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 skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne – Obszar miejski objęty scaleniem – Możliwość odstępstw od obowiązujących założeń zagospodarowania przestrzennego – Zmiana „planów i programów”

W sprawie C-160/17

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 2 lutego 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 marca 2017 r., w postępowaniu:

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

przeciwko

Région wallonne,

przy udziale:

Commune d'Orp-Jauche,

Bodymat SA,

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.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu R.Thybauta przez B. Cambiera, F. Hansa i J. Sambona, avocats,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu J. De Costera i F. Romaina przez B. Cambiera i F. Hansa, avocats,

– w imieniu Bodymat SA przez F. Evrarda, M. Scholasse'a i F. Haumonta, avocats,

– w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs, L. Van den Broeck i J. Van Holm, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez B. Hendrickx, avocate,

– w imieniu rządu duńskiego przez J. Nymanna-Lindegrena, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Hermesa, 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" w sprawie strategicznej oceny środowiska).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Raoulem Thybautem, Johnnym De Costerem i Frédérikiem Romainem a Région wallonne w przedmiocie ważności dekretu rządu tego regionu z dnia 3 maja 2012 r., wyznaczającego obszar miejski podlegający scaleniu należący do gminy Orp-Jauche (Belgia) (*Moniteur belge* z dnia 22 maja 2012 r., s. 29488, zwanego dalej „zaskarżonym dekretem").

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)] […].

3. Plany i programy określone w ust. 2, określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym oraz niewielkie modyfikacje planów i programów, 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.

[…]”.

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 jakiekolwiek wymogi w ramach dyrektywy [85/337] i na żadne inne wymogi prawodawstwa wspólnotowego [przepisów prawa Unii]".

10 Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/92 (zwanej dalej „dyrektywą OOŚ"), państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10 tej dyrektywy. Wśród przedsięwzięć wchodzących w zakres tytułu 10 tego załącznika, zatytułowanego „Przedsięwzięcia infrastrukturalne" w lit. b) figurują „[p]rzedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich, włączając budownictwo centrów handlowych i parkingów".

Prawo belgijskie

11 Artykuł 1 code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (walońskiego kodeksu gospodarki przestrzennej, urbanistyki, dziedzictwa i energetyki), w brzmieniu znajdującym zastosowanie do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (zwanego dalej „CWATUPE"), stanowi w § 3:

„Gospodarka przestrzenna i urbanistyka są określane w drodze następujących planów i rozporządzeń:

1) plany sektorowe;

2) gminne plany zagospodarowania przestrzennego;

3) regionalne rozporządzenia budowlane;

4) gminne rozporządzenia budowlane".

12 Artykuł 127 tego kodeksu przewiduje:

„§ 1. […] [pozwolenie na budowę] jest wydawane przez rząd lub urzędnika delegowanego:

[…]

8) jeżeli dotyczy działań i prac mających miejsce w obrębie obszaru miejskiego podlegającego scaleniu; […] zakres tego obszar jest ustanawiany przez rząd z inicjatywy lub na wniosek rady gminy lub urzędnika delegowanego; z wyjątkiem sytuacji, w których rada gminy proponuje zakres obszaru, przekazuje ona wówczas swą opinię w terminie czterdziestu pięciu dni od dnia złożenia wniosku przez urzędnika delegowanego; w razie jej braku przyjmuje się, że opinia jest pozytywna; w przypadku negatywnej opinii postępowanie podlega umorzeniu; w zakres tego obszaru wchodzi każdy projekt zagospodarowania przestrzennego polegający na zmianie i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznej; projekt obszaru miejskiego podlegającego scaleniu i ocena skutków związanych z planem zagospodarowania przestrzennego, wymagają uprzedniej publikacji w szczególnej formie i opinii zarządu gminy, jeżeli taki istnieje, zgodnie z trybem przewidzianym w art. 4; kolegium burmistrzów i radnych przekazuje swoją opinię w ciągu siedemdziesięciu dni od otrzymania wniosku urzędnika delegowanego; w razie jej braku przyjmuje się, że opinia jest pozytywna; po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia lub na wniosek rady miejskiej lub urzędnika delegowanego rząd uchyla plan zagospodarowania obszaru lub zmienia jego zakres; dekret ustanawiający, zmieniający lub uchylający plan zagospodarowania obszaru podlega publikacji w *Moniteur belge*.

[…]

§ 3. W zakresie, w jakim wniosek wymaga uprzedniej publikacji w szczególnej formie, określonej przez rząd oraz obowiązkowej konsultacji, o której mowa w art. 4 §§ 1, 3, w przypadku gdy dotyczy czynności i prac ujętych w § 1 akapit pierwszy pkt 1, 2, 4, 5, 7 i 8 powyżej w zakresie, w jakim respektuje, porządkuje lub rekompensuje walory krajobrazowe obszaru, pozwolenie może zostać wydane na warunkach stanowiących odstępstwo od sektorowego planu zagospodarowania, gminnego planu zagospodarowania, gminnego rozporządzenia budowlanego lub zarysu ciągów komunikacyjnych".

13 Artykuł 181 akapity pierwszy i czwarty CWATUPE stanowi:

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

[…]

5) w obszarze miejskim podlegającym scaleniu;

[…]

W obszarze miejskim podlegającym scaleniu, mimo braku gminnego planu zagospodarowania zastosowanie znajduje art. 58 akapity od trzeciego do szóstego".

14 Artykuł 58 akapity od trzeciego do szóstego tego kodeksu stanowi:

„Funkcję organu wywłaszczającego może pełnić: region, prowincje, gminy, autonomiczne zarządy gmin, związki gminne, których celem działalności jest gospodarka przestrzenna lub mieszkalnictwo oraz przedsiębiorstwa publiczne i organy uprawnione na mocy ustawy lub dekretu do dokonywania wywłaszczeń na cele użyteczności publicznej.

W przypadku gdy celem proponowanego wywłaszczenia jest zagospodarowanie części obszaru przeznaczonego na pozwolenie na podział nieruchomości lub pozwolenia na budowę w celu wzniesienia budynku mieszkalnego lub handlowego, właściciel lub właściciele posiadający ponad połowę powierzchni gruntów znajdujących się na tym obszarze, mają prawo wystąpić, w terminie i na warunkach ustalonych przez organ wywłaszczający oraz pod warunkiem, że jest to uzasadnione koniecznymi zasobami – do wykonania robót budowlanych jakich wymaga to zagospodarowanie, a także ponownego podziału nieruchomości i scalenia obszarów.

Wniosek taki należy przedstawić w terminie zawitym trzech miesięcy od dnia ogłoszenia w *Moniteur belge* dekretu rządowego zatwierdzającego plan wywłaszczenia.

W przypadku gdy wywłaszczenie ma na celu zagospodarowanie części obszaru o szczególnym przeznaczeniu zgodnie z art. 49 pkt 1, 2, właściciel lub właściciele mogą, na warunkach określonych powyżej, zwrócić się o zlecenie realizacji prac zagospodarowania".

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

15 W dniu 27 kwietnia 2009 r. waloński minister ds. mieszkalnictwa, transportu i rozwoju terytorialnego (Belgia) określił zakres obszaru miejskiego podlegającego scaleniu (zwanego dalej „PRU") dotyczącego centrum Orp-le-Petit, miejscowości w gminie Orp-Jauche (Belgia). W następstwie wpłynięcia trzech skarg wniesionych przeciwko temu dekretowi Conseil d'État (rada stanu, Belgia) stwierdziła jego nieważność w wyroku z dnia 3 czerwca 2010 r.

16 W konsekwencji wspomnianego stwierdzenia nieważności spółka Bodymat przedstawiła nowy projekt PRU dotyczący obszaru 40 000 m^2. Spółka ta proponowała, by dawne budynki przemysłowe znajdujące się w centrum Orp-le-Petit zostały zrewitalizowane w oparciu o koncepcję sklepu z materiałami do majsterkowania, sklepu spożywczego oraz innych, dodatkowych, pomniejszych punktów handlowych, oraz że ten kompleks handlowy zostałby uzupełniony przez „przylegające mieszkania", a także nowy ciąg komunikacyjny połączony z istniejącą siecią dróg oraz parkingiem samochodowym.

17 Z zaskarżonego dekretu wynika, że do projektu PRU dołączono ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadzoną na podstawie formularza oceny oddziaływania przez biuro analiz i doradztwa w zakresie ochrony środowiska.

18 Uchwałą z dnia 22 grudnia 2010 r. rada gminy Orp-Jauche przyjęła PRU dla centrum Orp-le-Petit i przekazała kompletne dossier urzędnikowi delegowanemu (Belgia) w celu kontynuacji procedury przygotowania, zgodnie z art. 127 § 1 akapit pierwszy pkt 8 CWATUPE.

19 W opinii z dnia 6 czerwca 2011 r. urzędnik delegowany zaproponował zatwierdzenie PRU.

20 W dniu 3 maja 2012 r. rząd Walonii (Belgia), w drodze zaskarżonego dekretu zatwierdził rozpatrywany PRU.

21 Skarżący w postępowaniu głównym, będący mieszkańcami strefy sąsiadującej z obszarem objętym PRU wnieśli do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego dekretu. Skarżący twierdzą, że ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona w niniejszej sprawie nie odpowiada wymogom wynikającym z dyrektywy SOOŚ, ponieważ jest niepełna, błędna i nieprawidłowa. Uważają oni, że PRU wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów" w rozumieniu tej dyrektywy oraz że dyrektywa ta była przedmiotem błędnej transpozycji do prawa belgijskiego.

22 W odpowiedzi spółka Bodymat, interwenient w postępowaniu głównym podnosi, że jedynym celem PRU jest określenie zakresu obszaru oraz że nie jest on jednym z instrumentów, które winny być przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą SOOŚ.

23 Sąd odsyłający jest zdania, że badanie zasadności skargi w postępowaniu głównym wymaga uprzedniego określenia charakteru i zakresu danego PRU.

24 Sąd ten podkreśla, że jedynym celem PRU jest określenie zakresu obszaru, tzn. granic terenu, na którym może zostać zrealizowany „projekt zagospodarowania przestrzennego polegający na zmianie i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznych".

25 Sąd ten zwraca również uwagę na fakt, że PRU różni się od planu zagospodarowania przestrzennego, nawet jeżeli ten ostatni stanowi warunek przyjęcia PRU. W taki sposób, że plan zagospodarowania przestrzennego może w następstwie przyjęcia PRU, zostać zmieniony lub przyjęty, ale będzie wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie.

26 Na podstawie tych informacji sąd odsyłający przedstawia skutki prawne, jakie pociąga za sobą przyjęcie PRU. Po pierwsze, następuje zmiana organu uprawnionego do wydawania pozwoleń na budowę. Po drugie, art. 127 § 3 CWATUPE przewiduje, że pozwolenia na budowę wydawane w odniesieniu do tak określonego terenu mogą być wydane na warunkach stanowiących odstępstwo od sektorowego planu zagospodarowania, gminnego planu zagospodarowania, gminnego rozporządzenia budowlanego lub zarysu ciągów komunikacyjnych. Po trzecie, rząd może zgodnie ze szczegółowymi sposobami przewidzianymi w CWATUPE dokonać wywłaszczeń na cele użyteczności publicznej nieruchomości zawartych w PRU.

27 Sąd ten wskazuje, że utrudnienia, których powstania obawiają się skarżący w postępowaniu głównym, mogą się urzeczywistnić wyłącznie wtedy, gdy dojdzie do realizacji planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem zaskarżony dekret nie zezwala bezpośrednio na realizację tego planu, ponieważ musi być on przedmiotem odrębnych pozwoleń, przy okazji których konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Sąd ten wskazuje jednak, że zaskarżony dekret jest niezbędnym warunkiem wstępnym do realizacji tego planu. W istocie bowiem, dzięki przyjęciu PRU pozwolenia związane z planem zagospodarowania przestrzennego, na których plan ten się opiera, mogą być wydawane w drodze szczegółowej procedury określonej przez CWATUPE.

28 W ten sposób, w opinii sądu odsyłającego przyjęcie PRU skutkuje zmianą porządku prawnego, ponieważ umożliwia zagospodarowanie dzielnicy z zastosowaniem szczególnej procedury, która może powodować szkodę po stronie osób takich jak skarżący w postępowaniu głównym.

29 Sąd krajowy wyraża jednocześnie – choć z innych powodów – wątpliwości, co do zgodności art. 127 § 1 akapit pierwszy pkt 8 rozporządzenia CWATUPE zarówno z belgijską konstytucją, jak i z prawem Unii.

30 W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i w drodze tego samego postanowienia, zwrócić się odpowiednio do Cour constitutionnelle (Belgia) oraz do Trybunału, z pytaniem czy przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym naruszają konstytucję belgijską oraz czy PRU jest planem lub programem w rozumieniu dyrektywy SOOŚ, uściślając przy tym, że przedstawienie pytania Trybunałowi jest uzależnione od wcześniejszego potwierdzenia przez Cour constitutionnelle, iż nie doszło do naruszenia belgijskiej konstytucji.

31 Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2016 r. Cour constitutionnelle orzekł, że art. 127 § 1 akapit pierwszy pkt 8, art. 127 § 3, art. 181 akapit pierwszy pkt 5, art. 181 akapit czwarty CWATUPE nie naruszają belgijskiej konstytucji, pod warunkiem że „przepisy stanowiące odstępstwa [od obowiązujących przepisów] dopuszczone na podstawie art. 127 § 3 [będą interpretowane] w sposób zawężający oraz [że] ich stosowanie [będzie] należycie uzasadnione, pomimo że prawodawca nie zawarł w spornym przepisie, że pozwolenia wydawane na podstawie PRU mogą wyłącznie tytułem wyjątku stanowić odstępstwa od [obowiązujących przepisów]”.

32 W następstwie ogłoszenia tego wyroku Conseil d’État (rada stanu) przedstawiła Trybunałowi pytanie prejudycjalne.

33 Pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału ma następujące brzmienie:

„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 terenu, na którym 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 ustanowienia 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 ustanowieniem 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 ustanawiającego ten obszar przepisu?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

34 Na wstępie należy podnieść, że o ile pytanie prejudycjalne odnosi się jedynie do art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, jak podnosi wielu uczestników postępowania przed Trybunałem, o tyle sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zmierza w istocie do ustalenia, czy PRU, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów” w rozumieniu tego przepisu, z takim skutkiem, iż akt ten znajduje się pośród [instrumentów] podlegających ocenie wpływu na środowisko w rozumieniu art. 3 tej dyrektywy.

35 Okoliczność, iż 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).

36 Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ ustanawia normę, zgodnie z którą ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów, podczas gdy art. 3 ust. 3 uzależnia przeprowadzenie tej oceny od tego, czy państwa członkowskie stwierdzają, że dany plan [lub program] może potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., L, C-463/11, EU:C:2013:247, pkt 32).

37 Należy zatem rozumieć pytanie prejudycjalne jako zmierzające w istocie do ustalenia, czy co do zasady art. 2 lit. a) oraz art. 3 tej dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że PRU – taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, który ma na celu jedynie określenie zakresu obszaru geograficznego, na którym może zostać zrealizowany plan zagospodarowania przestrzennego

zmierzający do zmiany i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznej, w celu realizacji którego zezwala się na odstępstwa od założeń zagospodarowania przestrzennego – wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów", które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu tej dyrektywy, wobec czego muszą zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko.

38 Należy przede wszystkim 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.

39 Zgodnie z art. 1 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 z tą 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).

40 Wreszcie, mając na uwadze cel tej dyrektywy, a mianowicie zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, przepisy wyznaczające zakres jej stosowania, a w szczególności przepisy zawierające definicje aktów, które ona obejmuje, należy interpretować rozszerzająco (wyroki: z dnia 27 października 2016 r., D'Oultremont i in., C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 To w oparciu o te rozważania ogólne należy udzielić odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.

42 W pierwszej kolejności art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ definiuje pojęcie „planów i programów" jako spełniające dwie kumulatywne przesłanki, mianowicie, że owe plany i programy muszą być, po pierwsze, przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub muszą być przygotowywane przez organ w celu przyjęcia ich w drodze procedury legislacyjnej przez parlament lub rząd, a po drugie, ich przyjęcia muszą wymagać przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

43 Trybunał przyjął taką wykładnię tego przepisu, 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).

44 W niniejszej sprawie, jak wynika z ustaleń sądu odsyłającego, zaskarżony dekret został przyjęty przez władze regionalne w oparciu o art. 127 CWATUPE.

45 Wynika stąd, że przesłanki przywołane w pkt 42 niniejszego wyroku są spełnione.

46 W drugiej kolejności należy wskazać, 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).

47 Co się tyczy pierwszego z tych warunków, z brzmienia art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ wynika, że przepis ten dotyczy w szczególności „planów zagospodarowania przestrzennego [obszarów miejskich i wiejskich] lub użytkowania grunt[ów]".

48 Okoliczność, że przepis ten odnosi się zarówno do „planowania przestrzennego”, jak i do „użytkowania gruntów”, jasno wskazuje, że sektor, o którym mowa, nie ogranicza się do użytkowania gruntów rozumianego w sensie ścisłym, tj. do podziału terytorium na strefy i do zdefiniowania rodzajów działalności dozwolonych w obrębie tych stref, ale że bezwzględnie obejmuje swym zakresem szerszą dziedzinę.

49 Decyzja o wyznaczeniu miejskiego obszaru podlegającego scaleniu, takiego jak w postępowaniu głównym, ze względu na jej brzmienie, jak i jej przedmiot, w zakresie, w jakim pozwala ona na odstępstwa od założeń planów inwestycyjnych i planów zagospodarowania przestrzennego, wchodzi w zakres sektora „planów zagospodarowania przestrzennego [obszarów miejskich i wiejskich] lub użytkowania grunt[ów]”, w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy.

50 W odniesieniu do drugiego warunku, w celu ustalenia, czy rozporządzenie budowlane, takie jak będące przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, ustala ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ, należy zbadać treść i cel tego rozporządzenia, uwzględniając zakres przewidzianej w tej dyrektywie oceny wpływu programów 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).

51 Wśród przedsięwzięć wymienionych w załączniku II do dyrektywy OOŚ znajdują się w tytule 10 projekty infrastrukturalne, między innymi pod lit. b) figurują przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich.

52 Z brzmienia art. 127 CWATUPE wynika, że PRU, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego ma na celu określenie granic terenu, na którym może zostać zrealizowany „plan zagospodarowania przestrzennego polegający na zmianie i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznej”.

53 W ten sposób, mając na względzie treść i cel takiego aktu, w zakresie, w jakim zakłada on, że plan zagospodarowania przestrzennego będzie dotyczyć co do zasady przedsięwzięć infrastrukturalnych, a w szczególności, przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich, przyczynia się do wdrażania przedsięwzięć wymienionych we wspomnianym załączniku.

54 Co się tyczy tego, czy akt, taki jak zaskarżony, określa ramy, w których w przyszłości mogłyby zostać zrealizowane przedsięwzięcia na podstawie pozwoleń, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł wcześniej, iż pojęcie „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 (wyrok z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in., C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 W związku z tym pojęcie „znaczącej liczby kryteriów i szczegółowych zasad” należy rozumieć w sposób jakościowy, a nie ilościowy. W istocie bowiem należy unikać możliwych strategii obejścia obowiązków ustanowionych w dyrektywie SOOŚ, które mogłyby prowadzić do podziału środków, co skutkowałoby zmniejszeniem skuteczności 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 W niniejszym przypadku z ustaleń sądu odsyłającego wynika, że jeżeli PRU, taki jak sporny w postępowaniu głównym, sam w sobie nie stanowi przepisów pozytywnych, umożliwia jednak odstępstwa od założeń planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd odsyłający precyzuje bowiem, że wyznaczenie PRU w zaskarżonym dekrecie oznacza akceptację zasady przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego, który może być łatwiej zrealizowany za pomocą odstępstw od obowiązujących założeń planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd odsyłający wskazuje w tym kontekście, że zgodnie z art. 127 § 3 CWATUPE i na warunkach tam określonych, pozwolenia na

budowę na terenie wyznaczonym przez PRU mogą stanowić odstępstwa od sektorowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego planu zagospodarowania przestrzennego i gminnego rozporządzenia budowlanego.

57 W tym względzie w zakresie, w jakim sektorowy plan zagospodarowania przestrzennego, gminny plan zagospodarowania przestrzennego i gminne rozporządzenie budowlane same stanowią plany i programy w rozumieniu dyrektywy SOOŚ, PRU, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego w zakresie, w jakim zmienia on ramy ustanowione przez te plany, winien uzyskać taką samą kwalifikację prawną i podlegać takiemu samemu reżimowi prawnemu.

58 Wynika stąd, że chociaż taki akt nie zawiera i nie może zawierać przepisów pozytywnych, możliwość, jaką ustanawia, pozwalając wprowadzać w bardziej swobodny sposób odstępstwa od obowiązujących przepisów budowlanych – zmienia porządek prawny i powoduje podniesienie PRU, rozpatrywanego w postępowaniu głównym, do zakresu stosowania art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

59 W świetle tych okoliczności – których ocena prawdziwości i zakresu względem omawianego aktu należy do sądu odsyłającego – właściwe jest uznać, że akt taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, wchodzi w zakres pojęcia „planów i programów" w rozumieniu art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ i powinien zostać poddany ocenie oddziaływania na środowisko.

60 W trzeciej i ostatniej kolejności sąd odsyłający wyjaśnia, że o ile wyznaczenie PRU oznacza akceptację zasady planu zagospodarowania przestrzennego, o tyle musi on ponadto uzyskać pozwolenie, które wymaga dokonania oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOŚ.

61 Należy przypomnieć, że podstawowy cel dyrektywy SOOŚ polega na poddawaniu ocenie środowiskowej „planów i programów", które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko naturalne, 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).

62 W tym względzie, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 39 opinii, z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że ocena wpływu na środowisko powinna zostać dokonana tak wcześnie jak to tylko możliwe, aby jej wyniki mogły jeszcze wpłynąć na ewentualne decyzje. To właśnie na tym etapie różne alternatywy mogą być analizowane, a wybory strategiczne zrealizowane.

63 Ponadto, o ile art. 5 ust. 3 dyrektywy SOOŚ przewiduje możliwość wykorzystania istotnych informacji uzyskanych na innych poziomach procedury podejmowania decyzji lub na podstawie innych instrumentów legislacyjnych Unii, art. 11 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że ocena wpływu na środowisko dokonywana w jej ramach nie ma wpływu na jakiekolwiek wymogi w ramach dyrektywy OOŚ.

64 Co więcej, ocena wpływu na środowisko dokonywana w ramach dyrektywy OOŚ nie może zwalniać z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko ustanowionego na mocy dyrektywy SOOŚ w celu uwzględnienia aspektów środowiskowych specyficznych dla tej dyrektywy.

65 Ponieważ dekret taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym oznacza – tak jak opisano w pkt 58 niniejszego wyroku – zmianę referencyjnych ram prawnych, dając nieograniczoną możliwość odstępstw od obwiązujących przepisów budowlanych, w stosunku do wszystkich projektów zrealizowanych w późniejszym terminie na danym terenie, taka możliwość może mieć znaczący wpływ na środowisko. W ten sposób, z zastrzeżeniem przeprowadzenia kontroli, której dokonanie należy do sądu odsyłającego, zmiana wcześniej ocenionych okoliczności wymaga przeprowadzenia nowej oceny oddziaływania na środowisko.

66 Takie podejście nie pozbawia skuteczności dyrektywy SOOŚ, zapewniając, że instrumenty potencjalnie wywierające znaczący wpływ na środowisko, będą podlegały ocenie ich oddziaływania.

67 Mając na względzie powyższe rozważania, należy odpowiedzieć na pytanie prejudycjalne, iż art. 2 lit. a), art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że dekret ustanawiający obszar miejski podlegający scaleniu, który ma na celu jedynie określenie zakresu obszaru geograficznego, na którym może zostać zrealizowany plan zagospodarowania przestrzennego zmierzający do zmiany i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznej, w celu realizacji którego zezwala się na odstępstwa od niektórych założeń planu zagospodarowania przestrzennego, wchodzi - ze względu na tę możliwość wprowadzania odstępstw - w zakres pojęcia „planu lub programu" w rozumieniu tej dyrektywy, wobec czego musi on zostać poddany 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 dekret ustanawiający obszar miejski podlegający scaleniu, który ma na celu jedynie określenie zakresu obszaru geograficznego, na którym może zostać zrealizowany plan zagospodarowania przestrzennego zmierzający do zmiany i rozwoju funkcji miejskich, wymagający utworzenia, zmiany, rozszerzenia, rozbiórki lub podniesienia lądowych ciągów komunikacyjnych i przestrzeni publicznej, w celu realizacji którego zezwala się na odstępstwa od niektórych założeń planu zagospodarowania przestrzennego, wchodzi - ze względu na tę możliwość wprowadzania odstępstw - w zakres pojęcia „planu lub programu" w rozumieniu tej dyrektywy, wobec czego musi on zostać poddany ocenie oddziaływania na środowisko.

Podpisy