Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 27 października 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Ocena skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne — Dyrektywa 2001/42/WE — Artykuł 2 lit. a) oraz art. 3 ust. 2 lit. a) — Pojęcie „planów i programów" — Określone w zarządzeniu wykonawczym warunki instalacji turbin wiatrowych — Przepisy dotyczące w szczególności środków bezpieczeństwa, kontroli, przywrócenia do stanu poprzedniego, zabezpieczenia finansowego, a także dopuszczalnych poziomów hałasu określanych w świetle przeznaczenia terenów

W sprawie C-290/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na podstawie art. 267 TFUE, złożony przez Conseil d'État (radę państwa, Belgia) postanowieniem z dnia 2 czerwca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 czerwca 2015 r., w postępowaniu:

Patrice D'Oultremont i in.

przeciwko

Région wallonne,

przy udziale:

Fédération de l'énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL (EDORA),

TRYBUNAŁ (druga izba),

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

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 kwietnia 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu P. D'Oultremonta i in. przez J. Sambona, avocat,

— w imieniu Fédération de l'énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL (EDORA) przez J. Sohiera, S. Rodriguesa, L. Levi, A. Blot oraz M. Chomégo, avocats,

* Język postępowania: francuski.

— w imieniu rządu belgijskiego przez J. Van Holm, M. Jacobs oraz S. Vanriego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Moëryncka, avocat,

— w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa oraz J. Trabanda, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman, B. Koopman oraz J. Langera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet oraz C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 lit. a) 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 (Dz.U. 2001, L 197, s. 30).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między P. D'Oultremontem i in. a Région wallonne (regionem Walonia) w przedmiocie ważności arrêté du gouvernement wallon, du 13 février 2014, portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW, modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées (zarządzenia rządu Walonii z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie warunków sektorowych dotyczących farm wiatrowych o całkowitej mocy nie mniejszej niż 0,5 MW zmieniającego zarządzenie rządu Walonii z dnia 4 lipca 2002 r. dotyczące procedury i szeregu środków wykonawczych do dekretu z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego i zmieniającego zarządzenie regionu Walonia z dnia 4 lipca 2002 r. przyjmujące listę przedsięwzięć podlegających ocenie skutków oraz sklasyfikowanych urządzeń i rodzajów działalności, *Moniteur belge* z dnia 7 marca 2014 r., s. 20263, zwanego dalej „zarządzeniem z dnia 13 lutego 2014 r.").

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym

3 Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisana w Espoo (Finlandia) w dniu 26 lutego 1991 r. (zwana dalej „konwencją z Espoo"), została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dniu 24 czerwca 1997 r. i weszła w życie w dniu 10 września tegoż roku.

4 Zgodnie z art. 2 ust. 7 konwencji Espoo:

„Ocena oddziaływania na środowisko, jak wymaga tego niniejsza konwencja, będzie podjęta, jako wymagane minimum, na etapie projektowania planowanej działalności. Strony będą starać się stosować, we właściwym stopniu, zasady ocen oddziaływania na środowisko do polityki, planów i programów".

Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do konwencji Espoo

5 Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do konwencji Espoo (zwany dalej „protokołem z Kijowa") został podpisany w Kijowie (Ukraina) w dniu 21 maja 2003 r. przez Komisję w imieniu Wspólnoty Europejskiej. Protokół ten został zatwierdzony decyzją Rady 2008/871/WE z dnia 20 października 2008 r. (Dz.U. 2008, L 308, s. 33).

6 Artykuł 13 ust. 1 protokołu z Kijowa stanowi:

„Każda ze stron zapewnia rozważenie i, w odpowiednim zakresie, uwzględnienie zagadnień ochrony środowiska, w tym zdrowia, w czasie przygotowania projektów polityki i ustawodawstwa, które potencjalnie mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, w tym na zdrowie".

Konwencja z Aarhus

7 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus"), porusza także kwestię oceny wpływu na środowisko.

8 Konwencja ta zawiera w art. 6 przepisy normujące udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawie udzielania zezwoleń dotyczących przedsięwzięć. Artykuły 7 i 8 tej konwencji nawiązują do tego udziału, jeśli chodzi o, odpowiednio, plany, programy i wytyczne polityki oraz przepisy wykonawcze i inne powszechnie obowiązujące akty normatywne.

Prawo Unii

9 Zgodnie z brzmieniem motywu 4 dyrektywy 2001/42:

„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".

10 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 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".

11 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;

[…]".

12 Zgodnie z art. 3 tej dyrektywy, 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 [obszarów miejskich i wiejskich] 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, która uchyliła i zastąpiła dyrektywę 85/337 z dniem 17 lutego 2012 r.]; lub

[…]

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.

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.

[…]".

Prawo belgijskie

13 W myśl art. 6 § 1 pkt II loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ustawy specjalnej z dnia 8 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych, *Moniteur belge* z dnia 15 sierpnia 1980 r., s. 9434) regiony są wyłącznie właściwe w sprawach ochrony środowiska.

14 W regionie Walonia dyrektywa 2001/42 została w części transponowana przez art. D.52 i nast. księgi I code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska, *Moniteur belge* z dnia 9 lipca 2004 r., s. 54654), jak wynika z art. D.51/1 tego kodeksu.

15 Artykuł D.6 księgi I wspomnianego kodeksu definiuje w pkt 13 „plany i programy" jako „decyzje, z wyjątkiem decyzji, o których mowa w [code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (walońskim kodeksie planowania i zagospodarowania przestrzennego, dziedzictwa i energii, *Moniteur belge* z dnia 19 maja 1984 r., s. 6939; sprostowanie, *Moniteur belge* z dnia 25 maja 1984 r., s. 7636)], wraz z ich zmianami, mające za przedmiot albo określenie uporządkowanego ciągu działań lub operacji przewidzianych w celu osiągnięcia jednego lub więcej konkretnych celów pozostających w związku z jakością środowiska, albo określenie przeznaczenia lub systemu ochrony przynajmniej jednego obszaru lub jednego miejsca, w szczególności po to, aby zdefiniować ramy, w jakich można tam zezwolić na realizację określonych rodzajów działalności, i które:

a. są przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ w celu ich przyjęcia przez parlament lub rząd Walonii;

b. są przewidziane przez przepisy dekretu, rozporządzenia lub przepisy administracyjne.

Wskazane w niniejszym dekrecie plany i programy obejmują także plany i programy, które są współfinansowane przez [Unię] Europejską".

16 Zgodnie z art. 2 décret du gouvernement wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (dekretu rządu Walonii z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego, *Moniteur belge* z dnia 8 czerwca 1999 r., s. 21114; sprostowanie *Moniteur belge* z dnia 22 grudnia 1999 r., s. 48280, zwany dalej „dekretem z dnia 11 marca 1999 r.") dekret ten zmierza do „zapewnienia – w perspektywie zintegrowanego podejścia do zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska i redukcji tego zanieczyszczenia – ochrony człowieka lub środowiska naturalnego przed niebezpieczeństwami, uciążliwościami lub niedogodnościami, które bezpośrednio lub pośrednio może generować obiekt w trakcie działalności lub po jej zakończeniu".

17 Artykuł 4 tego dekretu stanowi:

„Rząd ustanawia warunki ogólne, sektorowe lub całościowe, aby osiągnąć cele określone w art. 2. Warunki te są źródłem prawa powszechnego.

[…]

Warunki te mogą w szczególności dotyczyć:

[…]

3° informacji, jakie należy regularnie przekazywać wyznaczonym przez rząd organom, odnoszących się do:
   a. emisji z obiektu;
   b. środków podjętych w celu ograniczenia obciążeń dla środowiska.

[…]".

18 Artykuł 5 wspomnianego dekretu przewiduje:

„§ 1. Warunki ogólne mają zastosowanie do wszystkich urządzeń i rodzajów działalności.

§ 2. Warunki sektorowe mają zastosowanie do urządzeń i rodzajów działalności w sektorze gospodarczym, terytorialnym lub w sektorze, w którym występuje lub może wystąpić szczególne ryzyko.

[…]".

19 Zgodnie z przepisami art. 1 zarządzenia z dnia 13 lutego 2014 r.:

„Niniejsze warunki sektorowe mają zastosowanie do farm wiatrowych o całkowitej mocy elektrycznej nie mniejszej niż 0,5 MW, o których mowa w rubrykach 40.10.01.04.02 i 40.10.01.04.03 załącznika I do [arrêté du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 (zarządzenia z dnia 4 lipca 2002 r. określającego ogólne warunki eksploatacji obiektów wskazanych w dekrecie z dnia 11 marca 1999 r., *Moniteur belge* z dnia 21 września 2002 r., s. 20264; sprostowanie *Moniteur belge* z dnia 1 października 2002 r., s. 44152)]".

20 Zgodnie z art. 5 zarządzenia z dnia 13 lutego 2014 r., który znajduje się w rozdziale III tego zarządzenia, zatytułowanym „Eksploatacja":

„Z wyjątkiem celów związanych z utrzymaniem, żadne światło nie może świecić się w nocy u podstawy turbiny wiatrowej ani w jej pobliżu".

21 Artykuł 9 owego zarządzenia, który jest zawarty w tymże rozdziale III, brzmi następująco:

„W środku farmy, lecz na zewnątrz turbin wiatrowych pole magnetyczne związane z działalnością i mierzone na wysokości 1,5 metra od ziemi nie może przekroczyć górnej wartości 100 microtesli".

22 Zgodnie z art. 10, który znajduje się także w rozdziale III tego zarządzenia:

„§ 1. Efekt stroboskopowy związany z migotaniem cieni wynikający z funkcjonowania turbin wiatrowych jest ograniczony do 30 godzin rocznie i 30 minut dziennie dla każdego objętego tym efektem istniejącego miejsca zamieszkania albo dla miejsca zamieszkania, na budowę którego wydane zostało należyte pozwolenie zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Efekt ten jest obliczany według podejścia »najbardziej niekorzystnych warunków«, które charakteryzują się następującymi parametrami:

1. słońce świeci od rana do wieczora (niebo jest nieprzerwanie bezchmurne);

2. turbiny wiatrowe funkcjonują nieprzerwanie (szybkość wiatru mieści się zawsze w zasięgu funkcjonowania turbin wiatrowych, a są one w stuprocentowym stanie gotowości);

3. wirnik turbin wiatrowych jest zawsze skierowany prostopadle do promieni słonecznych.

W celu przestrzegania wspomnianych ograniczeń zarządca wykorzystuje wszystkie dostępne środki pozwalające na redukcję ekspozycji na rzucany cień.

§ 2. Ograniczenia te nie mają zastosowania, jeśli powstały w wyniku funkcjonowania urządzenia cień nie ma wpływu na mieszkańców przebywających w ich miejscach zamieszkania. W takim przypadku zarządca udowadnia powyższe za pomocą wszelkich środków prawnych".

23 Sekcja 1, zatytułowana „Dopuszczalne poziomy hałasu", zawarta w rozdziale V zarządzenia z dnia 13 lutego 2014 r., zatytułowanym „Hałas", zawiera między innymi art. 20, który definiuje ograniczenia poziomów odnoszące się do emisji hałasu farmy wiatrowej, oraz art. 21, który definiuje dopuszczalne wartości zwłaszcza w zależności od obszarów nazywanych „planistycznymi", to znaczy wyznaczonych przez właściwe organy na podstawie planu okręgów geograficznych, w zależności od ich przeznaczenia (obszary mieszkalne, obszary rolne, obszary, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, i inne).

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

24 W dniu 21 lutego 2013 r. rząd Walonii przyjął „ramy odniesienia", zmienione następnie w lipcu tego samego roku, w których określono zalecenia dotyczące umiejscawiania elektrowni wiatrowych w regionie Walonia. Instrument ten został uzupełniony dokumentem kartograficznym, który miał za zadanie wyznaczenie ram planowania w odniesieniu do wdrożenia programu dotyczącego elektrowni wiatrowych w regionie Walonia „do 2020 r.", a który nosił nazwę „mapy referencyjnej". Mapa ta była przedmiotem sprawozdania w sprawie oddziaływania na środowisko.

25 W dniach od 16 września do 30 października 2013 r. we wszystkich gminach Walonii przeprowadzono konsultacje publiczne. Wśród dokumentów udostępnionych w trakcie wspomnianych konsultacji publicznych znajdowały się między innymi dokumenty, o których mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, a mianowicie ramy odniesienia, mapa referencyjna i sprawozdanie w sprawie oddziaływania na środowisko.

26 Niemniej ani ramy odniesienia, ani mapa referencyjna nie zostały ostatecznie przyjęte.

27 W międzyczasie rząd Walonii wydał zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r.

28 W dniu 6 maja 2014 r. P. D'Oultremont i in. wnieśli sprawę do sądu odsyłającego, Conseil d'État (rady państwa, Belgia), i zażądali uchylenia owego zarządzenia. Na poparcie wniesionej skargi P. D'Oultremont i in. podnoszą między innymi brak zgodności owego zarządzenia z przepisami dyrektywy 2001/42, jako że region Walonia przyjął wspomniane zarządzenie bez poddania jego przepisów procedurze oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne oraz bez udziału społeczeństwa.

29 Region Walonia oraz interwenient w postępowaniu głównym, Fédération de l'énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL (belgijska federacja do spraw odnawialnych i alternatywnych źródeł energii, EDORA), oceniają zaś, że zarządzenie to nie odpowiada pojęciu „planów i programów" w rozumieniu owej dyrektywy.

30 Sąd odsyłający wskazuje, że mimo wyjaśnień przedstawionych przez Trybunał w wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355), odpowiedź na pytanie, czy przepisy zarządzenia z dnia 13 lutego 2014 r. stanowią „plany i programy", nie jest oczywista.

31 Zdaniem tego sądu szczególna trudność wynika z okoliczności, że przepisy wspomnianego zarządzenia nie są powiązane ze wskazanymi w pkt 24 niniejszego wyroku ramami odniesienia oraz z dokumentami kartograficznymi terenów przeznaczonych na umiejscowienie turbin wiatrowych i że owa okoliczność pozbawia wspomniane przepisy, przynajmniej w części, treści programowej w zakresie uregulowania energetyki wiatrowej.

32 Patrząc z tej perspektywy, zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r. nie definiuje „pełnych ram", całości skoordynowanych środków, które w celu ochrony środowiska regulują eksploatację farm wiatrowych. Otóż zdaniem sądu odsyłającego nie zmienia to faktu, że uwzględnienie przy wydawaniu zezwoleń przepisów wspomnianego zarządzenia dotyczących w szczególności hałasu oraz wynikającego z funkcjonowania turbin wiatrowych efektu stroboskopowego związanego z migotaniem cieni skutkuje bezwzględnie określeniem terenu umiejscowienia turbin wiatrowych w stosunku do miejsc zamieszkania.

33 Jeżeli przyjąć definicję pojęcia „planów i programów" podaną przez ustawodawcę regionalnego w art. D.6 pkt 13 księgi I code de l'environnement (kodeksu o ochronie środowiska), warunki sektorowe nie stanowią same w sobie, zdaniem tego sądu, „procesu stopniowego i uporządkowanego wdrażania środków, aby osiągnąć konkretny cel związany z jakością środowiska", jeśli nie mają one związku z ramami odniesienia oraz z dokumentami kartograficznymi opisującymi tereny położone najkorzystniej dla umiejscowienia turbin wiatrowych.

34 Sąd odsyłający uściśla ponadto, że warunki sektorowe przewidziane zarządzeniem z dnia 13 lutego 2014 r. nie określają szerzej przeznaczenia lub systemu ochrony jednego lub kilku obszarów albo terenu. Dotyczą one wszystkich farm wiatrowych, niezależnie od wybranego terenu, z jednym tylko zastrzeżeniem, że w zależności od strefy w planie sektora zostaną zmienione normy hałasu.

35 Tymczasem zdaniem tego sądu z załączników I i II do dyrektywy 2001/42, rozpatrywanych w świetle pkt 47 wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355), wynika, że plan lub program dotyczy bezwzględnie obszaru ograniczonego geograficznie, takiego jak na przykład „strefy zagrożenia zidentyfikowane w ramach zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie" w rozumieniu dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. 1991, L 375, s. 1), która była w szczególności rozpatrywana w owym wyroku.

36 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada państwa) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy [2001/42], dotyczące oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, implikują, że za »plan lub program« w rozumieniu tych przepisów należy uznać zarządzenie wykonawcze, które zawiera szereg przepisów dotyczących instalacji turbin wiatrowych, w tym środki bezpieczeństwa, kontroli, przywrócenia do stanu poprzedniego oraz środki odnoszące się do zabezpieczenia finansowego, a także normy dotyczące poziomu hałasu określone w odniesieniu do obszarów planistycznych, które to przepisy regulują wydawanie zezwoleń administracyjnych dających wykonawcy prawo do instalacji i eksploatacji urządzeń podlegających z mocy prawa ocenie wpływu na środowisko na podstawie prawa krajowego?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

37 Poprzez postawione pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 należy interpretować w ten sposób, że zarządzenie wykonawcze, takie jak zarządzenie sporne w postępowaniu głównym, zawierające szereg przepisów dotyczących elektrowni wiatrowych, których należy przestrzegać w ramach wydawania zezwoleń administracyjnych w sprawie umiejscowienia i eksploatacji takich elektrowni, mieści się w zakresie pojęcia „planów i programów" w rozumieniu tej dyrektywy.

38 Należy przede wszystkim przypomnieć, że z motywu 4 dyrektywy 2001/42 wynika, iż ocena wpływu na środowisko jest ważnym narzędziem służącym do uwzględnienia aspektów środowiskowych w procesie przygotowania i przyjmowania niektórych planów i programów.

39 Następnie, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 34 opinii, odgraniczenie pojęcia „planów i programów" od innych środków niemieszczących się w przedmiotowym zakresie stosowania dyrektywy 2001/42 powinno zostać dokonane w świetle konkretnego celu wyrażonego w art. 1 tej dyrektywy, polegającego mianowicie na poddawaniu planów i programów, które mogą powodować znaczący wpływ na środowisko, ocenie wpływu na środowisko (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).

40 W konsekwencji, 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 (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 37; a także z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 50).

41 Jeśli chodzi o art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42, zawarta w tym przepisie definicja pojęcia „planów i programów" ustanawia warunek zawierający dwie przesłanki, które powinny zostać spełnione łącznie, a mianowicie, że owe plany i programy muszą być, po pierwsze, 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 po drugie, wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

42 Ze stwierdzeń sądu odsyłającego wynika, że zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r. zostało przygotowane i przyjęte przez organ regionalny, w tym przypadku rząd Walonii, i że zarządzenie to jest wymagane przez przepisy dekretu z dnia 11 marca 1999 r.

43 Artykuł 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 przewiduje z kolei, z zastrzeżeniem ust. 3 tego artykułu, że ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów przygotowywanych między innymi dla sektora energetyki i określających ramy dla przyszłego zezwolenia na realizację przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92.

44 Otóż jest równie bezsporne, że zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r. dotyczy sektora energetyki i że przyczynia się do określenia ram realizacji w regionie Walonia przedsięwzięć dotyczących farm wiatrowych, które stanowią część przedsięwzięć wymienionych w załączniku II do dyrektywy 2011/92.

45 Jeśli chodzi o pojęcie „planów i programów", o ile powinno ono wprawdzie obejmować określone terytorium, o tyle nie zmienia to jednak faktu, że ani z brzmienia art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42, ani z brzmienia art. 3 ust. 2 lit. a) tej samej dyrektywy nie wynika, iż przedmiotem wspomnianych planów lub programów powinno być zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru. Z brzmienia wspomnianych przepisów wynika bowiem, że odnoszą się one szerzej i w sposób ogólny do zagospodarowania przestrzennego obszarów albo stref.

46 Tymczasem wedle stwierdzeń sądu odsyłającego zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r. dotyczy terytorium całego regionu Walonia, a dopuszczalne wartości, jakie przewiduje ono w odniesieniu do hałasu, mają ścisły związek ze wspomnianym terytorium, gdyż wartości te są ustalane w zależności od różnego rodzaju przeznaczenia rozpatrywanych obszarów geograficznych.

47 Jeśli chodzi o okoliczność, że zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r. nie definiuje wystarczająco pełnych ram w odniesieniu do sektora energetyki wiatrowej, należy przypomnieć, że badanie kryteriów wymienionych w art. 2 lit. a) i w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42, w celu ustalenia, czy zarządzenie takie jak zarządzenie sporne w postępowaniu głównym może być objęte owym pojęciem, należy przeprowadzić zwłaszcza w świetle celu tej dyrektywy, który, jak wynika z pkt 39 niniejszego wyroku, polega na poddaniu decyzji mogących wywierać znaczące skutki na środowisko naturalne procedurze oceny wpływu na środowisko.

48 Ponadto, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 55 opinii, należy unikać możliwych strategii obejścia obowiązków ustanowionych w dyrektywie 2001/42, które mogłyby prowadzić do podziału środków, co skutkowałoby zmniejszeniem skuteczności (effet utile) tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Z uwagi na ten cel należy zaznaczyć, 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 mogących powodować znaczący wpływ na środowisko, przy czym akt ten określa reguły i procedury kontrolne mające zastosowanie do danego sektora (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r. dotyczy w szczególności norm technicznych, szczegółowych zasad eksploatacji (w szczególności efektu stroboskopowego związanego z migotaniem cieni), zapobiegania wypadkom i pożarom (między innymi zatrzymania turbiny wiatrowej), dopuszczalnych poziomów hałasu, przywrócenia do stanu poprzedniego, a także ustanowienia zabezpieczenia finansowego turbin wiatrowych. Waga i zakres takich norm mają wystarczające znaczenie dla określenia warunków mających zastosowanie do danego sektora, a wybory, w szczególności z zakresu ochrony środowiska, dokonane w oparciu o te normy mają za zadanie określić warunki, na jakich będzie można udzielić w przyszłości zezwolenia na konkretne przedsięwzięcia dotyczące umiejscowienia i eksploatacji elektrowni wiatrowych.

51 Wreszcie, w oparciu o konwencję z Aarhus oraz protokół z Kijowa, rząd francuski proponuje odróżnić pojęcie „planów i programów" od pojęcia „ogólnych uregulowań", w którym mieści się zarządzenie z dnia 13 lutego 2014 r., wobec czego zarządzenie to nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2001/42.

52 W tym kontekście należy podkreślić z jednej strony, że z samego brzmienia art. 2 lit. a) tiret pierwsze tej dyrektywy, którego znaczenie zostało poparte orzecznictwem przypomnianym w pkt 49 niniejszego wyroku, wynika, że pojęcie „planów i programów" może obejmować akty normatywne o charakterze ustawodawczym albo wykonawczym.

53 Z drugiej strony, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 70 opinii, dyrektywa 2001/42 różni się od konwencji z Aarhus oraz od protokołu z Kijowa, gdyż właśnie nie zawiera ona przepisów szczególnych, które odnoszą się do polityk lub też do ogólnych uregulowań, a które wymagałyby odgraniczenia od „planów i programów".

54 Z całości powyższych rozważań wynika, że na postawione pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 2 lit. a) oraz art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 należy interpretować w ten sposób, że zarządzenie wykonawcze, takie jak zarządzenie sporne w postępowaniu głównym, zawierające szereg przepisów dotyczących elektrowni wiatrowych, których to przepisów należy przestrzegać w ramach wydawania zezwoleń administracyjnych w sprawie umiejscowienia i eksploatacji takich elektrowni, mieści się w zakresie pojęcia „planów i programów" w rozumieniu dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

55 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) 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 zarządzenie wykonawcze, takie jak zarządzenie sporne w postępowaniu głównym, zawierające szereg przepisów dotyczących elektrowni wiatrowych, których to przepisów należy przestrzegać w ramach wydawania zezwoleń administracyjnych w sprawie umiejscowienia i eksploatacji takich elektrowni, mieści się w zakresie pojęcia „planów i programów" w rozumieniu tej dyrektywy.

Podpisy