Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 17 listopada 2011 r.[1]

Sprawa C-567/10

Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
przeciwko
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour constitutionnelle (Belgia)]

Dyrektywa 2001/42/WE — Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko — Zastosowanie do uchylenia w całości lub w części planu dotyczącego użytkowania obszaru — Plany i programy wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne

I – Wprowadzenie

1. Belgijski Cour constitutionnelle przedstawił dwa pytania dotyczące zakresu zastosowania dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[2] (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ" [SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko]). Z jednej strony należy wyjaśnić, czy dyrektywa ta obejmuje jedynie uchwalanie i zmiany planów i programów, czy też również ich uchylanie. Z drugiej strony stawiane jest pytanie, czy ocena wpływu na środowisko jest konieczna tylko w przypadku planów i programów, których uchwalenie jest *wymagane*, czy też ocena jest wymagana również wtedy, gdy ich sporządzenie jest jedynie uregulowane w przepisach prawnych, ale nie jest obligatoryjne.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. (Dz.U. L 197, s. 30).

II – Ramy prawne

A – *Dyrektywa SOOŚ*

2. Cele dyrektywy SOOŚ wynikają w szczególności z jej art. 1:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju, poprzez zapewnienie, że zgodnie z niniejszą dyrektywą dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko".

3. Pojęcie planów i programów definiuje art. 2 lit. a):

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »plany i programy« oznaczają plany i programy, w tym współfinansowane przez Wspólnotę Europejską, jak również wszelkie ich modyfikacje:

— przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i

— wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne".

4. Artykuł 3 reguluje, które plany i programy należy poddać 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 art. 3 ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów:

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

b) […].

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. […]".

B – *Prawo belgijskie*

5. Właściwe przepisy są zawarte w code bruxellois de l'aménagement du territoire (brukselskim kodeksie zagospodarowania przestrzennego, zwanym dalej „CoBAT"). Cour constitutionnelle przedstawia je w następujący sposób:

6. Tryb opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przewiduje wyłożenie do publicznego wglądu, konsultacje z różnymi organami i ciałami oraz zasadniczo opracowanie sprawozdania dotyczącego środowiska (art. 43–50 CoBAT). Przepisy CoBAT dotyczące opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mają zastosowanie do zmian tych planów (art. 52 CoBAT). Przepisy te nie mają jednakże zastosowania do procedury uchylania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

7. Zakwestionowane w postępowaniu przed sądem krajowym art. 25 i 26 rozporządzenia z dnia 14 maja 2009 r. uzupełniają istniejącą uprzednio procedurę uchylania planów i programów przez radę gminy, dodając procedurę, która zezwala rządowi na ich uchylenie, ale również nie przewiduje oceny wpływu na środowisko.

8. Zgodnie z art. 40 CoBAT „każda gmina regionu przyjmuje z własnej inicjatywy lub w terminie określonym przez rząd miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego". Ten przepis zdaje się wymagać przyjęcia takich planów. Powtarza on jednakże wcześniejszą regułę, z której genezy Cour constitutionnelle wywodzi możliwość nieistnienia obowiązku przyjmowania takich planów. Wyjaśnia on ponadto, że w razie złożenia wniosku przez obywateli rada gminy nie może odmówić podjęcia uchwały o przygotowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 51 CoBAT).

9. Ponadto postępowanie przed sądem krajowym dotyczy planów w dziedzinie ochrony zabytków dotyczącej określonych obiektów. Artykuł 30 lit. c) i art. 101 rozporządzenia z dnia 14 maja 2009 r. wprowadzają przepisy dotyczące tego rodzaju planów. Można żądać ich przyjęcia przed udzieleniem zezwolenia koniecznego zgodnie z CoBAT i są one sporządzane na wniosek rządu lub jednej trzeciej właścicieli. Ocena wpływu na środowisko nie jest konieczna.

III – Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

10. W postępowaniu przed sądem krajowym różne organizacje pozarządowe – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL i Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (zwane dalej „Inter-Environnement Bruxelles i in.") – występują przeciwko przepisom brukselskiego rozporządzenia z dnia 14 maja 2009 r., które zmienia CoBAT w różnych punktach. Zarzucają one w szczególności, że te zmieniające przepisy nie wymagają dla uchylenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i sporządzania planów w zakresie ochrony zabytków żadnej oceny wpływu na środowisko, o której mowa w dyrektywie SOOŚ.

11. Belgijski Cour constitutionnelle skierował w związku z tym do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy definicję »planów i programów« w art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko należy interpretować w ten sposób, że wyłącza ona z zakresu stosowania tej dyrektywy postępowanie w sprawie uchylenia w całości lub w części planu takie jak postępowanie dotyczące uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do którego odnoszą się art. 58–63 CoBAT?

2) Czy słowo »wymagane« widniejące w art. 2 lit. a) tejże dyrektywy należy rozumieć jako wyłączające z definicji »planów i programów« plany, które są wprawdzie przewidziane przez przepisy ustawowe, ale których przyjęcie nie jest obowiązkowe, takie jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 40 CoBAT?”.

12. Stanowiska na piśmie przedstawiły Inter-Environnement Bruxelles i in., Królestwo Belgii, Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska. Oprócz Zjednoczonego Królestwa strony te wzięły także udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 27 października 2011 r.

IV – Ocena prawna

13. W pierwszej kolejności zbadam pytanie drugie, ponieważ jego wynik może mieć wpływ na niezbędny charakter pytania pierwszego. Uchylanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, do którego odnosi się pytanie pierwsze, może bowiem wchodzić w zakres zastosowania dyrektywy SOOŚ tylko wtedy, gdy również sporządzanie tych planów jest objęte tą dyrektywą. To ostatnie zagadnienie jest jednakże przedmiotem pytania drugiego.

A – *W przedmiocie pytania drugiego – konieczność prawnego obowiązku sporządzenia planów i programów*

14. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie należy wyjaśnić, czy plany lub programy, które są przewidziane w przepisach prawnych, ale których przyjęcie nie jest obligatoryjne, są objęte dyrektywą SOOŚ, czy też ma ona zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieje prawny obowiązek sporządzenia planu.

15. W prawie wszystkich wersjach językowych art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ jest mowa o planach i programach, które są wymagane bądź konieczne. Plany lub programy uregulowane w ustawie, z których uchwalenia można zrezygnować, nie byłyby nim objęte. Jak słusznie podkreśla Zjednoczone Królestwo, na takiej podstawie Trybunał dokonał rozstrzygnięcia w wyroku w sprawach połączonych Terre wallonne [3].

16. Jedynie włoską wersję językową można zinterpretować inaczej. Wspomniano w niej o planach i programach „przewidzianych” („previsti”) przez prawo. Można by do nich zaliczyć również środki, które są uregulowane przez prawo, ale których uchwalenie nie jest bezwzględnie wymagane.

3 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-105/09 i C-110/09, Zb. Orz. s. I-5611, pkt 35 i nast. Zobacz także moja opinia z dnia 4 marca 2010 r. przedstawiona w tej sprawie, pkt 37 i nast., pkt 41.

17. Różne wersje językowe tekstu wspólnotowego należy interpretować w sposób jednolity i wobec tego w przypadku różnic między tymi wersjami dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi [4]. Wykładnia przepisu różniącego się w wersjach językowych powinna być jednakże ustalana również w zależności od rzeczywistej woli jego autora [5]. Z prac przygotowawczych dotyczących art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ wynika, że zgodnie z rzeczywistą wolą prawodawcy również włoska wersja językowa ma obejmować jedynie plany i programy, które są wymagane.

18. Ani pierwotny wniosek Komisji [6], ani zmieniona wersja [7] nie zawierały warunku, aby objęte plany i programy musiały być wymagane pod względem prawnym. Po tym, jak wniosek w tym przedmiocie nie został przeforsowany, Komisja, wspierana przez Belgię i Danię, zaproponowała objęcie zakresem dyrektywy przynajmniej planów i programów „przewidzianych przez przepisy prawne lub opartych na przepisach ustawowych lub wykonawczych" [8]. Prawodawca jednakże również nie przychylił się do tych propozycji.

19. Przeciwnie, Rada objaśniła przyjęte wreszcie uregulowanie, które nie było kwestionowane przez Parlament, również we włoskiej wersji wspólnego stanowiska w ten sposób, że objęte są jedynie wymagane („prescritti") plany i programy [9]. Zatem również włoska wersja dyrektywy musi być interpretowana w ten sposób, że obejmuje ona tylko plany i programy, które wynikają z obowiązku prawnego.

20. Z uwagi na brzmienie art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ i jego genezę ani szeroki cel europejskiej polityki w dziedzinie środowiska, a mianowicie wysoki poziom ochrony środowiska (art. 3 ust. 3 TUE, art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 191 ust. 2 TFUE), ani szczególny cel dyrektywy poddania ocenie wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko (art. 1) [10], nie prowadzą do innej wykładni. Wprawdzie również plany i programy, które nie są oparte na prawnym obowiązku, mogą mieć znaczny wpływ na środowisko, jednakże prawodawca wyraźnie nie zamierzał poddać tego rodzaju działań ocenie wpływu na środowisko.

21. Zjednoczone Królestwo i Republika Czeska wymieniają przemawiający za tym racjonalny powód: należałoby żywić obawy, że władze będą rezygnować z takich fakultatywnych planów z powodu kosztów związanych z oceną wpływu na środowisko. Ponadto wiele przemawia za uznaniem, że plany fakultatywne bardziej przyczyniają się do brania pod uwagę względów ochrony środowiska i stwarzają społeczeństwu większą możliwość zaangażowania się niż rezygnacja z planowania. Możliwe, że dane zapatrywanie ulegnie w przyszłości zmianie w związku z pozytywnymi doświadczeniami ze stosowaniem oceny wpływu na środowisko, niemniej nie można tego zakładać z góry w drodze wykładni wbrew udokumentowanej woli prawodawcy.

4 — Wyroki: z dnia 5 grudnia 1967 r. w sprawie 19/67 van der Vecht, Rec. s. 445, z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. s. 1999, pkt 13/14; z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-56/06 Euro Tex, Zb. Orz. s. I-4859, pkt 27; z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05 Tele2 Telecommunication, Zb. Orz. s. I-685, pkt 25.

5 — Wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 3; z dnia 7 lipca 1988 r. w sprawie 55/87 Moksel Import und Export, Rec. s. 3845, pkt 49; z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-268/99 Jany i in., Rec. s. I-8615, pkt 47; z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie C-188/03 Junk, Rec. s. I-885, pkt 33; z dnia 22 października 2009 r. w sprawach połączonych C-261/08 i C-348/08 Zurita García i Choque Cabrera, Zb. Orz. s. I-10143, pkt 54.

6 — COM(96) 511 wersja ostateczna z dnia 4 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, C 129, s. 14).

7 — COM(1999) 73 wersja ostateczna z dnia 22 lutego 1999 r. (Dz.U. C 83, s. 13).

8 — Dokument Rady 13800/99 z dnia 8 grudnia 1999 r., s. 5, przypis 5.

9 — Dz.U. 2000, C 137, s. 11 (20).

10 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-295/10 Valčiukienė i in., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 46 i nast.; moja opinia z dnia 4 marca 2010 r. w ww. w przypisie 3 sprawie Terre wallonne, pkt 30.

22. Na rozprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. powołały się także na udział społeczeństwa, o którym mowa w art. 7 konwencji z Aarhus [11] i w art. 2 dyrektywy 2003/35/WE [12]. Zgodnie z konwencją udział społeczeństwa przewidziany jest w odniesieniu do wszystkich planów i programów dotyczących środowiska naturalnego, jednakże sporządzenie sprawozdania dotyczącego środowiska nie jest wyraźnie wymagane. Gdyby w dyrektywie SOOŚ dokonano pełnej transpozycji tego zobowiązania prawa międzynarodowego do prawa Unii, należałoby stosować je w zakresie szerszym, niż wynika to z jego treści, a mianowicie do wszystkich planów i programów dotyczących środowiska naturalnego.

23. Dyrektywa SOOŚ nie zawiera jednak żadnego zapisu, z którego wynikałoby, że jej celem jest transpozycja art. 7 konwencji z Aarhus. Wręcz przeciwnie, z motywu 10 dyrektywy 2003/35 wynika w tej kwestii, że konwencja winna być wprowadzana w życie jedynie w odniesieniu do planów i programów przewidzianych w prawie Unii dla określonych środków przez dyrektywę 2003/35, zaś w przyszłości przez konkretne uregulowania zawarte w odnośnych aktach prawnych. W art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/35 wyjaśniono tylko, że ocena wpływu na środowisko przewidziana w dyrektywie SOOŚ jest wystarczająca, jeśli chodzi o kwestię udziału społeczeństwa [13].

24. Cele określone w art. 7 konwencji z Aarhus nie uzasadniają zatem dokonywania wykładni dyrektywy SOOŚ wbrew wyraźnej woli prawodawcy.

25. W ten sposób nie jest jednakże jeszcze wyjaśnione, które plany i programy są „wymagane" w rozumieniu art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ. Cour constitutionnelle nie stawia wprawdzie wyraźnie pytania w tym względzie, niemniej będzie on mógł orzec w prawidłowy sposób o zgodności spornego uregulowania z dyrektywą SOOŚ tylko wtedy, gdy również ta kwestia zostanie wyjaśniona.

26. Wydaje się, że Cour constitutionnelle przyjmuje, że obowiązek w rozumieniu art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy SOOŚ musi obejmować *każdy* przypadek sporządzenia danego planu lub programu, aby dyrektywa SOOŚ znajdowała zastosowanie. Plany lub programy, które w niektórych przypadkach są sporządzane fakultatywnie, zaś w innych – obligatoryjnie, nie wymagałyby zatem bezwzględnie oceny wpływu na środowisko.

27. Jednakże Trybunał orzekł już w wyroku w sprawach połączonych Terre wallonne, że dyrektywa SOOŚ obejmuje również programy, które są wymagane tylko w pewnych warunkach [14], w konkretnym przypadku programy działania określone w dyrektywie 91/676/EWG [15]. Są one wymagane jedynie wtedy, gdy istnieją „strefy zagrożenia" w rozumieniu tej dyrektywy. W razie sporządzenia przez władze państw członkowskich programów działania zgodnie ze standardami określonymi w dyrektywie 91/676/EWG dla innych stref w sposób fakultatywny, dyrektywa SOOŚ nie znajdowałaby zastosowania.

28. W związku z powyższym należy zbadać w odniesieniu do zastosowania dyrektywy SOOŚ w każdym indywidualnym przypadku, czy plan lub program jest wymagany, czy też jest sporządzany fakultatywnie.

29. To, czy w niniejszym przypadku dane środki są wymagane, jest z uwagi na brak przepisów unijnych kwestią prawa krajowego, którą w sposób wiążący może rozstrzygnąć tylko Cour constitutionnelle. Niemniej przykładowo z art. 40 CoBAT wynika, że rząd może wyznaczyć termin na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku mógłby istnieć prawny

11 — Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2005, L 124, s. 4), podpisana przez Wspólnotę w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania) i przyjęta na mocy decyzji Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1).

12 — Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 156, s. 17).

13 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Terre wallonne, pkt 37 i nast.

14 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Terre wallonne, pkt 35.

15 — Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375, s. 1).

obowiązek uchwalenia planu. Natomiast najwyraźniej obowiązek taki nie istnieje w sytuacji, gdy o uchwalenie planu występują z wnioskiem obywatele. Jednakże również ten przepis da się interpretować w ten sposób, że gmina dysponuje wprawdzie marginesem swobody w zakresie terminu uchwalenia planu, jednakże co do zasady musi taki plan sporządzić. Nie wydaje się wykluczone, że taki margines swobody może być ze względu na okoliczności danego przypadku bardzo ograniczony [16].

30. Podsumowując, słowo „wymagane" w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy rozumieć w ten sposób, że definicja ta nie obejmuje planów i programów, które są przewidziane w przepisach prawnych, ale nie muszą być sporządzane obligatoryjnie. Plany lub programy, które w pewnych warunkach mogą być sporządzane fakultatywnie, definicja ta obejmuje tylko w przypadkach, w których istnieje obowiązek ich sporządzenia.

B – *W przedmiocie pytania pierwszego – uchylenie planów lub programów*

31. W pytaniu pierwszym belgijski Cour constitutionnelle dąży do wyjaśnienia, czy dyrektywa SOOŚ odnosi się do uchylenia planów lub programów.

1. W przedmiocie konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze

32. Republika Czeska uważa, że pytanie to nie ma znaczenia dla postępowania przed sądem krajowym, jeżeli dyrektywę SOOŚ stosuje się jedynie do planów i programów, których przyjęcie jest obligatoryjne. Belgijski Cour constitutionnelle w swoim drugim pytaniu prejudycjalnym opiera się na założeniu, że przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 40 nie jest obligatoryjne. Gdyby tak było, dyrektywa SOOŚ nie obejmowałaby tych planów i ich uchylenie nie wymagałoby oceny wpływu na środowisko.

33. Niemniej wyjaśniłam już, że w określonych przypadkach mógłby jednak istnieć obowiązek sporządzenia wymienionych planów [17]. Jak podkreśla Komisja, wynika to z przedstawienia krajowego stanu prawnego w uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, mimo że brzmienie drugiego pytania prejudycjalnego wydaje się przemawiać przeciwko temu [18]. Dlatego nie można z pewnością wykluczyć, że Cour constitutionnelle dokona jednak wykładni spornych przepisów, w myśl której kreują one obowiązek prawny. Poza tym pytanie pierwsze nie jest stawiane na wypadek udzielenia określonej odpowiedzi na pytanie drugie. Bez względu na odpowiedź na pytanie drugie nie można więc stwierdzić, że pytanie pierwsze w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem zawisłego przed sądem krajowym sporu lub że problem ma charakter hipotetyczny [19].

34. Z powyższego wynika, że Trybunał powinien udzielić odpowiedzi na pytanie pierwsze.

2. W przedmiocie uchylenia planów i programów

35. Punktem wyjścia pytania pierwszego jest okoliczność, że art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ obejmuje „plany i programy […], jak również wszelkie ich modyfikacje", ale nie wymienia wyraźnie ich uchylenia. W szczególności Belgia i Zjednoczone Królestwo uważają więc za wykluczone uznanie za modyfikację uchylenia w całości.

16 — Zobacz wyrok z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie C-392/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb. Orz. s. I-2537, pkt 14 i nast.

17 — Zobacz wyżej, pkt 29.

18 — Zobacz wyżej, pkt 8.

19 — Zobacz wyrok z dnia 15 września 2011 r. w sprawach połączonych C-483/09 i C-1/10 Gueye, Zb. Orz. s. I-8263, pkt 40.

36. Jak podnoszą Cour constitutionnelle, Inter-Environnement Bruxelles oraz Komisja, pojęcie modyfikacji może być jednak interpretowane w ten sposób, że obejmuje uchylenie planu lub programu. W zasadzie bowiem każda zmiana polega na uchyleniu istniejącego uregulowania i ustanowieniu nowego uregulowania. „Zwykłe" uchylenie zastępuje jedynie dane uregulowanie brakiem uregulowania. Wówczas zastosowanie znajduje reguła o bardziej ogólnym charakterze. Również i to jest modyfikacją.

37. Przykładowo po uchyleniu niemieckich planów zagospodarowania przestrzennego zastosowanie znalazłyby przepisy niemieckiego Baugesetzbuch (kodeksu budowlanego) dotyczące dopuszczalności inwestycji wewnątrz obszaru zabudowanego (§ 34 Baugesetzbuch) lub w obszarze zewnętrznym (§ 35 Baugesetzbuch). Wraz z uchyleniem planu zmieniłyby się tym samym ramy regulacyjne dla tych przedsięwzięć.

38. Niemniej Belgia i Zjednoczone Królestwo uważają, że dyrektywa SOOŚ za decydujące uznaje ustalenie nowej treści planu. W tym względzie państwa te powołują się w szczególności na okoliczność, że zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4 plany i programy podlegają ocenie wpływu na środowisko, jeżeli wyznaczają ramy dla określonych przedsięwzięć. Uchylenie nie stwarzałoby takich ram.

39. Dla wykładni dyrektywy SOOŚ decydujące znaczenie powinno mieć jednakże w mniejszym stopniu ścisłe pojmowanie jej brzmienia, co raczej jej cele określone w art. 1, a mianowicie poddanie ocenie wpływu na środowisko planów i programów, które potencjalnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko [20]. Republika Czeska i Zjednoczone Królestwo uważają wprawdzie, że plan lub program nie może oddziaływać na środowisko po jego uchyleniu, pogląd ten jest jednakże chybiony.

40. W zakresie, w jakim plany i programy określają ramy przedsięwzięć, ustanawiając ograniczenia dla tych przedsięwzięć, uchylenie takich ograniczeń, jak słusznie podkreśla Cour constitutionnelle, niewątpliwie może bowiem skutkować znaczącym oddziaływaniem na środowisko.

41. Ilustruje to przykład przedstawiony przez Inter-Environnement Bruxelles i in., w którym uchylony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w celu umożliwienia wybudowania budynku biurowego o powierzchni 44 000 m^2, ponieważ plan dopuszczał jedynie budynek o powierzchni 20 000 m^2. Poprzez uchylenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały więc znacznie rozszerzone ramy dla zezwoleń dotyczących budynków biurowych. Oczywiste jest, że zniesienie takich ograniczeń może mieć wpływ na środowisko. Większy budynek biurowy powoduje większy ruch, ewentualnie zajmuje większą powierzchnię gruntu i może mieć większy wpływ na przykład na lokalny mikroklimat i bilans wodny.

42. Jeżeli skutki tego rodzaju przedsięwzięć wchodzą jednocześnie w zakres zastosowania dyrektywy 85/337/EWG [21], to wbrew stanowisku Republiki Czeskiej nie sprzeciwia się to stosowaniu dyrektywy SOOŚ. W szczególności nie powstaje obowiązek przeprowadzenia powtórnej oceny wpływu na środowisko, ponieważ druga ocena nie jest konieczna, jeżeli jej cele zostały już w pełni zrealizowane za pomocą pierwszej oceny [22]. Jeżeli natomiast obie oceny różnią się od siebie zakresem lub przedmiotem, przeprowadzenie drugiej oceny jest racjonalne. Akurat w przypadkach takich jak wskazany w powyższym przykładzie koszty dadzą się zminimalizować, jeżeli procedura uchylenia planu lub programu zostanie połączona lub co najmniej skoordynowana z procedurą udzielania zezwolenia na przedsięwzięcie.

43. Ponadto ze względu na uchylenie danego środka sprawozdanie dotyczące środowiska może być zbędne, a przynajmniej jego rozmiar może ulec ograniczeniu, w sytuacji gdy środek ten został prawidłowo oceniony podczas jego sporządzania. Zgodnie bowiem z załącznikiem I lit. b) dyrektywy SOOŚ sprawozdanie dotyczące środowiska obejmuje aspekty mające znaczenie dla stanu środowiska, a także jego

20 — Zobacz orzecznictwo przytoczone w przypisie 10.

21 — Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, s. 40).

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Valčiukienė i in., pkt 62.

prawdopodobnego przeobrażenia, gdyby plan lub program nie został wprowadzony w życie. Przy badaniu kwestii uchylenia należy więc zasadniczo wziąć pod uwagę wszystkie zaistniałe w międzyczasie zmiany stanu środowiska. Nie można jednak zrezygnować z udziału społeczeństwa, gdyż opinia na temat sporządzenia planu lub programu nie musi wcale odpowiadać opinii na temat jego uchylenia.

44. Republika Czeska i Zjednoczone Królestwo uważają wreszcie stosowanie dyrektywy SOOŚ do uchylenia planów lub programów za wyłączone ze względów systemowych. Różne przepisy i motywy odnoszą się do przyjęcia i przygotowywania danego instrumentu. Uchylenie nie jest natomiast ani przyjmowane, ani przygotowywane.

45. Ta argumentacja nie uwzględnia jednakże okoliczności, że stosowne uregulowania mogą mieć zastosowanie również do uchylenia planów i programów. Przyjęciu danego środka, który jest wymieniany w różnych przepisach dyrektywy SOOŚ, odpowiada decyzji o uchyleniu, a uchylenie wymaga również co najmniej ograniczonego przygotowywania, w ramach którego sprawdza się, w jakim zakresie dany instrument powinien zostać uchylony. Wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, oceną wpływu na środowisko należałoby w tym kontekście objąć zagadnienie, w jakim zakresie uchylenie określonej treści planu może mieć wpływ na środowisko. Jeżeli zostaną przy tym zidentyfikowane możliwe znaczące skutki, można je uczynić przedmiotem monitoringu wymaganego w art. 10.

46. Wbrew stanowisku zaprezentowanemu na rozprawie przez Republikę Czeską wniosku tego nie podważa porównanie z uchyleniem danego środka na drodze sądowej, ani też przykład planu o określonym czasie trwania. Jak przekonująco stwierdziły Komisja oraz Inter-Environnement Bruxelles i in., w obu tych przypadkach dyrektywa SOOŚ nie wymaga przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko. Orzeczenia sądów nie wchodzą w zakres definicji planów i programów zawartej w art. 2 lit. a)[23]. Wygaśnięcie środka o określonym czasie obowiązywania winno być natomiast przedmiotem oceny już na etapie jego przyjmowania.

47. Uchylenie planu lub programu w całości lub w części stanowi zatem modyfikację w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

3. W przedmiocie niezbędności obowiązku modyfikacji lub uchylenia planów lub programów

48. Komisja stawia ponadto pytanie, czy zmiany lub uchylenie planów lub programów wchodzi w zakres dyrektywy SOOŚ tylko wtedy, gdy wynikają one z obowiązku prawnego.

49. Brzmienie art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ nie jest w tej kwestii jednoznaczne. Przepis ten może być bez trudności odczytywany w szczególności w wersji angielskiej[24] i francuskiej[25] w ten sposób, że dotyczy on tylko obligatoryjnych modyfikacji planów i programów.

50. Niemniej możliwe jest również, a w wersji niemieckiej[26] z uwagi na użycie niepasującego do pojęcia modyfikacji czasownika „erstellen” nawet zasadne, odnoszenie fragmentu omawianego uregulowania „wymagane” wyłącznie do planów i programów. Zgodnie z takim założeniem definicja zawarta w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ obejmowałaby wymagane plany i programy oraz ich modyfikacje.

51. Również te rozbieżności między wersjami językowymi stwarzają ponownie powód do spojrzenia na genezę, systematykę i cel omawianej regulacji[27].

23 — Rozważania odnoszące się do kwestii uchylenia na drodze sądowej są przedmiotem będącej w toku sprawy C-41/11 Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, w której opinię powinnam przedstawić w dniu 8 grudnia 2011 r.

24 — „[P]lans and programmes, […], as well as any modifications to them […] which are required […]”.

25 — „[L]es plans et programmes, […], ainsi que leurs modifications […] exigés […]”.

26 — „Pläne und Programme, […], sowie deren Änderungen, die […] *erstellt* werden müssen”(moje wyróżnienie).

27 — Zobacz wyżej, pkt 17.

52. Geneza jest również dla tej kwestii znamienna. Ograniczenie do „planów i programów […], jak również wszelki[ch] ich modyfikacj[i] […] wymagany[ch]" zostało wprowadzone zgodnie z uzasadnieniem do wspólnego stanowiska Rady dotyczącego dyrektywy SOOŚ w celu sprecyzowania, że „chodzi jedynie o plany i programy, które są wymagane na podstawie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich" [28]. Celem prawodawcy nie było więc ograniczenie stosowania dyrektywy do modyfikacji tych planów i programów.

53. Tylko taka interpretacja przekonuje, mając poza tym na względzie systematykę i cel dyrektywy SOOŚ.

54. Jak Komisja podnosi pod względem systemowym, zmiana i uchylenie planów lub programów z reguły powinna następować w tej samej formie co ich sporządzenie. Ocena wpływu na środowisko powinna być zatem stosowana przy zmianie lub uchyleniu danego środka w zakresie, w jakim była konieczna przy ich sporządzaniu.

55. Jak twierdzi Komisja, należy poza tym domniemywać, że prawne obowiązki modyfikacji planów lub programów istnieją raczej rzadko, nawet jeżeli sporządzenie danego instrumentu po raz pierwszy wynika z takiego obowiązku. Należy więc żywić obawy, że ograniczenie do obligatoryjnych zmian i uchyleń znacznie ograniczyłoby zakres oceny wpływu na środowisko.

56. Takie ograniczenie byłoby sprzeczne z celem dokonywania oceny planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko. Taki wpływ mogą wywierać nie tylko uregulowania, które są ustalane już przy przygotowywaniu planów i programów, ale również uregulowania, które są dodawane dopiero wskutek zmian lub znajdą zastosowanie wskutek uchylenia istniejących uregulowań.

57. Ograniczenie do obligatoryjnych modyfikacji lub zawężeń sprzyjałoby wreszcie obchodzeniu dyrektywy SOOŚ. Możliwe byłoby bowiem sporządzenie planu lub programu najpierw jako „pustego opakowania" bez uregulowań, które wymagają oceny wpływu na środowisko, i następnie uzupełnienie newralgicznych uregulowań w drodze „fakultatywnych" modyfikacji, które byłyby wyłączone z oceny.

4. W przedmiocie odpowiedzi na pytanie pierwsze

58. Na pytanie pierwsze należy zatem udzielić zwięzłej odpowiedzi, że procedura uchylenia planu lub programu w całości lub w części stanowi modyfikację w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, o ile dotyczy ona planu lub programu w rozumieniu tego przepisu.

V – Wnioski

59. Proponuję zatem, by na pytania prejudycjalne Trybunał odpowiedział następująco:

1) Procedura uchylenia planu lub programu w całości lub w części stanowi modyfikację w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, o ile dotyczy ona planu lub programu w rozumieniu tego przepisu.

2) Słowo „wymagane" zawarte w art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 należy rozumieć w ten sposób, że definicja ta nie obejmuje planów i programów, jeżeli są one wprawdzie przewidziane w przepisach prawnych, ale nie jest wymagane ich obligatoryjne sporządzenie. Plany i programy, które mogą być w pewnych warunkach sporządzane fakultatywnie, definicja ta obejmuje tylko w przypadkach, w których istnieje obowiązek ich sporządzenia.

28 — Przytoczone w przypisie 9.