



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 czerwca 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Artykuł 3 – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Regionalne rozporządzenie urbanistyczne dotyczące dzielnicy europejskiej Brukseli (Belgia)

W sprawie C-671/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 grudnia 2016 r., w postępowaniu:

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,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Rosas, C. Toader (sprawozdawca), A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 listopada 2017 r.,

* Język postępowania: francuski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu 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 oraz w imieniu P. Picarda i D. Weytsmana przez J. Sambon, avocat,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs, L. Van den Broeck i J. Van Holm, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Coenraetsa i L. Thommès, avocats,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vlácilu i L. Dvořakovu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Nymanna-Lindegrena, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Thirana i C. Zadrę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. 2001, L 197, s. 30 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 6, s. 157; zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy 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, zgrupowanymi w „Coordination Bruxelles-Europe” oraz Pierre’em Picardem i Davidem Weytsmanem a Région de Bruxelles-Capitale (regionem stołecznym Bruksela, Belgia) w przedmiocie ważności arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013, approuvant le règlement régional d’urbanisme zoné et la composition du dossier de demande de certificat et de permis d’urbanisme pour le périmètre de la rue de la Loi et ses abords (zarządzenia rządu tego regionu z dnia 12 grudnia 2013 r. dotyczącego zezwolenia na strefowe regionalne rozporządzenie urbanistyczne, jak również dokumentacji dotyczącej wniosku o zaświadczenia urbanistyczne oraz zezwolenia dla obszaru rue de la Loi i jej okolic, *Moniteur belge* z dnia 30 stycznia 2014 r., s. 8390, zwanego dalej „zaskarżonym zarządzeniem”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem 4 dyrektywy SOOŚ:

„Ocena wpływu na środowisko jest ważnym narzędziem służącym do uwzględnienia aspektów środowiskowych w procesie przygotowania i przyjmowania niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko w państwach członkowskich, ponieważ zapewnia, że taki wpływ planów i programów jest brany pod uwagę w czasie przygotowania tych dokumentów i przed ich przyjęciem”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Cele”, przewiduje:

„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 [zrównoważonego] 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”.

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- a) »plany i programy« oznaczają plany i programy, w tym współfinansowane przez [Unię] 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;
- b) »ocena wpływu na środowisko« oznacza przygotowanie sprawozdania dotyczącego środowiska, przeprowadzenie konsultacji, uwzględnienie sprawozdania dotyczącego środowiska i wyników konsultacji przy podejmowaniu decyzji i dostarczenie informacji na temat decyzji zgodnie z art. 4–9.

[...]”.

6 Zgodnie z art. 3 dyrektywy SOOŚ, zatytułowanym „Zakres”:

„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 [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)]; lub

[...]”.

7 Artykuł 5 dyrektywy SOOŚ, zatytułowany „Sprawozdanie dotyczące środowiska”, stanowi w ust. 3:

„Odpowiednie dostępne informacje na temat wpływu na środowisko, wynikającego z planów i programów, oraz otrzymane na innych poziomach procesu decyzyjnego lub poprzez inne prawodawstwo wspólnotowe mogą być wykorzystywane do dostarczenia informacji określonych w załączniku I”.

8 Artykuł 6 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Konsultacje”, stanowi:

„1. Projekt planu lub programu i sprawozdanie dotyczące środowiska przygotowane zgodnie z art. 5 zostają udostępnione organom określonym w ust. 3 niniejszego artykułu oraz społeczeństwu.

2. Organy określone w ust. 3 oraz społeczeństwo określone w ust. 4 mają odpowiednio wczesną i realną możliwość, we właściwych ramach czasowych, wyrażenia swojej opinii o projektach planów i programów oraz towarzyszącym im sprawozdaniu dotyczącym środowiska przed przyjęciem planu lub programu lub poddaniem go procedurze ustawodawczej.

3. Państwa członkowskie wyznaczają organy, które mają być konsultowane, a które ze względu na swoje szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska są potencjalnie zainteresowane wpływem na środowisko wynikającym z realizacji planów i programów.

4. Państwa członkowskie określą społeczeństwo do celów ust. 2, w tym społeczeństwo, którego dotyczy lub potencjalnie może dotyczyć proces decyzyjny w ramach niniejszej dyrektywy lub które ma interes prawny związany z wymienionymi decyzjami, w tym odpowiednie organizacje pozarządowe, takie jak organizacje promujące ochronę środowiska oraz pozostałe zainteresowane organizacje.

5. Państwa członkowskie ustalają szczegółowe regulacje w zakresie konsultacji i informowania organów i społeczeństwa”.

9 Artykuł 11 dyrektywy SOOŚ, zatytułowany „Powiązanie z innym prawodawstwem wspólnotowym [Związek z innymi przepisami prawa Unii]”, stanowi w ust. 1:

„Ocena wpływu na środowisko dokonywana w ramach niniejszej dyrektywy nie ma wpływu na jakiegokolwiek wymogi w ramach dyrektywy [2011/92] i na żadne inne wymogi prawodawstwa wspólnotowego”.

10 Na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/92 (zwanej dalej „dyrektywą OOŚ”) państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcia wymienione w załączniku II do tej dyrektywy podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10 wspomnianej dyrektywy. Do przedsięwzięć objętych tytułem 10 tego załącznika, zatytułowanego „Przedsięwzięcia infrastrukturalne” należą wskazane w lit. b) „przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich, włączając budownictwo centrów handlowych i parkingów”.

Prawo belgijskie

11 Jak wynika z art. 1 akapit drugi Code bruxellois de l'aménagement du territoire (brukselskiego kodeksu zagospodarowania przestrzennego) z dnia 9 kwietnia 2004 r. (*Moniteur belge* z dnia 26 maja 2004 r., s. 40738, zwanego dalej „brukselskim kodeksem gospodarki przestrzennej”), kodeks ten ma w szczególności na celu transpozycję do prawa belgijskiego dyrektywy SOOŚ.

12 W brukselskim kodeksie gospodarki przestrzennej wyróżniono, po pierwsze, narzędzia planowania i zagospodarowania przestrzennego a po drugie, narzędzia urbanistyczne. Narzędzia planowania i zagospodarowania przestrzennego wchodzi w zakres tytułu II tego kodeksu, zatytułowanego „Planowanie”, podczas gdy narzędzia urbanistyczne są przedmiotem tytułu III wspomnianego kodeksu, zatytułowanego „Rozporządzenia urbanistyczne”.

13 Co się tyczy narzędzi planowania i zagospodarowania przestrzennego, art. 13 brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej stanowi:

„Rozwój regionu stołecznego Bruksela i zagospodarowanie przestrzeni jest ustalane w następujących planach:

- 1) regionalny plan rozwoju;
- 2) regionalny plan zagospodarowania przestrzennego;
- 3) gminne plany rozwoju;
- 4) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; [...]”.

14 W odniesieniu do narzędzi urbanistycznych w art. 87 tego kodeksu sprecyzowano:

„Urbanistykę regionu stołecznego Bruksela określają następujące rozporządzenia:

- 1) regionalne rozporządzenia urbanistyczne;
- 2) gminne rozporządzenia urbanistyczne”.

15 Procedura przygotowania planów, o których mowa w art. 13 brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej, obejmuje realizację sprawozdania dotyczącego środowiska, jak wynika odpowiednio z art. 18 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 33 akapit pierwszy i z art. 43 ust. 1 tego kodeksu.

16 W art. 88 i nast. brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej, w których mowa o procedurze przygotowania rozporządzeń określonych w art. 87 tego kodeksu, nie przewidziano natomiast podobnej procedury oceny wpływu na środowisko w odniesieniu do wspomnianych rozporządzeń.

17 Artykuł 88 wspomnianego kodeksu stanowi:

„Rząd może wydać regionalne rozporządzenie lub rozporządzenia urbanistyczne obejmujące przepisy pozwalające w szczególności zapewnić:

- 1) zdrowe warunki, konserwację, trwałość i estetykę obiektów budowlanych, instalacji i ich otoczenia oraz ich bezpieczeństwo, w szczególności ich ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- 2) jakość termiczną i akustyczną obiektów budowlanych, oszczędność energii i odzyskiwanie energii;
- 3) konserwację, zdrowe warunki, bezpieczeństwo, przejezdność i estetykę dróg, dostępu do nich i ich otoczenia;
- 4) obsługiwane budynków przez urządzenia użyteczności publicznej, w szczególności jeśli chodzi o zaopatrywanie w wodę, gaz, energię elektryczną, ogrzewanie, telekomunikację i usuwanie odpadów;
- 5) minimalne standardy mieszkalne mieszkań;
- 6) jakość rezydencjalną i udogodnienia wolnego ruchu ulicznego, w szczególności przez zapobieganie hałasowi, pyłowi i emanacjom towarzyszącym wykonaniu robót budowlanych oraz zakaz ich wykonywania w niektórych godzinach i dniach;

- 7) dostęp osób o ograniczonej możliwości poruszania się do terenów zabudowanych lub niezabudowanych, lub części tych terenów dostępnych publicznie, instalacji i dróg;
- 8) bezpieczeństwo korzystania z nieruchomości dostępnych publicznie.

Rozporządzenia te mogą w szczególności dotyczyć obiektów budowlanych i instalacji nadziemnych i podziemnych, szyldów, urządzeń reklamowych i wyświetlaczy, anten, rurociągów, ogrodzeń, składów, gruntów niezabudowanych, obsadzeń, zmian w rzeźbie terenu i zagospodarowania miejsc przeznaczonych do ruchu ulicznego i do parkowania pojazdów poza drogami publicznymi.

W ramach tych rozporządzeń urbanistycznych nie są możliwe odstępstwa od wymogów wprowadzonych w dziedzinie głównych dróg.

Znajdują one zastosowanie do całego terytorium regionu lub do części tego terytorium, którego granice są w tych rozporządzeniach określone”.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 18 W dniu 24 kwietnia 2008 r. rząd regionu stołecznego Bruksela zatwierdził ostatecznie projekt zagospodarowania dla dzielnicy europejskiej miasta Bruksela (zwanej dalej „dzielnicą europejską”) w celu uczynienia z niej dzielnicy zwartej i mieszanej, łączącej miejsce tworzenia zatrudnienia w organizacjach międzynarodowych, centrum mieszkaniowe oraz powszechnie dostępny ośrodek kulturalny i rekreacyjny.
- 19 W dniu 16 grudnia 2010 r. rząd ten przyjął zarówno wytyczne „Projektu urbanistycznego Loi”, stanowiące plan ogólny, niemający mocy wiążącej, a także zarządzenie dotyczące realizacji projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który powinna zatwierdzić rada miasta Bruksela, mający na celu określenie kształtu zabudowy dla rue de la Loi i jej okolicy w dzielnicy europejskiej.
- 20 W dniu 15 grudnia 2011 r. rząd regionu stołecznego Bruksela zatwierdził pierwszy projekt strefowego regionalnego rozporządzenia urbanistycznego (zwanego dalej „SRRU”) dotyczący obszaru wskazanego w poprzednim punkcie. Konsultacje społeczne prowadzone w dniach od 19 marca do 18 kwietnia 2012 r. dały podstawę do zastrzeżeń oraz uwag, w szczególności od Coordination Bruxelles-Europe, które wskazywały wśród innych zarzutów brak oceny wpływu na środowisko. W dniu 19 lipca 2012 r. rząd ten przyjął komunikat w celu rozpoczęcia oceny wpływu tego projektu SRRU na środowisko.
- 21 Po przeprowadzeniu tej oceny ów rząd w dniu 28 lutego 2013 r. zatwierdził drugi projekt SRRU dla tego samego obszaru, który również był przedmiotem konsultacji, które z kolei dały podstawę do zastrzeżeń oraz uwag, w tym przedstawionych przez Coordination Bruxelles-Europe.
- 22 W dniu 12 grudnia 2013 r. w drodze zaskarżonego zarządzenia rząd regionu stołecznego Bruksela wydał zezwolenie na sporny SRRU.
- 23 Pismem z dnia 31 marca 2014 r. skarżący w postępowaniu głównym wnieśli do Conseil d'État (rady stanu, Belgia) skargę o stwierdzenie nieważności tego zarządzenia. Zarzucili oni między innymi wspomnianemu rządowi regionalnemu, że postąpił niezgodnie z procedurami określonymi w dyrektywie SOOŚ ze względu na nieprzeprowadzenie oceny wpływu na środowisko zgodnie z tą dyrektywą. Ocena wpływu projektu na środowisko nie spełnia w szczególności ich zdaniem wymogów wspomnianej dyrektywy.

- 24 W ramach ich skargi skarżący w postępowaniu głównym podnoszą w istocie, że prawo belgijskie wprowadza rozróżnienie pomiędzy środkami związanymi z zagospodarowaniem przestrzennym a środkami związanymi z urbanistyką, gdyż w prawie tym przewidziano przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jedynie dla tych pierwszych. Tymczasem dyrektywa SOOŚ dotyczy „planów i programów” bez dokonywania takiego rozróżnienia.
- 25 W odpowiedzi na skargę rząd regionu stołecznego Bruksela twierdzi, że zaskarżone zarządzenie nie jest ani planem, ani programem w rozumieniu tej dyrektywy, i że zatem obowiązki proceduralne, które w niej wprowadzono, nie znajdują zastosowania przy przyjmowaniu takiego zarządzenia.
- 26 Sąd odsyłający wskazuje, że zasadność wniesionej do niego skargi zależy od kwestii, czy wspomniane zarządzenie wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów” w rozumieniu dyrektywy SOOŚ.
- 27 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„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?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 28 Na wstępie należy wskazać, że o ile pytanie prejudycjalne odnosi się jedynie do art. 2 dyrektywy SOOŚ, jak twierdzi wielu uczestników postępowania przed Trybunałem, o tyle wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zarówno ustalenia, czy SRRU, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów” w rozumieniu tego przepisu, jak i ustalenie, czy takie rozporządzenie zalicza się do tych, które podlegają ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 3 tej dyrektywy.
- 29 Tymczasem okoliczność, że sąd krajowy wskazał formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. W tym względzie do Trybunału należy wskazanie na podstawie całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności na podstawie uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 30 W związku z powyższym z art. 3 dyrektywy SOOŚ wynika, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, iż uzależnia on poddanie danego planu lub programu ocenie wpływu na środowisko od przesłanki, że plan lub program, o którym mowa w tym przepisie, potencjalnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko.
- 31 Należy zatem uznać, że w istocie sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 2 lit. a) i art. 3 dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że SRRU, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, zawierające określone wymogi względem wykonania prac budowlanych, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów”, potencjalnie mogących wywierać znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu tej dyrektywy, i powinny zatem być poddane ocenie oddziaływania na środowisko.
- 32 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z motywu 4 dyrektywy SOOŚ, ocena wpływu na środowisko jest ważnym narzędziem służącym do uwzględnienia aspektów środowiskowych w procesie przygotowania i przyjmowania niektórych planów i programów.
- 33 Następnie, na podstawie art. 1 tej dyrektywy, jej celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju poprzez zapewnienie, że zgodnie ze wspomnianą dyrektywą dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 47).
- 34 Wreszcie, mając na uwadze cel tej 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 rozszerzająco (wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in., C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Odpowiedzi na pytanie prejudycjalne należy udzielić w świetle powyższych rozważań.

W przedmiocie art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ

- 36 Artykuł 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ definiuje „plany i programy”, których dotyczy, jako spełniające dwie przesłanki, które powinny zostać spełnione łącznie, a mianowicie, owe plany i programy muszą być, z jednej strony, przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ w celu przyjęcia ich w drodze procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, a z drugiej strony, wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.
- 37 Trybunał zinterpretował ten przepis w ten sposób, że plany i programy, których przyjęcie jest uregulowane w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych określających organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania, należy uznać za „wymagane” w rozumieniu i do celów stosowania dyrektywy SOOŚ i w konsekwencji poddać ocenie ich wpływ na środowisko na warunkach ustalonych w tej dyrektywie (wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 31).
- 38 Bowiem, wyłączenie z zakresu zastosowania dyrektywy SOOŚ planów i programów, których przyjęcie nie ma charakteru obowiązkowego, pozbawiałoby jej w części skuteczności (effet utile), zważywszy na to, że zmierza ona do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 28, a także 30).
- 39 W niniejszej sprawie z ustaleń sądu odsyłającego wynika, że zaskarżone zarządzenie zostało przyjęte przez organ regionalny na podstawie art. 88 i nast. brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej.

40 Z powyższego wynika, że przesłanki wymienione w pkt 36 niniejszego wyroku są spełnione.

W przedmiocie art. 3 dyrektywy SOOŚ

41 Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ systematycznej ocenie wpływu na środowisko podlegają plany i programy, które z jednej strony są przygotowywane na potrzeby niektórych sektorów, a z drugiej strony ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ (zob. podobnie 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 43).

42 Co się tyczy pierwszej z powyższych przesłanek, z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ wynika, że przepis ten dotyczy w szczególności sektora „zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu”.

43 Jak twierdzi Komisja Europejska, okoliczność, że przepis ten odnosi się zarówno do „zagospodarowania przestrzennego”, jak i do „użytkowania gruntu”, jasno wskazuje, że dany sektor nie ogranicza się do zagospodarowania przestrzennego, w ścisłym tego słowa znaczeniu, a mianowicie podziału obszaru na strefy i określenia działalności dozwolonej w tych strefach, ale, że sektor ten bezwzględnie obejmuje szerszy zakres.

44 Z art. 88 brukselskiego kodeksu gospodarki przestrzennej wynika, że regionalne rozporządzenie urbanistyczne dotyczy w szczególności obiektów budowlanych i ich otoczenia pod względem, między innymi dróg, konserwacji, bezpieczeństwa, zdrowych warunków, energii, akustyki, gospodarowania odpadami i estetyki.

45 Wobec powyższego taki akt jest objęty zakresem sektora „zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu” w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

46 W odniesieniu do drugiej z powyższych przesłanek w celu ustalenia, czy regionalne rozporządzenie urbanistyczne, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, ustala ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ, należy zbadać treść i cel tego rozporządzenia, uwzględniając zakres przewidzianej we wspomnianej dyrektywie oceny wpływu przedsięwzięć na środowisko (zob. podobnie 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 45).

47 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o przedsięwzięcia wymienione w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ, należy przypomnieć, że w tytule 10 załącznika II wymieniono przedsięwzięcia inwestycyjne, które obejmują w lit. b) tego tytułu przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich.

48 Należy zauważyć, że zaskarżony akt zawiera przepisy mające zastosowanie do wszystkich obiektów budowlanych, to znaczy do budynków, bez względu na ich rodzaj, i do całego ich otoczenia, w tym „stref przestrzeni otwartych” i „stref dróg”, bez względu na to, czy są one prywatne, czy też publicznie dostępne.

49 W tym względzie akt ten zawiera mapę nieograniczającą się do wskazania obszaru jego obowiązywania, ale wyznaczającą na tym obszarze poszczególne pojedyncze miejsca, do których mają zastosowanie odrębne normy w odniesieniu do usytuowania i wysokości wznoszonych obiektów budowlanych.

50 Konkretniej wspomniany akt zawiera przepisy dotyczące w szczególności liczby, usytuowania i rozmiaru budowli, a także ich powierzchni budowlanej; przestrzeni niezabudowanych, w tym obsadzeń na tych przestrzeniach; zbierania wody deszczowej, w tym budowy zbiorników burzowych

i cystern do odzysku wody, projektowania budowli związanego z ich potencjalnym przeznaczeniem, ich trwałość i ich burzenie; współczynnik biotopu, czyli stosunek powierzchni, które mogą być zagospodarowane ekologicznie i powierzchni gruntu; zabudowa dachów, w szczególności pod względem uwzględnienia krajobrazu i zazieleniania.

- 51 Co się tyczy celu zaskarżonego aktu, to realizuje on cel polegający na przebudowie dzielnicy w dzielnicy „miejską, zwartą i mieszaną” oraz dotyczy „przebudowy całej dzielnicy europejskiej”. Konkretnie wspomniany akt zawiera rozdział zatytułowany „Przepisy dotyczące zakresu wymaganej dokumentacji w zakresie wniosku o zaświadczenia urbanistyczne”, w których określono nie tylko przepisy materialne, które należało będzie stosować przy wydawaniu zaświadczeń, ale także przepisy proceduralne dotyczące zakresu wniosków o zezwolenia i zaświadczenia urbanistyczne.
- 52 Z powyższego wynika, że zarządzenie, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, mając na względzie jego treść i jego cel, przyczynia się do realizacji przedsięwzięć wskazanych w owym załączniku.
- 53 W drugiej kolejności odnośnie do kwestii, czy zaskarżony akt ustala ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego takich projektów, Trybunał orzekł już, że pojęcie „planów i programów” dotyczy każdego aktu, który ustanawia znaczącą liczbę kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do zezwolenia oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć potencjalnie mogących powodować znaczący wpływ na środowisko, przy czym akt ten określa reguły i procedury kontrolne mające zastosowanie do danego sektora (wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in., C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Celem takiej wykładni pojęcia „planów i programów”, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 23 opinii, jest zapewnienie oceny wpływu na środowisko wymogów, które potencjalnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko.
- 55 W związku z powyższym, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 25 i 26 opinii, pojęcie „znaczącego zestawu kryteriów i szczegółowych zasad” należy rozumieć w sposób jakościowy, a nie ilościowy. Należy bowiem unikać możliwych strategii obejścia obowiązków ustanowionych w dyrektywie SOOŚ, które mogłyby prowadzić do podziału środków, co skutkowałoby zmniejszeniem skuteczności (effet utile) tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in., C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Z brzmienia zaskarżonego aktu wynika, że zawiera on w szczególności wymogi w zakresie zagospodarowania stref znajdujących się w otoczeniu budynków i innych przestrzeni niezabudowanych, stref dróg, stref dziedzińców, podwórek i ogrodów, ogrodzeń, przyłączenia obiektów budowlanych do sieci i kanalizacji, zbierania wody deszczowej, i różnych cech charakterystycznych obiektów budowlanych, w szczególności zamienny i trwały charakter tych obiektów, niektórych z ich aspektów zewnętrznych lub też dostępu pojazdów do tych obiektów.
- 57 W świetle sposobu, w jaki zostały zdefiniowane kryteria i szczegółowe zasady ustanowione w takim akcie, potencjalnie mogą one, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 30 opinii, wywierać znaczący wpływ na środowisko miejskie.
- 58 Takie kryteria i szczegółowe zasady mogą bowiem, jak zauważyła Komisja, mieć wpływ na natężenie oświetlenia, wiatr, krajobraz miejski, jakość powietrza, różnorodność biologiczną, gospodarkę wodną, trwałość obiektów budowlanych i, ogólniej rzecz biorąc, emisje na danym obszarze. W szczególności, jak wskazano w preambule zaskarżonego aktu, kształt bryły i układ przestrzenny wysokich budynków mogą prowadzić do niekorzystnych skutków pod względem cienia i wiatru.

- 59 W świetle tych okoliczności, których wystąpienie i zakres powinien jednak zbadać sąd odsyłający w świetle danego aktu, należy uznać, że akt, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów” w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy SOOŚ, które podlegają ocenie oddziaływania na środowisko.
- 60 Stwierzeń tych nie podważa zastrzeżenie podniesione przez rząd belgijski dotyczące ogólnego kontekstu uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym. Poza tym, że z samego brzmienia art. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy SOOŚ wynika bowiem, iż pojęcie „planów i programów” może obejmować akty normatywne o charakterze ustawodawczym albo wykonawczym, dyrektywa ta nie zawiera przepisów szczególnych, które odnoszą się do polityk lub też do ogólnych uregulowań, a które wymagałyby odgraniczenia od planów i programów w rozumieniu wspomnianej dyrektywy. Ponadto okoliczność, że SRRU, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, zawiera przepisy ogólne, cechuje się określonym poziomem abstrakcji i realizuje cel polegający na przebudowie dzielnicy, stanowi przykład jego wymiaru programowego czy planowego i nie stoi na przeszkodzie jego włączeniu do pojęcia „planów i programów” (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in., C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 52, 53).

W przedmiocie ewentualnej kumulacji ocen oddziaływania na środowisko

- 61 Sąd odsyłający wskazuje, że późniejsze wnioski o wydanie zezwolenia budowlanego, których regulacje dotyczące zakresu wymaganej dokumentacji są ustalone w SRRU będącym przedmiotem postępowania głównego, będą podlegały ocenie oddziaływania na środowisko.
- 62 Należy przypomnieć, że głównym celem dyrektywy SOOŚ jest dokonanie oceny wpływu na środowisko „planów i programów”, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko w czasie ich przygotowania i przed ich przyjęciem (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 W tym względzie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że ocena wpływu na środowisko powinna zostać przeprowadzona tak szybko, jak to tylko możliwe, aby jej wyniki mogły jeszcze mieć wpływ na ewentualne decyzje. Bowiem to na tym właśnie etapie mogą być analizowane różne alternatywy i mogą być dokonywane strategiczne wybory.
- 64 Ponadto, o ile w art. 5 ust. 3 dyrektywy SOOŚ przewidziano możliwość wykorzystania odpowiednich dostępnych informacji otrzymanych na innych poziomach procesu decyzyjnego lub poprzez inne prawodawstwo Unii, o tyle w art. 11 ust. 1 tej dyrektywy sprecyzowano, że ocena wpływu na środowisko dokonywana w ramach tej dyrektywy nie ma wpływu na jakiegokolwiek wymogi w ramach dyrektywy OOŚ.
- 65 Co więcej, ocena oddziaływania na środowisko dokonana w ramach dyrektywy OOŚ nie może zwolnić z obowiązku przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko, która jest wymagana zgodnie z dyrektywą SOOŚ, aby zbadać aspekty środowiskowe szczególne dla tej dyrektywy.
- 66 Tym samym okoliczność podnoszona przez sąd odsyłający, że wynikające z nich wnioski o pozwolenie urbanistyczne będą podlegać procedurze oceny oddziaływania w rozumieniu dyrektywy OOŚ nie jest w stanie podważyć konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planu lub programu objętego zakresem zastosowania art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, który ustanawia ramy planowania przestrzennego, w którym te projekty zostaną później zatwierdzone, chyba że ocena oddziaływania planu lub programu została już przeprowadzona, w rozumieniu pkt 42 wyroku z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159).

- 67 W świetle całości powyższych rozważań na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć, że art. 2 lit. a), art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ powinny być interpretowane w ten sposób, iż regionalne rozporządzenie urbanistyczne, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, zawierające określone wymogi względem wykonania prac budowlanych, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów” potencjalnie mogących wywierać znaczący wpływ na środowisko, i powinno zatem być poddane ocenie oddziaływania na środowisko.

W przedmiocie kosztów

- 68 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 2 lit. a), art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko należy interpretować w ten sposób, że regionalne rozporządzenie urbanistyczne, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, zawierające określone wymogi względem wykonania prac budowlanych, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów” potencjalnie mogących wywierać znaczący wpływ na środowisko, i powinno zatem być poddane ocenie oddziaływania na środowisko.

Podpisy