentalnej kontroli zgodności z prawem (której podstawa prawna znajduje się w art. 159 Gw), na pierwszy rzut oka skutkowałoby eliminacją sektorowych warunków środowiskowych, które dotyczą głównie turbin wiatrowych. Zaprzestanie stosowania mogłoby ponadto mieć miejsce nie tylko w kontekście zezwoleń, ale również poza nim, jako że sektorowe warunki środowiskowe obowiązują jako wiążące normy minimalne dla instalacji i prowadzenia działalności. Ponadto zaprzestanie stosowania tych norm zagrażałoby zgodności z prawem wszystkich pozwoleń udzielonych od 31 marca 2012 r. w zakresie, w jakim są one w sposób determinujący oparte na tych instrumentach. Niezgodność z prawem tych pozwoleń mogłaby być także podnoszona na płaszczyźnie prawa cywilnego albo w karnych lub administracyjnych sporach dotyczących ich utrzymania w mocy. Zaprzestanie stosowania zagraża także pewności prawa w zakresie ram oceny dokonywanej w przedmiocie turbin wiatrowych, a przez to również celom z zakresu produkcji energii ze źródeł odnawialnych.
- 57 Wydanie i wejście w życie nowych przepisów krajowych na pierwszy rzut oka nie zapobiegne również negatywnym skutkom dla środowiska wynikającym z zaprzestania stosowania, dlatego że wydanie nowej decyzji zawierającej normy sektorowe dla turbin wiatrowych co do zasady nie może działać retroaktywnie i eksploatacja istniejących turbin zostałaby zagrożona.
- 58 Zaprzestanie stosowania przedmiotowych instrumentów mogłoby także na pierwszy rzut oka skutkować powstaniem luki prawnej w zakresie transpozycji prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, co byłoby dla niego mniej korzystne. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że oba przedmiotowe instrumenty są zgodne z celami dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych i przyczyniają się do jej transpozycji we Flandrii.
- 59 Zaprzestanie stosowania norm sektorowych i Omzendbrief mogłoby również prowadzić do powstania znaczącego braku pewności prawa w zakresie wykonalności między innymi zezwoleń środowiskowych udzielonych dla turbin wiatrowych będących już w eksploatacji.
- 60 Sąd krajowy stoi także na stanowisku, że tam, gdzie przepisy dekretów nie przyznają mu właściwości do tymczasowego utrzymania w mocy przedmiotowych instrumentów, jest on na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 DBRC-decreet właściwy do tymczasowego utrzymania w mocy skutków zezwolenia na inwestycje w przypadku uchYLENIA takiego zezwolenia. W tym zakresie, tak jak już wyżej wskazano, obowiązuje kilka ścisłych warunków. Sąd odsyłający

zastanawia się zatem także, czy w sytuacji, gdy Trybunał Sprawiedliwości odpowie przecząco na pytanie nr 8, może on jednak - w oparciu o warunki, jakie prawo flamandzkie i prawo Unii stawiają możliwości regulowania obowiązywania w czasie skutków stwierdzenia niezgodności z prawem w świetle sprzeczności z dyrektywą 2001/42, - utrzymać w mocy skutki indywidualnej decyzji, której nieważność stwierdzono.

- 61 Utrzymanie skutków prawnych przedmiotowych instrumentów skutkuje tym, że zgodność z prawem poszczególnych projektów nie zostałaby zagrożona, a ustawodawca regionalny otrzymałby absolutnie niezbędny czas na ustanowienie nowych przepisów prawnych, zgodnych z dyrektywą 2001/42. Czasowe utrzymanie w mocy skutków poszczególnych projektów w czasie absolutnie niezbędnym regionalnemu ustawodawcy na ustanowienie nowych przepisów prawnych zgodnych z dyrektywą 2001/42 ma jednak skutki dla zgodności z prawem poszczególnych projektów i zobowiązuje wnioskodawców do złożenia nowych wniosków po upływie tego czasu. Ten sposób działania powoduje ponadto, że sąd odsyłający może każdorazowo w ramach sporu dotyczącego zezwolenia wypełniać lukę prawną ad-hoc, to znaczy w odniesieniu do zaskarżonej decyzji o udzieleniu zezwolenia.