



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 25 stycznia 2018 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-160/17

**Raoul Thybaut,  
Johnny De Coster,  
Frédéric Romain**  
przeciwko  
**Région wallonne,**  
Uczestnicy:  
**Commune d'Orp-Jauche,  
Bodymat SA**

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

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena skutków  
wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne – Plany i programy –  
Definicja – Obszar miejski podlegający scaleniu – Ułatwione odstępstwo od założeń  
zagospodarowania przestrzennego

### 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 środowisko<sup>2</sup> (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ” [w orzecznictwie i w piśmiennictwie używa się również określenia „dyrektywa SEA”], przy czym „SOOŚ” oznacza „strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko”). Wprawdzie Trybunał niedawno doprecyzował wykładnię [tej pary pojęciowej]<sup>3</sup>, jednak – jak pokazuje sprawa Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16), w której dzisiaj również przedstawiam opinię – wciąż występują kwestie, które wymagają wyjaśnienia w tym kontekście.

2. W niniejszym postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyjaśnienia wymaga kwestia, czy już ustalenie „obszaru miejskiego podlegającego scaleniu” przez rząd waloński stanowi plan lub program i dlatego może wymagać oceny oddziaływania na środowisko. Takie ustalenie ogranicza się do określenia obszaru, a przez to ułatwia przede wszystkim odstąpienie od określonych wymogów istniejących przedsięwzięć planistycznych w tymże obszarze.

<sup>1</sup> Język oryginału: niemiecki.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Wyrok z dnia 27 października 2016 r., D'Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 49).

3. Dlatego zadaniem Trybunału jest również przeanalizowanie własnego orzecznictwa, zgodnie z którym uchylene planów lub programów jako plan lub program może wymagać oceny wpływu na środowisko<sup>4</sup>.

4. Rozstrzygając w przedmiocie niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy wreszcie mieć na uwadze, że konieczność strategicznej oceny wpływu na środowisko zależy także od tego, jakiego rodzaju przedsięwzięcia są objęte danym aktem prawnym. Dyrektywa SOOŚ przewiduje bowiem ocenę wpływu na środowisko nie tylko wówczas, gdy plan lub program ustanawia ramy dla projektów, które podlegają dyrektywie OOS<sup>5</sup> [art. 3 ust. 2 lit. a)], lecz także wtedy, gdy są ustalane ramy dla innych projektów, które mogą powodować znaczący wpływ na środowisko (art. 3 ust. 4), jak i dla planów i projektów, które podlegają szczególnej ocenie na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43<sup>6</sup> [art. 3 ust. 2 lit. b)].

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

5. 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”.

6. 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”.

7. Przedmiotem rozważań w niniejszym postępowaniu jest w szczególności obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny wpływu na środowisko na podstawie art. 3 ust. 2, 4 i 5 dyrektywy SOOŚ:

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

4 Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., sprawa Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 39 i nast.).

5 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, zwana dalej „dyrektywą OOS”), ostatnio zmieniona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

6 Dyrektywa Rady (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), ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

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

[...]

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

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”.

#### **B. Prawo krajowe**

8. Artykuł 127 walońskiego kodeksu gospodarki przestrzennej, urbanistyki i dziedzictwa reguluje kwestie relacji obszaru podlegającego scaleniu i pozwolenia na budowę:

„§ 1. W drodze odstępstwa od przepisów art. 88, 89, 107 i 109 [pozwolenie na budowę] jest wydawane przez rząd ..., [...]

8) jeżeli dotyczy działań i prac mających miejsce w obrębie obszaru miejskiego podlegającego scaleniu;

obszar ten jest ustanawiany przez rząd; [...] obszar obejmuje każdy projekt zagospodarowania przestrzennego polegający na zmianie i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznych;

[...]

§ 3. [...] pozwolenie może zostać wydane na warunkach stanowiących odstępstwo od sektorowego planu zagospodarowania, gminnego planu zagospodarowania, gminnego rozporządzenia budowlanego lub zarysu ciągów komunikacyjnych”.

9. Artykuł 181 walońskiego kodeksu gospodarki przestrzennej, urbanistyki i dziedzictwa zezwala na wyłączenie w obszarze podlegającym scaleniu:

„Rząd może ustanowić wyłączenie na cele publiczne nieruchomości znajdujących się:

[...]

5) w obszarze miejskim podlegającym scaleniu”.

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

10. Raoul Thybaut i inni złożyli w belgijskiej Conseil d'État (radzie stanu) skargę o stwierdzenie nieważności dekretu rządu walońskiego z dnia 3 maja 2012 r., ustanawiającego we wsi Orp-Jauche (Brabancja Walońska) „obszar miejski objęty scaleniem” o powierzchni ponad 4 hektarów, na którym znajdują się w szczególności hangary dawnej fabryki sprzętu rolniczego Ed. de Saint-Hubert.

11. Do przedsięwzięć zlokalizowanych na takim obszarze stosuje się w istocie uproszczone postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę, w ramach którego możliwe są odstępstwa od obowiązujących założeń zagospodarowania przestrzennego, oraz uproszczone postępowanie wywłaszczeniowe charakteryzujące się domniemaniem istnienia interesu publicznego. Ponadto dla udzielenia pozwolenia na budowę nie jest już właściwa gmina, lecz rząd waloński.

12. Do wniosku o ustanowienie obszaru miejskiego objętego scaleniem powinien być dołączony indywidualny „projekt zagospodarowania przestrzennego” (rozbiórka i budowa budynków, organizacja ciągów komunikacyjnych, przestrzeni otwartych itd.), który jest w razie potrzeby przedmiotem późniejszego odrębnego pozwolenia na budowę. Ponieważ ustanowienie obszaru miejskiego podlegającego scaleniu posiada moc w randze rozporządzenia bez ograniczeń czasowych, nie tylko rzeczony przedsięwzięcie, ale każde przyszłe przedsięwzięcie, nawet niezwiązane z początkowym indywidualnym projektem zagospodarowania przestrzennego, będzie podlegać postępowaniom uproszczonym.

13. W niniejszym wypadku wniosek o ustanowienie „obszaru miejskiego objętego scaleniem” złożyła spółka akcyjna Bodymat, zamierzająca „zrewitalizować budynki przemysłowe w oparciu o funkcje handlu materiałami do majsterkowania, handlu spożywczego oraz inne uzupełniające drobne punkty handlowe ... [a także] funkcję mieszkalną ... [oraz] nowy ciąg komunikacyjny połączony z istniejącą siecią”.

14. Ocena oddziaływania projektu zagospodarowania przestrzennego Bodymat na środowisko została przeprowadzona przez biuro planowania środowiskowego i doradztwa.

15. Skarżącymi w postępowaniu głównym są osoby prywatne, które mieszkają w pobliżu obszaru miejskiego podlegającego scaleniu. Skarżący powołują się na dyrektywę SOOŚ i twierdzą, że ocena przeprowadzona w niniejszej sprawie nie odpowiada wymogom wynikającym z dyrektywy, jest bowiem niepełna, błędna i nieprawidłowa.

16. Rząd waloński twierdzi, że przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga nie tyle obszar miejski podlegający scaleniu, lecz miejski projekt zagospodarowania przestrzennego. W niniejszym przypadku taka ocena została przeprowadzona dla projektu zagospodarowania przestrzennego. Organ administracyjny słusznie uznał, że ocena ta jest kompletna i obejmuje wszystkie elementy niezbędne do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku.

17. Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie pytania prejudycjalnego adresowanego do belgijskiego sądu konstytucyjnego, dotyczącego zgodności ustalenia obszaru podlegającego scaleniu z belgijskim prawem konstytucyjnym, Conseil d'État (rada stanu) zwraca się niniejszym do Trybunału z następującym pytaniem:

„Czy art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że pojęcie planu lub programu obejmuje ustanowienie przez organ regionalny obszaru na mocy przepisu o charakterze prawodawczym:

- mające na celu jedynie określenie granic strefy, w której może zostać zrealizowany projekt zagospodarowania przestrzennego, zważywszy, że projekt ten, który musi zmierzać do osiągnięcia określonego celu – w niniejszym przypadku polegającego na zmianie i rozwoju funkcji miejskich

i wymagającego utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznych – stanowi podstawę wyznaczenia obszaru, a zatem skutkuje akceptacją koncepcji owego projektu, przy czym do realizacji projektu konieczne jest jeszcze uzyskanie pozwolenia, wymagającego z kolei oceny oddziaływania na środowisko,

- a konsekwencją owego ustanowienia z punktu widzenia proceduralnego jest to, że wnioski o pozwolenie na działania lub prace w obrębie owego obszaru są wydawane w postępowaniu umożliwiającym odstępstwa od założeń zagospodarowania przestrzennego, przy czym założenia zagospodarowania przestrzennego mające zastosowanie do odnośnych gruntów przed wyznaczeniem owego obszaru zachowują moc, lecz postępowanie to może pozwolić na łatwiejsze uzyskanie odstępstw od owych założeń;
- przy czym wspomniany obszar korzysta z domniemania celu publicznego w odniesieniu do dokonania wywłaszczeń w ramach planu wywłaszczeń załączonego do wyznaczającego ten obszar przepisu?”.

18. Raoul Thybaut i inni, spółka Bodymat S.A., rząd belgijski oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie oraz ustnie na rozprawie w dniu 30 listopada 2017 r., której przedmiotem była niniejsza sprawa jak również sprawa Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16). Ponadto w rozprawie tej uczestniczył także rząd duński.

#### IV. Ocena prawna

19. W celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy najpierw krótko odnieść się do zawartej w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ „definicji” planów i programów, a następnie do wykładni tej pary pojęciowej przez Trybunał.

##### A. W przedmiocie definicji z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ

20. 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.

21. Z samego już sformułowania pytania prejudycjalnego wynika, że obydwa te warunki nie wzbudzają wątpliwości Conseil d'État (rady stanu). Zgodnie z nimi sporne ustalenie obszaru zostało uchwalone przez organ regionalny, mianowicie Région wallonne (region Walonia), w związku z czym pierwszy warunek został spełniony. Jeżeli chodzi o drugą przesłankę, nie ma wprawdzie obowiązku ustalenia spornego obszaru, jednak wystarczy, że środek jest uregulowany w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych, które określają organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania<sup>7</sup>. Zgodnie z pytaniem prejudycjalnym ustalenie obszaru jest uregulowane ustawowo. Przepis art. 127 § 1 pkt 8 walońskiego kodeksu zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i dziedzictwa określa również właściwe organy oraz procedurę przygotowania.

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 31).

## **B. W przedmiocie merytorycznych wymogów dotyczących planów i programów**

22. Conseil d'État (radzie stanu) w istocie chodzi o to, czy skutki prawne ustalenia obszaru miejskiego podlegającego scaleniu wystarczają, aby uznać je za plan lub program w rozumieniu dyrektywy SOOŚ. Pytanie to daje Trybunałowi okazję, aby odnieść swoją ostatnio wypracowaną wykładnię dotyczącą pary pojęć „planów i programów” do nowej sytuacji.

23. Zgodnie z tą wykładnią para pojęć „planów i programów” dotyczy „każdego aktu prawnego [...], który ustanawia znaczącą liczbę kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do zezwolenia oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć mogących powodować znaczący wpływ na środowisko, przy czym akt ten określa reguły i procedury kontrolne mające zastosowanie do danego sektora”<sup>8</sup>.

24. Odnośnie do tej wykładni wyjaśniam w mojej opinii ogłoszonej dzisiaj w sprawie Inter-Environnement Bruxelles (C-671/16), że przy ocenie, czy istnieje plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy zbadać, czy ustalenie każdorazowego środka może potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko<sup>9</sup>.

25. W spornym przypadku na Conseil d'État (radzie stanu) spoczywałby obowiązek sprawdzenia, czy sporny obszar miejski podlegający scaleniu spełnia rzeczne kryteria.

26. Na pierwszy rzut oka istotne dla takiej oceny wydaje się, że ustalenie obszaru miejskiego podlegającego scaleniu nie zawiera wyraźnie pozytywnych kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do pozwolenia i realizacji przedsięwzięcia, lecz ogranicza się wyłącznie do zdefiniowania obszaru. To wykluczałoby, że rzeczne ustalenie może powodować znaczący wpływ na środowisko.

27. Również dwie spośród trzech szczególnych regulacji obowiązujących w obrębie takiego obszaru, mianowicie właściwość udzielania pozwoleń i możliwość wyłączenia, jako takie nie mogą powodować znaczącego wpływu na środowisko.

28. Inne znaczenie ma jednak trzecia ze szczególnych regulacji dotyczących obszarów miejskich podlegających scaleniu. Na podstawie art. 127 § 3 walońskiego kodeksu gospodarki przestrzennej, urbanistyki i dziedzictwa zezwolenie na przedsięwzięcia na takim obszarze może zostać udzielone z odstępstwem od istniejących założeń planu. Regulacja ta wskazuje plany sektorowe, gminne plany zagospodarowania przestrzennego, gminne rozporządzenia budowlane i plany linii zabudowy.

29. Umożliwienie odstępstwa od istniejących założeń wykazuje podobieństwo do uchylecia takich założeń. Na podstawie ustalenia obszaru miejskiego podlegającego scaleniu mogą tam bowiem zostać zasadniczo zrealizowane przedsięwzięcia powodujące znaczący wpływ na środowisko, którym wcześniej sprzeciwiały się założenia istniejących planów. Przykładowo można tu wskazać ograniczenia dotyczące wysokości budynków lub użytkowania powierzchni, które nie muszą już być przestrzegane.

30. Pośrednio stanowi to potencjalnie znaczące określenie kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do zezwolenia i wykonania przedsięwzięć: rzeczne obszary stają się atrakcyjne dla wszelkiego rodzaju zamierzeń, które wymagają odstępstw od założeń planistycznych.

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 27 października 2016 r., D'Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 49).

<sup>9</sup> Zobacz pkt 18–27 mojej opinii w sprawie C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles).

31. W kwestii uchylecia planów i programów Trybunał Sprawiedliwości już orzekł, że ze względu na typowe cechy i skutki aktów uchylających taki plan lub program uznanie owych aktów za wyłączone z zakresu zastosowania dyrektywy SOOŚ byłoby sprzeczne z celami realizowanymi przez prawodawcę Unii i mogłoby naruszać w części praktyczną skuteczność tej dyrektywy<sup>10</sup>. Wyeleminowanie założeń planu lub programu wpłynęłoby bowiem również istotnie na ramy przyszłego zezwolenia na przedsięwzięcie<sup>11</sup>. Rozważania te są również aktualne w odniesieniu do umożliwienia odstępowania od istniejących założeń planistycznych.

32. Wprawdzie samo ustalenie obszaru miejskiego podlegającego scaleniu nie oznacza jeszcze, że rzeczywiście zostaną zrealizowane przedsięwzięcia, które wyczerpią faktycznie istniejące możliwości wpływu na środowisko. Raczej dopiero zezwolenie na późniejsze przedsięwzięcia pozwala na konkretne oszacowanie wpływu na środowisko. Ostatecznie jednak takie rozważania dotyczą wszystkich wymogów planów i programów: one stwarzają tylko możliwość wpływu na środowisko, która może zostać zrealizowana przez konkretne przedsięwzięcia. Najwyraźniej prawodawca wyszedł jednak z założenia, że owa potencjalna natura założeń planów i programów nie sprzeciwia się ocenie wpływu na środowisko.

33. Zatem nie są przekonujące argumenty przywołane przez Belgię i Boudymat, że jest jeszcze niejasne, jaki wpływ na środowisko ma podlegać ocenie.

34. Prawdą jest, że ocena wpływu na środowisko ustalenia obszaru miejskiego podlegającego scaleniu nie może zagwarantować, iż wpływ na środowisko, który później rzeczywiście nastąpi, zostanie precyzyjnie określony. Możliwość odstępstw od założeń planu nie są bowiem właśnie ograniczone do specyficznego przedsięwzięcia, którego wpływ mógłby już podlegać ocenie, lecz są stosowane odnośnie do wszystkich przedsięwzięć realizowanych w przyszłości na tym obszarze, również przedsięwzięć niemożliwych jeszcze do przewidzenia.

35. Ocena wpływu na środowisko może jednak co najmniej zawierać próbę opisu, opartego na warunkach na obszarze, jak i technicznych warunkach ramowych, wpływu na środowisko, który przy realistycznej analizie jest możliwy, w przypadku gdyby zostały zrealizowane przedsięwzięcia, które nie byłyby już ograniczone założeniami planistycznymi. Taki sposób postępowania przyczyniłby się istotnie do transparentności, zmusiłby bowiem organy do wyjaśnienia, jaki dalszy rozwój umożliwiają wskutek ustalenia obszaru miejskiego podlegającego scaleniu.

36. Zakwalifikowaniu obszaru miejskiego podlegającego scaleniu jako planu lub programu nie sprzeciwia się również okoliczność, że zasadniczo możliwe byłoby uwzględnienie ewentualnych odstępstw od istniejących założeń planistycznych w pełnym zakresie w ramach oceny późniejszych przedsięwzięć zgodnie z dyrektywą OOŚ.

37. Co prawda inicjatywa uchwalenia dyrektywy SOOŚ opiera się na przekonaniu, że określone oddziaływania na środowisko występują już w momencie przeprowadzania oceny na podstawie dyrektywy OOŚ na skutek wcześniejszych decyzji planistycznych i niezależnie od wyniku takiej oceny, przy wydawaniu decyzji w sprawie przedsięwzięcia nie mogą już być kwestionowane<sup>12</sup>. Jednakże nie można z tego wnioskować, że ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą SOOŚ byłaby zbędna, gdyby wszystkie ustalenia mogłyby zostać zbadane i ocenione przy stosowaniu dyrektywy OOŚ.

10 Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 41).

11 Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 39).

12 Propozycja dyrektywy Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [COM(96) 511 wersja ostateczna, s. 6], zob. moja opinia w sprawach połączonych Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, pkt 31, 32); a także moja opinia z dnia dzisiejszego w sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, pkt 43, 44).

38. Tak jest, gdyż, po pierwsze, w każdym razie prawo Unii nie gwarantuje, że każde możliwe przedsięwzięcie należy ocenić zgodnie z dyrektywą OOS. Wyłącznie typy przedsięwzięć wymienione w załącznikach I i II do dyrektywy są objęte zakresem jej zastosowania. Tymczasem dyrektywa SOOS w art. 3 ust. 2 lit. b) i art. 3 ust. 4 stanowi również, że zostają ocenione plany i programy, które siłą rzeczy nie wykazują związku z przedsięwzięciami podlegającymi dyrektywie OOS.

39. Po drugie, ocena wpływu na środowisko powinna zostać dokonana tak wcześnie jak to możliwe, aby jej wyniki mogły jeszcze wpłynąć na ewentualne decyzje. Ów cel jest określony nie tylko w art. 6 ust. 2 dyrektywy SOOS, ale także w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 2 protokołu z Kijowa<sup>13</sup>, w ust. 7 preambuły i art. 3 ust. 1 konwencji z Espoo<sup>14</sup>, w art. 6 ust. 4 konwencji z Aarhus<sup>15</sup> oraz w motywie drugim dyrektywy OOS<sup>16</sup>.

40. I, po trzecie, współistnienie ocen na podstawie obydwu dyrektyw nie oznacza, że wymagane są zbędne podwójne oceny. Wyniki pierwszej oceny na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy SOOS mogą (i powinny) raczej zostać ponownie wykorzystane w ramach drugiej oceny, w każdym razie o ile (nadal) mają wartość informacyjną dla owej drugiej oceny<sup>17</sup>.

41. Ocenę kwestii, czy ustalenie obszaru miejskiego podlegającego scaleniu należy jednak rzeczywiście postrzegać jako znaczące w rozumieniu wyroku D'Oultremont, zależy od tego, jakie założenia zostały zapisane w istniejących planach, od których można odstąpić. Im ważniejsze są owe założenia, tym istotniejsze jest umożliwienie odstępstw od nich.

42. Sąd krajowy musi zatem zbadać, czy istniejące założenia planistyczne, od których można odstąpić, z uwagi na konkretne uwarunkowania lokalne sprzeciwiają się przedsięwzięciom, które potencjalnie powodowałyby znaczący wpływ na środowisko.

## V. Wnioski

43. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

Akt prawny, który w obrębie określonego obszaru przy wydawaniu zezwolenia na przedsięwzięcia zezwala na odstępstwa od założeń zagospodarowania przestrzennego pewnych planów, stanowi plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, jeżeli istniejące założenia planistyczne, od których można odstąpić, ze względu na konkretne uwarunkowania lokalne sprzeciwiają się przedsięwzięciom, które potencjalnie powodowałyby znaczący wpływ na środowisko.

13 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).

14 Konwencja z 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Dz.U. 1992, C 104, s. 7); zgodnie z propozycją decyzji Rady w sprawie zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, pierwszej i drugiej poprawki do Konwencji EKG ONZ z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym [COM(2007) 470 wersja ostateczna] Wspólnota zatwierdziła konwencję w dniu 27 czerwca 1997 r. na podstawie nieopublikowanej decyzji Rady, która widocznie jest datowana na dzień 15 października 1996 r. (zob. propozycja pierwszej decyzji Rady w Dz.U. 1992, C 104, s. 5).

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

16 Zobacz też moja opinia w sprawach połączonych *Comune di Corridonia* i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:249, pkt 25, 26).

17 Zobacz wyroki: z dnia 22 września 2011 r., *Valčiukienė* i in. (C-295/10, EU:C:2011:608, pkt 61, 62); z dnia 10 września 2015 r., *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 58).