



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 25 stycznia 2018 r.¹

Sprawa C-671/16

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Groupe d'Animation du Quartier Européen de la Ville de Bruxelles ASBL,
Association du Quartier Léopold ASBL,
Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL,
Pierre Picard,
David Weytsman
przeciwko
Région de Bruxelles-Capitale**

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

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Plany i programy – Definicja – Strefowe regionalne rozporządzenie urbanistyczne

I. Wprowadzenie

1. Para pojęciowa „plany i programy” ma centralne znaczenie dla określenia zakresu zastosowania dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko² (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ” [w orzecznictwie i w piśmiennictwie używa się również określenia „dyrektywa SEA”], przy czym „SOOŚ” oznacza „strategiczną ocenę środowiska”). Wprawdzie Trybunał niedawno doprecyzował wykładnię tej pary pojęciowej³, jednak, jak pokazuje przykład sprawy Thybaut i in. (C-160/17), w której dzisiaj również przedstawiam opinię, wciąż występują kwestie, które wymagają wyjaśnienia w tym kontekście.

2. Przedmiotem niniejszej sprawy jest strefowe regionalne rozporządzenie urbanistyczne, które zawiera określone wymogi względem wykonania prac budowlanych w europejskiej dzielnicy Brukseli. Jednak Belgia korzysta z niniejszego postępowania zwłaszcza w celu żądania wyłączenia zastosowania dyrektywy SOOŚ w odniesieniu do ogólnych regulacji o charakterze ustawopodobnym.

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 27 października 2016 r., D'Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 49).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Cele dyrektywy SOOŚ wynikają przede wszystkim z jej 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”.

4. Plany i programy zdefiniowane zostały w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ:

„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”.

5. Przedmiotem rozważań w niniejszym postępowaniu jest w szczególności obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny środowiska na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a):

„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 [OOŚ]⁴ [...]”.

B. Prawo krajowe

6. Artykuły 88 i 89 Code bruxellois de l'aménagement du territoire (brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej) regulują przedmiot i sposób wydawania rozporządzeń urbanistycznych.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

7. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika ze skargi Inter-Environment Bruxelles i in. na zarządzenie rządu Région de Bruxelles-Capitale (regionu stołecznego Bruksela, Belgia) z dnia 12 grudnia 2013 r. dotyczące zezwolenia na strefowe regionalne rozporządzenie urbanistyczne, jak również dokumentacji dotyczącej wniosku o zaświadczenia urbanistyczne oraz zezwolenia dla obszaru Rue de la Loi i jej okolicy.

⁴ 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. 2012, L 26, s. 1), zmieniona w niektórych aspektach dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

8. Regionalne rozporządzenia urbanistyczne, zwane „strefowymi”, określają zasadniczo dla danej dzielnicy (strefy) normy mające zastosowanie do obiektów budowlanych (wysokość, kształt bryły, dostosowanie do sąsiedztwa, powierzchnia budowlana, zadaszenie, anteny), do przestrzeni niezabudowanych (minimalne powierzchnie, warunki zagospodarowania) oraz do przestrzeni otwartych (publicznych). Te przepisy szczególne zastępują w odniesieniu dla danej dzielnicy ogólne przepisy zawarte w regionalnym (podstawowym) rozporządzeniu urbanistycznym.

9. W dniu 12 grudnia 2013 r. rząd regionu stołecznego Bruksela przyjął zaskarżone w niniejszej sprawie rozporządzenie.

10. W tym samym dniu rząd ów przyjął również zarządzenie dotyczące realizacji projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mającego na celu określenie kształtu zabudowy dla Rue de la Loi i jej okolicy w dzielnicy europejskiej. Plan ten ustanawia w szczególności podział na mieszkania, biura, sklepy, hotele oraz obiekty użytku zbiorowego lub obiekty użyteczności publicznej. Dotyczy on również organizacji ruchu drogowego tego obszaru, parkowania i dojazdu do niego. Zarządzenie to było przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, która została oddalona mocą innego wyroku Conseil d'État (rady stanu, Belgia) z dnia 14 grudnia 2016 r.

11. W ramach niniejszego postępowania Conseil d'État (rada stanu) kieruje do Trybunału następujące pytanie:

„Czy art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że włącza on do pojęcia »planów i programów« przyjęte przez organ regionalny rozporządzenie urbanistyczne:

- które zawiera mapę określającą ograniczony do jednej dzielnicy obszar jego obowiązywania oraz wyznaczającą na tym obszarze poszczególne pojedyncze miejsca, do których mają zastosowanie odrębne normy w odniesieniu do usytuowania i wysokości wznoszonych obiektów budowlanych; i
- które przewiduje również szczegółowe przepisy w zakresie zagospodarowania stref znajdujących się w otoczeniu budynków, jak również szczegółowe wytyczne w sprawie przestrzennego stosowania niektórych zasad, ustalone z uwzględnieniem ulic, linii prostych wyznaczonych prostopadle do tych ulic oraz odległości w stosunku do linii zabudowy tych ulic; i
- które realizuje cel polegający na przebudowie danej dzielnicy; i
- które ustala zasady w zakresie wymaganej dokumentacji dotyczącej wniosków o wydanie zezwolenia budowlanego podlegających ocenie wpływu na środowisko w tej dzielnicy?”.

12. Uwagi na piśmie przedstawiły Inter-Environment Bruxelles i in., Królestwo Belgii, Republika Czeska oraz Komisja Europejska. Z wyjątkiem Republiki Czeskiej wszyscy ci uczestnicy oraz Królestwo Danii przedstawiли swoje stanowisko na rozprawie w dniu 30 listopada 2017 r., której przedmiotem było niniejsze postępowanie, jak również sprawa C-160/17, Thybaut i in.

IV. Ocena prawna

13. Conseil d'État (rada stanu) zmierza do ustalenia, czy sporne strefowe rozporządzenie urbanistyczne należy traktować jako plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

14. W tym względzie należy najpierw krótko odnieść się do „definicji” planów i programów wynikającej z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, a następnie do wykładni tej pary pojęciowej dokonanej przez Trybunał. Na tej podstawie będzie można udzielić wskazówek w kwestii tego, czy sporne rozporządzenie urbanistyczne należy traktować jako plan lub program zgodny z tym przepisem, a na koniec należy odnieść się do zarzutów, które zwłaszcza Belgia kieruje pod adresem orzecznictwa Trybunału.

A. Odnośnie do art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ

15. Zgodnie z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ para pojęciowa „plany i programy” odnosi się do planów i programów oraz ich modyfikacji, które, *po pierwsze*, zostały przygotowane lub przyjęte przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub zostały przygotowane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd w drodze przewidzianej przez procedurę legislacyjną, oraz *po drugie*, muszą być wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

16. Zdaniem skarżących obie te przesłanki są w niniejszej sprawie bezsporne. Rozporządzenie urbanistyczne zostało wydane przez organ regionalny, mianowicie rząd regionu stołecznego Bruksela. Jeśli chodzi o drugą przesłankę, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wprowadzie nie zawiera żadnej wskazówki co do obowiązku wydania rozporządzenia urbanistycznego, jednak wystarczy, że środek uregulowany jest w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych, które określają organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania⁵. Przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym art. 88 i 89 brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej zawierają stosowne regulacje dotyczące rozporządzeń urbanistycznych.

17. Tym samym sporne rozporządzenie urbanistyczne spełnia przesłanki z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

B. W przedmiocie wykładni pary pojęciowej „plany i programy” w świetle wyroku D’Oultremont i in.

18. W istocie Conseil d’État (radzie stanu) nie chodzi o art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, ale o to, czy istnieją dalsze przesłanki istotne dla oceny, czy środek taki jak sporne strefowe regionalne rozporządzenie urbanistyczne jest planem lub programem.

19. Przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie należy zacząć od kwestii, że ocena oddziaływania na środowisko, jak pokazuje motyw 4 dyrektywy SOOŚ, jest ważnym narzędziem służącym do uwzględniania aspektów środowiskowych w procesie przygotowywania i przyjmowania niektórych planów i programów⁶. Odróżnienie pary pojęciowej „plany i programy” od innych środków niemieszczących się w przedmiotowym zakresie stosowania dyrektywy powinno ponadto zostać dokonane w świetle konkretnego celu wyrażonego w art. 1 tej dyrektywy, polegającego mianowicie na poddawaniu planów i programów, które mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko, ocenie wpływu na środowisko⁷. Ponadto, mając na uwadze cel dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, przepisy wyznaczające zakres stosowania tej dyrektywy, w szczególności te zawierające definicje objętych przez nią aktów, należy interpretować rozszerzająco⁸.

20. Dotychczasowe orzecznictwo zasadniczo dotyczyło planów i programów, co do których w grę wchodziła ocena wpływu na środowisko zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. Zgodnie z tą regulacją ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów, które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów

5 Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 31).

6 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 38).

7 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 39).

8 Wyroki: z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 37); z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 50); z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 40).

zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego *projektów* objętych dyrektywą OOS. Ponadto ramy dla przyszłych zezwoleń na inwestycje, które nie podlegają dyrektywie OOS, mogą zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOS nakładać obowiązek sporządzenia oceny wpływu na środowisko⁹.

21. Ustalenie ram dla późniejszych decyzji jest charakterystyczne dla środków, które stanowią część hierarchii norm. Przy czym wymogi dotyczące tych decyzji są tym bardziej konkretyzowane, im bardziej środek zbliża się do ostatecznej decyzji w sprawie konkretnego przypadku, na przykład pozwolenia na budowę. Jednocześnie jednak w przypadku decyzji w konkretnym przypadku ewentualne uprawnienia dyskrejonalne są już z reguły ograniczone przez środki nadrzędne, w przypadku pozwolenia na budowę choćby regulacjami dotyczącymi możliwej zabudowy oraz sposobu wykorzystania określonych przestrzeni. W tym hierarchicznym modelu dyrektywa SOOS ma gwarantować, że regulacje mogące wywierać znaczący wpływ na środowisko mogą zostać przyjęte dopiero wówczas, gdy skutki te zostaną poddane ocenie¹⁰.

22. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę wyrok Trybunału D’Oultremont i in. W świetle tego orzeczenia para pojęciowa „plany i programy” dotyczy „każdego aktu [...], który ustanawia znaczący zestaw kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do zezwolenia oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć mogących potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, przy czym akt ten określa reguły i procedury kontrolne mające zastosowanie do danego sektora”¹¹.

23. Taka wykładnia pary pojęciowej „plany i programy” w wyroku D’Oultremont i in. z jednej strony ma na celu zagwarantowanie w ramach hierarchii norm oceny wpływu na środowisko wymogów, które wywierają znaczący wpływ na środowisko. Z drugiej strony, rozumiana jako regulacja *de minimis*, ma ona zapobiegać temu, aby już oddzielne określenie poszczególnych kryteriów czy norm czyniło ocenę wpływu na środowisko konieczną.

24. Z tego względu Dania podkreśla, że znaczący zestaw kryteriów i szczegółowych zasad wymaga istnienia większej ilości regulacji i że regulacje te powinny mieć pewien ponadto ciężar gatunkowy.

25. Jednak *ilościowe* podejście, które koncentruje się na liczbie owych regulacji, uważam za nieprzekonujące. Ponadto Trybunał podkreślił również, że należy unikać możliwych strategii obejścia obowiązków ustanowionych w dyrektywie OOS, które mogłyby prowadzić do podziału środków i w ten sposób do zmniejszenia skuteczności (*effet utile*) tej dyrektywy¹².

26. Konkretyzacja kryterium „znaczącego zestawu” powinna w konsekwencji orientować się wobec tego *jakościowo* względem szczególnego celu ustanowionego w szczególności w art. 1 dyrektywy SOOS, zgodnie z którym plany i programy, które potencjalnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko, należy poddać ocenie wpływu na środowisko¹³.

9 Dla pełności wyводу należy jednak przypomnieć, że istnieje przynajmniej jeszcze jeden obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko planów i programów, który nie jest zależny od wyrażenia zezwolenia na projekt, mianowicie art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOS. Zgodnie z tym przepisem kontroli muszą zostać poddane plany i programy, które podlegają znacznie szczególnej ocenie skutków oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 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) obejmującej jedynie część wpływu na środowisko.

10 Projekt dyrektywy Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [COM(96) 511 wersja ostateczna, s. 6]. Zobacz podobnie moje opinie: w sprawach połączonych *Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 i C-110/09; EU:C:2010:120, pkt 31, 32); z dnia dzisiejszego w sprawie *Thybaut i in.* (C-160/17, pkt 42, 43).

11 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., *D’Oultremont i in.* (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 49).

12 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., *D’Oultremont i in.* (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 48).

13 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 40); z dnia 22 marca 2012 r., *Inter-Environnement Bruxelles i in.* (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 30); z dnia 27 października 2016 r., *D’Oultremont i in.* (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 39).

27. Regulację ustalającą kryteria i szczegółowe zasady odnoszące się do zezwolenia oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć mogących potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko należy zatem postrzegać jako znaczący zestaw, a tym samym jako plan lub program, jeśli ten wpływ na środowisko wywierany przez inwestycje wynika właśnie z odnośnych kryteriów i szczegółowych zasad. Jednak w wypadku, gdy ustalone kryteria i szczegółowe zasady nie mogą wywierać znaczącego wpływu na środowisko, kryterium znaczącego zestawu nie jest spełnione, a tym samym nie są też spełnione kryteria planu lub programu.

28. W przypadku dokonania oceny, czy chodzi o plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, należy zatem zbadać, czy ustalenie danego środka może wywierać znaczący wpływ na środowisko.

C. W przedmiocie stosowania kryteriów dla „planów i programów”

29. W spornym przypadku na Conseil d'État (radzie stanu) spoczywałby obowiązek sprawdzenia, czy sporne strefowe rozporządzenie urbanistyczne spełnia ustalone powyżej kryteria.

30. W ramach tej kontroli znaczenie miałaby okoliczność, że strefowe rozporządzenie urbanistyczne zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym obejmuje w szczególności regulacje odnośnie do lokalizacji i wysokości budowli, jak również specyficznego przeznaczenia ukształtowania stref położonych wokół budynków, i w sumie ma na celu przekształcenie odnośnej dzielnicy. W zależności od tego, w jaki sposób owe kryteria i szczegółowe zasady zostały zdefiniowane, mogą one mieć znaczący wpływ na środowisko miejskie, choćby na lokalny klimat i różnorodność biologiczną.

31. Nie można natomiast na pierwszy rzut oka stwierdzić, na ile mogą wpływać na środowisko regulacje dotyczące zakresu wymaganej dokumentacji dotyczącej wniosków o wydanie zezwolenia budowlanego, podlegające ocenie wpływu na środowisko w tej dzielnicy.

D. W przedmiocie zarzutów Belgii

32. Belgia podnosi, że sporne strefowe rozporządzenie urbanistyczne nie może być traktowane jako „plan lub program” choćby z tego powodu, że stanowi ono ogólną regulację o charakterze ustawowym.

33. W rzeczy samej, nie można wykluczyć, że wszystkie kryteria wynikające z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ są spełnione nawet w przypadku ustawy zaproponowanej przez rząd państwa członkowskiego i uchwalonej przez parlament. Również ustawa uregulowana jest bowiem w krajowych przepisach prawa, mianowicie w konstytucji, która określa właściwe „organy” i procedurę legislacyjną dla przyjęcia ustawy.

34. Należy jednak przypomnieć, że Trybunał zasadnie dokonał kategorycznego odrzucenia wyłączenia z zakresu pary pojęciowej „plany i programy” zarówno aktów normatywnych o charakterze ustawodawczym, jak analogię do kategorii wynikających z konwencji z Aarhus¹⁴ i protokołu z Kijowa¹⁵ w drodze analogii. Po pierwsze, akty normatywne o charakterze ustawodawczym są w sposób dosłowny

14 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus z 1998 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 4), przyjęta mocą decyzji Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

15 Protokół z 2003 r. 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. 35), przyjęty w drodze decyzji Rady 2008/871/WE z dnia 20 października 2008 r., (Dz.U. 2008, L 308, s. 33).

częścią definicji art. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy SOOŚ¹⁶, a po drugie, dyrektywa SOOŚ różni się od konwencji z Aarhus i protokołu z Kijowa, ponieważ nie zawiera ona przepisów szczególnych, które odnoszą się do polityk lub też do ogólnych uregulowań, a które wymagałyby odgraniczenia od „planów i programów”¹⁷.

35. Nie przekonuje również postulat Belgii, aby parę pojęciową „plany i programy” poddać bardziej ścisłej wykładni niż w wyroku w sprawie D’Oultremont i in.

36. W rezultacie Belgia zmierza przede wszystkim do objęcia tym pojęciem konkretnych programów administracji publicznej, za pomocą których organy administracyjne stawiają sobie konkretne cele i określają zarówno instrumenty podlegające zastosowaniu, jak i ramy czasowe.

37. Postulatowi temu należy przeciwstawić fakt, że para pojęciowa „plany i programy” mieści w swoim zakresie właśnie nie tylko programy, lecz także plany. Te ostatnie mogą zostać co najwyżej bardzo pośrednio zintegrowane z koncepcją programową Belgii, ponieważ z reguły mają za zadanie kierować nie tylko działaniem organów administracyjnych, lecz przede wszystkim – nawet jeśli jedynie pośrednio poprzez przesłanki wydania zezwoleń – działaniem podmiotów prywatnych. Widoczne jest to w szczególności również na przykładzie art. 3 ust. 2 lit. a) oraz art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ. W obydwu powyższych wariantach obowiązku przeprowadzenia oceny przedmiotem oceny nie są w pierwszym rzędzie programy, ale każdorazowo ramy ustalone dla wydania zezwolenia na inwestycje. Celem dyrektywy SOOŚ jest bowiem zagwarantowanie przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko wymogów planowych istotnych dla inwestycji objętych dyrektywą SOOŚ¹⁸.

38. Wreszcie, Belgia podnosi wynikający z orzecznictwa Trybunału brak pewności prawnej, ponieważ orzecznictwo to obejmuje wiele ogólnych regulacji, które zostały wydane po upływie terminu implementacji dyrektywy SOOŚ bez przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko.

39. Ten stan braku pewności został jednak przynajmniej częściowo zniwelowany zeszłorocznym wyrokiem Association France Nature Environnement, który pozwala sądom krajowym pod pewnymi warunkami utrzymać skutki środków wydanych z naruszeniem dyrektywy SOOŚ¹⁹.

40. Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że zarzuty podnoszone przez Belgię są bezzasadne.

41. Chciałabym jednak zaznaczyć, że orzecznictwo Trybunału prawdopodobnie rozszerzyło zakres zastosowania dyrektywy SOOŚ bardziej, niż prawodawca rzeczywiście zamierzał i niż państwa członkowskie mogły być przewidzieć. Wynika to jednak moim zdaniem nie z definicji pary pojęciowej „plany i programy”, lecz z wykładni przesłanki zawartej w art. 2 lit. a) tiret drugie, zgodnie z którą owe plany i programy muszą zostać stworzone na podstawie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych.

42. Jak wspomniałam powyżej, dla spełnienia tej przesłanki jest wystarczające, jeżeli środek uregulowany jest w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych, które określają organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania²⁰. Dlatego wprowadzenie raczej rzadko spotykanego zobowiązania do wydania danego środka nie jest konieczne, lecz wystarczy, by został on oddany do dyspozycji jako instrument. Znacznie rozszerza to zakres zobowiązania do przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko. Jak wykazałam powyżej, taka wykładnia opierająca się na zasadnym celu

16 Wyroki: 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); z dnia 27 października 2016 r. D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 52).

17 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 53).

18 Zobacz odesłania w przypisie 10 powyżej.

19 Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

20 Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 31).

przeprowadzenia wyczerpującej oceny wpływu na środowisko²¹ jest sprzeczna z wyraźną wolą prawodawcy²². Z tego powodu Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) poddał ją ostrej krytyce²³, jednak nie skierował do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

43. Orzecznictwo to nie jest jednak kwestionowane ani przez niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani przez uczestników postępowania. Dlatego Trybunał w niniejszym postępowaniu nie powinien z własnej inicjatywy podejmować się jego rewizji, lecz powinien zastosować tę możliwość w bardziej właściwym przypadku.

V. Wnioski

44. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

W ramach dokonywania kontroli, czy występuje plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, należy zbadać, czy jest prawdopodobne, że regulacje dotyczącego danego środka mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko.

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

22 Moja opinia w sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2011:755, pkt 18, 19).

23 HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, pkt 175–189.