OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO JULIANE KOKOTT przedstawiona w dniu 4 marca 2010 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Wnioski Conseil d'État [rady państwa (Belgia)] o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą zakresu stosowania dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[2] (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ" – SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko). Należy zbadać, czy programy działania zgodnie z art. 5 dyrektywy 91/676/EWG Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego[3] (zwanej dalej „dyrektywą azotanową") wymagają oceny oddziaływania na środowisko.

2. Dyrektywa SOOŚ wraz z dyrektywą 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne[4] (zwaną dalej „dyrektywą OOŚ") zapewniają, że właściwe organy, podejmując decyzje wpływające na realizację przedsięwzięć, uwzględniać będą wszystkie istotne oddziaływania tych przedsięwzięć na środowisko. Dyrektywa OOŚ wprowadziła stosowne oceny w ramach zatwierdzania przedsięwzięć. Ocena oddziaływania na środowisko w dyrektywie SOOŚ przeprowadzana jest natomiast w ramach procedur decyzyjnych poprzedzających procedury dotyczące zatwierdzenia poszczególnych przedsięwzięć, lecz mogących na nie wpływać.

3. Dyrektywa azotanowa i programy działania, które należy przyjąć na jej podstawie, regulują nawożenie obszarów rolnych. Rolnicy nawożą swoje grunty nie tylko po to, by wspomagać wzrost swoich upraw, lecz także, by pozbyć się odchodów zwierzęcych. Jeśli gospodarstwo rolne wywozi więcej odchodów,

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 197, s. 30.

3 — Dz.U. L 375, s. 1, zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowującym do decyzji 1999/468/WE Rady przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 traktatu WE (Dz.U. L 284, s. 1).

4 — Dz.U. L 175, s. 40; zmieniona dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. L 156, s. 17).

niż mogą spożytkować uprawy, prowadzi to do nadmiernego nawożenia powodującego regularnie zanieczyszczenie wód.

4. W niniejszej sprawie powstaje więc pytanie, czy w ramach programów działania zgodnie z dyrektywą azotanową podejmowane są decyzje, które wpływają na późniejsze zgody na projekty w taki sposób, iż te programy działania wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W tym kontekście Trybunał musi po raz pierwszy odnieść się do głównych problemów dyrektywy SOOŚ, w tym zwłaszcza do znaczenia pojęć „plan" i „program" oraz do kwestii, w jakich okolicznościach tworzą one ramy dla zatwierdzania przedsięwzięć.

II — Ramy prawne

A — *Dyrektywa SOOŚ*

5. Cele dyrektywy SOOŚ wynikają przede wszystkim 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".

6. Plany i programy definiowane są w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ:

„W rozumieniu tej dyrektywy pojęcie:

a) »plany i programy« oznacza 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, oraz

— wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne".

7. Artykuł 3 dyrektywy SOOŚ reguluje, jakie plany i programy podlegają ocenie. Istotne są w szczególności ust. 1–5:

„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 ust. 3 ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów,

a) które są przygotowywane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntów i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II dyrektywy 85/337/EWG, lub

b) które ze względu na potencjalny wpływ na strefy 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, mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

5. Państwa członkowskie ustalają, czy plany i programy określone w ust. 3 i 4 mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko poprzez rozpatrywanie każdej sprawy na zasadzie jednostkowych przypadków lub poprzez wyszczególnienie rodzajów planów i programów lub przez połączenie obu podejść. W tym celu państwa członkowskie w każdym przypadku uwzględniają odpowiednie kryteria określone w załączniku II dla zapewnienia objęcia niniejszą dyrektywą planów i programów o potencjalnym znaczącym wpływie na środowisko. 6. […]”.

8. Załącznik II dyrektywy SOOŚ wymienia kryteria ustalania potencjalnego znaczenia wpływu na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 5. Na szczególną uwagę zasługuje pkt 1 tiret pierwsze:

„1. Charakterystyka planów i programów z uwzględnieniem w szczególności

— stopnia, w jakim plan lub program ustala ramy dla projektów i innych działań albo w zakresie warunków dotyczących lokalizacji, rodzaju, wielkości i funkcjonowania, albo przez alokację zasobów;

[…]” .

9. Uzupełniająco należy wskazać, że Unia od 2008 r. jest stroną Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo w 1991 r [5]. (zwanym dalej „protokołem w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) [6].

Protokół ten zawiera podobne uregulowania jak dyrektywa SOOŚ i jest realizowany poprzez tę dyrektywę [7].

B — *Dyrektywa azotanowa*

10. Z powodu zanieczyszczenia wód przez azotany pochodzenia rolniczego państwa członkowskie zgodnie z art. 3 dyrektywy azotanowej wyznaczają określone strefy jako zagrożone. Dla tych stref zgodnie z art. 5 muszą one ustanowić tak zwane programy działania:

„1. W ciągu dwuletniego okresu po wstępnym wyznaczeniu określonym w art. 3 ust. 2 lub w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 4 państwa członkowskie dla realizacji celów określonych w art. 1 ustanawiają programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia.

2. […]

5 — Dz.U. 2008, L 308, s. 35.

6 — Decyzja Rady 2008/871/WE z dnia 20 października 2008 r. w sprawie zatwierdzenia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo w 1991 r. (Dz.U. L 308, s. 33).

7 — Zobacz także Deklarację Wspólnoty Europejskiej zgodnie z art. 23 ust. 5 Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Dz.U. 2008, L 308, s. 34).

3. Programy działa[nia] uwzględniają:

a) dostępne dane naukowo-techniczne, głównie w odniesieniu do odpowiednich udziałów azotu pochodząc[ych] ze źródeł rolniczych oraz […] z innych źródeł;

b) warunki środowiska w odpowiednich regionach zainteresowanych państw członkowskich.

4. Programy działania są wprowadzane w życie w ciągu czterech lat od ich ustanowienia i składają się z następujących obowiązkowych środków:

a) środków określonych w załączniku III;

b) tych środków, które państwo członkowskie określiło w zbiorze […] zasad dobrej praktyki rolniczej ustalonym zgodnie z art. 4, z wyjątkiem tych, które zostały zastąpione środkami określonymi w załączniku III.

5. Ponadto państwa członkowskie podejmują w ramach programów działania takie dodatkowe środki lub wzmożone działania, jakie uznają za niezbędne, jeśli na wstępie lub w świetle doświadczenia uzyskanego podczas wykonywania programów działania staje się widoczne, że środki określone w ust. 4 nie będą wystarczające do osiągnięcia celów określonych w art. 1. Wybierając środki lub działania, państwa członkowskie uwzględniają ich skuteczność i koszt w stosunku do innych możliwych środków zapobiegawczych.

6. Państwa członkowskie sporządzają i wprowadzają w życie odpowiednie programy monitorowania w celu dokonania oceny skuteczności programów działania ustanowionych na mocy niniejszego artykułu.

Państwa członkowskie, które stosują art. 5 na całym terytorium kraju, monitorują zawartość azotanów w wodach (wodach powierzchniowych i gruntowych) w wybranych stacjach pomiarowych, co umożliwia ustalenie stopnia zanieczyszczenia tych wód azotanami pochodzące ze źródeł rolniczych.

7. Państwa członkowskie co najmniej co cztery lata dokonują przeglądu i w miarę potrzeby zmieniają swoje programy działania, w tym także wszystkie środki dodatkowe podejmowane zgodnie z ust. 5. Powiadamiają one Komisję o wszelkich zmianach tych programów działania".

C — *Dyrektywa OOś*

11. Dyrektywa OOŚ jest punktem odniesienia dla obowiązku oceny zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

12. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy OOŚ przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie ich oddziaływania na środowisko. Punkt 17 załącznika I wymienia określone urządzenia do hodowli zwierząt, a mianowicie:

„Urządzenia do intensywnej hodowli drobiu lub świń o pojemności większej niż:

a) 85 000 stanowisk dla brojlerów, 60 000 stanowisk dla kur,

b) 3 000 stanowisk dla świń produkcyjnych (powyżej 30 kg) lub

c) 900 stanowisk dla macior".

13. Przedsięwzięcia wymienione w załączniku II dyrektywy OOŚ podlegają ocenie obowiązkowo, jeśli mogą wywierać znaczne skutki na środowisko. Punkt 1 załącznika II wymienia między innymi następujące przedsięwzięcia:

„b) Przedsięwzięcia w celu wykorzystania nieużytków i obszarów półnaturalnych do intensywnego użytkowania rolnego.

[…]

e) Urządzenia do intensywnej hodowli żywca (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I)."

14. Artykuł 8 dyrektywy OOŚ reguluje wykorzystanie wyników oceny:

„Informacje zebrane zgodnie z art. 5, 6 i 7 muszą być uwzględnione w procedurze zezwolenia na inwestycję".

D — *Dyrektywa 2003/35/WE*

15. Wskazać należy także na dyrektywę 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego

i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE [8]. Artykuł 2 reguluje udział społeczeństwa w procedurze sporządzania planów i programów. Artykuł 2 ust. 5 wyłącza z tego jednak plany i programy wymienione w załączniku I, których wpływ na środowisko został już oceniony zgodnie z dyrektywą SOOŚ. Plany i programy sporządzane zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej wymienione są w lit. c) załącznika I do dyrektywy 2003/35.

E — *Dyrektywy w sprawie ochrony przyrody*

16. Obowiązek oceny zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ odnosi się do prawa o ochronie przyrody ujętego w dyrektywie 92/43/EWG Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [9] (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") i dyrektywy 79/409/EWG Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [10] (zwanej dalej „dyrektywą ptasią"). Dyrektywy te przewidują wyznaczanie obszarów ochrony dla określonych typów siedlisk i gatunków. Artykuł 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, które zgodnie z art. 7 obowiązują także dla obszarów ochrony ptactwa, regulują opiniowanie i zatwierdzanie planów i przedsięwzięć, które mogą istotnie oddziaływać na te obszary chronione:

„3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren, oraz w stosownych przypadkach po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 […]".

8 — Wyżej wymieniona w przypisie 4.

9 — Dz.U. L 206, s. 7; zmieniona dyrektywą 2006/105/WE Rady z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowującą dyrektywy 73/239/EWG, 74/557/EWG i 2002/83/WE w dziedzinie środowiska naturalnego, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L 363, s. 368).

10 — Dz.U. L 103, s. 1; zmieniona dyrektywą 2006/105.

F — *Prawo belgijskie*

17. Według informacji wnioskującego sądu Region Walonii w dniu 15 lutego 2007 r. wydał zarządzenie w sprawie zmiany księgi II kodeksu ochrony środowiska, tworzącej kodeks wodny, dotyczącej zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie [11]. Zarządzenie to stanowi program działania regionu zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej.

III — Postępowanie przed sądem krajowym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

18. Organizacje ekologiczne Terre Wallonne i Inter-Environnement Wallonie skierowały do Conseil d'État skargę przeciwko zarządzeniu Regionu Walonii ustanawiającemu program działania zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej. Wskazują one między innymi, że region powinien był zgodnie z dyrektywą SOOŚ przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko.

11 — *Moniteur Belge* nr 68 z dnia 7 marca 2007 r., s. 11118 i nast.

19. Z tego względu Conseil d'État kieruje do Trybunału następujące pytania:

„1. Czy program zarządzania azotem dotyczący wyznaczonych stref zagrożenia, którego ustanowienie przewiduje art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej, jest planem lub programem w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, który jest sporządzany na potrzeby sektora rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu oraz czy program ten określa ramy zezwolenia na realizację przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ w przyszłości?

2. Czy program zarządzania azotem dotyczący wyznaczonych stref zagrożenia, którego ustanowienie przewiduje art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej, jest planem lub programem w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ, w odniesieniu do którego, zważając na jego możliwy wpływ na te tereny, wymagana jest ocena zgodnie z art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej, w szczególności w sytuacji gdy dany program zarządzania azotem ma zastosowanie do wszystkich wyznaczonych stref zagrożenia w Regionie Walonii?

3. Czy program zarządzania azotem obejmujący wyznaczone strefy zagrożenia, którego ustanowienie przewiduje art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej, jest planem lub programem innym niż przewidziane w art. 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ, który definiuje ramy zezwolenia na realizację przedsięwzięć w przyszłości, dla których państwa członkowie winny ustalić na podstawie art. 3 ust. 4, czy mogą one mieć znaczący wpływ na środowisko zgodnie z ust. 5?".

20. W procedurze pisemnej brały udział Inter-Environnement Wallonie i Region Walonii jako strony postępowania przed sądem krajowym, a także Królestwo Belgii, Republika Czeska i Komisja. Uczestnicy ci, z wyjątkiem Republiki Czeskiej, wzięli także udział w rozprawie w dniu 21 stycznia 2010 r.

IV — Ocena prawna

21. Pytania Conseil d'État dotyczą trzech przypadków, które zgodnie z art. 3 dyrektywy SOOŚ wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Są to plany i programy:

— które ustalają ramy dla przyszłych zezwoleń na przedsięwzięcia podlegające dyrektywie OOŚ [art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, zob. pkt B],

— których potencjalny wpływ na obszary ochrony będzie wymagał przeprowadzenia oceny oddziaływania zgodnie z dyrektywą siedliskową [art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ, zob. pkt C], względnie

— które ustalają ramy dla przyszłych zezwoleń na inne przedsięwzięcia, które potencjalnie mogą mieć znaczący wpływ na środowisko (art. 3 ust. 4 i 5 dyrektywy SOOŚ, zob. pkt D).

22. Wszystkie grupy przypadków nasuwają przede wszystkim pytanie, czy programy działania w świetle art. 5 dyrektywy azotanowej są w ogóle planami lub programami w rozumieniu dyrektywy SOOŚ (zob. pkt A, 1.) i czy potrzebne jest sprawdzanie w sposób abstrakcyjny, czy programy działania mogą powodować znaczący wpływ na środowisko (zob. pkt A, 2.).

A — *Uwagi wstępne*

1. Odnośnie do pojęć „plany i programy"

a) Dyrektywa 2003/35

23. Belgia prezentuje stanowisko, że będące przedmiotem sporu zarządzenie Regionu Walonii stanowi regulację ustawową, zatem nie jest planem ani programem w sensie dyrektywy SOOŚ. Pogląd ten opiera się na słusznym stwierdzeniu, że program działania w świetle art. 5 dyrektywy azotanowej, a tym samym także zarządzenie z natury rzeczy zawiera regulacje, które mogą znajdować się także w ustawach. Przy wyabstrahowanej analizie semantycznej nie wydaje się wprawdzie wykluczone rozumienie znaczenia pojęć „plan" i „program" w taki sposób, iż wyłączają one stosowanie ustaw. Można byłoby w ten sposób określać zamiary na przyszłość, które dopiero wymagają urzeczywistnienia, lecz nie uregulowania obowiązujące bezpośrednio.

24. Ustawodawca nie przyjął jednak tego restrykcyjnego sposobu rozumienia. W stosunku do programów działania w świetle art. 5 dyrektywy azotanowej, a zatem także dla będącej przedmiotem sporu uchwały, wskazuje na to już choćby określenie ich jako program. Że określenie to nie ma innej treści niż wynikająca z dyrektywy SOOŚ, potwierdza dyrektywa 2003/35 [zob. pkt a)]. Jednak także w pozostałych aspektach cele [zob. pkt b)] i systematyka dyrektywy SOOŚ [zob. pkt c)], a także uzgodniony w podobnym celu protokół o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko [zob. pkt d)], przemawiają za tym, by środków ustawowych nie wykluczać z góry z zakresu stosowania dyrektywy SOOŚ.

25. Najbardziej ważki argument za tym, że programy działania w świetle art. 5 dyrektywy azotanowej są planami lub programami w rozumieniu dyrektywy SOOŚ, wynika z kolejnej dyrektywy, to jest dyrektywy 2003/35, na którą wskazuje już sąd odsyłający. Dyrektywa ta, obok innych spraw, dotyczy udziału społeczeństwa w opracowywaniu określonych planów i programów dotyczących środowiska.

26. Programy działania w świetle art. 5 dyrektywy azotanowej nazywane są w art. 2 ust. 2 oraz w załączniku I lit. c) dyrektywy 2003/35 wyraźnie planami i programami.

27. Ustawodawca był także świadomy, że dyrektywa SOOŚ obejmuje też plany i programy, ponieważ w art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/35 uregulował punkt styczny obu dyrektyw: udział społeczeństwa przewidziany w dyrektywie 2003/35 ma nastąpić tylko

wówczas, gdy dany plan lub program nie został poddany ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą SOOŚ.

28. Byłoby sprzeczne, gdyby ustawodawca w dyrektywie 2003/35 określał programy działania jednoznacznie jako plany i programy, a nawet uznał możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą SOOŚ, lecz programy działania nie mogłyby być planami lub programami w rozumieniu dyrektywy SOOŚ, ponieważ muszą zawierać regulacje ustawowe.

b) Cele dyrektywy SOOŚ

29. Uwzględnienie środków ustawowych odpowiada także celom dyrektywy SOOŚ. Zgodnie z art. 1 celem dyrektywy SOOŚ jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów poprzez zapewnienie, że określone plany i programy, mające potencjalnie znaczący wpływ na środowisko, będą podlegały ocenie oddziaływania na środowisko.

30. Wykładnia pary pojęć „plany i przedsięwzięcia" powinna więc zapewnić, że przedsięwzięcia, które mają potencjalnie znaczący wpływ na środowisko, zostaną poddane ocenie oddziaływania na środowisko. Z tego względu – podobnie jak w przypadku dyrektywy OOŚ [12] – należy oprzeć się przede wszystkim na tym, czy dane przedsięwzięcia mogą mieć znaczący wpływ na środowisko. Regulacje ustawowe mogą mieć taki wpływ, szczególnie jeśli pozwalają na powstanie szkód w środowisku.

31. Szczególny cel oceny planów i programów ujawnia się na tle historii ich powstania. Dyrektywa SOOŚ uzupełnia bowiem starszą o ponad dziesięć lat dyrektywę OOŚ, której przedmiotem jest uwzględnienie wpływu przedsięwzięć na środowisko przy ich zatwierdzaniu.

32. Przy stosowaniu dyrektywy OOŚ okazało się, że w czasie gdy oceniano projekty, często istniało już istotne oddziaływanie na środowisko na skutek wcześniejszych przedsięwzięć planistycznych [13]. Wpływy te mogą więc być wprawdzie badane w ramach oceny oddziaływania na środowisko, lecz przy wydawaniu zezwolenia na przedsięwzięcie nie

12 — Zobacz np. wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 32, 39; z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 40; z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster , Rec. s. I-6917, pkt 52; z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in., Zb.Orz. s. I-1197, pkt 32; a także z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, Zb.Orz. s. I-6097, pkt 33.

13 — Propozycja dyrektywy Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [COM(96) 511 wersja ostateczna, s. 6].

mogą być już w pełni uwzględniane. Z tego względu sens ma badanie takich oddziaływań na środowisko już na etapie przygotowywanych przedsięwzięć i uwzględnianie ich w tym kontekście.

33. Przykładowo abstrakcyjny plan przebiegu drogi może ustalać, że ma ona być budowana w określonym korytarzu. Z tego względu możliwe jest, że przy później wydawanym zezwoleniu na tę konkretną budowę drogi nie będzie się już sprawdzać, czy alternatywy przebiegające poza tym korytarzem mają mniejszy wpływ na środowisko. Z tego powodu już przed ustaleniem korytarza powinno się sprawdzać, jakie oddziaływanie na środowisko ma ograniczenie przebiegu drogi i czy należy brać pod uwagę rozwiązania alternatywne.

34. Wymogi dotyczące wydawania zezwolenia na przedsięwzięcia mające znaczny wpływ na środowisko mogą mieć różny charakter. Plany obszarowe mogą z różną dokładnością ustalać, gdzie wolno realizować określone przedsięwzięcia. Jednak także środki ustalające sposób realizacji przedsięwzięć mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko. Tak więc regulacja (fikcyjna), która zezwalałaby na bezpośrednie odprowadzanie nieoczyszczonych odchodów zwierzęcych z urządzeń do intensywnej hodowli zwierząt do naturalnych zbiorników wodnych, wywierałaby znaczący wpływ na środowisko.

35. Wszechstronne uwzględnienie znaczących oddziaływań na środowisko jest zatem możliwe tylko wówczas, gdy ich oceny będą przeprowadzane w ramach wszystkich środków przygotowawczych mogących powodować, że realizowane później przedsięwzięcia mają takie oddziaływanie. W tym sensie pojęcia „plan" i „program" należy rozumieć tak szeroko, by obejmowały one także regulacje ustawowe.

c) Systemowy związek pojęć „plan" i „program" w dyrektywie SOOŚ

36. Regulacje zawarte w dyrektywie SOOŚ potwierdzają tę wykładnię pojęć „plan" i „program".

37. Zgodnie z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ wyrażenie „plany i programy" w rozumieniu tej dyrektywy oznacza plany i programy, w tym współfinansowane przez Wspólnotę Europejską, jak również ich modyfikacje, przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub

lokalnym, względnie przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd i wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne.

38. W tym przepisie ta para pojęć nie jest definiowana, lecz tylko poddawana kwalifikacji: w rozumieniu tej dyrektywy wyrażenie „plany i programy" określa plany i programy, które spełniają określone – dodatkowe – wymogi.

39. Pierwszy z tych wymogów wyjaśnia jednak przynajmniej, że procedura legislacyjna, w jakiej przyjęte zostało zarządzenie Regionu Walonii, nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu dyrektywy SOOŚ. Tiret pierwsze przewiduje bowiem wyraźnie, że plany i programy mogą być przygotowywane w drodze procedury ustawodawczej. Przemawia to zresztą za tym, że także środki, będące również pod względem ich treści środkami natury ustawowej, mogą być planami lub programami.

40. W tym kontekście Inter-Environnement Wallonie wskazuje słusznie na istotną różnicę w stosunku do dyrektywy OOŚ: art. 1 ust. 5 dyrektywy OOŚ wyraźnie wyklucza środki ustawowe z zakresu jej stosowania [14]. W dyrektywie SOOŚ nie ma takiego wyjątku, mimo że z dużo większym prawdopodobieństwem dotyczy ona zamierzeń ustawodawczych niż dyrektywa OOŚ.

41. Drugi wymóg ogranicza obawy Belgii, że wszelkie możliwe ustawy musiałyby być oceniane pod kątem ich oddziaływania na środowisko. Powszechny obowiązek oceniania ustaw pod kątem oddziaływania na środowisko jest wykluczony już choćby z twego względu, że dyrektywa SOOŚ zgodnie z art. 2 lit. a) tiret drugie obejmuje tylko plany i projekty, które *muszą* być przygotowywane na podstawie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych. Dlatego swobodna decyzja polityczna dotycząca przedsięwzięć natury ustawowej nie będzie poddana obowiązkowi oceny.

42. Ograniczenie to nie wyłącza jednak programu działania Regionu Walonii z procedury oceny oddziaływania na środowisko. Opiera się on na obowiązku regulacji, a mianowicie na art. 5 dyrektywy azotanowej. Musi ona zawierać wymagane bezwzględnie środki wynikające z załączników do dyrektywy,

14 — Zobacz ww. w przypisie 12 wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 55 i nast.; a także w sprawie Linster, pkt 41 i nast.

przykładowo przepisy w sprawie wykorzystania nawozu (art. 5 ust. 4 i załącznik III pkt 1 i 2) [15].

43. Wreszcie także i uregulowanie obowiązku oceny w art. 3 ust. 2 lit. a) i ust. 4 dyrektywy SOOŚ przemawia za uwzględnieniem ustaw. Zgodnie z tymi przepisami plany i programy mogą określać ramy dla zatwierdzania projektów. Według załącznika II pkt 1 tiret pierwsze ustawodawca miał zatem przede wszystkim na względzie wymiar, w jakim plan lub program określa ramy dla przedsięwzięć i innych działań w odniesieniu do lokalizacji, rodzaju, wielkości i warunków eksploatacji lub poprzez wykorzystanie zasobów naturalnych. Regulacje w tym zakresie, pod względem ich rodzaju, mogą być natury ustawowej.

d) Protokół o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko

44. Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko [16], będący międzynarodową umową Unii w ramach EKG ONZ, wskazuje również, że ocena środków prawnych w aspekcie oddziaływania na środowisko nie jest wykluczona. Zgodnie z art. 13 ust. 1 strony będą dążyć do zapewnienia, by kwestie mające odniesienie środowiskowe, łącznie ze zdrowotnym, przy przygotowywaniu planowanych przez nie polityk i przepisów prawnych, które potencjalnie będą miały znaczące oddziaływanie na środowisko, łącznie ze zdrowiem, były rozważane i uwzględniane w stosownym wymiarze. Chodzi przy tym nie tylko o to, by uwzględniać w rozważaniach środowisko w jakiejkolwiek formie, lecz zgodnie z art. 13 ust. 2 uwzględniać odpowiednie zasady i elementy protokołu.

45. Chociaż z przepisu tego nie można wyprowadzić obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć ustawodawczych, to jednak strony protokołu, to jest także Unia Europejska, wydają się uznawać taką ocenę za możliwą i sensowną.

e) Wniosek tymczasowy

46. Podsumowując, należy stwierdzić, że programy działania zgodnie z art. 5 dyrektywy

15 — Wyroki: z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-266/00 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-2073; z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-322/00 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. I-11267; z dnia 22 września 2005 r. w sprawie C-221/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-8307 odnośnie do niewystarczającej implementacji dyrektywy azotanowej ukazują ustawowy charakter programów działania.

16 — Zobacz pkt 9 niniejszej opinii.

azotanowej są planami lub programami w rozumieniu dyrektywy SOOŚ mimo ich natury ustawowej.

2. Możliwość znaczącego wpływu na środowisko

47. Komisja reprezentuje pogląd, że zobowiązanie do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ w każdym przypadku zakłada, że opiniowany plan lub program może wywierać znaczący wpływ na środowisko. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ mógłby faktycznie być tak rozumiany, że możliwość znaczącego wpływu na środowisko zawsze jest wyodrębnionym warunkiem obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko. To odpowiadałoby celowi dyrektywy zawartemu w art. 1, by plany i programy mogące potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko, poddawać ocenie oddziaływania na środowisko.

48. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę poszczególne uregulowania dotyczące obowiązku dokonywania oceny, okazuje się, że konkretyzują one możliwość wywierania znaczącego wpływu na środowisko, tak że wyodrębniona ocena tej możliwości nie jest konieczna [17].

49. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ daje temu jasno wyraz, stwierdzając, iż ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się w przypadku *wszystkich* planów i programów spełniających warunki wymienione w lit. a) lub b). Dodatkowy wymóg możliwości znaczącego wpływu na środowisko byłoby z tym nie do pogodzenia.

50. Drugi przypadek obowiązku oceny zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ konkretyzuje warunek znaczącego wpływu na środowisko. Chodzi o szczególną postać możliwości znaczącego wpływu na środowisko, mianowicie o to, czy konieczna jest ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 6 dyrektywy siedliskowej. Taka ocena planów lub przedsięwzięć jest wskazana, jeżeli na podstawie obiektywnych przesłanek nie da się wykluczyć, że będą one oddzielnie lub w połączeniu z innymi planami

17 — Tak należy przypuszczalnie rozumieć opracowany przez przedstawicieli państw członkowskich i Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej *Przewodnik Komisji, Implementacja dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko* (pkt 3.21).

i przedsięwzięciami stanowić dla danego obszaru chronionego istotne zagrożenie [18]. Chodzi przy tym nie o abstrakcyjne zagrożenie dla środowiska, lecz o cele w zakresie jego zachowania, ustalone dla danego obszaru [19]. Dlatego ponowne odrębne ocenianie według innej skali, czy możliwy jest znaczący wpływ na środowisko, mijałoby się z celem.

51. Obowiązek oceny zgodnie z art. 3 ust. 3 i 4 dyrektywy SOOŚ nie wymaga natomiast jakiejś szczególnej postaci tego warunku. W zamian wyraźnie przewiduje możliwość znaczącego wpływu na środowisko. Stanowisko Komisji prowadziłoby więc w tych przypadkach do podwójnej oceny tego aspektu.

52. Sam art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ nie zawiera warunku, który wymagałby w oczywisty sposób dokonania oceny możliwości znaczącego wpływu na środowisko. Właśnie ta różnica w stosunku do innych obowiązków oceny wskazuje jednak, że ustawodawca nie zakładał w tym przypadku odrębnej oceny możliwości znaczącego oddziaływania na środowisko. Wychodził raczej z założenia, że w przypadku ujętych w art. 3 ust. 2 lit. a) planów i programów w każdym razie należy oczekiwać znaczącego wpływu na środowisko.

53. Ta technika regulacji zastosowana została poza tym także w dyrektywie OOŚ. Przedsięwzięcia określone w art. 4 ust. 1 oraz w załączniku I w każdym przypadku wymagają oceny ich oddziaływania na środowisko, natomiast przedsięwzięcia określone w załączniku II wymagają oceny tylko wtedy, gdy mogą mieć znaczący wpływ na środowisko [20].

54. Dlatego nie istnieje wymóg dokonania odrębnej oceny możliwości znaczącego wpływu na środowisko.

B — *Pytanie pierwsze*

55. Zadając pierwsze pytanie, Conseil d'État chciałaby się dowiedzieć, czy program działania Regionu Walonii wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. Zgodnie z tym przepisem z zastrzeżeniem ust. 3 oceny oddziaływania na środowisko

18 — Wyroki: z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 45; a także z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-10947, pkt 238.

19 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyrok Komisja przeciwko Irlandii, pkt 259.

20 — Zobacz wyroki ww. w przypisie 12.

dokonuje się w odniesieniu do wszystkich planów i programów, które są sporządzane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntów i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na przedsięwzięcia wymienione w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ.

56. Bezsporne jest, że zarządzenie Regionu Walonii przyjęte zostało dla rolnictwa, ponieważ dotyczy obchodzenia się z nawozami azotowymi w rolnictwie. Równocześnie dotyczy ono gospodarki wodnej, ponieważ jego celem jest ochrona jakości wód. Oczywiste jest także, że programu działania nie obejmuje klauzula de-minimis art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ.

57. Uczestnicy nie zgadzają się jednak co do tego, czy zarządzenie ustala ramy dla przyszłych zezwoleń w stosunku do przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II dyrektywy OOŚ.

58. Szczególnie Belgia stoi na stanowisku, że wykorzystywanie nawozu nie jest przedsięwzięciem wymagającym oceny oddziaływania na środowisko. Conseil d'État uważa natomiast za możliwe, że zarządzenie ustala ramy dla udzielania zezwoleń na urządzenia do intensywnej hodowli zwierząt zgodnie z pkt 17 załącznika I lub pkt 1 lit. e) załącznika II do dyrektywy OOŚ, a także dla przedsięwzięć na rzecz zagospodarowania nieużytków względnie przeznaczenia obszarów półnaturalnych do intensywnego wykorzystania rolnego zgodnie z pkt 1 lit. b) załącznika II.

59. Program działania zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej ma niewątpliwie znaczenie dla tego rodzaju przedsięwzięć, ponieważ przy hodowli zwierząt powstają odchody stanowiące organiczny nawóz azotowy, który musi zostać usunięty i może zostać wykorzystany przy przekształcaniu nieużytków lub obszarów półnaturalnych w obszary intensywnej gospodarki rolnej. Jest jednak wątpliwe, czy to jego znaczenie wystarczy do ustalenia *ram* dla udzielania w przyszłości zezwoleń na takie przedsięwzięcia.

1. Pojęcie ram

60. Pojęcie ram musi inkorporować cel uwzględniania wpływu na środowisko każdej decyzji obejmującej wymogi wydania przyszłego zezwolenia na przedsięwzięcie, już w związku z samą tą decyzją [21].

21 — Zobacz pkt 29 i nast. niniejszej opinii.

61. Nie jest jednak jasne, w jak dużym stopniu warunki określane dla planów i programów muszą wpływać na poszczególne przedsięwzięcia, by ustalać ramy.

62. W procedurze ustawodawczej Niderlandy i Austria zaproponowały, by uściślić, że ramy muszą *ustalać* miejsce, rodzaj i wielkość przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko [22]. Trzeba by więc było mieć do czynienia z bardzo specyficznymi, wyczerpującymi wymogami, by uruchomić ocenę oddziaływania na środowisko. Ponieważ jednak propozycja ta nie została uwzględniona, pojęcie ram nie jest ograniczone do tych ustaleń.

63. Także stanowisko Republiki Czeskiej bazuje na wąskim pojmowaniu ustalania ram. Wymaga ona, by określone warunki były explicite lub implicite przedmiotem planu lub programu.

64. Plany i programy mogą jednak w bardzo różny sposób wpływać na wydawanie zezwoleń na poszczególne przedsięwzięcia i ograniczać przy tym stosowne uwzględnienie ich oddziaływania na środowisko. Stąd też dyrektywa SOOŚ wychodzi z bardzo szerokiego rozumienia pojęcia ram.

65. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w przypadku kryterium uwzględnianego przez państwa członkowskie przy ocenianiu w świetle art. 3 ust. 5 potencjalnych rozmiarów wpływu planów lub programów na środowisko. Powinny one mianowicie uwzględniać *stopień*, w jakim plan lub program ustala ramy dla projektów i innych przedsięwzięć w odniesieniu do lokalizacji, rodzaju, wielkości i warunków działania względnie poprzez wykorzystanie [23] zasobów naturalnych (pkt 1 tiret pierwsze załącznika II). Pojęcie ram należy zatem rozumieć elastycznie. Nie wymaga ono wyczerpujących ustaleń, lecz obejmuje także formy wpływu, pozostawiające jeszcze przestrzeń na modyfikację.

66. Wbrew stanowisku Belgii wyliczenia różnych cech w pkt 1 tiret pierwsze załącznika II nie należy rozumieć jako kumulatywnego, a w każdym razie nie w takiej formie, że ramy muszą dotyczyć ich wszystkich. Przy ocenie rozmiarów wpływu na środowisko cechy wyliczone we wszystkich pięciu tiret pkt 1 załącznika II wymagają bowiem uwzględnienia tylko „w szczególności". Jeśli jednak cała lista

22 — Dokument Rady 12967/99 z dnia 17 listopada 1999 r., przypis 10: „by determining their location, nature or size".

23 — Jak wynika z innych wersji językowych (np. allocation [FR] i allocating [EN]), pojęcie „wykorzystanie" zasobów naturalnych należy rozumieć raczej jako „przydzielenie".

nie ma charakteru wyczerpującego, to nie mogą go mieć także części listy. Ponadto takie kumulatywne znaczenie poszczególnych cech byłoby sprzeczne z pojęciem stopnia użytym w pkt 1 załącznika II. Pojęcie to implikuje, że różne cechy mogą występować z różną intensywności, to znaczy możliwe jest także, że nie wystąpią wcale. Tylko to odpowiada w końcu celowi poddania ocenie oddziaływania na środowisko wszystkich wstępnych decyzji w procesie zatwierdzania przedsięwzięcia, jeśli mogą one mieć znaczący wpływ na środowisko.

67. Reasumując, należy zatem stwierdzić, że plan lub program określa ramy, o ile podejmowane są decyzje wpływające na ewentualnie następujące po nich zezwolenie na przedsięwzięcia, w szczególności w odniesieniu do lokalizacji, rodzaju, wielkości i warunków działania lub też poprzez alokację zasobów naturalnych.

2. Stosowanie do programów działania

68. Do sprawdzenia jest zatem, czy wymogi dotyczące programu działania zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej mogą wpływać na zatwierdzanie przedsięwzięć dotyczących intensywnej hodowli zwierząt, o których mowa w pkt 17 załącznika I lub pkt 1 lit. e) załącznika II do dyrektywy OOŚ, czy na zatwierdzanie projektów dotyczących przeznaczenia nieużytków lub obszarów półnaturalnych do intensywnego wykorzystania rolniczego zgodnie z pkt 1 lit. b) załącznika II.

69. Odrzuca to Belgia, gdyż treść programów działania określana jest przez dyrektywę azotanową. Zarzut ten mógłby zostać uwzględniony, gdyby dyrektywa azotanowa nie dawała państwom członkowskim żadnej swobody przy tworzeniu programów działania. W takim przypadku program działania przekazywałby tylko ramy ustalone przez dyrektywę azotanową. Ocena oddziaływania na środowisko nie może już wywrzeć wpływu na spełnienie tego rodzaju bezwzględnych wymogów określonych w dyrektywie, lecz musiałaby poprzedzać przyjęcie dyrektywy.

70. Jak jednak podkreśla Komisja, dyrektywa azotanowa pozostawia państwom członkowskim uprawnienia dyskrecjonalne, przykładowo w sprawie ustalenia zakazów nawożenia w określonych terminach. Ocena oddziaływania na środowisko może przyczynić się do optymalnego wykorzystania tych możliwości poprzez zwiększenie informacji o wpływie poszczególnych alternatyw na środowisko.

71. Ponadto nie w każdym przypadku wystarczy, by państwa członkowskie ograniczyły programy działania do specyficznych wymogów określonych w dyrektywie azotanowej. Muszą raczej zgodnie z art. 5 ust. 5 tej dyrektywy podjąć dodatkowe środki lub wzmożone działania, jakie uznają za niezbędne, jeśli na wstępie lub z doświadczeń przy wykonywaniu programów wyraźnie wynika, że przedsięwzięcia określone w dyrektywie azotanowej nie wystarczą, by zmniejszyć zanieczyszczenie wód azotanem pochodzącym ze źródeł rolniczych i zapobiec dalszemu zanieczyszczaniu. Ocena oddziaływania na środowisko może wskazać na konieczność zastosowania takich środków.

72. Wreszcie państwa członkowskie mają przy ustalaniu programów działania na mocy art. 176 WE (obecnie art. 193 TFUE) możliwość zastosowania bardziej rygorystycznych środków ochronnych.

73. Wymogi dyrektywy azotanowej wobec programu działania nie wykluczają zatem, by ustalał on ramy dla zatwierdzania projektów.

74. Region Walonii twierdzi, że według znajdującego zastosowanie prawa krajowego rolnicze wykorzystanie nawozów nie jest przedmiotem pozwolenia w przypadku projektów w zakresie intensywnej hodowli zwierząt. Jego zdaniem chodzi o różne procedury administracyjne, które nie są wzajemnie zależne. Dlatego program działania nie może wpływać na projekty z dziedziny intensywnej hodowli zwierząt.

75. Nie przekonuje mnie ten argument.

76. Program działania powinien zapobiegać, by w rolnictwie stosowano więcej nawozów azotowych, niż zużywają rośliny, ponieważ nadwyżka azotu powoduje zanieczyszczenie wód. Z tego względu przede wszystkim reguluje on wykorzystanie nawozów zawierających azot, a zwłaszcza dopuszczalne ilości oraz terminy i sposób nawożenia. Równocześnie jednak programy działania wymagają, by gospodarstwa rolne dysponowały wystarczającymi, odpowiednimi możliwościami składowania nawozu, który zbiera się, gdy zakazane jest jego wywożenie na pola.

77. Dla zezwoleń na przeznaczenie nieużytków lub obszarów półnaturalnych do intensywnego wykorzystania rolniczego, zgodnie z pkt 1 lit. b) załącznika II do dyrektywy OOS, programy działania już w świetle dyrektywy azotanowej ustalają ramy odnośnie do warunków działania. Wynikają one bezpośrednio z reguł stosowania nawozów azotowych, które muszą być przestrzegane przy wykorzystywaniu tych obszarów.

78. Ponadto należy przyjąć, że co najmniej regulacje dotyczące możliwości składowania także zgodnie z postanowieniami obowiązującymi w Regionie Walonii będą wpływać na wydawanie zezwoleń na przedsięwzięcia z zakresu intensywnej hodowli, gdyż w obiektach tych muszą być przewidziane wystarczające możliwości składowania. W ostatecznym efekcie nie o to zresztą chodzi.

79. Już z samych postanowień prawa unijnego wynika bowiem, że programy działania ustalają ramy dla zatwierdzania wymienionych przedsięwzięć. Już z dyrektywy OOŚ wynikają minimalne kryteria dotyczące wpływu, a dla części rozpatrywanych przedsięwzięć jeszcze bardziej rygorystyczne kryteria wynikają z dyrektywy 96/61/WE Rady z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich ograniczania [24] (zwanej dalej „dyrektywą IPPC").

80. Zgodnie z art. 8 dyrektywy OOŚ w procedurze zatwierdzania przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny ich oddziaływania na środowisko wymagają uwzględnienia wszelkie wyniki tej oceny. Obowiązek oceny istnieje w każdym razie w przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, w tym przypadku urządzeń do intensywnej hodowli zgodnie z pkt 17. W ramach tej oceny przedsięwzięcia uwzględnienia wymagają nie tylko bezpośrednie skutki samych planowanych robót, lecz także wpływ na środowisko, który mogą wywoływać użytkowanie i eksploatacja urządzeń będących rezultatem tych robót [25]. Obejmuje to zwłaszcza wpływ na jakość wód powodowany przez urządzenia do intensywnej hodowli zwierząt [26]. W następstwie tego przy wydawaniu pozwoleń na urządzenia do intensywnej hodowli zwierząt należy także uwzględniać, czy powstające odchody mogą być we właściwy sposób składowane i usuwane.

81. Poprzez to uwzględnienie wszelkich wyników ramy ustalone przez program działania powodują co najmniej, że musi być możliwa eksploatacja urządzenia w zgodności z postanowieniami programu. Jednocześnie jednak praktycznie nie można odmówić wydania zezwolenia z powodu zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi z rolnictwa, jeśli przedsięwzięcie uwzględnia postanowienia programu. Określone alternatywy – według celów programu działania szkodliwe dla

24 — Dz.U. L 257, s. 26; zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywy Rady 91/689/EWG i 96/61/WE, Dz.U. L 33, s. 1. Dyrektywa 96/61 została w międzyczasie zastąpiona dyrektywą 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skodyfikowana) (Dz.U. L 24, s. 8).

25 — Zobacz ww. w przypisie 12 wyroki: w sprawie Abraham i in., pkt 43; a także w sprawie Ecologistas en Acción-CODA, pkt 39.

26 — Zobacz wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-7569, pkt 88.

środowiska – zostają w ten sposób wykluczone, a inne – być może silniej chroniące wody – nie muszą być badane i brane pod uwagę. Konkretnie dotyczy to nie tylko warunków eksploatacji, lecz także może wywierać wpływ na miejsce lokalizacji. Zezwolenia na urządzenia do intensywnej hodowli zwierząt powinny być wydawane tylko w przypadku lokalizacji, gdzie do dyspozycji są wystarczająco duże obszary dla rolniczego wykorzystania odchodów zwierzęcych.

83. Tym samym programy działania ustalają ramy dla wydawania zezwoleń zgodnie z pkt 6.6 załącznika I do dyrektywy IPPC na urządzenia do intensywnej hodowli zwierząt, które objęte są albo pkt 17 załącznika I, albo pkt 1 lit. e) załącznika II do dyrektywy OOŚ.

84. W związku z tym w odpowiedzi na pytanie pierwsze należy stwierdzić, że programy działania przewidziane w art. 5 dyrektywy azotanowej muszą być poddawane ocenie wpływu na środowisko stosownie do art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

82. Ustanawianie ram przez programy działania w przypadku niektórych urządzeń do intensywnej hodowli zwierząt jest nawet jeszcze wzmacniany przez inną dyrektywę – dyrektywę IPPC. Dyrektywa ta dotyczy takich samych rodzajów urządzeń jak pkt 17 załącznika I do dyrektywy OOŚ, jednakże wartości progowe są tam nieco niższe (por. załącznik I pkt 6.6 dyrektywy IPPC), tak że objętych nią jest więcej urządzeń. Zezwolenie na takie urządzenia musi zgodnie z art. 9 ust. 1 i art. 3 lit. a) i b) dyrektywy IPPC zapewniać, że urządzenie będzie eksploatowane tak, by zostały przedsięwzięte wszystkie stosowne środki zapobiegające zanieczyszczeniu środowiska i żeby nie spowodować znaczącego zanieczyszczenia środowiska. Rolnicze wykorzystanie powstających odchodów zwierzęcych należy zaliczyć do eksploatacji tych urządzeń. W konsekwencji program działania w tych ramach wymaga nie tylko uwzględnienia, lecz obowiązkowego przestrzegania.

C — *Pytanie drugie*

85. Ponieważ już zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy dokonać oceny wpływu programów działania na środowisko, dla postępowania przed sądem krajowym nie ma już istotnego znaczenia, czy dodatkowo istnieje obowiązek oceny zgodnie z lit. b) [27]. Dlatego na drugie pytanie odpowiem tylko pomocniczo.

27 — W praktyce także w ramach kontroli zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy jednak uwzględnić, czy przedsięwzięcie dotyczy obszarów chronionych, ponieważ do oddziaływania na te obszary należy być może stosować inne kryteria. Rodzaj kontroli nie jest jednak przedmiotem niniejszego postępowania.

86. Stawiając to pytanie, Conseil d'État chce się dowiedzieć, czy dokonanie oceny oddziaływania na środowisko w przypadku programów działania konieczne jest z powodu ich wpływu na obszary chronione w rozumieniu dyrektywy siedliskowej czy dyrektywy ptasiej.

87. Artykuł 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ przewiduje, że ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana jest dla wszystkich planów i programów, w przypadku których wobec ich potencjalnego oddziaływania na dany obszar za konieczne uważane jest dokonanie oceny zgodnie z art. 6 lub 7 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z tymi przepisami plany lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlegają odpowiedniej ocenie ich skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

88. Programy działania, o których mowa w art. 5 dyrektywy azotanowej, ani nie pozostają w bezpośrednim związku z zagospodarowaniem obszarów ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej lub ptasiej, ani nie są w tym celu konieczne. Ocenę oddziaływania na środowisko należy zatem przeprowadzić, gdy dany program działania sam lub w związku z innymi planami i przedsięwzięciami może w istotny sposób oddziaływać na obszary chronione.

89. Sprawdzenia wymaga zatem, czy istnieje prawdopodobieństwo lub niebezpieczeństwo, że wzbudzające wątpliwości przedsięwzięcie będzie w istotny sposób oddziaływać na dany obszar [28]. Uwzględniając w szczególności zasadę zapobiegania, takie niebezpieczeństwo istnieje wówczas, gdy na podstawie obiektywnych okoliczności nie można wykluczyć, że dany plan lub dane przedsięwzięcie będzie w istotny sposób oddziaływać na rozpatrywany obszar [29].

90. W odniesieniu do przedsięwzięć planistycznych art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga więc przeprowadzenia oceny, jeśli mogą one znacząco wpływać na zatwierdzanie przedsięwzięć, które ze swej strony mogą w istotny sposób oddziaływać na dane obszary ochrony [30]. Plany należy jednak odróżniać od zwykłych wstępnych rozważań władz administracyjnych; musi je także cechować taki stopień dokładności, by potrzebne było przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko [31].

91. W normalnych przypadkach obowiązek oceny zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ powinien dotyczyć planów lub

28 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 43; z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-9017, pkt 54; a także z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-179/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-8131, pkt 34.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 44; ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 54; ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 254.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 28 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 55.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 28 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 41.

programów obejmujących konkretne przedsięwzięcia odnoszące się do określonych obszarów chronionych, np. plan korytarza dla budowy drogi graniczącej z obszarem chronionym.

92. Z dyrektywy azotanowej nie wynika natomiast, by program działania zgodnie z art. 5 w sposób konieczny wpływał na wydawanie zezwoleń na przedsięwzięcia, które mogą w istotny sposób oddziaływać na obszary chronione. To, czy przedsięwzięcie jest zgodne z programem działania, nie świadczy jeszcze w żadnym stopniu o tym, czy może ono zostać zatwierdzone, jeśli może oddziaływać na obszar chroniony. Decydująca w tej kwestii jest dyrektywa siedliskowa.

93. Także dyrektywa siedliskowa nie pozwala stwierdzić, że programy działania mają znaczenie przy wydawaniu zezwoleń na przedsięwzięcia pozostające w związku z obszarami ochrony. Artykuł 6 ust. 3 zdanie drugie i art. 6 ust. 4 zawierają raczej samodzielne kryteria wydawania zezwoleń na plany i przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio powiązane z celami programów działania.

94. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na projekt jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany obszar ochrony jako taki. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków [32]. Miarą oceny pozostają tu założenia ochrony tego obszaru [33].

95. Jeśli takie niekorzystne wpływy nie mogą zostać wykluczone, to wydanie zezwolenia zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej jest możliwe, o ile nie istnieje rozwiązanie alternatywne, dany projekt musi zostać zrealizowany z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego i o ile państwo członkowskie zastosowało wszystkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności „Natury 2000” [34]. Programy działania zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej nie odgrywają przy tym żadnej roli.

96. Mimo to nie można wykluczyć, że programy działania mogą przyczynić się do znaczącego zagrożenia dla obszarów chronionych.

97. Po pierwsze, państwo członkowskie może ująć w programie działania środki wykraczające poza wymogi dyrektywy azotanowej,

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 59.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 259.

34 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 260.

których celem jest wpływanie na wydawanie zezwoleń na przedsięwzięcia w związku z obszarami ochrony.

98. Po drugie, cele długotrwałego zachowania danego obszaru mogą wprost lub pośrednio stwarzać powiązania z planem działania, np. gdy należy zapobiegać eutrofizacji zbiorników wodnych. Praktyczny program działania mógłby tu zostać uznany za wystarczający, by sprostać temu celowi. Czy takie powiązania istnieją, można stwierdzić tylko poprzez ocenę założeń ochrony obszaru chronionego, którego dotyczy program działania.

99. I po trzecie, inne przepisy prawa krajowego mogą powodować wpływanie programu działania na zezwolenia w rozumieniu art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej. Takie powiązanie może wprawdzie być sprzeczne z wymogami dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do wydawania zezwoleń na przedsięwzięcia, lecz nie sposób wykluczyć, że jednostki będą mogły powołać się na stosowne przepisy.

100. To, czy program działania, cele długotrwałego zachowania obszarów ochrony, czy też inne przepisy krajowe przypisują programom działania takie oddziaływanie, ocenić mogą w danym przypadku tylko właściwe sądy krajowe.

101. Jeżeli Trybunał zajmie stanowisko w sprawie drugiego pytania, powinien ze względu na powyższe odpowiedzieć, że program działania zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej musi zostać poddany ocenie oddziaływania na środowisko stosownie do art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ, jeśli z powodu swoich własnych uregulowań, założeń ochrony obszarów chronionych lub innych przepisów krajowych może przyczynić się do istotnego oddziaływania na obszary ochrony.

D — *Pytanie trzecie*

102. Pytanie trzecie dotyczy zobowiązania do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planów i programów zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie decydują o tym, czy plany i programy nieobjęte ust. 2, które ustalają ramy dla przyszłych zezwoleń na przedsięwzięcia, mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

103. W przypadku tego przepisu chodzi o przepis o bardziej ogólnym charakterze, który nie jest istotny, gdy istnieje już obowiązek dokonania oceny. Ma to miejsce w tym przypadku.

104. Gdyby jednak Trybunał doszedł do wniosku, że program działania wprawdzie tworzy ramy dla przedsięwzięć, lecz żadne z danych przedsięwzięć nie jest wymienione w załączniku I lub II do dyrektywy OOŚ i nie jest wymagana ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, to musiałby sprawdzić, czy program działania może mieć znaczący wpływ na środowisko.

105. Belgia kwestionuje, by program działania Regionu Walonii mógł mieć znaczący wpływ na środowisko. Ma on zmniejszać zanieczyszczenie wód i z tego względu służy poprawie stanu środowiska.

106. Wyraziłam już wcześniej pogląd, że wyłącznie korzystny wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko co do zasady nie jest znaczący w rozumieniu dyrektywy OOŚ. Cele dyrektywy – a zwłaszcza dążenie do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska (art. 1) – nie wymagają dokonywania oceny tylko z tej przyczyny, że dane przedsięwzięcie może znacząco poprawić stan środowiska [35]. Trybunał odrzucił jednak takie stanowisko [36]. W ramach dyrektywy SOOŚ nawet jeszcze więcej przemawia za tym, by także pozytywne oddziaływanie na środowisko uznawać za znaczące. Ocena środowiska powinna bowiem – jak podkreśla Inter-Environnement Wallonie – wyraźnie uwzględniać także pozytywny wpływ na środowisko [lit. f) przypis 1 załącznika I].

107. Ostatecznie pytanie to może pozostać tu otwarte, ponieważ programy działania mogą powodować znaczący niekorzystny wpływ na środowisko. Mogą one wprawdzie zmierzać do poprawy stanu środowiska, lecz nieuchronne jest, że nie mają tylko pozytywnego wpływu na środowisko. Ustalają one, na ile dopuszczalne jest działanie mogące mieć niekorzystny wpływ na środowisko: stosowanie nawozu zawierającego azot w rolnictwie. Błędne programy działania mogłyby zatem mieć znaczący niekorzystny wpływ na środowisko.

108. Tym samym programy działania zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej mogą mieć znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy SOOŚ.

35 — Opinia z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, Zb.Orz. s. I-6097, pkt 50. Być może niejasny w tej kwestii wyrok z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-247/06 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 50, tezy opublikowane w Zb.Orz. należy rozumieć w ten sposób.

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie Ecologistas en Acción-CODA, pkt 41.

V — Wnioski

109. Proponuję zatem Trybunałowi, by na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odpowiedział następująco:

Programy działania, o których mowa w art. 5 dyrektywy 91/676/EWG Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, muszą stosownie do art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny niektórych planów i programów na środowisko być poddawane ocenie oddziaływania na środowisko.