Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 14 lipca 2016 r.[1]

Sprawa C-290/15

Patrice D'Oultremont i in.
przeciwko
Région wallonne

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę państwa, Belgia)]

Środowisko naturalne — Dyrektywa 2001/42/WE — Plan i program — Definicja — Budowa elektrowni wiatrowych

I – **Wprowadzenie**

1. Rozbudowa energetyki wiatrowej prowadzi do kontrowersyjnych dyskusji i wywołuje czasami ostry sprzeciw. Niemniej jednak z uwagi na ryzyko wystąpienia zmian klimatu rozwój energetyki wiatrowej jest forsowany w Unii oraz wielu państwach członkowskich.

2. Punktem zapalnym niniejszego sporu jest okoliczność, iż przed przyjęciem niektórych uregulowań dotyczących elektrowni wiatrowych w belgijskim regionie Walonia nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa zgodnie z dyrektywą w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[2] (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ", SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko). Należy ubolewać nad tym już z tego powodu, że taka procedura stanowi forum, na którym można toczyć spór dotyczący takich przedsięwzięć i może przyczynić się do tego, iż dyskusja stanie się bardziej rzeczowa.

3. Dopiero przed kilkoma laty Trybunał w wyroku Terre wallonne i Inter-Environnement Wallone[3] po raz pierwszy omówił treść dyrektywy SOOŚ. Od tego czasu wypracowane zostało już bogate orzecznictwo dotyczące tej dyrektywy[4]. Niemniej jednak niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym konfrontuje nas z centralnym zagadnieniem owego pierwszego postępowania, a mianowicie znaczeniem pary pojęć „plany i programy". Trybunał powinien bowiem rozstrzygnąć, czy zarządzenie zawierające między innymi uregulowania dotyczące poziomu emisji hałasu oraz cienia rzucanego powtarzalnie przez elektrownie wiatrowe, stanowi plan lub program w rozumieniu dyrektywy SOOŚ i wymaga ewentualnie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r., Dz.U. 2001, L 197, s. 30.

3 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355.

4 — Od tego czasu Trybunał udzielił odpowiedzi dotyczących tej dyrektywy w związku z dziewięcioma dalszymi odesłaniami prejudycjalnymi. Ponadto oprócz niniejszego postępowania zawisłe są przynajmniej dwa dalsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

4. W dotychczasowym postępowaniu przed Trybunałem nie uwzględniono jednak okoliczności, że inny wyrok, obok wielu istotnych ustaleń dotyczących pozostałych dziedzin europejskiego prawa ochrony środowiska, zdefiniował już w sposób abstrakcyjny, co oznacza pojęcie „plan lub program" w rozumieniu dyrektywy SOOŚ. Zgodnie z tym wyrokiem jest to akt prawny określający kryteria i warunki użytkowania danego obszaru oraz określający zasady i procedury kontroli, którym podlegałoby wykonanie jednego lub wielu przedsięwzięć [5]. Należy zatem jedynie ocenić, czy ta definicja wymaga dokonania dalszych zróżnicowań i czy znajduje ona zastosowanie w niniejszej sprawie.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo międzynarodowe*

5. Prawo Unii dotyczące oceny oddziaływania na środowisko naturalne pozostaje w ścisłym związku z różnymi konwencjami międzynarodowymi.

1. Konwencja z Espoo

6. Konwencja z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym [6] została podpisana w 1991 r. i zatwierdzona w 1997 r. dla ówczesnej Wspólnoty Europejskiej [7].

7. Do oceny planów i programów odnosi się art. 2 ust. 7:

„Ocena oddziaływania na środowisko, jak wymaga tego niniejsza konwencja, będzie podjęta, jako wymagane minimum, na etapie projektowania planowanej działalności. Strony będą starać się stosować, we właściwym stopniu, zasady ocen oddziaływania na środowisko do polityki, planów i programów".

2. Protokół kijowski

8. Od 2008 r. Unia jest stroną protokołu kijowskiego [8] (zwanego dalej „protokołem kijowskim") do konwencji z Espoo [9]. Uregulowania zawarte w tym protokole są w przeważającej mierze zgodne z dyrektywą SOOŚ i są transponowane przez tę dyrektywę [10].

9. Artykuł 13 protokołu kijowskiego odnosi się do przygotowywania polityk i przepisów prawnych, nie znajduje jednak swojego odpowiednika w dyrektywie SOOŚ:

„1. Każda ze Stron zapewnia rozważenie i, w odpowiednim zakresie, uwzględnienie zagadnień ochrony środowiska, w tym zdrowia, w czasie przygotowania projektów polityki i ustawodawstwa, które potencjalnie mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, w tym na zdrowie.

5 — Wyrok z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 95.

6 — Dz.U. 1992, C 104, s. 7.

7 — Zgodnie z wnioskiem decyzji Rady w sprawie zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, pierwszej i drugiej poprawki do Konwencji EKG ONZ z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, [COM(2007) 470 wersja ostateczna], Wspólnota zatwierdziła tę konwencję w dniu 27 czerwca 1997 r. poprzez nieopublikowaną decyzję Rady przyjętą – jak się wydaje – w dniu 15 października 1996 r. (zob. wniosek dotyczący pierwszej decyzji Rady w Dz.U. 1992, C 104, s. 5).

8 — Dz.U. 2008, L 308, s. 35.

9 — Decyzja Rady 2008/871/WE z dnia 20 października 2008 r. w sprawie zatwierdzenia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo w 1991 r. (Dz.U. 2008, L 308, s. 33).

10 — Zobacz także Deklarację Wspólnoty Europejskiej zgodnie z art. 23 ust. 5 Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do konwencji z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Dz.U. 2008, L 308, s. 34).

[…]".

3. Konwencja z Aarhus

10. Także konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r.[11].. (zwana dalej „konwencją z Aarhus") dotyczy oceny oddziaływania na środowisko naturalne.

11. Konwencja z Aarhus zawiera w art. 6 uregulowania o udziale społeczeństwa w udzielaniu zezwoleń dotyczących przedsięwzięć[12]. Artykuły 7 i 8 dotyczą udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów, polityk oraz przepisów.

12. Należy podkreślić art. 7 zdanie czwarte konwencji z Aarhus dotyczące polityk:

„Każda ze Stron dołoży starań, aby w odpowiednim zakresie przewidzieć możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska".

13. Zgodnie z art. 8 zdanie pierwsze konwencji z Aarhus każda ze stron stara się promować „rzeczywisty udział społeczeństwa, na odpowiednim etapie i gdy wszystkie warianty są jeszcze możliwe, w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko".

B – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa SOOŚ

14. Cele dyrektywy SOOŚ wynikają przede wszystkim z art. 1:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju, poprzez zapewnienie, że zgodnie z niniejszą dyrektywą dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko".

15. Pojęcie planów i programów definiuje art. 2 lit. a):

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »plany i programy« oznaczają plany i programy, w tym współfinansowane przez Wspólnotę Europejską, jak również wszelkie ich modyfikacje:

   — 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 [są sporządzone na podstawie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych];".

11 — Dz.U. 2005, L 124, s. 4, przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

12 — Zobacz w tym względzie moją opinię w sprawie Lesoochranárske Zoskupenie (II), C-243/15, EU:C:2016:491, pkt 64–85.

16. Artykuł 3 reguluje, które plany i programy należy poddać ocenie. Istotne są w szczególności ust. 1, 2 i 4:

„1. Ocenę wpływu na środowisko, zgodnie z art. 4–9, przeprowadza się w odniesieniu do określonych w ust. 2–4 planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko.

2. Z zastrzeżeniem art. 3, ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów,

a) które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337/EWG; lub

b) które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG.

[…]

4. Państwa członkowskie ustalają, czy plany i programy inne niż określone w ust. 2 i które określają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów, mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko".

17. W załączniku I zawarte są ustalenia dotyczące informacji zawartych w sprawozdaniu dotyczącym środowiska. Szczególne znaczenie ma uregulowanie zawarte pod lit. c), zgodnie z którym należy przedstawić stan środowiska na obszarach objętych potencjalnym znaczącym zagrożeniem.

18. Załącznik II wymienia kryteria określające potencjalne znaczenie wpływu na środowisko określonego w art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ. Należy podkreślić charakterystykę wpływu, którą należy przedstawić zgodnie z załącznikiem II pkt 2 tiret 5–7 oraz charakterystykę obszarów potencjalnego zagrożenia z uwzględnieniem:

„– rozmiarów i przestrzennego zasięgu wpływu (obszar geograficzny i wielkość populacji prawdopodobnie zagrożonej),

— wartości i wrażliwości obszaru potencjalnie zagrożonego, z tytułu,

  — szczególnych właściwości naturalnych lub dziedzictwa kulturowego,

  — przekroczonych standardów jakości środowiska lub wartości dopuszczalnych,

  — intensywnego użytkowania gruntów,

— wpływ na obszar lub krajobrazy posiadające uznany krajowy, wspólnotowy lub międzynarodowy status ochronny".

2. Dyrektywa OOŚ

19. Dyrektywa OOŚ [13] zastąpiła dyrektywę 85/337/EWG i obejmuje w załączniku II pkt 3 lit. i) „urządzenia wykorzystujące siłę wiatru do produkcji energii elektrycznej (farmy wiatrowe)".

C – *Prawo belgijskie*

20. W zarządzeniu regionu Walonia z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie warunków sektorowych dotyczących farm wiatrowych o całkowitej mocy nie mniejszej niż 0,5 MW (zwanego dalej „zaskarżonym zarządzeniem") ustanawia się warunki sektorowe. Dotyczą one zasadniczo eksploatacji turbin wiatrowych (dostępu, kontroli, utrzymania), zapobiegania wypadkom i pożarom (m.in. zatrzymania turbiny wiatrowej), poziomu hałasu, cienia rzucanego okresowo przez poruszający się wirnik, dopuszczalnego pola magnetycznego, przywrócenia terenu do stanu poprzedniego w przypadku definitywnego zaprzestania działalności oraz ustanowienia zabezpieczenia finansowego.

21. W kwestii poziomu hałasu dopuszczalne wartości różnią się w szczególności w zależności od obszarów nazywanych „planistycznymi", a mianowicie: obszarów mieszkalnych, obszarów rolnych, obszarów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, i innych. Zaskarżone zarządzenie przewiduje w porze nocnej – poza warunkami letnimi na obszarach mieszkalnych oraz na obszarach mieszkalnych o charakterze wiejskim – mniej restrykcyjny poziom hałasu, niż ustalony na warunkach ogólnych dla wszystkich urządzeń.

III – **Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

22. Rząd Walonii podjął różne inicjatywy dotyczące turbin wiatrowych i w tym kontekście opublikował także sprawozdanie dotyczące środowiska, odnośnie do którego społeczeństwo mogło zająć stanowisko. Jednakże do tej pory żadna z tych inicjatyw nie doprowadziła do przyjęcia wiążącego uregulowania.

23. Zamiast tego rząd Walonii przyjął zarządzenie, które zostało zaskarżone przez skarżących w postępowaniu głównym (Patrica D'Oultremonta i in.) do belgijskiego Conseil d'État. Przedmiotem sporu jest w szczególności zagadnienie, czy zarządzenie to powinno być przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

24. W ramach tego postępowania Conseil d'État kieruje do Trybunału następujące pytanie:

Czy art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ implikują, że za „plan lub program" w rozumieniu tych przepisów należy uznać zarządzenie wykonawcze, które zawiera szereg przepisów dotyczących instalacji turbin wiatrowych, w tym środki bezpieczeństwa, kontroli, przywrócenia do stanu poprzedniego oraz środki odnoszące się do zabezpieczenia finansowego, a także normy dotyczące poziomu hałasu określone w odniesieniu do obszarów planistycznych, które to przepisy regulują wydawanie zezwoleń administracyjnych przyznających wykonawcy prawo do instalacji i eksploatacji urządzeń podlegających na podstawie przepisów krajowych ocenie wpływu na środowisko?

25. Patrice D'Oultremont i in., belgijska federacja do spraw odnawialnych i alternatywnych źródeł energii (Federation de l'Energie d'origine renouvelable et alternative ASSBL, zwana dalej „EDORA"), Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów oraz Komisja Europejska przedstawili stanowiska na piśmie oraz ustnie. W rozprawie, która odbyła się 7 kwietnia 2016 r., wzięła udział także Republika Francuska.

13 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2011, L 26, s. 1), ostatnio zmieniona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U 2014, L 124, s. 1).

IV – **Ocena**

26. Poprzez odesłanie prejudycjalne Conseil d'État zmierza do ustalenia, czy zarządzenie zawierające uregulowania dotyczące budowy i eksploatacji elektrowni wiatrowych oraz ustanawiające tym samym warunki ramowe dla udzielanie zezwoleń dla takich urządzeń, jest planem lub programem w rozumieniu dyrektywy SOOŚ.

27. Zgodnie z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ pojęcie „planów i programów" w rozumieniu tej dyrektywy odnosi się do planów i programów […] jak również wszelkich ich modyfikacji, przygotowywanych lub przyjmowanych przez organ […] lub przygotowywanych przez organ do przyjęcia w drodze procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd i sporządzanych na podstawie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych.

28. Jak już wyjaśniłam w innej sprawie ten przepis nie definiuje owej pary pojęć, lecz jest ona jedynie poddawana kwalifikacji: w rozumieniu tej dyrektywy wyrażenie „plany i programy" oznacza plany i programy, które spełniają określone – dodatkowe – wymogi [14].

29. Również w pierwszym wyroku Trybunału dotyczącym dyrektywy SOOŚ, w sprawie Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, u podstaw którego także znajdowało się odesłanie belgijskiego Conseil d'État, ta podstawowa dla dyrektywy para pojęć nie została szczegółowo zdefiniowana. Przeciwnie, Trybunał stwierdził jedynie, że w każdym razie programy działań uregulowane w dyrektywie azotanowej [15] zarówno z uwagi na cechy, jakie posiadają, jak i z uwagi na sam zamiar prawodawcy unijnego, są „planami i programami" [16].

30. Wstrzemięźliwość w kwestii definicji pary pojęć „plany i programy" wynika z tego, że pojęcia te są używane zarówno w kontekście dyrektywy SOOŚ jak i w pozostałych przepisach prawa Unii w odniesieniu do dużej ilości różnych środków, i nie można było – przynajmniej w tamtym momencie – jeszcze wyraźnie przewidzieć ich konkretnego zaznaczenia w ramach dalszego stosowania dyrektywy SOOŚ. Tak więc okoliczność, że prawodawca Unii w dyrektywie 2003/35 [17] dał już do zrozumienia, iż programy działań z dyrektywy azotanowej mają stanowić plany i programy w rozumieniu dyrektywy SOOŚ [18], także nie ułatwia odgraniczenia tych pojęć.

31. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz strony obecnie żądają jednak usunięcia tej luki i rozważają w tym kontekście różne możliwe definicje.

32. Do tej pory nie uwzględniono, że w międzyczasie Trybunał w wyroku Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in. zdefiniował, między innymi powołując się na ustalenie dotyczące celów dyrektywy SOOŚ zawarte w wyroku Inter-Environnement Bruxelles i in. [19], co należy rozumieć pod pojęciem planu lub programu. Zgodnie z tym orzeczeniem jest to akt prawny definiujący kryteria i warunki użytkowania danego obszaru oraz określający zasady i procedurę kontroli, którym podlega wykonanie jednego lub wielu przedsięwzięć (zwana w dalszej treści „definicją Trybunału") [20].

14 — Zobacz moją opinię w sprawach połączonych Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, pkt 38.

15 — Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. 1991, L 375, s. 1), zmieniona przez rozporządzenie (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 Traktatu WE (Dz.U. 2003, L 284, s. 1).

16 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, pkt 42.

17 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

18 — Moja opinia w sprawach połączonych Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, pkt 26.

19 — Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 30.

20 — Wyrok z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 95.

33. Poza tym Trybunał podkreślił, że mając na uwadze cel (ogólny) dyrektywy SOOŚ polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska, przepisy wyznaczające zakres stosowania tej dyrektywy, a w szczególności zawierające definicje aktów, które ona obejmuje, należy interpretować rozszerzająco [21].

34. Dlatego też w razie wątpliwości odgraniczenie tej pary pojęć od innych środków powinno być zorientowane na konkretny cel ustalony w art. 1 dyrektywy SOOŚ, z którego wynika, że ocena wpływu na środowisko dotyczyć ma planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko [22].

35. Odpowiednio do definicji Trybunału zaskarżone zarządzenie określa kryteria i warunki użytkowania elektrowni wiatrowych oraz zasady i procedurę kontroli nieokreślonej liczby przedsięwzięć w zakresie energetyki wiatrowej. Jest oczywiste, że uregulowania zawarte w zarządzeniu mogą mieć znaczący wpływ na środowisko. Dlatego już z tego powodu wydaje się bardzo rozsądne, aby poddać je ocenie oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa. Za uznaniem tego zarządzenia za plan lub program przemawia w szczególności szeroka interpretacja przesłanek stosowania dyrektywy SOOŚ.

36. Z odesłania prejudycjalnego wynika jednak, że Conseil d'État bierze pod uwagę ewentualność, że plan lub program powinien odnosić się do obszaru bliżej określonego pod względem terytorialnym (w tym względzie pkt A poniżej) lub też powinien stanowić globalne i spójne podejście do zagadnienia o charakterze konkretnego i szczegółowego planowania (w tym względzie pkt B poniżej). Niektóre strony żądają oprócz tego dokonania odgraniczenia w stosunku do uregulowań o charakterze ogólnym (w tym względzie pkt C poniżej).

A – *W przedmiocie niezbędnego powiązania terytorialnego*

37. Conseil d'État w swoich rozważaniach dotyczących niezbędnego powiązania terytorialnego nawiązuje do uregulowań zawartych w załącznikach do dyrektywy SOOŚ. Zgodnie z nimi sprawozdanie dotyczące środowiska sporządzane podczas przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko powinno przedstawić stan środowiska na obszarach objętych potencjalnym znaczącym zagrożeniem [załącznik I lit. c)]. Także w związku z oceną, czy należy liczyć się z potencjalnie znaczącym zagrożeniem dla środowiska, należy uwzględnić elementy o charakterze terytorialnym (załącznik II pkt 2 tiret od piątego do siódmego). Modelem dla tych uregulowań były prawdopodobnie plany zagospodarowania przestrzennego.

38. Podobnie można byłoby w ten sposób rozumieć dokonaną przez Trybunał definicję pojęć „plany i programy", że plan lub program musi obejmować określony obszar, gdyż przedmiotem danego aktu prawnego powinno stanowić „użytkowanie *danego* obszaru" [23].

39. W wypadku takiej interpretacji istniałaby wątpliwości, czy sporne zarządzenie posiada wystarczający związek z określonym obszarem. W pierwszej kolejności jego obszarem odniesienia jest całe terytorium regionu Walonia. Jedynie wielkości graniczne dotyczące hałasu odnoszą się do ściślej określonych powierzchni, ponieważ są one ustalone dla różnych typów obszarów objętych planem.

40. Jednakże ani z dyrektywy SOOŚ, ani też z definicji Trybunału nie można wyprowadzić kryteriów dla stwierdzenia, jakie oznaczenie obszaru byłoby wystarczająco precyzyjne, aby mogło być przedmiotem planu lub programu.

21 — Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 37 oraz z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, s. 50.

22 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 40 oraz z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt. 30.

23 — Wyróżnienie jedynie w treści opinii.

41. A przy bliższej analizie można stwierdzić, że także wynikające z załączników wymogi o charakterze terytorialnym mogą być z pożytkiem stosowane w stosunku do uregulowań, które – tak jak ma to miejsce w wypadku konkretnego zarządzenia – obowiązują dla całego regionu lub też dla określonych typów obszarów w danym regionie.

42. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w odniesieniu do wartości granicznych dla hałasu. Wartości te wynikają niewątpliwie z założeń przyjętych w odniesieniu do wrażliwości danych typów obszarów, które z kolei korespondują z określonymi terenami na terytorium regionu Walonia, np. wszystkie tereny zabudowy mieszkaniowej. Założenia te mogą być przedstawione i omówione w ramach oceny potencjalnych skutków dla środowiska w odniesieniu do tych terenów.

43. Ostatecznie to samo dotyczy uregulowań, które obowiązują na terytorium całego regionu Walonii, gdyż oparte są one o względy dotyczące skutków dla środowiska oraz wrażliwości terenów w tym regionie, które mogą zostać również przedstawione i uczynione przedmiotem dyskusji. W związku z przygotowywaniem takich uregulowań można (i należy też) sporządzić prognozy dotyczące zagadnień, gdzie w całym regonie można oczekiwać danych przedsięwzięć i jakie skutki będą miały w związku z tym te uregulowania. W idealnej sytuacji takie względy czy też dyskusje ich dotyczące w ramach udziału społeczeństwa prowadzą do tego, że projektowane uregulowania zostaną poprawione, na przykład w ten sposób, że dla niektórych miejsc dane przedsięwzięcia zostaną objęte zakazem lub też poddane szczególne rygorystycznym wymogom, podczas gdy w innych miejscach wymogi mogą zostać złagodzone.

44. Dlatego też zresztą występują podobieństwa pomiędzy zarządzeniem a – uznanymi za plany lub programy – programami działań uregulowanymi w dyrektywie nitratowej, które co prawda zasadniczo muszą zostać sporządzone jedynie dla „stref zagrożenia” [24], jednakże zgodnie z art. 3 ust. 5 tej dyrektywy mogą zostać sporządzone także dla całego terytorium państwa członkowskiego.

45. W konsekwencji proponuję doprecyzowanie definicji pojęć „plany i programy” w rozumieniu dyrektywy SOOŚ w ten sposób, że ich przedmiotem nie musi być użytkowanie określonego obszaru, lecz ogólnie użytkowanie obszarów lub powierzchni.

B – *W przedmiocie zupełności ram ustanowionych dla przedsięwzięcia*

46. Z odesłania prejudycjalnego wynika także, że zaskarżone zarządzenie dotyczy co prawda określonego sektora gospodarki, a mianowicie eksploatacji farm wiatrowych, jednakże nie definiuje w sposób zupełny warunków ramowych działalności, tj. całości skoordynowanych środków. Dlatego też Conseil d'État zadaje sobie pytanie, czy środki, które ustanawiają jedynie części warunków ramowych koniecznych do zatwierdzenia przedsięwzięcia mogą zostać uznane za plan lub program.

47. Za koniecznością określenia w sposób wyczerpujący wszystkich warunków ramowych może przemawiać definicja „planów i programów” użyta przez Trybunał. Odnosi się on do „[*wszystkich*] kryteri[ów] i warunk[ów] użytkowania” [25]. Można rozumieć to w ten sposób, że co do zasady wszystkie kryteria i warunki użytkowania powinny stanowić część planu lub programu, co oznacza że warunki ramowe powinny zostać ustalone w sposób zupełny.

24 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, pkt 36 i 47.

25 — Wyróżnienie moje.

48. Jednak w istocie rzeczy zamysł ten dotyczy w mniejszym stopniu interpretacji pojęć „plany i programy" w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, niż zagadnienia, czy taki środek podlega ocenie oddziaływania na środowisko na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a) lub art. 3 ust. 4., gdyż zgodnie z tymi przepisami każdy plan lub program – aby podlegać ocenie oddziaływania na środowisko – powinien określać warunki ramowe dla przyszłego zezwolenia na projekty. Zgodnie z systematyką dyrektywy SOOŚ mogą zatem istnieć plany i programy, które nie określają warunków ramowych i dlatego też nie wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

49. Wniosek ten potwierdza art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ. Przepis ten dotyczy drugiej grupy planów i programów, które co prawda podlegają ocenie oddziaływania na środowisko, jednakże niekoniecznie określają warunki ramowe dla zezwoleń na projekty. Dotyczy to planów i programów, co do których przyjmuje się, że – z uwagi na ich potencjalny wpływ na tereny – niezbędna jest ocena na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

50. Niezależnie od tego, czy konieczność istnienia warunków ramowych nawiązuje do pary pojęć „plany i programy" lub czy jest to odrębna przesłanka dla niektórych zobowiązań dotyczących wymogu wykonania oceny oddziaływania na środowisko, należy jednak wyjaśnić, czy warunki ramowe muszą być kompletne. Bowiem w przeciwnym razie Conseil d'État nie będzie w stanie rozstrzygnąć zawisłego przed nim sporu prawnego dotyczącego konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do spornego zarządzenia.

51. Belgia i EDORA stoją w tym kontekście na stanowisku, że plan lub program powinien stanowić globalne i spójne podejście, mające charakter konkretnego i szczegółowego planowania. I rzeczywiście Trybunał podkreślił w kontekście planów działania uregulowanych w dyrektywie nitratowej, iż mają one taki charakter [26] w zakresie, w jakim Trybunał zakwalifikował je jako plany w rozumieniu dyrektywy SOOŚ.

52. Jednakże powyższa wypowiedź Trybunału dotyczy jedynie planów działań, które były przedmiotem tamtego postępowania i jest widocznie inspirowana przez dawniejsze orzecznictwo – wskazywane również przez Belgię – dotyczące programów z zakresu prawa wodnego [27].

53. Uzasadnieniem dla unijnych wymogów w odniesieniu do planów lub programów, które powinny osiągnąć ustalone w prawie Unii określone cele, są z natury rzeczy właśnie te poszczególne cele, na przykład w wypadku planów działań na podstawie dyrektywy nitratowej taki celem jest ograniczenie używania azotanów w rolnictwie. Takie środki muszą zostać skonfigurowane w sposób umożliwiający osiągnięcie danych celów. Aby cele te osiągnąć, konieczne jest z reguły globalne i spójne podejście, mające charakter konkretnego i szczegółowego planowania.

54. Natomiast definicja planów lub programów w rozumieniu dyrektywy SOOŚ nie jest powiązana z celem danego środka. Definicja ta powinna orientować się na celu dyrektywy SOOŚ polegającym na poddaniu decyzji o charakterze planu lub programu mogących mieć znaczący wpływ na środowisko uprzedniej ocenie wpływu oddziaływania na środowisko [28]. W odniesieniu do tego celu dyrektywy SOOŚ jest bez znaczenia, do osiągnięcia jakiego celu dąży dany środek i czy w odniesieniu do tego celu stanowi on globalne i spójne podejście mające charakter konkretnego i szczegółowego planowania czy też dotyczy on jedynie określonych pojedynczych aspektów z danej problematyki.

26 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, pkt 47.

27 — Wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r., Komisja/Belgia, C-207/97, EU:C:1999:17, pkt 40. Zobacz też wskazany przez Niderlandy wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja, C-387/97, EU:C:356:, pkt 76, dotyczący środków planistycznych z zakresu prawa odpadów.

28 — Wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 40 oraz z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt. 30.

55. Poza tym ograniczenie stosowania dyrektywy SOOŚ do globalnych i spójnych koncepcji, skłaniałoby do podejmowania prób obejścia obowiązku przeprowadzania ocen poprzez podział takich koncepcji na szereg środków częściowych, z których każdy nie ma charakteru kompleksowego i dlatego też nie wymagałby ceny. Jak na to wskazuje Komisja, Trybunał wyraził już jednak swoje negatywne stanowisko wobec takich działań mających na celu obejście dyrektywy OOŚ [29]. Stanowisko to musi też obowiązywać wobec dyrektywy SOOŚ.

56. Dlatego też ani definicja Trybunału, ani art. 3 ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ nie mogą być rozumiane w ten sposób, że plan lub program powinien zawierać takie globalne i spójne podejście. Przeciwnie, musi raczej istnieć też możliwość zastosowania procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do środka, który ustanawia jedynie część warunków ramowych dla przyszłego zezwolenia dla projektów, a więc dotyczy określonych aspektów użytkowania obszarów, jeżeli użytkowanie zgodne z tym środkiem może mieć znaczący wpływ na środowisko.

57. Dlatego też proponuję doprecyzowanie definicji Trybunału w ten sposób, że plany i programy w rozumieniu dyrektywy SOOŚ nie muszą ustalać *wszystkich* kryteriów i warunków użytkowania, lecz wystarcza, iż ustalają w ogóle kryteria i warunki. Ponadto art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ nie zakłada, że dany plan lub program określa w sposób wyczerpujący warunki ramowe dla udzielenia zezwoleń dla projektów.

C – *W przedmiocie odgraniczenia w stosunku do uregulowań o charakterze ogólnym*

58. Niektóre strony próbują wreszcie odróżnić plany i programy od uregulowań o charakterze ogólnym, takich jak sporne zarządzenie, które w ich ocenie nie są objęte dyrektywą SOOŚ. W swojej argumentacji kładą nacisk na okoliczność, że określone konwencje międzynarodowe ustalają mniej rygorystyczne wymogi dla udziału społeczeństwa oraz dla oceny oddziaływana na środowisko dla polityk i ogólnych przepisów niż ma to miejsce w odniesieniu do planów i programów (w tym względzie punkt 2 poniżej). Zanim omówię tę argumentację chciałabym jednak przypomnieć, że plany i programy mogą mieć też charakter ustawowy i nie jest to przyczyna powodująca, że wypadają one automatycznie z zakresu stosowania dyrektywy SOOŚ (w tej kwestii punkt 1 poniżej).

1. Plany i programy jako akty o charakterze ustawowym

59. Już z art. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy SOOŚ wynika, że plany i programy mogą zostać przyjęte przez parlament lub rząd w drodze procedury ustawodawczej.

60. Natomiast dyrektywa SOOŚ nie zawiera przepisu odpowiadającego art. 2 ust. 5 dyrektywy OOŚ. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mogą wyłączyć przedsięwzięcie realizowane w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego spod przepisów dotyczących konsultacji społecznych [30].

61. Stosownie do powyższego Trybunał stwierdził w odniesieniu do programów działań uregulowanych w dyrektywie azotanowej, że co prawda nie każdy akt ustawodawczy jest planem lub programem w rozumieniu dyrektywy SOOŚ, jednak sama okoliczność, iż taki akt został przyjęty w drodze procedury ustawodawczej, nie powoduje wykluczenia go z zakresu stosowania tej dyrektywy [31].

29 — Wyrok z dnia 21 września 1999 r., Komisja/Irlandia, C-392/96, EU:C:1999:431, pkt 76.

30 — Zobacz w tym względzie już moją opinię w sprawach połączonych Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, pkt 40.

31 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, pkt 41.

62. Także przyjęta później przez Trybunał definicja planów i programów obejmuje ewidentnie środki uregulowane w ustawach, gdyż ustawy mogą być aktami prawnymi określającymi kryteria i warunki użytkowania obszaru lub gruntów oraz określającymi zasady i procedurę kontroli przedsięwzięć.

63. Tym samym zakres pojęć „plany i programy" w dyrektywie SOOŚ nie może zostać ograniczony przez to, że wykluczy się z nich środki uchwalone w formie ustawy.

2. W przedmiocie treści środka

64. Dlatego też niektóre strony na podstawie treści dokonują rozróżnienia między planami i programami a innymi środkami.

65. Takie rozróżnienie pomiędzy planami i programami z jednej strony oraz poszczególnymi przedsięwzięciami z drugiej strony jest konieczne z uwagi na wzajemny stosunek pomiędzy dyrektywą SOOŚ a dyrektywą OOŚ. Brak jest uzasadnienia dla podwójnego dokonywania oceny potencjalnych skutków wywieranych na środowisko na podstawie obu dyrektyw[32]. Już z tego powodu dyrektywa OOŚ stanowi lex specialis dla poszczególnych przedsięwzięć[33].

66. W celu odgraniczenia planów i programów nie tylko od poszczególnych przedsięwzięciami, lecz także w przeciwny kierunku wobec (jeszcze) bardziej ogólnych uregulowań, niektóre strony powołują się na art. 7 i 8 konwencji z Aarhus oraz na protokół kijowski.

67. Typologia poszczególnych środków jest najbardziej rozbudowana w konwencji z Aarhus. Artykuł 7 zdania od pierwszego do trzeciego przewidują odpowiedni udział społeczeństwa w odniesieniu do planów i programów mających znaczenie dla środowiska. Oprócz tego art. 7 zdanie czwarte wymaga aby strony konwencji dołożyły starań w celu zapewniania udziału społeczeństwa w przygotowywaniu wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska. Wreszcie strony konwencji zgodnie z art. 8 starają się promować udział społeczeństwa w przygotowaniu przepisów wykonawczych oraz innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko.

68. Także protokół kijowski, którego przedmiotem jest w szczególności strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, dokonuje takiego rozróżnienia. Podczas gdy reguły obowiązujące dla planów i programów w znacznej mierze odpowiadają tym zawartym w dyrektywie SOOŚ, protokół zawiera dodatkowo art. 13, który dotyczy wprost polityki i ustawodawstwa. W czasie przygotowywania projektów polityki i ustawodawstwa strony konwencji powinny jedynie rozważyć uwzględnienie zagadnień ochrony środowiska.

69. Wydaje się jednak wykluczone, że te konwencje międzynarodowe określają model dla odgraniczenia pojęć planu lub programu na gruncie dyrektywy SOOŚ. W chwili przyjęcia dyrektywy SOOŚ ani konwencja z Aarhus, ani protokół kijowski nie były częścią prawa Unii. Co prawda konwencja była już podpisana, jednakże dyrektywa SOOŚ nie zawiera żadnej wzmianki jej dotyczącej, w szczególności nie jest celem dyrektywy dokonanie jej implementacji. Co prawda dyrektywa antycypuje podpisany w późniejszym okresie protokół i służy – zgodnie z oświadczony złożonym w związku z jego ratyfikacją – jego implementacji, ale także z tej okoliczności nie wynika, że protokół wymaga dokonania ścieśniającej wykładni dyrektywy.

32 — Zobacz wyroki z dnia 22 września 2011 r., Valčiukienė i in., C-295/10, EU:C:2011:608, pkt 62 oraz z dnia 10 września 2015 r., Dimos, Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 58.

33 — Zobacz moją opinię w sprawie Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., C-43/10, EU:C:2011:651, pkt 151.

70. Ponadto dyrektywa SOOŚ różni się od tych dwóch konwencji międzynarodowych, gdyż właśnie nie zawiera przepisów szczególnych dotyczących polityk lub też ogólnych uregulowań, które wymagałyby dokonania odgraniczenia w stosunku do planów i programów.

71. Ponadto dokonana na tej podstawie wykładnia zawężająca pojęć plan i program nie byłaby do pogodzenia ani z zasadą rozszerzającej wykładni przesłanek stosowania dyrektywy SOOŚ [34], ani z nadrzędnym celem poddania ocenie oddziaływania na środowisko środków mogących mieć znaczący wpływ na środowisko [35]. Nie stanowi zaskoczenia okoliczność, że oba te aspekty mają mniejsze znaczenie w wypadku konwencji międzynarodowych z państwami trzecimi. Państwa te – inaczej niż Unia na podstawie art. 3 ust. 3 akapit pierwszy TUE, art. 191 ust. 2 TFUE oraz art. 37 karty praw podstawowych – nie są siłą rzeczy zobowiązane do dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska. Dlatego też konwencje dotyczące środowiska z państwami trzecimi mogą zawierać kompromisy, które nie osiągają poziomu ochrony istniejącego w ramach UE [36].

72. Dlatego też nie występuje konieczność przeniesienia typologii konwencji z Aarhus oraz protokołu kijowskiego na wcześniejszą od nich dyrektywę SOOŚ.

73. Bardziej wskazana jest orientacja na art. 2 ust. 7 zdanie drugie konwencji z Espoo, która stała się częścią prawa Unii podczas dokonywania uzgodnień dotyczących dyrektywy SOOŚ i z tego powodu raczej może być brana pod uwagę jako możliwa inspiracja dla tej dyrektywy. Zgodnie z tekstem autentycznym tego postanowienia (w języku angielskim, francuskim i rosyjskim) strony konwencji powinny we właściwym stopniu starać się stosować zasady ocen oddziaływania na środowisko do polityki, planów i programów. Zgodnie z powyższym wszystkie trzy rodzaje środków są traktowane w taki sam sposób.

74. W związku z tym nie ma powodu ku temu, aby definicję „planów i programów" stworzoną przez Trybunał ograniczyć w stosunku do polityk oraz przepisów prawnych.

75. Nic nie zmienia w tym względzie argumentacja Belgii, że sporne zarządzenie jest porównywalne do ogólnie wiążących zasad w rozumieniu art. 6 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych [37], które nie wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

76. Co prawda należy uznać w tym względzie, że dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych nie przewiduje dla przyjęcia takich przepisów ani przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ani też udziału społeczeństwa, natomiast inaczej niż w wypadku programów działania uregulowanych w dyrektywie azotanowej, brak jest innego aktu prawnego Unii sugerującego zakwalifikowanie tych przepisów jako plany lub programy.

77. Nie wyklucza to jednak, że ogólnie wiążące zasady [przepisy] w rozumieniu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych rzeczywiście są planami lub programami, które na podstawie dyrektywy SOOŚ wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Takie przepisy określają bowiem kryteria i warunki użytkowania danego obszaru lub gruntu oraz określają zasady i procedurę kontroli przedsięwzięć. Mogą też mieć w sposób oczywisty znaczący wpływ na środowisko.

78. Poza tym także programy działań uregulowane w dyrektywie azotanowej zgodnie z załącznikiem III pkt 2 tej dyrektywy zawierają wartość graniczną dla emisji azotu.

34 — Wyroki: z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 37 oraz z dnia 10 września 2015 r., Dimos, Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 50.

35 — Wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 40 oraz z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt. 30.

36 — Zobacz wyroki z dnia 14 lipca 1998 r., Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, pkt. 48) i Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, pkt. 46).

37 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. 2010, L 334, s. 17.

79. Dlatego też ogólne wartości graniczne mogą również stanowić część „planów i programów" w rozumieniu dyrektywy SOOŚ.

D – *Uwagi końcowe*

80. Wystąpienie obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowiska zależy – obok zakwalifikowania zarządzenia jako planu lub programu – od spełnienia dalszych przesłanek.

81. W tym zakresie Conseil d'État stoi na stanowisku, że zaskarżone zarządzenie jest środkiem, który jest „wymagany" w rozumieniu art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ na podstawie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych. Zarządzenie dotyczy też bezspornie energetyki wskazanej w art. 3 ust. 2 lit. a) oraz udzielania zezwoleń dotyczących projektów objętych dyrektywą OOŚ, a mianowicie elektrowni wiatrowych w rozumieniu załącznika II pkt 3 lit. i).

82. EDORA stoi co prawda na stanowisku, że uregulowania zawarte w zarządzeniu nie mogą mieć znaczącego wpływu na środowisko, jednakże przy rygorystycznym podejściu nie jest to przesłanka decydująca o istnieniu obowiązku do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. Co prawda z wyroku Dimos Kropias Attikis można wyprowadzić wniosek przeciwny, jednakże w takim wypadku ocena możliwości wystąpienia znaczących skutków dla środowiska ograniczyłaby się do zagadnienia, czy na podstawie obiektywnych okoliczności można wykluczyć, że plan lub przedsięwzięcie może w istotny sposób oddziaływać na dany teren [38]. Wydaje się mało prawdopodobne, że jest to możliwe – bez stwierdzenia dodatkowych okoliczności – w wypadku ustalania wartości granicznych dotyczących emisji hałasu i cienia rzucanego powtarzalnie przez elektrownie wiatrowe.

83. Być może jednak Conseil d'État będzie musiał zbadać, czy ocena oddziaływania na środowisko oraz konsultacje społeczne przeprowadzone w związku z pozostałymi walońskimi inicjatywami w zakresie uregulowania użytkowania w wystarczającym zakresie uwzględniły także wpływ na środowisko wywołany przez zaskarżone zarządzenie – co zostało podniesione przez EDORA. Dyrektywa SOOŚ nie wymaga bowiem co do zasady podwójnego badania wypływu na środowisko, tak że odrębne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do zarządzenia byłoby być może zbyteczne [39]. Jeżeli jednak prawdziwe byłyby informacje Patrice D'Oultremont i in., że dane te nie zostały ocenione w ramach owych konsultacji społecznych, konsultacje te nie mogą zastąpić szczególnej oceny oddziaływania na środowisko dotyczącej spornego zarządzenia.

V – **Wnioski**

84. Proponuję zatem, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1) „Planem lub programem" w rozumieniu dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny niektórych planów i programów na środowisko jest akt prawny ustalający kryteria i warunki użytkowania obszarów lub gruntów oraz określający zasady i procedury kontroli, którym podlega wykonanie jednego lub wielu przedsięwzięć.

2) Artykuł 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 nie zakłada, że dany plan lub program określa w sposób zupełny warunki ramowe dla udzielenia zezwoleń dla projektów.

38 — Wyrok z dnia 10 września 2015 r., Dimos, Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 47.

39 — Wyrok z dnia 10 września 2015 r., Dimos, Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 58.

3) Zarządzenie, które zawiera szereg przepisów dotyczących instalacji turbin wiatrowych, w tym środki bezpieczeństwa, kontroli, przywrócenia do stanu poprzedniego oraz środki odnoszące się do zabezpieczenia finansowego, a także określone w odniesieniu do obszarów planistycznych normy dotyczące poziomu hałasu, które to przepisy ustanawiają przynajmniej część warunków ramowych dla wydania zezwoleń administracyjnych dla urządzeń określonych w załączniku II pkt 3 lit. i) do dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, należy uznać za „plan lub program" w rozumieniu dyrektywy 2001/42.