Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 16 września 2021 r.[1]

Sprawa C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
przeciwko
Landkreis Rosenheim,
przy udziale:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – Pojęcie planów i programów – Rozporządzenie w sprawie ochrony krajobrazu przewidujące ogólne zakazy i obowiązki dotyczące zezwolenia, niezwiązane w sposób szczególny z konkretnymi przedsięwzięciami – Skutki prawne braku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – Ograniczenie w czasie skutków wyroku – Uprawnienie sądu krajowego do tymczasowego utrzymania w mocy skutków aktów krajowych

1. W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego poruszono kwestie podobne do tych, które Trybunał rozpatrywał w wyroku z dnia 25 czerwca 2020 r. dotyczącym turbin wiatrowych w Aalter i Nevele[2] w przedmiocie oceny oddziaływania planów i programów na środowisko (zwanej dalej „OOŚ”).

2. W mojej opinii w tej sprawie wskazałem, że ocena skutków dla środowiska niektórych „przedsięwzięć” lub określonych „planów i programów” stanowi jeden z głównych instrumentów prawa Unii służących osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony środowiska[3].

[1] Język oryginału: hiszpański.

[2] Wyrok A i in. (turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; zwany dalej „wyrokiem w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele”).

[3] Opinia z dnia 3 marca 2020 r. (C-24/19, EU:C:2020:143; zwana dalej „opinią w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele”, pkt 1).

3. Ocena wpływu na środowisko *przedsięwzięć* jest regulowana dyrektywą 2011/92/UE[4], natomiast *planów i programów* – dyrektywą 2001/42/WE[5]. Obie dyrektywy uzupełniają się, ponieważ druga z nich „próbuje przesunąć ocenę wpływu na środowisko na etap strategicznego planowania działań przez organy krajowe. Nakazane przez nią badanie skutków środowiskowych jest zatem szersze i bardziej ogólne niż badanie odnoszące się do konkretnego projektu [przedsięwzięcia]”[6].

4. Jak wówczas wskazałem, „[w]ychodząc z tego założenia, trudno jest określić, jak daleko wstecz może sięgać wymóg [strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewidziany w dyrektywie] SOOŚ. Jest oczywiste, że sytuuje się przed oceną poszczególnych projektów [przedsięwzięć], ale także, że nie może rozciągać się na wszystkie przepisy państwa członkowskiego mające wpływ na środowisko”[7].

5. Niniejsza sprawa jest dobrą ilustracją takich trudności, które wydają się istnieć nadal, pomimo wyjaśnień zawartych w wyroku w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele. Konieczne będzie dokonanie dalej idącego określenia tego, kiedy plan lub program zawiera ramy odniesienia dla przygotowania przedsięwzięć objętych załącznikami I i II do dyrektywy OOŚ, a zatem – wymaga przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 2001/42

6. Zgodnie z 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”.

7. W myśl art. 2:

„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

[4] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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; zwana dalej „dyrektywą OOŚ”).

[5] Dyrektywa 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). Jest ona również znana pod nazwą dyrektywy w sprawie „strategicznej oceny oddziaływania na środowisko” (zwana dalej „dyrektywą SOOŚ”).

[6] Opinia w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 36.

[7] Ibidem, pkt 37.

– 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;

[…]”.

8. Artykuł 3 stanowi:

„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 [przedsięwzięć] wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337/EWG; lub

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

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 [przedsięwzięć], 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 [z osobna] 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 niemieckie

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

9. Paragraf 2 ust. 7 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko) [8] stanowi:

„7. W rozumieniu niniejszej ustawy za plany i programy uważa się wyłącznie plany i programy przewidziane w przepisach federalnych lub w aktach prawnych Unii Europejskiej:

1) których przygotowanie i przyjęcie jest zadaniem organu publicznego;

2) które są przygotowywane przez organ publiczny w celu ich przyjęcia przez rząd lub w drodze procedury ustawodawczej; lub

3) które są przygotowywane przez osobę trzecią w celu ich przyjęcia przez organ publiczny.

[…]”.

10. Ustawa ta w § 35 stanowi:

„1. Strategiczną ocenę wpływu na środowisko należy przeprowadzić w przypadku planów i programów:

1) wymienionych w pkt 1 załącznika 5; lub

2) wymienionych w pkt 2 załącznika 5, które ustanawiają ramy dla decyzji w sprawie kwalifikowalności przedsięwzięć wymienionych w załączniku 1 lub przedsięwzięć, które zgodnie z przepisami kraju związkowego wymagają oceny wpływu na środowisko lub wstępnej oceny danego przypadku.

2. Plany i programy niewymienione w ust. 1 wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny wpływu na środowisko tylko wtedy, gdy ustanawiają ramy dla decyzji w sprawie kwalifikowalności przedsięwzięć wymienionych w załączniku 1 lub innych przedsięwzięć oraz, po przeprowadzeniu wstępnej oceny danego przypadku w rozumieniu ust. 4, jest prawdopodobne, że będą mieć znaczący wpływ na środowisko […].

3. Plany i programy ustanawiają ramy dla decyzji w sprawie kwalifikowalności przedsięwzięć, jeżeli zawierają kryteria istotne dla późniejszych decyzji w sprawie zezwoleń, w szczególności dotyczące konieczności, zakresu, lokalizacji, charakteru lub warunków funkcjonowania przedsięwzięć lub wykorzystania zasobów.

[…]”.

[8] Wersja z dnia 24 lutego 2010 r. (BGBl. I, s. 94), zmieniona przez § 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. (BGBl. I, s. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege

11. Paragraf 20 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (federalnej ustawy o ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu) z dnia 29 lipca 2009 r.[9] stanowi:

„[…]

2. Ochronie mogą podlegać części przyrody i krajobrazu.

[…]

4) zgodnie z § 26, jako obszary chronionego krajobrazu;

[…]".

12. Ustawa ta w § 26 stanowi:

„1. Obszary chronionego krajobrazu są obszarami ustanowionymi w sposób prawnie wiążący, w których wymagana jest szczególna ochrona przyrody i krajobrazu:

1) w celu ochrony, rozwoju lub przywrócenia wydajności i funkcjonowania ekosystemu lub zdolności regeneracji oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, w tym ochrony biotopów i siedlisk niektórych gatunków dzikiej fauny i flory;

2) ze względu na różnorodność, szczególny charakter i piękno lub szczególne znaczenie historyczne i kulturowe krajobrazu; lub

3) ze względu na ich szczególne znaczenie dla działalności rekreacyjnej.

2. Na obszarach chronionego krajobrazu, z uwzględnieniem w szczególności § 5 ust. 1 i zgodnie z bardziej szczegółowymi przepisami, zakazane są wszelkie działania, które zmieniają charakter takich obszarów lub które są sprzeczne ze szczególnym celem ich ochrony"[10].

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur

13. Paragraf 12 Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) (bawarskiej ustawy w sprawie ochrony przyrody, zachowania krajobrazu i wypoczynku na łonie natury) z dnia 23 lutego 2011 r.[11] stanowi w ust. 1:

„1. Ochrona części przyrody i krajobrazu zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 6 i 7 federalnej ustawy o ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu odbywa się w drodze przepisów wykonawczych, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej […]".

[9] BGBl. I, s. 2542, zmieniona przez § 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. (BGBl. I, s. 3434).

[10] Po przeprowadzeniu rozprawy w niniejszej sprawie do § 22 BNatSchG zostały dodane ustępy 2a i 2b, celem umożliwienia pozostawienia w mocy aktów prawnych określających obszary ochrony przyrody i krajobrazu z naruszeniem dyrektywy SOOŚ, a to ze względu na nieprzeprowadzenie uprzedniej SOOŚ.

[11] GVBl., s. 82, zmieniona przez § 11a ust. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 2019 r. (GVBl., s. 686).

14. Ustawa ta w § 18 stanowi:

„1. Urzędowe zezwolenie wymagane na podstawie przepisu wykonawczego o ochronie zastępuje się urzędowym zezwoleniem wymaganym na podstawie innych przepisów; zezwolenie to może być wydane tylko wtedy, gdy spełnione są wymogi wydania zezwolenia wymaganego na podstawie przepisu wykonawczego o ochronie i za zgodą organu właściwego zgodnie z prawem ochrony przyrody.

[…]".

15. W myśl § 51:

„1. Właściwość przysługuje:

[…]

3) powiatom i niezależnym gminom przy przyjmowaniu rozporządzeń dotyczących obszarów chronionego krajobrazu, o których mowa w § 26 BNatSchG;

[…]".

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd"

16. Paragraf 1 Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd" (rozporządzenia powiatu Rosenheim w sprawie obszaru chronionego krajobrazu „Inntal Süd) z dnia 10 kwietnia 2013 r.[12] stanowi, że „[…] ochronie podlega bieg rzeki Inn, w tym dorzecze i jej równiny aluwialne".

17. W odniesieniu do celu ochrony § 3 stanowi:

„Celem ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu »Inntal Süd« jest:

1) zapewnienie wydajności ekosystemu; w szczególności zachowanie, wspieranie i odtwarzanie lasów łęgowych i starorzeczy oraz warunków życia typowych gatunków fauny i flory, które są do nich przystosowane, i ich biocenoz;

2) zachowanie różnorodności, odrębności i piękna naturalnego krajobrazu; w szczególności wzmocnienie charakteru krajobrazu rzecznego i zachowanie rolniczego krajobrazu kulturowego;

3) zachowanie i optymalizacja funkcjonowania reżimu rzecznego także w celu wspierania ciągłości biegu rzeki Inn i jej dopływów, jak również retencji wód powierzchniowych;

4) ochrona i zachowanie dla społeczności elementów krajobrazu, które są istotne dla działań rekreacyjnych, przy jednoczesnym poszanowaniu w największym stopniu przyrody i krajobrazu oraz ukierunkowanie ruchu rekreacyjnego".

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim nr 5 z dnia 26 kwietnia 2013 r. (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie Inntal Süd" lub „rozporządzeniem").

18. Zgodnie z § 4, dotyczącym zakazów, „[n]a obszarze chronionego krajobrazu zakazane są [w]szelkie działania, które zmieniają charakter obszaru chronionego krajobrazu lub które są sprzeczne z realizowanym celem ochrony (§ 3)”.

19. Zgodnie z brzmieniem § 5:

„1. Wydanie przez Landratsamt Rosenheim (organ administracyjny powiatu Rosenheim) jako niższego organu odpowiedzialnego za ochronę przyrody (§ 43 ust. 2 pkt 3 BayNatSchG) zgody jest wymagana w odniesieniu do każdej osoby, która na obszarze chronionego krajobrazu zamierza:

1) budować, przebudować lub zmienić sposób użytkowania dowolnego obiektu [§ 2 ust. 1 Bayerische Bauordnung (bawarskiego kodeksu budowlanego)], nawet jeśli zgodnie z prawem budowlanym nie jest wymagane pozwolenie; kategoria ta obejmuje m.in.:

   a) budynki, np. nieruchomości mieszkalne, budynki rolnicze lub leśne, domki letniskowe, hangary na łodzie, kabiny plażowe lub szopy narzędziowe, stragany […];

   b) ogrodzenia i inne bariery;

   c) przystanie i budowle nadbrzeżne;

   d) zmiany na powierzchni ziemi powstałe w wyniku prowadzenia wykopów lub prac ziemnych, w szczególności przygotowania i eksploatacji nowych kamieniołomów, żwirowni, piaskowni, wyrobisk gliny lub glinki i innych odwiertów, a także hałd. Nie ma to zastosowania do nasypów lub wykopów o powierzchni do 500 m^2 i wysokości lub głębokości 0,3 m, służących melioracji gleby na obszarach, które są już użytkowane rolniczo;

2) w zakresie, w jakim nie dotyczy to obiektów, o których już mowa w pkt 1:

   a) montować panele i tablice reklamowe, w tym również urządzenia reklamowe o powierzchni większej niż 0,5 m^2, pod warunkiem że nie wskazują one na nieruchomościach mieszkalnych i lokalach użytkowych nazw lokali mieszkalnych i lokali użytkowych;

   b) montować przewody, kable lub rury nad lub pod powierzchnią ziemi oraz montować słupy;

   c) budować lub zmieniać w istotny sposób drogi, ścieżki lub przestrzenie, w szczególności kempingi, boiska sportowe, place zabaw i kąpieliska lub podobne obiekty;

   d) umieszczać sprzedażowe samochody dostawcze lub montować, umieszczać i prowadzić punkty sprzedaży i automaty sprzedażowe;

3) poruszać się wszelkiego rodzaju pojazdami silnikowymi poza drogami, ścieżkami i przestrzeniami dostępnymi dla ruchu publicznego lub zatrzymywać się tymi pojazdami na takich obszarach; […]

4) czerpać wodę z wód powierzchniowych w zakresie wykraczającym poza dozwolone wspólne użytkowanie lub z wód podziemnych, zmieniać jednolitą część wód, brzegi lub koryta, dopływy lub odpływy wody lub poziom piezometryczny, tworzyć nowe części wód lub budować systemy odwadniające;

5) odwadniać, osuszać lub niszczyć w jakikolwiek inny sposób lub powodować znaczne szkody w biotopach o szczególnej wartości ekologicznej w rozumieniu § 30 BNatSchG i § 23 BayNatSchG, w szczególności w trzęsawiskach, bagnach, trzcinowiskach, dużych mokradłach, podmokłych łąkach bogatych w turzyce i sitowie, łąkach trzęślicowych, źródliskach, zalesionych torfowiskach, lasach i terenach bagnistych oraz lasach łęgowych, a także naturalnych lub półnaturalnych obszarach wód śródlądowych płynących lub stojących wraz z ich brzegami i towarzyszącą im naturalną lub półnaturalną roślinnością nadbrzeżną, jak również naturalnych lub półnaturalnych obszarach dotkniętych kolmatacją, starorzeczach i obszarach okresowo zalewanych; […]

6) orać, nawozić lub zalesiać łąki stanowiące ściółkę dla zwierząt gospodarskich, przekształcać je w łąki do kilkukrotnego koszenia w ciągu roku lub wykorzystywać je jako pastwiska;

7) ścigać, chwytać lub zabijać dzikie zwierzęta lub usuwać je z miejsc rozrodu, siedlisk lub gniazd;

8) ścinać, przewracać lub usuwać w jakikolwiek inny sposób, w środowisku otwartym i poza lasami, pojedyncze drzewa, żywopłoty, ogrodzenia żywopłotowe lub zagajniki lub krzewy polne, które charakteryzują krajobraz; […]

9) wycinać w całości lub w części lasy, przeprowadzać pierwsze zalesienie lub zrąb zupełny w tym kontekście na powierzchni większej niż 0,5 hektara, przekształcać lasy liściaste, mieszane lub łęgowe w lasy z przewagą drzew iglastych lub zakładać uprawy specjalistyczne (np. szkółki);

10) niszczyć lub zmieniać w istotny sposób na brzegach zbiorników wodnych roślinność nadbrzeżną, trzcinowiska lub szuwary lub populacje roślin wodnych, wchodzić na obszary trzcinowisk lub roślin wodnych oraz używać środków chemicznych w celu usuwania lub kontrolowania trzcinowisk lub czyszczenia rowów nawadniających; […]

11) składować odpady, gruz i inne przedmioty, o ile nie podlegają one już przepisom o odpadach, w miejscach innych niż te, w odniesieniu do których wydano zezwolenie, nawet jeśli celem nie jest wykonanie nasypów w rozumieniu przepisów prawa budowlanego;

12) biwakować lub zatrzymywać przyczepy kempingowe (w tym przyczepy składane) lub mieszkalne pojazdy silnikowe poza dozwolonymi miejscami, bądź zezwalanie na takie zachowania;

13) umożliwiać start lub lądowanie samolotów w rozumieniu Luftverkehrgesetz (ustawy o lotnictwie) poza dozwolonymi lotniskami.

2. Zezwolenie wydaje się, bez uszczerbku dla innych przepisów, jeżeli zamierzony środek nie wywołuje żadnego ze skutków wymienionych w ust. 4 lub jeżeli skutki te mogą być zrównoważone w drodze ustaleń dodatkowych.

[…]”.

20. W odniesieniu do odstępstw § 7 stanowi:

„1. Na warunkach określonych w § 67 BNatSchG w indywidualnych przypadkach może zostać przyznane odstępstwo od zakazów określonych w § 4 niniejszego rozporządzenia […]”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

21. Landkreis Rosenheim (powiat Rosenheim, Niemcy) przyjął ze skutkiem od dnia 27 kwietnia 2013 r. rozporządzenie w sprawie Inntal Süd [południowej części doliny rzeki Inn], nie poddając go ani SOOŚ, ani analizie poprzedzającej sporządzenie takiej oceny.

22. Na mocy tego rozporządzenia chroniony jest obszar o powierzchni 4021 hektarów, to znaczy około 650 hektarów mniej niż obszar objęty poprzednimi przepisami z 1952 r. i 1977 r., które zostały w całości lub w części uchylone.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (zwane dalej „Bund Naturschutz”) jest stowarzyszeniem mającym na celu ochronę środowiska, które uczestniczyło w procedurze przygotowania rozporządzenia w sprawie Inntal Süd. Kwestionując treść tego rozporządzenia, Bund Naturschutz zaskarżyło je do Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarskiego wyższego sądu administracyjnego, Niemcy), który odrzucił jego skargę jako niedopuszczalną.

24. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) ma wydać orzeczenie w przedmiocie skargi rewizyjnej (zwanej dalej „skargą rewizyjną”) wniesionej od orzeczenia sądu niższej instancji.

25. Zdaniem sądu odsyłającego skarga rewizyjna jest na gruncie prawa krajowego niedopuszczalna. W odniesieniu do wniosku o kontrolę legalności strona wnosząca skargę rewizyjną nie może powołać się na naruszenie prawa, w związku z czym nie ma legitymacji procesowej czynnej. Wniosek ten jest niedopuszczalny, ponieważ rozporządzenie w sprawie Inntal Süd nie jest decyzją, ani nie podlega na mocy prawa krajowego obowiązkowi przeprowadzenia SOOŚ lub wstępnej analizy.

26. Sąd odsyłający dodaje jednak, że udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne może doprowadzić do uwzględnienia żądań Bund Naturschutz.

27. Dwa pierwsze pytania mają na celu ustalenie, czy zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ istniał obowiązek dokonania SOOŚ w odniesieniu do rozporządzenia. Gdyby tak było, skarga byłaby dopuszczalna i zostałaby uwzględniona również co do istoty: sąd musiałby z pewnością stwierdzić nieważność rozporządzenia w sprawie Inntal Süd z powodu pominięcia niezbędnego etapu postępowania w celu jego przyjęcia.

28. Trzecie pytanie, dotyczące art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ, jest również istotne dla rozstrzygnięcia sporu. Jeżeli rozporządzenie w sprawie Inntal Süd ustanawia ramy dla wydawania przyszłych zezwoleń na inwestycję dotyczących przedsięwzięć w rozumieniu tego przepisu, powiat Rosenheim powinien był zgodnie z prawem krajowym poddać je uprzedniemu badaniu,

a tym samym – przeanalizować konkretny przypadek z osobna, w rozumieniu art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ. W takim przypadku skarga byłaby dopuszczalna i zasadna i należałoby stwierdzić nieważność rozporządzenia.

29. W tym kontekście Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) zadaje następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy [SOOŚ] należy interpretować w ten sposób, że ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92/UE (dyrektywy OOŚ) są ustalane już wtedy, gdy rozporządzenie mające na celu ochronę przyrody i krajobrazu przewiduje ogólne zakazy z możliwością wyłączeń oraz obowiązki uzyskania zezwoleń, które nie mają szczególnego związku z projektami wymienionymi w załącznikach do dyrektywy OOŚ?

2) Czy art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że plany i programy dla rolnictwa, leśnictwa, użytkowania gruntów itp. są przygotowywane wówczas, gdy mają one na celu ustalenie ram referencyjnych dla jednego lub kilku tych sektorów? Czy też wystarczające jest ustanowienie w celu ochrony przyrody i krajobrazu ogólnych zakazów i obowiązków uzyskania zezwoleń, które należy weryfikować w ramach procedur udzielania zezwoleń dotyczących dużej liczby przedsięwzięć i zastosowań, i które mogą mieć pośredni (»mimowolny«) wpływ na jeden lub kilka tych sektorów?

3) Czy art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów są ustanawiane, jeżeli rozporządzenie wydane w celu ochrony przyrody i krajobrazu określa ogólne zakazy i obowiązki uzyskania zezwoleń w odniesieniu do dużej liczby opisanych w sposób abstrakcyjny przedsięwzięć i środków na obszarze chronionym, jednakże w chwili wydania tego rozporządzenia konkretne projekty nie są możliwe do przewidzenia ani zamierzone, a zatem brak jest szczególnego związku z konkretnymi projektami?”.

30. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez: Bund Naturschutz, powiat Rosenheim, Landesanwaltschaft Bayern, rządy niemiecki, czeski i irlandzki oraz przez Komisję Europejską. Z wyjątkiem rządu czeskiego wszystkie z wymienionych podmiotów wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 7 czerwca 2021 r.

III. Ocena

A. W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

31. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że przepisy takie jak sporne rozporządzenie stanowią plan lub program podlegający obowiązkowi przeprowadzenia SOOŚ.

32. W wyroku w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele Trybunał poczynił między innymi następujące ustalenia:

– „Celem tej dyrektywy jest […], jak przypomniano w jej art. 1, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych

w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju".

– „W tym względzie, jak wynika z rzeczonego art. 1 dyrektywy [SOOŚ], jej zasadniczy cel polega na poddawaniu ocenie wpływu na środowisko planów i programów, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, w czasie ich przygotowania i przed ich przyjęciem".

– „Ponadto szeroka wykładnia pojęcia »planów i programów« jest zgodna z zobowiązaniami międzynarodowymi Unii wynikającymi w szczególności z art. 2 ust. 7 konwencji z Espoo"[13].

33. Przepisy regulujące zakres zastosowania dyrektywy SOOŚ są zawarte głównie w dwóch powiązanych ze sobą artykułach:

– Artykuł 2 lit. a) określa wymogi, które muszą łącznie spełniać plany i programy, aby dyrektywa miała do nich zastosowanie: a) muszą być „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"; oraz b) muszą być wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

– Artykuł 3 ust. 2 lit. a) wskazuje warunki określania tych planów i programów, które prawdopodobnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko i z tego względu podlegają SOOŚ: a) są one przygotowywane w związku z określonymi sektorami i rodzajami działalności gospodarczej (wrażliwymi środowiskowo); oraz b) muszą one „ustalać" ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów.

34. Artykuł 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ rozszerza obowiązek SOOŚ na plany i programy dotyczące działalności niewrażliwych środowiskowo, lecz wywierających znaczący wpływ na środowisko. Trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy tych planów i programów.

35. Z tych przepisów czytanych łącznie wynikają w rzeczywistości cztery przesłanki, które przeanalizuję w celu ustalenia, czy przepisy lokalne, takie jak rozporządzenie w sprawie Inntal Süd, stanowią plan lub program objęty art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

36. Sąd odsyłający wychodzi z założenia, że w świetle orzecznictwa Trybunału rozporządzenie to „stanowi plan lub program w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy [SOOŚ]"[14]. Jest to stwierdzenie, z którym, jak wyjaśnię, zgadzam się.

1. Przygotowanie lub przyjęcie planu lub programu przez organ władz państwa członkowskiego

37. Pierwsza przesłanka, której ocena zwykle nie nastręcza problemów w zakresie jej wykładni, dotyczy tego, że rozporządzenie musi zostać przyjęte lub przygotowane przez organ władz państwa członkowskiego na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.

38. W niniejszej sprawie jest bezsporne, że rozporządzenie zostało przyjęte przez niemiecki organ władzy lokalnej, a mianowicie powiat Rosenheim.

[13] Punkty 45, 46 i 49 tego wyroku, w których przytoczono wyroki: z dnia 22 września 2011 r., Valčiukienė i in. (C-295/10, EU:C:2011:608, pkt 37); z dnia 7 czerwca 2018 r., Thybaut i in. (C-160/17, EU:C:2018:401, zwany dalej „wyrokiem Thybaut i in."), pkt 61.

[14] Postanowienie odsyłające, pkt 19.

2. Plan lub program przewidziany w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych

39. Zgodnie z art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ planami lub programami przyjętymi przez organy władz państwa członkowskiego, objętymi jej zakresem stosowania, są te plany lub programy, które są „wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne".

40. Od czasu wydania wyroku Inter-Environnement Bruxelles i in. 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 [15].

41. W ten sposób Trybunał dokonał *rozszerzającej* wykładni dyrektywy 2001/42, stwierdzając jej zastosowanie do planów i programów przewidzianych w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych, zarówno jeśli ich przyjęcie jest *obowiązkowe*, jak i *fakultatywne* [16].

42. Orzecznictwo to zostało „zakwestionowane" i zaproponowano wyraźnie Trybunałowi jego zmianę w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele.

43. Jednakże w owej sprawie Trybunał odmówił zmiany swojego wcześniejszego orzecznictwa. Potwierdził on, że „realizacja […] celów [dyrektywy] mogłaby być zagrożona, gdyby [jej] art. 2 lit. a) […] był interpretowany w ten sposób, że obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko ustanowiony w tej dyrektywie dotyczy jedynie planów lub programów, których przyjęcie jest obowiązkowe. Z jednej strony bowiem, […] przyjęcie wspomnianych planów lub programów często nie jest nakazane w sposób ogólny. Z drugiej strony taka wykładnia pozwoliłaby państwu członkowskiemu na łatwe obejście wspomnianego obowiązku przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko poprzez umyślne odstąpienie od ustanowienia przepisów przewidujących, że właściwe organy są zobowiązane do przyjęcia takich planów lub programów" [17].

44. Artykuł 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ należy zatem interpretować „w ten sposób, że za »wymagane« w rozumieniu i do celów stosowania tej dyrektywy należy uznać plany i programy, których przyjęcie jest uregulowane w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych określających organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania" [18].

45. Landesanwaltschaft Bayer po raz kolejny zwraca się do Trybunału o zmianę jego orzecznictwa [19], lecz moim zdaniem nie przedstawia żadnych nowych istotnych argumentów na poparcie swojego twierdzenia. Sąd odsyłający ze swej strony nie podnosi żadnych wątpliwości w tym względzie.

[15] Wyroki: z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, zwany dalej „wyrokiem Inter-Environnement Bruxelles i in."), pkt 31; Thybaut i in., pkt 43; z dnia 12 czerwca 2019 r., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, zwany dalej „wyrokiem CFE"), pkt 54.

[16] W sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. rzecznik generalna J. Kokott zaproponowała przyjęcie bardziej zawężającej wykładni: SOOŚ jest konieczna tylko w przypadku planów i programów, których przyjęcie jest *obowiązkowe*, ponieważ jest ono wymagane przez przepis prawa krajowego (opinia rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2011:755, pkt 18, 19). W swojej opinii z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, EU:C:2018:39, pkt 41, 42) rzecznik generalna J. Kokott podtrzymała swoje stanowisko, twierdząc, że Trybunał rozszerzył zakres stosowania dyrektywy SOOŚ poza to, co było zamierzone przez prawodawcę i co państwa członkowskie mogły ustanowić.

[17] Wyrok w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 48.

[18] Wyrok w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 52.

[19] Punkt 10 uwag na piśmie przedstawionych przez Landesanwaltschaft Bayer.

46. Po wydaniu wyroku w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele uważam, że kwestia ta została ostatecznie rozstrzygnięta przez wielką izbę Trybunału i że nie ma powodu, aby zmieniać to orzecznictwo.

47. Zdaniem sądu odsyłającego [20] rozporządzenie w sprawie Inntal Süd zostało wydane na podstawie przepisów upoważniających BNatSchgG. Jest to zatem rozporządzenie *przewidziane* przepisami ustawowymi, nawet jeśli jego przygotowanie nie było *obowiązkowe*. Spełnia ono zatem drugą przesłankę uznania je za plan lub program podlegający obowiązkowi przeprowadzenia SOOŚ.

3. Plan lub program przygotowany dla (wrażliwego środowiskowo) sektora gospodarki objętego dyrektywą SOOŚ

48. Artykuł 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ stanowi, że z zastrzeżeniem ust. 3 tego przepisu „ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów, […] które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu".

49. Zdaniem Trybunału „[a]rtykuł 3 dyrektywy 2001/42 uzależnia obowiązek poddania danego planu lub programu ocenie wpływu na środowisko od warunku, że plan lub program, o którym mowa w tym przepisie, może mieć znaczący wpływ na środowisko […]. W szczególności zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy systematycznej ocenie wpływu na środowisko podlegają plany i programy, które są przygotowane dla niektórych sektorów i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92 […]" [21].

50. Są to sektory *wrażliwe* środowiskowo, jak wynika z załączników I i II do dyrektywy OOŚ i dyrektywy 92/43/EWG [22], i systemowo podlegają SOOŚ [23].

51. Zdaniem sądu odsyłającego rozporządzenie w sprawie Inntal Süd zostało wydane w odniesieniu do *sektora* (ochrony przyrody i zachowania krajobrazu), który nie spełnia wymogów art. 5 dyrektywy SOOŚ, w związku z czym nie jest on jednym z sektorów wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy [24].

[20] Punkt 19 postanowienia odsyłającego, w którym jako podstawę prawną rozporządzenia przywołano § 12 ust. 1 zdanie pierwsze, § 20 ust. 2 i § 26 BNatSchgG (przepisy regulujące kompetencje do przyjmowania, zmiany lub uchylania rozporządzeń dotyczących obszarów chronionego krajobrazu) w związku z § 51 ust. 1 pkt 3 i § 52 BayNatSchG (przepisy określające odpowiednio właściwy organ administracji – w niniejszym przypadku powiat Rosenheim – oraz procedurę).

[21] Wyrok w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 65.

[22] Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7).

[23] Jeśli jednak plany i programy w tych wrażliwych sektorach określają użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym oraz niewielkie modyfikacje wspomnianych planów i programów, wymagają one oceny wpływu na środowisko tylko w przypadku, gdy państwa członkowskie stwierdzają, że mogą one potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko (art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ). Zobacz motyw 10 tej dyrektywy.

[24] Postanowienie odsyłające, pkt 27. Sąd odsyłający wywodzi z motywu 10 dyrektywy SOOŚ, z jej art. 3 ust. 2 lit. a) i art. 5, że przeprowadzenie uprzedniej SOOŚ jest wymagane w przypadku planów i programów, które zostały stworzone i dotyczą wyraźnie jednego z sektorów wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a), do których nie należy sektor będący przedmiotem niniejszego sporu.

52. Sąd odsyłający dodaje ponadto, że Trybunał rzadko wypowiadał się w przedmiocie wymogu „przygotowania" dla konkretnego sektora, w związku z czym zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie:

– czy to „przygotowanie" wiąże się ze szczególnym i celowym ukierunkowaniem na jeden z sektorów wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ; lub

– czy wystarczy, że plany i programy faktycznie wywierają wpływ na te sektory (w niniejszej sprawie: rolnictwo, leśnictwo i użytkowanie gruntu), nawet jeśli zostały one przygotowane dla innego sektora niewymienionego w owym przepisie (w niniejszej sprawie: ochrony przyrody i zachowania krajobrazu) [25].

53. Niewątpliwie Trybunał nie był szczególnie wymagający w ramach analizy tej przesłanki w celu rozstrzygnięcia kwestii, czy dany plan lub program wymaga przeprowadzenia SOOŚ przed jego przyjęciem. Wystarczy, że plan lub program dotyczy jednego z tych sektorów, oddziałuje na niego, odnosi się do niego lub wywiera na niego wpływ, aby można było uznać, że został on *przygotowany* dla tego sektora, jeżeli jest on jednym z sektorów wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ [26].

54. Trybunał dokonał również szerokiej wykładni wymienionych w tym artykule sektorów wrażliwych środowiskowo. W szczególności:

– potwierdził, że odniesienie do „zagospodarowania przestrzennego" i „użytkowania gruntu" wskazuje, iż „dany sektor nie ogranicza się do zagospodarowania przestrzennego, w ścisłym tego słowa znaczeniu, a mianowicie podziału obszaru na strefy i określenia działalności dozwolonej w tych strefach, ale, że sektor ten bezwzględnie obejmuje szerszy zakres" [27];

– dokonał wykładni, zgodnie z którą dekret ustanawiający obszar miejski podlegający scaleniu, który pozwala 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) dyrektywy SOOŚ [28];

– stwierdził, że rozporządzenie prezydenckie ustanawiające środki ochrony obszaru masywu górskiego i niektórych parków miejskich [29], którego art. 1 stanowi między innymi, że jego celem jest „ochrona krajobrazu", wymaga przeprowadzenia SOOŚ [30].

[25] Postanowienie odsyłające, pkt 29.

[26] Zobacz wyroki: w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 66; z dnia 8 maja 2019 r., Associazione „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus" i in. (C-305/18, EU:C:2019:384, pkt 48); z dnia 7 czerwca 2018 r. Inter-Environnement Bruxelles i in., (C-671/16, EU:C:2018:403), zwany dalej „wyrokiem Inter-Environnement Bruxelles y otros"), pkt 42–45; Thybaut i in., pkt 47–49; z dnia 27 października 2016 r., D'Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, zwany dalej „wyrokiem D'Oultremont i in."), pkt 44.

[27] Wyrok Inter-Environnement Bruxelles i in., pkt 43.

[28] Wyrok Thybaut i in., pkt 48, 49.

[29] Chodziło tu o rozporządzenie prezydenckie nr 187/2011 z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie określenia środków ochrony obszaru masywu górskiego Imittos i parków miejskich Goudi i Ilisia w Grecji w celu dostosowania ochrony tego obszaru do planu regulacyjnego zagospodarowania przestrzennego regionu Aten. Zgodnie z jego art. 1 „celem niniejszego rozporządzenia jest skuteczna ochrona masywu górskiego Imittos i otaczających go obszarów poprzez gospodarkę i ochronę ekologiczną siedlisk, flory i fauny, podkreślanie istotnych dla basenu Attyki ekologicznych czynności masywu, *ochronę krajobrazu* i kontrola zabudowy" (wyróżnienie moje).

[30] Wyrok z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 20).

55. Moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby środki krajowe mające na celu ochronę przyrody i krajobrazu były *przygotowywane dla* sektorów wrażliwych środowiskowo określonych w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, nawet jeśli nie służą one bezpośrednio i konkretnie, lecz pośrednio, ich zachowaniu. W związku z tym, po spełnieniu pozostałych wymogów, dane plany i programy będą na ogół przed ich przyjęciem wymagać przeprowadzenia SOOŚ.

56. W swoich uwagach na piśmie Komisja argumentuje, że art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ zawiera wyczerpujący wykaz konkretnych sektorów, który nie może zostać rozszerzony na inne, które nie zostały wyraźnie wymienione, ponieważ taki był zamiar prawodawcy [31].

57. Trybunał w swych wyrokach nie włączył do tego wyczerpującego wykazu nowych sektorów wrażliwych. Ograniczył się w nich do dokonania niezawężającej wykładni sektorów wymienionych w wykazie i nie ustanowił wymogu, aby plan lub program był przygotowany z bezpośrednim i wyraźnym ukierunkowaniem na jeden lub więcej tych sektorów, przy założeniu, że wystarczy, iż ich dotyczy, odnosi się do nich lub ma na nie wpływ.

58. Zgadzam się z wykładnią Trybunału i nie widzę powodu, aby proponować zmianę tej linii orzeczniczej.

59. Za taką wykładnią tego przepisu przemawia brzmienie art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. W różnych wersjach językowych użyto terminologii, która potwierdza jego zastosowanie do każdego planu lub programu przygotowanego *dla* sektorów wrażliwych [32]. Użycie tego wyrażenia pozwala na przyjęcie takiej interpretacji tekstu, zgodnie z którą plan lub program nie musi być wyraźnie i wyłącznie skierowany do jednego ze wspomnianych sektorów: wystarczy, że wywiera na niego znaczący wpływ.

60. Wbrew temu, co twierdzą rządy niemiecki, irlandzki i czeski, przyjęcie takiej wykładni nie oznacza nieuzasadnionego rozszerzenia zakresu stosowania art. 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ na niekorzyść jej ust. 4. Moim zdaniem ma ona na celu zapobiegnięcie sytuacji, w której państwa członkowskie obchodziłyby wymóg przeprowadzenia SOOŚ w przypadku planów i programów dotyczących sektorów wrażliwych środowiskowo poprzez przedstawienie ich za pomocą innej terminologii, na przykład wskazując, że mają one na celu ochronę przyrody i krajobrazu.

61. W rzeczywistości zastrzeżenia w tej kwestii opierają się na pewnej niejednoznaczności terminologicznej: ochrona przyrody i krajobrazu nie jest, ściśle rzecz biorąc, *sektorem*, który może być traktowany na równi z sektorami wymienionymi w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. Gdyby takie zrównanie było możliwe, w grę wchodziłaby reguła wykładni *inclusio unius, exclusio alterius* i w efekcie brak owego *domniemanego sektora* w wykazie byłby równoznaczny z jego wyłączeniem.

[31] We wniosku dotyczącym dyrektywy Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [COM(96) 511 wersja ostateczna; Dz.U. 1997, C 129, s. 14) Komisja opowiedziała się za sporządzeniem otwartego i niewyczerpującego wykazu sektorów wrażliwych środowiskowo, w odniesieniu do których wymagane byłoby obowiązkowe przeprowadzenie uprzedniej SOOŚ dla planów i programów. Jednakże we wspólnym stanowisku przyjętym przez Radę w dniu 30 marca 2000 r. (Dz.U. 2000, C 137, s. 11) w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko postanowiono wprowadzić wyczerpujący wykaz takich sektorów.

[32] Plany i programy „que se elaboren con respecto a" („które są przygotowane dla") (wersja hiszpańska); „élaborés pour" (wersja francuska); „which are prepared for" (wersja angielska); „che sono elaborati per" (wersja włoska); „que tenham sido preparados para" (wersja portugalska). Wersja niemiecka wydaje się bardziej zawężająca, gdyż odnosi się do planów i programów, które „in den Bereichen […] ausgearbeitet werden".

62. Zdarza się jednak, że sektory wymienione w tym przepisie dotyczą ściśle określonych dziedzin działalności (rolnictwa, rybołówstwa, transportu, energetyki, telekomunikacji itd.), natomiast ochrona przyrody i krajobrazu jest celem przekrojowym, mogącym sam w sobie stanowić inspirację i uzasadnienie dla środków, które w bardziej lub mniej bezpośredni sposób wpływają na każdy z rzeczonych sektorów wrażliwych.

63. Nie widzę powodu, dla którego wymogi określone w art. 5 ust. 1 dyrektywy SOOŚ mogłyby być „dostosowywane” [33] do planów i programów w wymienionych sektorach, nie zaś do rozporządzenia, które zmierza bezpośrednio do ochrony przyrody i krajobrazu, a pośrednio wpływa na owe sektory. Moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby sporządzić sprawozdanie, które określałoby, opisywało i oceniało znaczące skutki, jakie mogą wyniknąć dla środowiska z realizacji planu lub programu, którego celem jest ochrona przyrody i krajobrazu [34].

64. Rozporządzenie w sprawie Inntal Süd, chroniąc przyrodę i krajobraz na jednym z obszarów ustanowionych prawem bawarskim (obejmującym około 30% terytorium tego kraju związkowego), oddziałuje jednocześnie na niektóre z wyżej wymienionych *sektorów wrażliwych środowiskowo*.

65. Bund Naturschutz przedstawia jego wpływ na „użytkowanie gruntów”, to znaczy na sektor wyraźnie objęty art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. Rozporządzenie ustanawia między innymi przepisy dotyczące prowadzenia prac budowlanych oraz działalności rolniczej i leśnej, efektem czego istnienie związku z „użytkowaniem gruntów” [w tym z „zagospodarowaniem przestrzennym (obszarów wiejskich i miejskich)”] wydaje się być niepodważalne [35].

66. Rozporządzenie to ustanawia wymóg uzyskania wcześniejszego zezwolenia administracyjnego w odniesieniu do wielu rodzajów działalności na obszarze chronionym [36]. Zezwolenia te *chronią* grunty przed niektórymi rodzajami użytkowania i moim zdaniem stanowią środki związane z użytkowaniem gruntów oraz zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich i miejskich. Pragnę powtórzyć, że oba sektory są wymienione w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

67. W szczególności § 5 rozporządzenia przewiduje wymóg uzyskania zezwolenia między innym [37] na budowę nieruchomości [38], prowadzenie gospodarki wodnej [39], zachowanie łąk [40] lub pozyskanie drewna [41].

[33] Postanowienie odsyłające, pkt 27.

[34] Nic nie stałoby na przeszkodzie temu, aby określić, opisać i ocenić zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki, jakie ma dla środowiska naturalnego przyjęcie takiego aktu prawnego jak rozporządzenie (na przykład skutki wynikające ze zmniejszenia jego terytorialnego zakresu stosowania w stosunku do poprzednich aktów prawnych, efektem czego możliwa staje się realizacja przedsięwzięć w zakresie budowy mieszkań na obszarach dotychczas chronionych). Pozostaje to bez uszczerbku dla faktu, że, ze względu na to, iż ów akt prawny nie zawiera rzeczywistych ram odniesienia, niekoniecznie musi podlegać SOOŚ, co przeanalizuję poniżej.

[35] Sąd odsyłający przyznaje (pkt 22 postanowienia odsyłającego), że „[r]ozporządzenie przewiduje […] pewną liczbę ogólnych zakazów i obowiązków uzyskania zezwoleń mających zastosowanie do *wielu przedsięwzięć i zastosowań*”. Wyróżnienie moje.

[36] W swojej opinii w sprawie CFE i w sprawie Terre wallonne (C-43/18 i C-321/18, EU:C:2019:56, pkt 43) rzecznik generalna J. Kokott wskazała jedynie, że „[ł]atwo zrozumieć wątpliwości różnych uczestników postępowania co do tego, czy wyznaczenie specjalnego obszaru ochrony lub ustalenie celów ochrony dla obszarów »Natura 2000« w danym regionie może zostać przypisane do jednego z powyższych obszarów działalności [przewidzianych w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2001/43]”.

[37] Zdaniem Bund Naturschutz (s. 17 francuskiej wersji jego uwag na piśmie) ten sam artykuł mógłby wpływać na użytkowanie gruntu poprzez oddziaływanie na przyszłe roboty budowlane, ponieważ nie zawiera on „prewencyjnej klauzuli derogacyjnej” zgodnie z jej wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym. Ustosunkowanie się do tego twierdzenia będzie jednak zależało od wykładni prawa krajowego.

[38] Paragraf 5 ust. 1 pkt 1.

[39] Paragraf 5 ust. 1 pkt 4 i 5.

[40] Paragraf 5 ust. 1 pkt 6.

[41] Paragraf 5 ust. 1 pkt 8, 9 i 10.

4. Plan lub program ustalający ramy odniesienia dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć objętych dyrektywą OOŚ

68. Oprócz istnienia wymogu być przygotowanym dla niektórych sektorów wrażliwych plan lub program podlega obowiązkowo SOOŚ stosownie do art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, jeżeli ustalane są w nim ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ [42].

69. Artykuł ów wprowadza zatem następujące wymogi dotyczące podlegania obowiązkowi SOOŚ:

– plany lub programy powinny ustalać ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego wykonania przedsięwzięć; oraz

– powinny one dotyczyć przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ.

a) Plan lub program przewidujący zezwolenie na inwestycję dotyczące przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ

70. Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy OOŚ pojęcie „przedsięwzięcia" obejmuje:

– wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,

– inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

71. Pojęcie „przedsięwzięcia" dotyczy, w świetle definicji sformułowanej [w szczególności w art. 1 ust. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy OOŚ], robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny danego miejsca [43].

72. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ przedsięwzięcia, które mają podlegać ocenie, to przedsięwzięcia mogące powodować „znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji" zgodnie z ich definicją zawartą w art. 4 tej dyrektywy, który odsyła do przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do niej [44].

73. Z art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy OOŚ wynika, że przedsięwzięcia objęte załącznikiem I do tej dyrektywy ze względu na swój charakter stwarzają ryzyko wywarcia znaczącego wpływu na środowisko i muszą bezwzględnie podlegać OOŚ [45].

74. W przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku II państwa członkowskie ustalają, czy będą one podlegać OOŚ na podstawie badania indywidualnego przypadku czy też na podstawie wcześniej ustalonych progów lub kryteriów.

[42] Wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., Associazione „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus" i in. (C-305/18, EU:C:2019:384, pkt 47); w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 65.

[43] Wyroki: z dnia 19 kwietnia 2012 r., Pro-Braine i in. (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 31); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 62); z dnia 9 września 2020 r., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, pkt 32).

[44] Wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 25); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 74).

[45] Wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 74); z dnia 11 lutego 2015 r., Marktgemeinde Straßwalchen i in. (C-531/13, EU:C:2015:79, pkt 20); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 75).

75. Rozporządzenie w sprawie Inntal Süd zawiera przepisy dotyczące rodzajów działalności, które nie są objęte przedstawionym powyżej pojęciem przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy OOŚ oraz inne ich rodzaje, które są objęte tym pojęciem.

76. Jak bowiem zauważa Komisja [46], rozporządzenie to obejmuje pewne rodzaje działalności, które, mimo iż podlegają wymogowi uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego, nie są objęte zakresem pojęcia przedsięwzięcia [47]. Żaden z tych rodzajów działalności nie obejmuje wykonywania prac budowlanych lub innych obiektów lub robót, ani też fizycznej ingerencji w środowisko naturalne lub krajobraz. Nie odpowiadają one zatem pojęciu przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy OOŚ, a przepis, którego zakresem stosowania są one objęte, nie ustanawia zatem wymogu przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ.

77. Jednakże w rozporządzeniu w sprawie Inntal Süd jednocześnie został przewidziany wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie na obszarze ochrony innego rodzaju działalności, który jest objęty wykazem przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ. Dotyczy to wielu z rodzajów działalności opisanych w §§ 4 i 5 rozporządzenia [48]. Przypominam ponadto, że taka jest również ocena sądu odsyłającego [49].

78. Pragnę powtórzyć, że te ostatnie rodzaje działalności (podlegające obowiązkowi uzyskania zezwolenia na mocy § 5 rozporządzenia) mogą być bez problemu zaliczone do przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ [50].

79. Ponadto § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wskazuje na wymóg uzyskania zezwolenia na „budowę, przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania *obiektów o dowolnym charakterze*[[51]], nawet jeśli nie wymagają one uzyskania pozwolenia na budowę". Do obiektów tych odnoszą się różnego rodzaju przedsięwzięcia wymienione w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ.

80. Podsumowując, rozporządzenie w sprawie Inntal Süd można by co do zasady zakwalifikować jako jeden z planów lub programów wymagających zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć, przewidzianych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ, jeśli chodzi o wymóg przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ.

46 Punkt 22 jej uwag na piśmie.

47 Obejmują one: „umieszczanie sprzedażowych samochodów dostawczych lub montowanie, umieszczanie i prowadzenie punktów sprzedaży i automatów sprzedażowych" [§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. d)]; „poruszanie się wszelkiego rodzaju pojazdami silnikowymi poza drogami, ścieżkami i przestrzeniami dostępnymi dla ruchu publicznego lub zatrzymywanie się tymi pojazdami na takich obszarach" (§ 5 ust. 1 pkt 3); „biwakowanie lub zatrzymywanie przyczep kempingowych (w tym przyczep składanych) lub mieszkalnych pojazdów silnikowych poza dozwolonymi miejscami, bądź zezwalanie na takie zachowania" (§ 5 ust. 1 pkt 12); „umożliwianie startu lub lądowania samolotów poza dozwolonymi lotniskami" (§ 5 ust. 1 pkt 13).

48 Zgodnie z § 4 „wszystkie działania, które zmieniają charakter obszaru chronionego krajobrazu lub które są sprzeczne z realizowanym celem ochrony, są zakazane na obszarze chronionego krajobrazu". W § 5 zakaz obejmuje „budowę, przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania dowolnego obiektu […]" (ust. 1 pkt 1); „montowanie przewodów, kabli lub rur nad lub pod powierzchnią ziemi oraz montowanie słupów" [ust. 1 pkt 2 lit. b)]; „budowę lub zmianę w istotny sposób dróg, ścieżek lub przestrzeni, w szczególności kempingów, boisk sportowych, placów zabaw i kąpielisk lub podobnych obiektów" [ust. 1 pkt 2 lit. c)]; „czerpanie wody z wód powierzchniowych w zakresie wykraczającym poza dozwolone wspólne użytkowanie lub z wód podziemnych, zmianę jednolitej części wód, brzegów lub koryt, dopływów lub odpływów wody lub poziomu piezometrycznego, tworzenie nowych części wód lub budowę systemów odwadniających" (ust. 1 pkt 4); „ścinanie, przewracanie lub usuwanie w jakikolwiek inny sposób, w środowisku otwartym i poza lasami, pojedynczych drzew, żywopłotów, ogrodzeń żywopłotowych lub zagajników lub krzewów polnych, które charakteryzują krajobraz" (ust. 1 pkt 8); „wycinanie w całości lub w części lasów, przeprowadzanie pierwszych zalesień lub zrębów zupełnych w tym kontekście na powierzchni większej niż 0,5 hektara, przekształcanie lasów liściastych, mieszanych lub łęgowych w lasy z przewagą drzew iglastych lub zakładanie upraw specjalistycznych (np. szkółek)" (ust. 1 pkt 9).

49 Punkt 36 niniejszej opinii.

50 Przedsięwzięcia: „budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu" [pkt 7 lit. b) załącznika I]; „budowa nowej drogi o czterech pasach lub większej liczbie pasów bądź wyrównanie" [pkt 7 lit. c) załącznika I]; „zarządzania wodą w rolnictwie, włączając nawadnianie i melioracje" [pkt 1 lit. c) załącznika II] lub „wstępne zalesianie i wycinanie lasów w celu zamiany przeznaczenia gruntów" [pkt 1 lit. d) załącznika II].

51 Wyróżnienie moje.

81. Kolejnym etapem jest sprawdzenie, czy w rozporządzeniu zostały zawarte ponadto ramy odniesienia dla przyszłego przygotowania przedsięwzięć objętych dyrektywą OOŚ.

b) Plan lub program ustalający ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć

82. Artykuł 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOŚ ustanawia wymóg, aby plan lub program ustalał ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ.

83. To właśnie ta przesłanka przysparza największych trudności przy stosowaniu dyrektywy SOOŚ. Jak niegdyś zauważyłem, „wymóg, zgodnie z którym te plany i programy zawierają *ramy prawne* późniejszego udzielania zezwoleń na projekty o znacznym wpływie na środowisko[,] […] to kluczowy element do optymalnego określenia zakresu stosowania dyrektywy SOOŚ, bez nadmiernego zakłócenia działalności ustawodawczej państw członkowskich” [52].

84. Sformułowanie „które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów” nie zawiera żadnego odesłania do prawa krajowego. Jest to zatem autonomiczne pojęcie prawa Unii, które należy interpretować na terytorium Unii w sposób jednolity [53].

85. Plan lub program ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć objętych dyrektywą OOŚ, jeżeli są to „akt[y], któr[e] określając reguły i procedury kontroli mające zastosowanie do danego sektora, ustanawia[ją] znaczącą liczbę kryteriów i szczegółowych zasad dotyczących zezwolenia oraz realizacji jednego lub wielu projektów mogących mieć znaczący wpływ na środowisko” [54].

86. W ten sposób zapewnia się przeprowadzenie oceny wpływu na środowisko wymogów, które potencjalnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko [55] w ramach sekwencji normatywnej; zapobiega się natomiast temu, by kryteria i warunki określane odrębnie ustanawiały obowiązek przeprowadzenia SOOŚ.

87. Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „znaczącego zestawu kryteriów i szczegółowych zasad” musi być rozumiane w sposób jakościowy, a nie ilościowy. Wystarczy, aby *zestaw* był znaczący, a nie – wyczerpujący, aby plan lub program, w którym został on ustanowiony, wymagał przeprowadzenia SOOŚ. W ten sposób unika się również możliwych strategii obejścia obowiązków ustanowionych w dyrektywie SOOŚ, np. podziału środków, co skutkowałoby zmniejszeniem skuteczności (effet utile) tej dyrektywy [56].

[52] Opinia w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 74.

[53] Wyrok w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 75.

[54] Wyroki: D'Oultremont i in., pkt 49; Inter-Environnement Bruxelles i in., pkt 53; CFE, pkt 61; w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 67.

[55] Wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, zwany dalej „wyrokiem Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne”), pkt 42; Inter-Environnement Bruxelles i in., pkt 54; w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 68.

[56] Opinia w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 90. Zobacz wyroki: Inter-Environnement Bruxelles i in., pkt 55; CFE, pkt 64; w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 70.

88. Przepisy krajowe ustalają ramy dla przygotowania przedsięwzięć przewidzianych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ tylko wtedy, gdy ramy te mają warunkować wspomniane przedsięwzięcia [57].

89. Nie jest konieczne, aby plan lub program wyraźnie i szczegółowo określały przedsięwzięcia, ale wydaje mi się niezbędne, aby zawierały one wystarczającą liczbę kryteriów, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu ich treści, przygotowywaniu i wdrażaniu.

90. Innymi słowy, plan lub program mogą znacząco oddziaływać na środowisko i wymagać przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ, jeżeli na ich mocy wprowadzone zostają przepisy dotyczące lokalizacji, cech, wielkości, warunków funkcjonowania lub alokacji zasobów w ramach takich przedsięwzięć.

91. Zgodnie z tym orzecznictwem niżej wymienione uregulowania, ze względu na to, że zawierały znaczący zestaw kryteriów i szczegółowych zasad ich przygotowania ustalały ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć:

– przepisy walońskie dotyczące 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” [58];

– przyjęte w regionie Flandria uregulowania (rozporządzenie i okólnik) zawierające przepisy dotyczące wzniesienia i eksploatacji turbin wiatrowych, w tym środki odnoszące się do rzucania cienia, bezpieczeństwa i norm hałasu [59];

– przepisy urbanistyczne (regionu stołecznego Bruksela), które zawierały określone wymogi względem wykonywania prac budowlanych, oraz przepisy mające zastosowanie do wszystkich obiektów budowlanych, to znaczy do budynków, bez względu na ich rodzaj, i do całego ich otoczenia, w tym „stref przestrzeni otwartych” i „stref dróg”, bez względu na to, czy są one prywatne, czy też publicznie dostępne [60].

92. Plany i programy zbadane przez Trybunał w sprawach D’Oultremont i in., Inter-Environnement Bruxelles i in. oraz turbin wiatrowych w Aalter i Nevele ustalały ramy dla zatwierdzania przedsięwzięć i z tego względu wymagały przeprowadzenia SOOŚ przed ich przyjęciem.

93. Czy dotyczy to również rozporządzenia w sprawie Inntal Süd? Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy ma to miejsce i czy takie rozporządzenie zawiera znaczącą liczbę kryteriów mających zastosowanie do ustalenia treści, procedury przygotowania i realizacji przedsięwzięć

[57] Pogląd ten podzielają w swoich uwagach na piśmie Komisja oraz rządy niemiecki (pkt 22 jego uwag), czeski (pkt 14, 19 i 23 jego uwag) i Irlandia (pkt 32 i 40 uwag).

[58] Wyrok D’Oultremont i in., pkt 50, w którym Trybunał dodał, że „[w]aga 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”.

[59] Wyrok w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele.

[60] Wyrok Inter-Environnement Bruxelles i in., pkt 48–50.

przewidzianych w załącznikach I i II do dyrektywy 2001/42. W swoim postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający zdaje się twierdzić, że nie ma to miejsca, zaś z powodów, które przedstawię w dalszej części, podzielam co do istoty jego punkt widzenia.

94. Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy rozporządzenie w sprawie Inntal Süd rzeczywiście ustanawia ramy odniesienia dla przygotowania przedsięwzięć. W jego ocenie rozporządzenie „nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów, [ani] nie reguluje kwestii wydawania zezwolenia na inwestycje (w konkretnym sektorze) dotyczącego projektów, lecz ma przede wszystkim na celu zapobieganie im lub, w każdym razie, zapewnienie, że będą one zgodne z celami ochrony przyrody” [61].

95. Informacje przedstawione Trybunałowi w niniejszej sprawie potwierdzają powyższą ocenę.

96. Po pierwsze, rozporządzenie w sprawie Inntal Süd ustanawia (w § 4) ogólny zakaz podejmowania na obszarze chronionym wszelkich działań, które zmieniają charakter tego obszaru lub są sprzeczne z celem ochrony. Ten ogólny zakaz wydaje się pokrywać z zakazem ustanowionym na poziomie federalnym w § 26 ust. 2 BNatSchG i nie zawiera dodatkowych rozwiązań, które pozwoliłyby na zakwalifikowanie rozporządzenia jako planu lub programu ustalającego ramy dla przygotowania przedsięwzięć.

97. Po drugie, niewątpliwie w § 5 rozporządzenia w sprawie Inntal Süd zostało przewidziane wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności na obszarze ochrony i w niektórych przypadkach określone zostały dokładne progi czy też pułapy [dla udzielenia zezwolenia] [np. w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) i c) oraz w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. a) i w § 5 ust. 1 pkt 9]. Większość zakazów i zezwoleń ma jednak charakter ogólny i do tego, aby mogły one bezpośrednio warunkować przygotowanie i realizację przedsięwzięć objętych dyrektywą OOŚ, konieczne jest podjęcie dalszych działań.

98. Jak zauważa Komisja [62], niedookreśloność przepisów rozporządzenia oznacza, że nie zawiera ono szczegółowych kryteriów i zasad zatwierdzania przedsięwzięć. W celu przygotowania takich przedsięwzięć konieczne jest powołanie się na inne przepisy, w związku z czym rozporządzenie to jako takie nie zawiera ram odniesienia dla zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć objętych dyrektywą SOOŚ.

99. Wyrok CFE nie jest sprzeczny z moimi powyższymi wyjaśnieniami, wręcz przeciwnie. Uregulowaniem będącym przedmiotem sporu w tej sprawie było zarządzenie wydane przez rząd regionu stołecznego Brukseli w sprawie wyznaczenia obszaru Natura 2000 [63]. Aby osiągnąć cele w zakresie zachowania i ochrony określone w tym zarządzeniu, ustanowiono w nim ogólne i szczególne środki zapobiegawcze oraz zakazy. W tym celu zarządzenie określało konkretne warunki wydania decyzji i miało swe miejsce w hierarchii środków mających na celu ochronę środowiska, obejmujących przyszłe plany zarządzania.

[61] Postanowienie odsyłające, pkt 25.

[62] Uwagi na piśmie, pkt 33.

[63] „Las Soignes z obrzeżami i sąsiadującymi obszarami leśnymi oraz dolina Woluwe – Kompleks las Soignes – dolina Woluwe”.

100. Niezależnie od oceny sądu odsyłającego [64] Trybunał orzekł, z zastrzeżeniem ustaleń, których dokonanie należy do sądu odsyłającego, że „zarządzenie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, którym państwo członkowskie wyznacza [specjalne obszary ochrony (SOO)] i określa cele ochrony oraz pewne środki zapobiegawcze, zalicza się do »planów i programów«, w przypadku których ocena wpływu na środowisko jest obowiązkowa” [65].

101. Istnieje szereg podobieństw między § 5 rozporządzenia w sprawie Inntal Süd a art. 15 zarządzenia belgijskiego.

102. Podsumowując, proponuję, aby Trybunał dokonał wykładni art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ w ten sposób, że jego zakresem stosowania nie jest objęte rozporządzenie mające na celu ochronę przyrody i krajobrazu, ustanawiające ogólne (z wyjątkami) zakazy i obowiązki w zakresie uzyskania zezwolenia, które nie ustanawia jednak wystarczająco szczegółowych przepisów dotyczących treści, przygotowania i realizacji przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ, i to pomimo iż przewiduje ono pewne środki odnoszące się do rodzajów działalności przewidzianych we wspomnianych przedsięwzięciach.

B. W przedmiocie pytania trzeciego

103. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że rozporządzenie takie jak to będące przedmiotem niniejszej sprawy stanowi co najmniej plan lub program mający znaczący wpływ na środowisko w sektorach innych niż objęte zakresem art. 3 ust. 2 tego przepisu.

104. Przypominam, że art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ rozszerza jej zakres stosowania. W przeciwieństwie do art. 3 ust. 2 nie zawiera on automatycznego założenia, że niektóre plany i programy mają znaczący wpływ na środowisko, lecz ustanawia wymóg, aby zostało to ustalone przez państwa członkowskie. Zakresem zastosowania tego przepisu objęte są te plany i programy, które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć, ale które nie są objęte art. 3 ust. 2.

105. Istnienie obowiązku przewidzianego w art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ [podobnie jak obowiązku przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. a)] zależy od tego, czy rozpatrywany plan lub program określają ramy, w których będzie można udzielić przyszłego zezwolenia na realizację przedsięwzięć [66].

106. Ponieważ zaproponowałem, aby na dwa pierwsze pytania prejudycjalne udzielić odpowiedzi, że rozporządzenie takie jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie nie określa ram dla przyszłego zezwolenia na wykonanie przedsięwzięć, muszę stwierdzić, że rozporządzenie to nie jest również objęte zakresem pojęcia planów i programów w innych sektorach, w odniesieniu do których art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ wymaga przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ.

[64] Sąd odsyłający uznał, że wyznaczenie obszaru jako SOO wywołuje skutki prawne w odniesieniu do przyjmowania planów i analizy wniosku o wydanie zezwolenia dotyczącego tego obszaru zarówno w odniesieniu do procedury, jak i kryteriów podjęcia decyzji, w związku z czym przyczynia się ono tym samym do określenia ram działań, które co do zasady będą dopuszczane, wspierane lub zakazane, a zatem nie jest niezwiązane z pojęciem planu i programu (wyrok CFE, pkt 63).

[65] Wyrok CFE, pkt 62, 74.

[66] Wyrok CFE, pkt 60.

107. Zarówno plany i programy w sektorach wrażliwych środowiskowych, o których mowa w art. 3 ust. 2, jak i plany i programy w innych sektorach niewrażliwych, ale mających wpływ na środowisko, o których mowa w art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ, muszą ustanawiać ramy dla zatwierdzania i realizacji konkretnych przedsięwzięć. W tej kwestii uważam, że te dwa rodzaje planów i programów są zbieżne.

108. W związku z tym niespójnym byłoby odmówić uznania, że rozporządzenie w sprawie Inntal Süd zawiera ramy dla realizacji przedsięwzięć w sektorach wrażliwych środowiskowo, jednocześnie uznając, że zawiera ono takie ramy w przypadku sektorów niewrażliwych.

C. Ewentualne ograniczenie skutków wyroku Trybunału

109. Landesanwaltschaft Bayern i rząd niemiecki zmierzają do tego, aby Trybunał ograniczył skutki swojego wyroku, na wypadek gdyby uznał, że rozporządzenie w sprawie Inntal Süd wymagało przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ: powinien on ograniczyć jego skutki w czasie lub też zawiesić również w czasie skutek w postaci wyłączenia pierwszeństwa dyrektywy SOOŚ.

110. W świetle powyższego uważam, że przygotowanie SOOŚ nie jest obowiązkowe przed przyjęciem przepisów takich jak rozporządzenie w sprawie Inntal Süd. W związku z tym obawy dotyczące luki prawnej, wyrażone przez Landesanwaltschaft Bayern i rząd niemiecki, są bezzasadne.

111. Nie ma zatem potrzeby rozpatrywać kwestii ograniczenia skutków wyroku Trybunału w przedmiocie wykładni lub zawieszenia skutku w postaci wyłączenia pierwszeństwa dyrektywy SOOŚ nad sprzecznym z nią przepisem krajowym.

112. Jednakże, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił mojego stanowiska i orzekł, że uregulowanie takie jak rozporządzenie w sprawie Inntal Süd wymaga przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ, przeanalizuję pomocniczo możliwości ograniczenia skutków jego wyroku.

113. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że w Republice Federalnej Niemiec dotychczas uznawano, iż obszary ochrony przyrody i krajobrazu, w tym specjalne obszary ochrony w rozumieniu dyrektywy 92/43[67], nie muszą podlegać obowiązkowi przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ. Dodaje on, że:

– gdyby Trybunał ustanowił zgodnie z prawem Unii obowiązek przeprowadzenia SOOŚ lub, w każdym razie, uprzedniego badania zgodnie z przepisami prawa krajowego, jest prawdopodobne, że szereg aktów, na mocy których obszary chronione zostały wyznaczone już po upływie terminu transpozycji dyrektywy SOOŚ, to znaczy po dniu 21 lipca 2004 r., byłby dotknięty uchybieniami proceduralnymi;

– zgodnie z prawem krajowym takie uchybienie oznacza co do zasady, że odpowiedni przepis wykonawczy nie wywołuje żadnych skutków[68]. W związku z tym obowiązek przeprowadzenia

[67] W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego nie sformułowano żadnego pytania dotyczącego siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty, które są uregulowane w dyrektywie 92/43. Przepisy dotyczące planów i programów, o których mowa w dyrektywie SOOŚ, nie mogą być po prostu stosowane do systemu prawnego tych siedlisk i gatunków.

[68] Zdaniem sądu odsyłającego (pkt 16 postanowienia odsyłającego) na brak skutków mogłaby powołać się każda osoba zamierzająca zrealizować przedsięwzięcie na obszarze chronionym. W takim przypadku właściwy sąd byłby zobowiązany do przeprowadzenia incydentalnej analizy ważności rozporządzenia, przy czym prawo krajowe nie ustanawia żadnego terminu, ponieważ, jak dodaje sąd odsyłający, rozporządzenia – w przeciwieństwie do aktów administracyjnych – nie nabierają charakteru ostatecznego.

SOOŚ lub badania wstępnego mógłby „znacząco obniżyć poziom ochrony przyrody i krajobrazu osiągnięty w Niemczech”[69].

114. Poczyniwszy te stwierdzenia, sąd odsyłający nie zwrócił się jednak z wnioskiem o ograniczenie skutków (przyszłego) wyroku Trybunału. Jego milczenie w tej kwestii jest moim zdaniem istotną wskazówką świadczącą o tym, że nie ma wystarczających podstaw do uzasadnienia takiego ograniczenia[70].

115. Landesanwaltschaft Bayern i rząd niemiecki podkreślili natomiast na rozprawie negatywne skutki dla ochrony środowiska, jakie pociągałoby za sobą unieważnienie wyznaczenia obszarów ochrony przyrody i krajobrazu, i powtórzyli swoje żądanie, które wyrazili już na etapie procedury pisemnej[71].

116. W celu zaradzenia tej sytuacji Bund Naturschutz zaproponował na rozprawie, aby nie stosować dyrektywy SOOŚ do *pierwotnego* wyznaczenia obszarów ochrony przyrody, co miałoby pozytywny wpływ. Dyrektywie podlegałyby jedynie *późniejsze* zmiany tych obszarów, o ile zmniejszałyby zakres środowiska objętego ochroną.

117. Nie zgadzam się na przyjęcie takiego rozwiązania. W dyrektywie SOOŚ nie wprowadzono, w odniesieniu do wymagania przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ, rozróżnienia między pierwotnym zatwierdzeniem a późniejszą zmianą planów i programów. Trybunał wskazał ponadto, że SOOŚ ma również zastosowanie do planów i programów mających pozytywny wpływ na środowisko[72].

118. Przypominam, że zdaniem Trybunału wobec „braku w […] dyrektywie [2001/42] przepisów dotyczących konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z naruszenia jej przepisów proceduralnych, do państw członkowskich należy przyjęcie w ramach ich kompetencji wszelkich koniecznych środków, ogólnych lub szczególnych, aby wszystkie »plany« lub »programy«, które mogą mieć »znaczący wpływ na środowisko« w rozumieniu […] dyrektywy [2001/42], były przedmiotem oceny ich wpływu na środowisko zgodnie z przepisami proceduralnymi i kryteriami przewidzianymi w tej dyrektywie”[73].

119. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) państwa członkowskie są zobowiązane do usuwania sprzecznych z prawem skutków takiego naruszenia prawa Unii. W związku z tym właściwe organy krajowe, w tym sądy krajowe, do których wniesiono skargę na akt prawa krajowego sprzeczny z prawem Unii, są zobowiązane do przyjęcia w ramach ich właściwości wszelkich środków, które są niezbędne, by konwalidować zaniechanie przeprowadzenia SOOŚ[74].

[69] Punkt 16 in fine postanowienia odsyłającego.

[70] Sąd odsyłający podkreśla (pkt 16 postanowienia odsyłającego) znaczenie podniesionych kwestii, ale, co pragnę powtórzyć, nie zwraca się wyraźnie do Trybunału o ograniczenie skutków ewentualnego wyroku, z którego wynikałaby niezgodność rozporządzenia z dyrektywą SOOŚ.

[71] Zwrócili oni również uwagę na obciążenie administracyjne, jakie wynikałoby z ponownego wszczęcia postępowań w celu wyznaczenia obszarów i z przeprowadzenia wstępnych SOOŚ, gdyby okazało się, że są one wymagane.

[72] Wyrok CFE, pkt 41.

[73] Wyroki: w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 82 i z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, zwany dalej „wyrokiem Association France Nature Environnement”), pkt 30.

[74] Ta uwaga oraz uwagi, które przedstawiam poniżej, są zgodne z uwagami poczynionymi w opinii w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele.

120. Zgodnie z tym ogólnym obowiązkiem plan lub program przyjęty bez SOOŚ z naruszeniem dyrektywy SOOŚ powinien zostać zawieszony, uchylony, a nawet nie powinien być stosowany przez sąd krajowy w celu zapewnienia skuteczności pierwszeństwa prawa Unii. A fortiori, ten sam los musiałyby podzielić oparte na nich zezwolenia na inwestycję dotyczące przedsięwzięć [75].

1. Ograniczenie w czasie skutków orzeczenia prejudycjalnego

121. Orzeczenia prejudycjalne Trybunału w przedmiocie wykładni wywołują skutki od chwili wejścia w życie przepisu prawa Unii będącego przedmiotem wykładni [76].

122. Trybunał dopuszcza wyjątki od tej zasady jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, w zastosowaniu leżącej u podstaw porządku prawnego Unii ogólnej zasady pewności prawa. W tym celu konieczne jest, aby spełnione zostały przesłanki dotyczące istnienia dobrej wiary zainteresowanych i ryzyka wystąpienia poważnych konsekwencji, przy czym ciężar ich udowodnienia spoczywa na państwie, które się na nie powołuje [77].

123. Argumenty przedstawione w odniesieniu do przyjęcia spornego rozporządzenia przez Landesanwaltschaft Bayern i rząd niemiecki nie wydają mi się wystarczające, aby uzasadnić ich żądanie.

124. Od czasu przyjęcia wykładni art. 2 i 3 dyrektywy SOOŚ, dokonanej przez Trybunał w wyroku z 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, można było co najmniej przewidywalnie wywnioskować, że niemieckie przepisy regulujące obszary ochrony mogą, w zależności od ich treści, zostać zakwalifikowane jako plany i programy podlegające obowiązkowi przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ, nawet jeśli wymóg taki nie został określony w przepisach krajowych.

125. Podobnie można było przewidzieć, że Trybunał uważa, iż wymogowi przeprowadzenia SOOŚ powinny podlegać nie tylko plany i programy mające negatywny wpływ na środowisko, lecz również te wywierające wpływ pozytywny (takie jak te, które ustanawiają obszary ochrony przyrody) [78].

[75] Zobacz podobnie wyroki: Association France Nature Environnement, pkt 31, 32; z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (farma wiatrowa Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 75); w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 83.

[76] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa Unii, dokonana przez Trybunał w ramach kompetencji przyznanej mu w art. 267 TFUE, wyjaśnia i precyzuje znaczenie oraz zakres tego przepisu, tak jak powinien lub powinien był być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie. Wynika z tego, że sądy mogą i powinny stosować zinterpretowany w ten sposób przepis do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku w sprawie wniosku o dokonanie wykładni, jeżeli spełnione są ponadto wszystkie pozostałe przesłanki wszczęcia przed właściwym sądem postępowania w sprawie związanej ze stosowaniem takiego przepisu (wyroki: z dnia 3 października 2019 r., Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, pkt 60; z dnia 16 września 2020 r., Romenergo i Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, pkt 47).

[77] Wyroki: z dnia 3 października 2019 r., Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, pkt 61); z dnia 16 września 2020 r., Romenergo i Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, pkt 48, 50). W pkt 49 tego ostatniego wyroku wyjaśniono, że Trybunał stosował to rozwiązanie jedynie w ściśle określonych okolicznościach, zwłaszcza gdy istniało ryzyko poważnych reperkusji gospodarczych ze względu między innymi na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie przepisów uważanych za skuteczne i obowiązujące i gdy okazywało się, że osoby prywatne oraz organy krajowe dopuściły się zachowań niezgodnych z prawem Unii ze względu na istnienie obiektywnej i istotnej niepewności co do znaczenia przepisów tego prawa, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie samo zachowanie innych państw członkowskich bądź Komisji Europejskiej (wyrok z dnia 3 października 2019 r., Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

[78] Wyrok CFE, pkt 41. Trybunał orzekł już wcześniej, że dotyczy to oceny wpływu na środowisko przedsięwzięć podlegających dyrektywie OOŚ, w wyroku z dnia 25 lipca 2008 r., Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 41).

126. Brak skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionych przez Komisję przeciwko Republice Federalnej Niemiec (z powodu braku przeprowadzenia SOOŚ przed przyjęciem planów lub programów dla obszarów ochrony przyrody i krajobrazu) nie może sam w sobie stanowić podstawy do powołania się przez organy niemieckie na istnienie dobrej wiary.

127. Powody przedstawione przez te organy na poparcie twierdzenia, że stwierdzenie nieważności przepisów dotyczących obszarów ochrony przyrody i krajobrazu doprowadziłoby eo ipso do „katastrofalnych" konsekwencji w Niemczech, jak utrzymywał jeden z interwenientów na rozprawie, nie wydają mi się również rozstrzygające. Przeciwko wspomnianym powodom przemawiają:

– po pierwsze, okoliczność, że brak skutków rozporządzenia w sprawie Inntal Süd mógłby mieć wręcz pozytywny wpływ na środowisko, gdyby – jak twierdzi Bund Naturschutz – wiązałoby się to ze stosowaniem poprzedniego rozporządzenia, co zwiększyłoby dotychczas obowiązujący obszar ochrony, który został zmniejszony przez to rozporządzenie;

– po drugie, okoliczność, że utrzymanie dla tego obszaru i dla wszystkich podobnych obszarów pozostałych przepisów sektorowych pozwala na kontrolę administracyjną znacznej części rodzajów działalności mogących mieć potencjalny wpływ na środowisko.

2. Zawieszenie w czasie skutku w postaci wyłączenia pierwszeństwa dyrektywy 2001/42 przed sprzecznym z nią prawem krajowym

128. Trybunał uznał, że można, w drodze wyjątku oraz kierując się nadrzędnymi względami pewności prawa, tymczasowo zawiesić skutek w postaci wyłączenia, jaki przepis prawa Unii wywiera na sprzeczne z nim prawo krajowe [79].

129. Prerogatywa ta jest zastrzeżona wyłącznie dla samego Trybunału, z którego orzecznictwa wynika, że:

– powierzenie sądom krajowym prawa do przyznawania przepisom krajowym pierwszeństwa w stosunku do stojących im na przeszkodzie przepisów prawa Unii, nawet tymczasowo, godziłoby w zasadę jednolitego stosowania prawa Unii [80];

– jeżeli prawo krajowe na to zezwala, sąd krajowy może, w drodze wyjątku i po indywidualnym zbadaniu każdego przypadku, ograniczyć skuteczność w czasie stwierdzenia niezgodności z prawem przepisu prawa krajowego przyjętego z naruszeniem obowiązków wynikających z dyrektywy SOOŚ.

[79] Wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 66, 67); Association France Nature Environnement, pkt 33.

[80] Wyroki: z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 177); w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele, pkt 84.

130. Strony sporu nie są zgodne co do tego, czy prawo niemieckie dopuszcza tymczasowe utrzymanie w mocy przepisów dotyczących obszarów ochrony przyrody po stwierdzeniu ich nieważności. Landesanwaltschaft Bayern twierdzi, że nie jest to możliwe [81], ale zdaniem Bund Naturschutz orzecznictwo sądu odsyłającego dopuszcza takie tymczasowe stosowanie w przypadku stwierdzenia nieważności ze względów formalnych [82].

131. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy dysponuje on środkami proceduralnymi pozwalającymi na tymczasowe utrzymanie w mocy przepisów dotyczących obszarów ochrony przyrody i krajobrazu pomimo ich nieważności [83]. W przeciwnym razie orzecznictwo Trybunału dotyczące ograniczenia w czasie skutku w postaci wyłączenia pierwszeństwa nie mogłoby mieć zastosowania.

132. W przypadku gdyby niemieckie prawo krajowe na to zezwalało, należałoby jeszcze ustalić, czy to czasowe wyłączenie pierwszeństwa jest uzasadnione nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska i czy spełnione są pozostałe przesłanki określone w wyroku w Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne [84].

133. Nadrzędny wymóg interesu publicznego, na który powołują się organy niemieckie, polega na tym, że, w przypadku gdyby musiały one odstąpić od stosowania tego rozporządzenia i innych podobnych rozporządzeń, środowisko byłoby słabiej chronione.

134. Moim zdaniem nie wykazano w pełni, że ewentualna nieważność lub bezskuteczność [85] rozporządzeń w sprawie obszarów ochrony przyrody i krajobrazu (ze względu na to, że nie były one przedmiotem uprzedniej SOOŚ) doprowadziłaby nieuchronnie do powstania luki prawnej do takiego stopnia, że zagrożona byłaby realizacja celu polegającego na ochronie środowiska. Można przedstawić wiele argumentów świadczących o tym, że jest wręcz przeciwnie:

– nie miałoby to wpływu na obszary chronione przed wejściem w życie dyrektywy SOOŚ w 2004 r.;

– na obszarach, dla których ochrona została przyznana po 2004 r., bezskuteczność (lub, w odpowiednim przypadku, nieważność) rozporządzeń przyjętych bez przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ może być przynajmniej częściowo „zneutralizowana” poprzez zastosowanie, jak już wskazałem, ustanowionych wcześniej przepisów ochronnych;

– jeżeli, jak zauważył sąd odsyłający, rozporządzenia przyjęte bez przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ, które jednak nie były przedmiotem bezpośredniej skargi, mogą zostać zakwestionowane w sposób pośredni (zarzut niezgodności z prawem lub skarga wzajemna), nie wykazano, że wyrok kończący postępowanie w przedmiocie tej skargi ma charakter erga omnes [86];

[81] Punkt 50 jego uwag na piśmie.

[82] Uwagi na piśmie Bund Naturschutz, s. 25, który powołuje się na wyrok Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) z dnia 25 października 1979 r. – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48–56, pkt 11. Na rozprawie rząd niemiecki i Landesanwaltschaft Bayern zaprzeczyli, jakoby orzecznictwo to można było zastosować w niniejszej sprawie.

[83] Już po rozprawie Trybunał został poinformowany o dodaniu do § 22 BNatschGH ustepów 2a i 2b, które umożliwiają utrzymanie obszarów ochrony.

[84] Punkty 59–63. Zobacz podobnie wyrok Association France Nature Environnement, pkt 43.

[85] Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy zgodnie z przepisami prawa krajowego brak przeprowadzenia SOOŚ przed przyjęciem rozporządzenia powoduje jego nieważność, czy też jedynie jego bezskuteczność.

[86] Do sądu odsyłającego należy ustalenie, jakie są skutki – erga omnes, czy też ograniczone jedynie do rozpatrywanego *pośredniego* środka zaskarżenia – wyroku wydanego w ramach sporu dotyczącego odmowy wydania zezwolenia na inwestycję dotyczącego konkretnego przedsięwzięcia po stwierdzeniu uchybienia formalnego, jakim jest dotknięte dane rozporządzenie. W tym względzie odsyłam do pkt 125–130 mojej opinii w sprawie turbin wiatrowych w Aalter i Nevele.

– nadal obowiązują przepisy federalne i przepisy krajów związkowych transponujące treść dyrektywy SOOŚ, z możliwością wstrzymania realizacji przedsięwzięć negatywnych dla środowiska;

– nadal istnieją również, zgodnie z przepisami sektorowymi, mechanizmy kontroli działalności potencjalnie szkodliwej dla środowiska poprzez stosowanie przepisów dotyczących planowania przestrzennego i budownictwa, gospodarki wodnej, górnictwa, wykopów i robót ziemnych, rolnictwa, leśnictwa, turystyki i innych podobnych rodzajów działalności.

IV. Wnioski

135. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał odpowiedział Bundesverwaltungsgericht (federalnemu sądowi administracyjnemu, Niemcy) w następujący sposób:

1) Artykuł 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 nie obejmuje on swoim zakresem stosowania rozporządzenia mającego na celu ochronę przyrody i krajobrazu, ustanawiającego ogólne (z wyjątkami) zakazy i obowiązki uzyskania zezwolenia, ale które nie ustanawia jednak wystarczająco szczegółowych przepisów dotyczących treści, przygotowania i realizacji przedsięwzięć 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, i to pomimo iż przewiduje ono pewne środki odnoszące się do rodzajów działalności przewidzianych we wspomnianych przedsięwzięciach.

2) Artykuł 3 ust. 4 dyrektywy 2001/42 należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do rozporządzenia w sprawie ochrony przyrody i krajobrazu, które nie stanowi planu lub programu mającego znaczący wpływ na środowisko w sektorach innych niż wskazane w ust. 2 tego artykułu, ponieważ rozporządzenie to nie zawiera wystarczająco szczegółowych przepisów dotyczących treści, przygotowania i realizacji przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92.