



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 8 września 2016 r.¹

Sprawa C-444/15

**Associazione Italia Nostra Onlus
przeciwko
Comune di Venezia i in.**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalny sąd administracyjny dla Wenecji Euganejskiej, Włochy)]

Środowisko naturalne — Wpływ niektórych planów i programów na środowisko — Wysoki poziom ochrony środowiska na podstawie art. 191 TFUE i art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Konieczność oceny wpływu na środowisko na podstawie dyrektywy 2001/42/WE przy koniecznej ocenie skutków na podstawie dyrektywy 92/43/EWG — Wykładnia pojęcia „małych obszarów na poziomie lokalnym”

I – Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma na celu dalszą konkretyzację zakresu stosowania dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko² (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ”, SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko). Ponadto stwarza on Trybunałowi okazję do ponownego wypowiedzenia się, po dłuższym czasie, w przedmiocie celu Unii polegającego na dążeniu do wysokiego poziomu ochrony w dziedzinie polityki ochrony środowiska.
2. Spór w postępowaniu głównym dotyczy przedsięwzięcia budowlanego na weneckiej lagunie. Do tego celu została wprawdzie przeprowadzona ocena skutków na podstawie dyrektywy siedliskowej³, jednakże władze włoskie w ramach wstępnej oceny stwierdziły, że nie jest konieczna strategiczna ocena oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy SOOŚ, ponieważ dotknięty jest jedynie mały obszar na poziomie lokalnym, a przedsięwzięcie potencjalnie nie będzie powodować znaczącego wpływu na środowisko. W takim wypadku dyrektywa SOOŚ przewiduje, że nie trzeba przeprowadzać strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.
3. Sąd odsyłający ma przede wszystkim wątpliwości, czy ten wyjątek od obowiązku SOOŚ jest zgodny z wymaganym przez prawo Unii wysokim poziomem ochrony środowiska, co nasuwa interesujące pytania w szczególności co do kontroli sądowej tego celu polityki Unii.

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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 6, s. 157).

3 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102).

4. Pomocniczo sąd odsyłający wnosi o wykładnię przesłanek, na jakich na podstawie przepisu dyrektywy SOOŚ niektóre plany i programy, mimo że wymagają oceny według dyrektywy siedliskowej, mogą być zwolnione z przeprowadzenia ogólnej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Chodzi tu przede wszystkim o pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „małego obszaru na poziomie lokalnym”.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Prawo pierwotne

5. Artykuł 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (zwanego dalej „TFUE”) określa zasady polityki Unii w dziedzinie środowiska:

„Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”.

6. Artykuł 3 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej⁵ (zwanego dalej „TUE”) zawiera podobne określenie celu w kontekście ochrony środowiska:

„Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”.

7. Także art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁶ (zwanej dalej „kartą”) w odniesieniu do polityki w dziedzinie ochrony środowiska stanowi:

„Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”.

2. Dyrektywa siedliskowa

8. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje ocenę wpływu niektórych planów i programów na europejskie obszary ochrony:

„Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

4 — Dz.U. 2012, C 326, s. 47.

5 — Dz.U. 2008, C 115, s. 13.

6 — Dz.U. 2012, C 326, s. 391.

3. Dyrektywa SOOŚ

9. Motyw 10 dyrektywy SOOŚ odnosi się do jej związku z dyrektywą siedliskową:

„Wszystkie plany i programy [...] uznane za wymagające oceny zgodnie z dyrektywą [siedliskową] mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko i powinny z reguły być poddawane systematycznej ocenie wpływu na środowisko. W przypadku gdy dokumenty te określają wykorzystywanie małych obszarów na poziomie lokalnym lub stanowią niewielkie modyfikacje powyższych planów i programów, powinny być oceniane tylko wtedy, gdy państwa członkowskie stwierdzają, że mogą one powodować potencjalnie znaczący wpływ na środowisko”.

10. Jeden z zasadniczych celów dyrektywy SOOŚ, jak wynika z jej art. 1, polega na poddawaniu ocenie wpływu na środowisko (niektórych) planów i programów, które mogą powodować znaczący wpływ na środowisko w czasie ich przygotowania i przed ich przyjęciem. Ustanawia ona minimalne wymogi dotyczące przygotowania sprawozdania dotyczącego środowiska, przeprowadzenia procedury konsultacji, uwzględnienia wyników oceny wpływu na środowisko, jak również dostarczania informacji na temat decyzji przyjętej w wyniku przeprowadzenia oceny.

11. Wychodząc z założeń motywu 10 dyrektywy SOOŚ jej art. 3 określa zakres stosowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko:

„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 [wywierać] znaczący wpływ na środowisko.

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

a) [...]

b) które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy [siedliskowej].

3. Plany i programy określone w ust. 2, określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym [...] określonych w ust. 2, wymagają oceny wpływu na środowisko tylko w przypadku, gdy państwa członkowskie stwierdzają, że mogą one potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

4. [...]

5. Państwa członkowskie ustalają, czy plany i programy określone w ust. 3 i 4 mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, poprzez rozpatrywanie każdej sprawy na zasadzie jednostkowych przypadków lub poprzez wyszczególnienie rodzajów planów i programów, lub przez połączenie obu podejść. W tym celu państwa członkowskie w każdym przypadku uwzględniają odpowiednie kryteria określone w załączniku II dla zapewnienia objęcia niniejszą dyrektywą planów i programów o potencjalnym znaczącym wpływie na środowisko.

6. [...]”.

12. Załącznik II wymienia kryteria ustalania potencjalnego znaczenia wpływu na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ.

B – Prawo krajowe

13. Republika Włoska dokonała transpozycji dyrektywy SOOŚ do prawa krajowego poprzez Decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r. Przepis krajowy odpowiada brzmieniu dyrektywy, w szczególności nie zawiera też definicji pojęcia „małych obszarów na poziomie lokalnym”. Orzecznictwo krajowe wypracowało w tym celu progi wielkości na podstawie przestrzennego rozmiaru projektu, mianowicie, w wypadku projektów rozwoju obszarów miejskich, zasadniczo powierzchnię 40 ha, zaś w wypadku projektów w ramach istniejących obszarów miejskich – powierzchnię 10 ha.

III – Postępowanie główne i wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

14. Postępowanie główne dotyczy przedsięwzięcia budowlanego na weneckiej lagunie, na południowym krańcu zwanym „Ca’ Roman” znajdującej się tam wyspy Pellestrina. Spółka Società Ca’ Roman Srl planuje wzniesienie łącznie 42 budynków mieszkalnych na powierzchni ok. 3 ha. W bezpośrednim sąsiedztwie znajdują się obszary ochrony, które stanowią część europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000, ponieważ zostały wyznaczone jako specjalny obszar ochrony w celu ochrony dzikiego ptactwa w rozumieniu dyrektywy ptasiej lub jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty dla ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w rozumieniu dyrektywy siedliskowej.

15. Ocena skutków planu na podstawie przepisów krajowych wydanych w ramach transpozycji dyrektywy siedliskowej przyniosła wynik pozytywny, nałożyła jednak jednocześnie liczne ograniczenia w celu ochrony dotkniętych europejskich obszarów ochrony.

16. Właściwy organ administracyjny zbadał ponadto, czy należy przeprowadzić postępowanie w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na podstawie przepisów krajowych odpowiadających dyrektywie SOOŚ. Doszedł on przy tym do wniosku, że nie jest to konieczne. Nawet jeśli projekt budowlany dotyczył specjalnego obszaru ochrony i terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty i tym samym podlegał ocenie skutków na podstawie dyrektywy siedliskowej, to jednak według zasad włoskiego orzecznictwa obejmował on tylko „małe obszary na poziomie lokalnym”. Przedsięwzięcia na takich obszarach nie wymagają strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli nie wywierają znaczącego wpływu na środowisko. Z wywodów sądu odsyłającego wynika, że właściwe organy nie stwierdziły istnienia tej cechy.

17. Organizacja ochrony środowiska Associazione Italia Nostra Onlus (zwana dalej „Italia Nostra”) zaskarżyła to stanowisko do Tribunale amministrativo regionale del Veneto (regionalnego sądu administracyjnego dla Wenecji Euganejskiej). W związku z tym sąd ten przedłożył Trybunałowi na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE następujące pytania:

- „1) Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ, w części, w jakiej odnosi się on także do sytuacji wskazanej w ust. 2 lit. b) tego artykułu, jest ważny w świetle postanowień dotyczących ochrony środowiska w TFUE i w karcie praw podstawowych w zakresie, w jakim wyłącza on z systematycznego poddawania strategicznej ocenie środowiska plany i programy, które zostały uznane za wymagające oceny skutków na podstawie art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej?
- 2) W wypadku potwierdzenia ważności wskazanego przepisu, czy art. 3 ust. 2 i 3 dyrektywy SOOŚ w związku z motywem 10 tej dyrektywy, zgodnie z którym »wszystkie plany i programy uznane za wymagające oceny zgodnie z dyrektywą siedliskową mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko i powinny z reguły być poddawane systematycznej ocenie wpływu na środowisko«, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom takim jak uregulowanie krajowe, które w celu zdefiniowania pojęcia »małych obszarów na poziomie lokalnym« w art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ odnosi się do kryteriów o charakterze czysto ilościowym?

3) W wypadku odpowiedzi przeczącej na powyższe pytanie, czy art. 3 ust. 2 i 3 dyrektywy SOOŚ w związku z motywem 10 tej dyrektywy, zgodnie z którym »wszystkie plany i programy uznane za wymagające oceny zgodnie z dyrektywą siedliskową mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko i powinny z reguły być poddawane systematycznej ocenie wpływu na środowisko«, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom takim jak uregulowanie krajowe, które wyłącza z automatycznego i obligatoryjnego poddawania strategicznej ocenie środowiska wszystkie projekty rozwoju obszarów miejskich, nowe lub rozszerzone, o powierzchni do 40 ha, a także projekty zagospodarowania lub rozwoju terenów miejskich w ramach istniejących terenów miejskich o powierzchni do 10 ha, mimo że ze względu na potencjalny wpływ na tereny zostały uznane za wymagające oceny skutków na podstawie art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej?».

18. Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Comune di Venezia, Republika Włoska, Società Ca' Roman Srl oraz Italia Nostra przedstawiły uwagi na piśmie w przedmiocie tego wniosku prejudycjalnego. Nie złożono wniosku o przeprowadzenie rozprawy i Trybunał odstąpił od jej przeprowadzenia.

IV – Ocena prawna

19. Na wstępie należy pokrótce wyjaśnić kwestię dopuszczalności postępowania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (śródtytuł A), aby można było wyjaśnić pytanie o ważność art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ (śródtytuł B). Następnie zostaną przeanalizowane pytania dotyczące wykładni (śródtytuł C).

A – Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

20. Comune di Venezia i Società Ca' Roman uważają wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny. Są one zdania, że przedstawione pytania nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia, ponieważ obszar, którego dotyczy projekt, znajduje się poza obszarami chronionymi na podstawie dyrektywy siedliskowej i w związku z tym nie była konieczna ocena na podstawie art. 6 lub 7 tej dyrektywy. Artykuł 3 ust. 2 lit. b) oraz ust. 3 dyrektywy SOOŚ a priori nie znajduje zatem zastosowania do sporu.

21. W tym zakresie należy jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny – a prawidłowość tego ustalenia nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione⁷.

22. Przesłanki te nie są spełnione. W szczególności wydaje się prawdopodobne, że ocena skutków na podstawie dyrektywy siedliskowej, taka jak przedstawiona przez sąd odsyłający, jest konieczna dla niniejszego przedsięwzięcia, mimo że dotyczy ono bezpośrednio tylko jednego obszaru poza obszarem ochrony, ponieważ także przedsięwzięcia poza obszarami ochrony mogą mieć na nie wpływ. Ponadto

7 — Wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., KA Finanz, C-483/14, EU:C:2016:205, pkt 41 z dalszymi odesłaniami.

wykładnia prawa pierwotnego i dyrektywy SOOŚ ma związek z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, problem nie jest natury hipotetycznej, a sąd odsyłający dostarczył wszelkich informacji niezbędnych do udzielenia przydatnej odpowiedzi na postawione pytania. W tych okolicznościach należy uznać wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za dopuszczalny.

B – W przedmiocie pytania pierwszego

23. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający w istocie dąży do ustalenia, czy z przewidzianym przez europejskie prawo pierwotne i kartę praw podstawowych wysokim poziomem ochrony środowiska zgodne jest to, że nie wszystkie plany, dla których jest przeprowadzana ocena skutków na podstawie art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej, per se podlegają obowiązkowej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy SOOŚ.

1. Kontrola poziomu ochrony środowiska, wymaganego przez prawo Unii

24. Artykuł 191 ust. 2 TFUE zobowiązuje prawodawcę Unii do dążenia do wysokiego poziomu ochrony przy kształtowaniu polityki w dziedzinie środowiska, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Ten cel został ustanowiony także w art. 37 karty i w art. 3 ust. 3 zdanie drugie TUE.

25. Postanowień tych nie należy interpretować i badać niezależnie od siebie. Wyrażona jest w nich jednolita zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska⁸, której należy nadać szczególne znaczenie z uwagi na wielokrotne umocowanie w prawie Unii.

26. Kryterium, na podstawie którego należy zbadać indywidualny akt prawa Unii pod kątem jego zgodności z wymaganym na podstawie art. 191 ust. 2 TFUE poziomem ochrony środowiska Trybunał skonkretyzował w wyrokach *Safety Hi-Tech*⁹ i *Bettati*¹⁰, które dotyczyły zakazów wykorzystywania substancji zagrażających powłoce ozonowej.

27. Trybunał stwierdził w nich, że art. 191 TFUE przewiduje szereg celów, zasad i kryteriów, jakich musi przestrzegać prawodawca wspólnotowy w ramach realizacji polityki w dziedzinie środowiska. Ponieważ należy przy tym wyważyć określone cele i zasady, a stosowanie kryteriów jest złożone, kontrola sądowa a posteriori musi się ograniczyć do pytania, czy przesłanki te zostały ocenione oczywiście błędnie¹¹.

28. W odniesieniu do zdefiniowanego w art. 191 ust. 2 TFUE celu polityki Unii w dziedzinie środowiska polegającego na zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony Trybunał słusznie stwierdził ponadto, że zachowanie wysokiego poziomu ochrony niekoniecznie wymaga możliwie najwyższego poziomu ochrony w aspekcie technicznym¹². Wynika to już z brzmienia (tylko „wysoki” poziom ochrony), ale także z tego, że art. 193 TFUE zezwala państwom członkowskim na utrzymanie lub podjęcie jeszcze silniejszych środków ochrony.

8 — W odniesieniu do art. 37 karty zob. także wyjaśnienia do karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 27).

9 — Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r., C-284/95, EU:C:1998:352.

10 — Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r., C-341/95, EU:C:1998:353.

11 — Zobacz wyroki z dnia 14 lipca 1998 r.: *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, pkt 36 i nast.; *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, pkt 34 i nast.; wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r., *Grecja/Komisja*, C-86/03, EU:C:2005:769, pkt 88.

12 — Zobacz wyroki z dnia 14 lipca 1998 r.: *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, pkt 49; *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, pkt 47.

29. Bez wątpliwości, zakładając, że poziom może być tylko „wysoki” w porównaniu z innym, Trybunał w związku z przestrzeganiem wysokiego poziomu ochrony środowiska w przeszłości także oparł się na tym, jak dalece akty prawne Unii wykraczały poza ich międzynarodowe zobowiązania w zakresie ochrony środowiska¹³.

30. Taki poziom ochrony leżący ponad międzynarodowymi zobowiązaniami Unii można stwierdzić także w niniejszej sprawie. Właściwy Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹⁴ do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym¹⁵ nie zawiera szczególnych zasad dla przedsięwzięć, które ze względów ochrony przyrody wymagają szczególnej oceny.

31. Takie zewnętrzne porównanie jest jednak tylko częściowo odpowiednim kryterium. Podejście to musiałyby konsekwentnie uwzględniać szerszy wybór grup porównawczych lub odpowiadać na pytanie, czy te zobowiązania międzynarodowe ustanawiają wysoki, średni lub niski poziom ochrony środowiska.

32. Jednak przede wszystkim cel art. 191 ust. 2 TFUE nie wyczerpuje się w zwykłym wzmocnieniu kryteriów zewnętrznych. Wspiera on raczej stałe dążenie do większej i lepszej ochrony środowiska, nawet gdyby na świecie nie istniała wyższa ochrona. Poziom ochrony bowiem w każdym razie nie jest wyższy, gdy całkowicie bez trudności można osiągnąć jeszcze wyższy – czego oczywiście nie można mylić z wymogiem realizacji w każdych okolicznościach możliwie najwyższego technicznie poziomu ochrony.

33. Dla prawodawcy Unii przy kształtowaniu prawa ochrony środowiska wynika z tego nakaz polepszania ochrony środowiska przynajmniej tam, gdzie można to zrealizować z rozsądnym nakładem i nie sprzeciwiają się temu żadne uzasadnione interesy.

34. W związku z rozważaniami przedstawionymi w pkt 27 niniejszej opinii, w szczególności różnorodnością celów, do jakich słusznie może dążyć prawodawca Unii przy kształtowaniu ochrony środowiska, zasada wysokiego poziomu ochrony na podstawie art. 191 ust. 2 TFUE jest zatem wyraźnie naruszona, gdy nie można dostrzec żadnych uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się wyższemu poziomowi ochrony; „sprzeciwiają się” obejmuje przy tym na podstawie ogólnej unijnoprawnej zasady proporcjonalności przypadek, że waga takich interesów jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna do ewentualnego polepszenia poziomu ochrony.

35. Poniżej zbadam najpierw, czy poziom ochrony dyrektywy SOOŚ, a zwłaszcza zakres obowiązywania wytyczony przez art. 3 ust. 1 spełniają ten wymóg (śródtytuł 2), zanim zajmę się pytaniem, czy można przyjąć wyłączenie w drodze wyjątku ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planów i programów, które wymagają oceny na podstawie dyrektywy siedliskowej, w okolicznościach przewidzianych w dyrektywie SOOŚ (śródtytuł 3).

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

14 — (Dz.U. 2008, L 308, s. 35), przyjęty decyzją 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 z 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo w 1991 r. (Dz.U. 2008, L 308, s. 33).

15 — (Dz.U. 1992, C 104, s. 7), po propozycji 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 przyjęła tę konwencję w dniu 27 czerwca 1997 r. w drodze niepublikowanej decyzji Rady, która wydaje się pochodzić z dnia 15 października 1996 r. (zob. projekt pierwszej decyzji Rady w Dz.U. 1992, C 104, s. 5).

2. W przedmiocie poziomu ochrony dyrektywy SOOŚ w wymiarze ogólnym

36. W odniesieniu do dyrektywy SOOŚ należy najpierw zauważyć, że ma ona na celu ochronę środowiska nie poprzez materialne wymogi dla planów lub programów, lecz poprzez wymogi dotyczące procedur państw członkowskich w celu zidentyfikowania, opisanego i oszacowania wpływu na środowisko¹⁶.

37. Artykuł 191 ust. 2 TFUE dopuszcza przyjmowanie środków, które dotyczą jedynie określonych aspektów środowiska, o ile środki te przyczyniają się do utrzymania i ochrony środowiska oraz do poprawy jego jakości¹⁷. Do takiego określonego aspektu środowiska zaliczają się także uregulowania, które wyliczają tylko wymogi proceduralne, aby przyczynić się do ochrony środowiska poprzez kontrolę publiczną.

38. Te wymogi proceduralne mogą oczywiście wzmocnić ochronę środowiska tylko o tyle, o ile plany i programy w ogóle mają wpływ na środowisko. W tym kontekście art. 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ określa jej zakres stosowania i tym samym poziom ochrony: na jego podstawie strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko należy poddać (tylko) plany i programy, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko.

39. W kontekście zasady wysokiego poziomu ochrony nie wydaje się też zakazane wymaganie pewnego znaczenia potencjalnego wpływu na środowisko. W tym zakresie unikanie dodatkowego nakładu, który jest powiązany z realizacją strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla każdego planu i programu, który może mieć wpływ na środowisko tylko w nieznacznym zakresie, stanowi zgodny z prawem interes. Interes ten nie jest też oczywiście nieproporcjonalny do ograniczonego polepszenia ochrony środowiska, do jakiego doprowadziłaby strategiczna ocena oddziaływania na środowisko planów i programów, które potencjalnie mogą nie mieć znaczącego wpływu na środowisko.

3. W przedmiocie art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ w wymiarze szczególnym

40. Bazując na tym wniosku, można bez trudu zbadać, czy poziom ochrony wymagany na podstawie art. 191 ust. 2 TFUE nie został osiągnięty dlatego, że plany i programy, które wymagają oceny na podstawie dyrektywy siedliskowej, według przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ, a mianowicie, *gdy określają one tylko użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym i potencjalnie nie mogą powodować znaczącego wpływu na środowisko*, nie muszą podlegać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

41. W tym zakresie należy najpierw stwierdzić, że art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ pozostawia niezmienny poziom ochrony ustanowiony w art. 3 ust. 1. Na podstawie tego przepisu plany i programy, które podlegają ocenie na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, lecz określają użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym, podlegają bowiem ocenie wpływu na środowisko, gdy państwa członkowskie stwierdzą, że mogą one potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

42. W szczególności sformułowaniu zawartemu w art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ, że „państwa członkowskie [muszą stwierdzić]”, iż plany i programy mają taki wpływ, nie można w tym zakresie przypisać szczególnego znaczenia, ponieważ wyraża ono jedynie okoliczność właściwą tej dyrektywie, iż jest ona stosowana przez państwa członkowskie w konkretnym wypadku. Domniemany zakres uznania państw członkowskich jest jednak ograniczony wymogiem poddania ocenie wpływu na

16 — Zobacz podobnie motyw 9 dyrektywy SOOŚ oraz w przedmiocie dyrektywy OOŚ wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Leth, C-420/11, EU:C:2013:166, pkt 46.

17 — Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r., Bettati, C-341/95, EU:C:1998:353, pkt 43.

środowisko planów mogących potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, w szczególności ze względu na ich cechy, na ich wpływ i na obszary, na które mogą potencjalnie oddziaływać¹⁸. Aby stwierdzić, czy może mieć miejsce znaczący wpływ na środowisko, winny one przestrzegać, na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ, kryteriów załącznika II¹⁹.

43. Na tym polega różnica względem orzecznictwa przywołanego we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które kwestionuje transpozycję podobnych uregulowań dyrektywy OOS²⁰, ponieważ opiera się ono wyłącznie na progach lub na położeniu przedsięwzięć urbanizacyjnych poza obszarami zabudowanymi²¹. W tych wypadkach nie było bowiem oceny, czy nieobjęte przedsięwzięcia mimo to miały znaczący wpływ na środowisko.

44. Ponadto Rada słusznie podkreśla, że uregulowanie to nie podważa też poziomu ochrony dyrektywy siedliskowej. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ nie narusza zobowiązań na podstawie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

45. Ponieważ tym samym art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ nie obniża poziomu ochrony ustanowionego przez art. 3 ust. 1, zgodnie z wnioskiem wysnutym w śródtytułe 2 nie ma powodu, aby wątpić w zachowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska wymaganego przez art. 191 ust. 2 TFUE.

46. Italia Nostra podnosi ponadto zasadniczo, że wymaganemu poziomowi ochrony nie odpowiada okoliczność, iż ze względu na art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ plany i programy, które wymagają oceny skutków już na podstawie dyrektywy siedliskowej, jednocześnie niekoniecznie wymagają strategicznej oceny środowiska.

47. Prawdą jest, że na pierwszy rzut oka wydaje się to sprzeczne, bowiem możliwość znaczącego wpływu na europejski obszar ochrony, który jest przesłanką obowiązku przeprowadzenia oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, co do zasady odpowiada możliwości znaczącego wpływu w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ²².

48. Było zatem logiczne, aby ustanowić w art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ niewzruszalne domniemanie, że plany i programy, które wymagają oceny skutków na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zakładają także ocenę wpływu na środowisko na podstawie dyrektywy SOOŚ.

49. Jednocześnie możliwe są wypadki, w których istniejące uzasadnione ostatnie wątpliwości co do nieszkodliwości środka można bardzo łatwo usunąć poprzez ograniczoną ocenę na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, tak że na podstawie tej szczególnej oceny nie ma już wątpliwości, a zatem i wymogu oceny wpływu na środowisko na mocy dyrektywy SOOŚ. W tym wypadku uzasadniona jest rezygnacja z pełnej oceny wpływu na środowisko na podstawie dyrektywy SOOŚ. Bowiem nawet przy tym ograniczeniu plany i programy, które mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko, nadal jeszcze podlegają ocenie, jak wymaga tego art. 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ. Ze względów wskazanych w pkt 39 niniejszej opinii także art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ gwarantuje zatem poziom ochrony wymagany przez art. 191 ust. 2 TFUE.

18 — Wyroki: z dnia 22 września 2011 r., Valčiukienė i in., C-295/10, EU:C:2011:608, pkt 46; z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 46, 47. Zobacz także wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., L, C-463/11, EU:C:2013:247, pkt 38.

19 — Zobacz wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., L, C-463/11, EU:C:2013:247, pkt 31, 33, 39, 41.

20 — Obecnie 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 dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

21 — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymienia wyroki: z dnia 21 września 1999 r., Komisja/Irlandia, C-392/96, EU:C:1999:431, pkt 64–67; z dnia 16 marca 2006 r., Komisja/Hiszpania, C-332/04, niepublikowany, EU:C:2006:180, pkt 77–81.

22 — Zobacz moja opinia w sprawie Lesoochronárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:491, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo do dyrektywy OOS oraz motywy 10 dyrektywy SOOŚ.

50. To, czy w sprawie w postępowaniu głównym słusznie wykluczono znaczący wpływ na środowisko, nie podlega tu rozstrzygnięciu, a na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie podlega to też rozstrzygnięciu przez sąd krajowy, bowiem najwyraźniej nie zostały podniesione odpowiednie zarzuty. Zarazem okoliczność, że na przedsięwzięcie zostały nałożone liczne ograniczenia w celu ochrony wspomnianych wcześniej europejskich obszarów ochrony, budzi wątpliwości co do tego, że ocena na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mogłaby wyeliminować możliwość znaczącego wpływu na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ. Podobnie ma się rzecz, jeśli chodzi o wymogi dla przedsięwzięcia, które zostały ustanowione w ramach wstępnej oceny konieczności oceny wpływu na środowisko na podstawie dyrektywy SOOŚ.

51. Na pierwsze pytanie sądu odsyłającego należy zatem odpowiedzieć, że jego badanie nie wykazało nic, co mogłoby podważyć ważność art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ.

C – W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

52. Pytania drugie i trzecie dotyczą wykładni art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ, czyli przepisu, którego zasadnicza zgodność z prawem pierwotnym była przedmiotem pytania pierwszego²³. Należy wyjaśnić znaczenie sformułowania, że plany i programy wyłącznie „określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym”, które wprowadzie wymagają oceny na podstawie dyrektywy siedliskowej, nie podlegają jednak strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, jeżeli państwa członkowskie stwierdzą, że nie mogą one potencjalnie powodować znaczącego wpływu na środowisko.

53. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający w istocie dąży do ustalenia, czy ocena, czy plan lub program określa użytkowanie takiego małego obszaru na poziomie lokalnym, może zależeć wyłącznie od powierzchni projektu. W danym wypadku sąd odsyłający w trzecim pytaniu pyta o zgodność konkretnie zastosowanego we Włoszech progu uzależnionego od powierzchni (40 ha lub 10 ha) z dyrektywą. Na oba pytania można odpowiedzieć łącznie.

54. W tym zakresie należy najpierw stwierdzić, że kwalifikacja planu lub programu jako środka, który określa użytkowanie małego obszaru na poziomie lokalnym, ma dwie przesłanki: po pierwsze użytkowanie małego obszaru, po drugie określenie na poziomie lokalnym. Poniżej rozpatrzę najpierw drugie kryterium – poziom lokalny.

1. Określenie na poziomie lokalnym

55. Kryterium poziomu lokalnego pojawia się w dyrektywie SOOŚ jeszcze raz w innym miejscu, mianowicie w art. 2 lit. a) tiret pierwsze przy definicji lub kwalifikacji planów i programów, które wchodzi w zakres stosowania dyrektywy. Tam poziom lokalny, jak i poziom regionalny i krajowy został użyty do określenia potencjalnie właściwych organów w zakresie planowania lub zezwoleń.

56. Wprawdzie w art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ brak jest wyraźnej wskazówki, że także tutaj poziom lokalny oznacza poziom administracyjny. To w pozostałym zakresie równobrzmiące sformułowanie, jak i kontekst systematyczny sugerują jednak, że pojęciu w art. 3 ust. 3 nadane jest takie samo znaczenie jak w art. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy. Kwalifikacja planu lub programu jako środka w celu użytkowania obszaru na poziomie lokalnym wymaga zatem, aby wchodził on w zakres właściwości lokalnych – w odróżnieniu od regionalnych i krajowych – organów w zakresie planowania lub zezwoleń.

23 — Zobacz śródtytuł B powyżej.

57. Jako odpowiedź na pytanie drugie sądu odsyłającego wynika z tego, że uregulowanie, które do celów definicji planów i programów „[określających] użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym” opiera się wyłącznie na powierzchni planu, nie jest zgodne z art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ. Ponieważ środek sporny w postępowaniu głównym według wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został wydany przez miasto Wenecję, nie można jednak wykluczyć, że chodzi o środek na poziomie lokalnym.

2. Użytkowanie małego obszaru

58. Jeżeli lokalne organy są właściwe, do celów zastosowania art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ należy z kolei zbadać, czy plan określa wyłącznie użytkowanie małego obszaru.

59. Biorąc pod uwagę pytanie drugie sądu odsyłającego, należy w tym zakresie najpierw stwierdzić, że kryterium wielkości obszaru może stanowić tylko powierzchnia bezpośredniego obszaru planu, niezależnie od wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Przemawia za tym już naturalne znaczenie słowa „obszar”. Podejście systematyczne wskazuje również, że art. 3 ust. 3 odnosi się wyłącznie do obszaru, którego *użytkowanie określa* plan, przy czym zostało wybrane węższe sformułowanie niż w innych miejscach dyrektywy, które odnoszą się do wszystkich obszarów, na jakie (potencjalnie) *ma wpływ* przedsięwzięcie lub jego skutki²⁴. To także przemawia za jednym kryterium powierzchni bezpośredniego obszaru planu.

60. Także rozważania celowościowe przynajmniej nie sprzeciwiają się proponowanemu tutaj podejściu, które jest oparte wyłącznie na powierzchni. Konkretny przepis, zgodnie z którym plany i programy określające użytkowanie małych obszarów podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko tylko z zastrzeżeniem wstępnej oceny, czy możliwy jest znaczący wpływ na środowisko, w szczególności nie służy w pierwszym rzędzie zagwarantowaniu możliwie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Gdyby stanowiło to jedyny cel normy, nie byłby konieczny wyjątek od uregulowania w art. 3 ust. 2 lit. b) przez art. 3 ust. 3. Wówczas wszystkie plany i programy, które podlegają ocenie na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zostałyby dodatkowo poddane strategicznej ocenie i tym samym ewentualnie zostałyby zagwarantowany nieznacznie wyższy poziom ochrony.

61. Przełamanie automatycznego przekładania się oceny skutków na podstawie dyrektywy siedliskowej na strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko na rzecz wstępnej oceny służy raczej w pierwszym rzędzie unikaniu zbędnych nakładów i przyspieszeniu postępowania. Do tego celu stosowna jest wielkość powierzchni jako kryterium rozdzielenia planów, które zawsze wymagają oceny, i planów, przy których najpierw przeprowadzana jest wstępna ocena: nawet jeśli niewątpliwie w wymiarze przestrzennym istnieją małe plany i programy, które mają znaczący wpływ na środowisko²⁵ (i dla których w konsekwencji należy przeprowadzić także strategiczną ocenę na podstawie art. 3 ust. 3), z jednej strony można systematycznie założyć, że większe środki w każdym razie wywierają silniejszy wpływ na środowisko niż porównywalne mniejsze plany i z tego względu wstępna ocena większych środków często byłaby zbędna. Z drugiej strony, ponieważ określenie wielkości przestrzeni nie oznacza istotnych dodatkowych nakładów, może ono skutecznie ograniczyć nakłady, nie zagrażając przy tym realizacji ogólnego celu dyrektywy polegającego na stworzeniu wczesnej procedury sprawdzającej dla aktów prawnych mogących potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko²⁶.

62. Powstaje zatem kolejne pytanie, do jakiej wielkości przestrzeni obszary należy uważać za „małe”.

24 — Zobacz art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ oraz lit. c) i d) załącznika I i pkt 2 załącznika II do tej dyrektywy.

25 — Zobacz wyrok z dnia 21 września 1999 r., Komisja/Irlandia, C-392/96, EU:C:1999:431, pkt 66 i nast. do dyrektywy OOS.

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

63. W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, że prawodawca Unii odstąpił od określenia konkretnego progu wielkości. Państwom członkowskim przysługuje więc zakres swobodnego uznania przy określaniu takich progów. Zakres ten jest ograniczony wyłącznie najwyższą granicą tego, co zgodnie ze zwykłym życiowym wyobrażeniem może jeszcze być określone jako „mały” obszar.

64. Ponadto należy uwzględnić, że obszar może zostać zakwalifikowany jako mały tylko wtedy, gdy dla dokonania porównania przyjęto punkt odniesienia.

65. Jako punkt odniesienia moim zdaniem zasadniczo wchodzi w grę trzy obszary: całe terytorium Unii, tak że można określić konkretną „małą” powierzchnię obowiązującą dla wszystkich państw członkowskich, powierzchnia danego państwa członkowskiego oraz wreszcie powierzchnia, która należy do właściwości danego lokalnego poziomu administracyjnego.

66. Ponieważ kryterium użytkowania małych obszarów jest wymagane dodatkowo obok wymogu określenia na poziomie lokalnym, dodatkowo go ograniczając, uzasadnione jest oparcie się na powierzchni nadzorowanej przez dany lokalny podmiot administracji jako właściwy punkt odniesienia. To, co należy uważać za małe na obszarze całego państwa członkowskiego czy nawet Unii, z reguły byłoby bowiem większe niż zakres właściwości lokalnego poziomu administracyjnego.

67. Z tym wiąże się, że to, co jest uważane za mały obszar, zależy od podziału kompetencji i kształtu poziomów lokalnych i (w odróżnieniu od nich) regionalnych w państwach członkowskich. Jest to jednak konieczny, jeśli nie wręcz pożądany skutek braku harmonizacji lub konkretyzacji w art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ i jednocześnie uwzględnienia poziomu lokalnego.

68. W tych ramach jako wartość orientacyjna jawi się powierzchnia stanowiąca najwyżej 5% obszaru właściwości danego lokalnego poziomu administracyjnego jako to, co zgodnie ze zwykłym życiowym wyobrażeniem może jeszcze zostać uznane za „mały” obszar. Przy szczególnie dużych samorządach terytorialnych co do zasady nie można jednak osiągnąć tej wartości orientacyjnej.

V – Wnioski

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

- 1) Badanie pytania pierwszego nie wykazało nic, co mogłoby podważyć ważność art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.
- 2) Stosowanie art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 oprócz użytkowania małego obszaru zakłada, że plan lub program wchodzi w zakres właściwości lokalnych organów. Przepis ten sprzeciwia się zatem uregulowaniu, które uzależnia ustalenie, czy plan lub program określa użytkowanie małego obszaru na poziomie lokalnym, wyłącznie od powierzchni obszaru planu.
- 3) Plan lub program nie określa też użytkowania małego obszaru na podstawie art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42, jeżeli dany obszar przekracza wartość orientacyjną wynoszącą 5% powierzchni obszaru właściwości danego lokalnego poziomu administracyjnego.