



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNICZKI GENERALNEJ

JULIANE KOKOTT

z dnia 18 grudnia 2025 r.¹

Sprawa C-771/24

Fédération belge du stationnement ASBL,

Interparking SA

przeciwko

Région de Bruxelles-Capitale

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Środowisko naturalne –

Ocena oddziaływania pewnych planów i programów na środowisko –

Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – Plan lub program w sektorze transportu, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu –

Zarządzenie określające warunki eksploatacji parkingów – Utrzymanie w mocy skutków

*Więc kto się wiąże, niech wprzód bada*²

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) daje Trybunałowi okazję do zbadania dwóch aspektów związanych z dyrektywą w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko³ (zwaną dalej „dyrektywą SOOŚ”, SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko).

2. Dotyczą one po pierwsze tego, co należy rozumieć przez parę pojęciową „plany i programy” oraz warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby poddać je strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Zrozumienie tej pary pojęciowej ma kluczowe znaczenie dla określenia zakresu stosowania dyrektywy SOOŚ, ale nie zostało ono dotychczas wystarczająco wyjaśnione w orzecznictwie. W niniejszym postępowaniu prejudycjalnym należy w szczególności rozważyć, czy para pojęciowa „plany i programy” zakłada wymiar planistyczny lub programowy w rozumieniu uregulowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Friedrich Schiller, *Pieśń o dzwonie*, tłum. Wincenty Byrski, Bielsko, [s.n.] 1927.

³ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. 2001, L 197, s. 30).

3. Po drugie, do Trybunału ponownie zwrócono się o rozpatrzenie orzecznictwa dotyczącego warunków, na jakich skutki przepisów krajowych, które zostały przyjęte z naruszeniem przepisów proceduralnych prawa Unii, mogą zostać wyjątkowo utrzymane w mocy.

II. Ramy prawne

4. Cele dyrektywy SOOŚ wynikają w szczególności 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”.

5. Plany i programy są zdefiniowane w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ:

„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”.

6. Obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest uregulowany w art. 3 dyrektywy SOOŚ:

„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 wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów,

a) które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów [przedsięwzięć] wymienionych w załącznikach I i II do [dyrektywy OOS⁴]; lub

b) [...]”.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), ostatnio zmieniona dyrektywą 2014/52/UE (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

7. W zaskarżonym w postępowaniu głównym zarządzeniu z dnia 25 lutego 2021 r.⁵ rząd Région de Bruxelles-Capitale (regionu stołecznego Bruksela, Belgia) określił ogólne warunki eksploatacji parkingów zadaszonych i niezadaszonych.

8. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zaskarżone zarządzenie ma zastosowanie do parkingów posiadających więcej niż dziesięć miejsc parkingowych. W tytule „Ogólne warunki eksploatacji parkingów zadaszonych i niezadaszonych” określa ono warunki dotyczące użytkowania, układu i oznakowania, warunki konserwacji i kontroli, warunki dotyczące stacji ładowania pojazdów o napędzie elektrycznym oraz warunki dotyczące miejsc parkingowych dla rowerów.

9. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika również, że zaskarżone zarządzenie określa w tytule „Szczegółowe warunki eksploatacji parkingów niezadaszonych” warunki pielęgnacji roślinności, stosowania soli do posypywania dróg oraz konserwacji instalacji odprowadzających wodę i sztucznego oświetlenia, a w tytule „Szczegółowe warunki eksploatacji parkingów zadaszonych” między innymi warunki dotyczące układu parkingu, bezpieczeństwa, norm jakości powietrza oraz wentylacji mechanicznej i naturalnej.

10. Ponadto zaskarżone zarządzenie wymaga w odniesieniu do nowych parkingów instalowania punktów ładowania dla pojazdów o napędzie elektrycznym i stworzenia miejsc parkingowych dla rowerów. Ogrzewanie parkingów zadaszonych jest co do zasady zabronione.

11. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kryteria i szczegółowe zasady ustanowione w zaskarżonym zarządzeniu są wiążące dla władz przy wydawaniu pozwolenia środowiskowego dla parkingów, o ile nie mają zastosowania wyraźnie przewidziane regulacje zawierające odstępstwa. W związku z tym takie pozwolenie jest wydawane lub przedłużane tylko wtedy, gdy spełnione są warunki eksploatacji.

12. Każdy, kto zamierza zbudować parking, albo nawet zmienić przeznaczenie budynku lub znacząco zmienić topografię terenu, oprócz pozwolenia środowiskowego musi również uzyskać pozwolenie na budowę, które zostanie wydane pod warunkiem poszanowania zasad określonych w planach i przepisach dotyczących planowania przestrzennego.

13. Zgodnie z art. 1 zaskarżonego zarządzenia wdraża ono częściowo dyrektywę (UE) 2018/884⁶ przyjętą na podstawie art. 194 TFUE (zwaną dalej „zmianami w dyrektywie budynkowej”⁷), co ma na celu poprawę charakterystyki energetycznej budynków.

14. W ramach procedury przyjęcia zaskarżonego zarządzenia sekcja legislacyjna Conseil d'État (rady stanu) w opinii nr 68.487/1 z dnia 12 stycznia 2021 r. uznała, że dla projektu zarządzenia należy przeprowadzić na mocy art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ ocenę oddziaływania na środowisko, jeżeli może ono mieć znaczący wpływ na środowisko. Jej zdaniem można założyć, że zarządzenie określa ramy, w których muszą lub mogą być prowadzone przedsięwzięcia

⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking (zarządzenie rządu Région de Bruxelles-Capitale [regionu stołecznego Bruksela, Belgia] z dnia 25 lutego 2021 r. określające warunki ogólne i szczegółowe eksploatacji parkingów), *Moniteur belge* z dnia 3 marca 2021 r., s. 18655.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. 2018, L 156, s. 75).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. 2010, L 153, s. 13).

infrastrukturalne objęte zakresem pozycji 10 lit. b) załącznika II do dyrektywy OOŚ. Zarządzenie to zawiera bowiem warunki eksploatacji i szczegółowe zasady dotyczące decyzji w sprawie pozwoleń środowiskowych dla parkingów w całym Région de Bruxelles-Capitale (regionie stołecznym Bruksela).

15. Jednakże Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) przyjął zaskarżone zarządzenie bez dokonania oceny jego oddziaływania na środowisko.

16. W kwietniu 2021 r. Fédération belge du stationnement ASBL i Interparking SA wniosły do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia.

17. Uważają one, że zaskarżone zarządzenie stanowi plan lub program w rozumieniu dyrektywy SOOŚ. Według nich ustanawia ono w rozumieniu orzecznictwa Trybunału znaczącą liczbę kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do zezwolenia na inwestycję oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć mogących powodować znaczący wpływ na środowisko. Przedsięwzięcia dotyczące parkingów, aby uzyskać zezwolenie na inwestycję, muszą bowiem być zgodne z regułami, kryteriami i szczegółowymi zasadami określonymi w zarządzeniu, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko miejskie.

18. Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) uważa natomiast, że, aby dany akt prawny mieścił się w pojęciu „planu i programu”, musi mieć, jak wskazuje to pojęcie, wymiar planistyczny lub programowy. Zdaniem tego regionu tak nie jest, ponieważ w zaskarżonym zarządzeniu nie planuje się i nie „programuje” ani miejsc, w których można tworzyć parkingi w regionie stołecznym Bruksela, ani liczby parkingów dopuszczalnych na tym obszarze. Określa ono tylko (wiązące) zasady, z którymi muszą być zgodne wszystkie obiekty parkingowe po ich wybudowaniu, w fazie eksploatacji (układ wewnętrzny, bezpieczeństwo rowerzystów, wentylacja itp.). Dlatego samo w sobie nie przyczynia się ono do realizacji lub usytuowania przedsięwzięcia. Zdaniem Région de Bruxelles-Capitale (regionu stołecznego Bruksela) na podstawie zaskarżonych warunków sektorowych, które są ściśle związane z eksploatacją parkingów jako taką, po uzyskaniu zezwolenia na inwestycję, nie jest możliwe określenie lokalizacji i liczby parkingów, które mogłyby być eksploatowane w Brukseli.

19. Według Conseil d'État (rady stanu) orzecznictwo Trybunału dotyczy aktów regulujących usytuowanie i eksploatację obiektu (turbiny wiatrowe), podczas gdy zaskarżone zarządzenie dotyczy eksploatacji parkingów, ale nie ustanawia żadnych zasad dotyczących ich usytuowania. Zasady te są bowiem przewidziane w planach i uregulowaniach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, które same podlegają już strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

20. Zdaniem Conseil d'État (rady stanu) zgodnie z art. 98 code bruxellois de l'aménagement du territoire (brukselskiego kodeksu urbanistyczno-krajobrazowego) budowa parkingu wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (które jest wymagane łącznie z pozwoleniem środowiskowym). Według niej wydanie takiego pozwolenia jest uzależnione od przestrzegania zasad ustanowionych w planach i uregulowaniach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, w szczególności tych, które chronią obszary objęte dyrektywą siedliskową⁸, tak że to właśnie te plany i uregulowania będą służyć jako ramy dla wydania wspomnianego pozwolenia.

⁸ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7).

21. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) zastanawia się, czy zaskarżone zarządzenie, które ogranicza się do ustalenia warunków eksploatacji parkingów, nie ustanawiając zasad dotyczących ich usytuowania ani maksymalnej liczby, można zakwalifikować jako plan lub program w sektorze planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu. Ponadto wyraża ona wątpliwość, czy eksploatacja parkingu na pewno należy do sektora transportu.

22. Conseil d'État (rada stanu) zwraca się zatem do Trybunału z następującymi pytaniami:

- „1. Czy art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że zarządzenie takie jak będące przedmiotem sporu, które ogranicza się do określenia warunków eksploatacji parkingów, nie ustanawiając zasad dotyczących ich usytuowania lub maksymalnej liczby, należy jednak zakwalifikować jako plan lub program w sektorze transportu, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu?
2. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy sąd krajowy może zastosować przepis prawa krajowego, który upoważnia go do utrzymania w mocy na czas określony skutków uchylonego aktu regulacyjnego określającego warunki eksploatacji parkingów na terytorium regionu, w celu umożliwienia władzom regionalnym przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko tych warunków eksploatacji przed ewentualnym ponownym wydaniem tego aktu?”.

23. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżących w postępowaniu głównym, Fédération belge du stationnement ASBL i Interparking SA wspólnie, Królestwo Belgii, Republikę Łotewską oraz Komisję Europejską. Trybunał odstąpił od przeprowadzenia rozprawy na podstawie art. 76 § 2 regulaminu postępowania.

IV. Ocena prawna

A. Pytanie pierwsze

24. W pytaniu pierwszym Conseil d'État (rada stanu) zmierza do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że akt prawny, który określa wyłącznie warunki eksploatacji parkingów, wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy SOOŚ.

25. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy *po pierwsze* zbadać, czy taki akt prawny mieści się w zakresie definicji zawartej w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. *Po drugie*, należy zbadać, czy para pojęciowa „plany i programy” zakłada istnienie dalszych, niepisanych cech i jeśli tak, to czy one występują. Następnie, *po trzecie*, należy zbadać, czy odpowiedni akt prawny również spełnia warunki określone w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ.

1. Plany i programy w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ

26. Zgodnie z art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ para pojęciowa „plany i programy” odnosi się do planów i programów, które, *po pierwsze*, zostały przygotowane lub przyjęte przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub zostały przygotowane przez organ do

przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd w drodze przewidzianej przez procedurę legislacyjną, oraz *po drugie*, są wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

27. Z samego już sformułowania pytania wynika, że obydwa te warunki nie wzbudzają wątpliwości Conseil d'État (rady stanu). *Po pierwsze*, rząd Région de Bruxelles-Capitale (regionu stołecznego Bruksela) przyjął zarządzenie z dnia 25 lutego 2021 r. *Po drugie*, nie ma wprowadzić obowiązku ustalenia przedmiotowych warunków eksploatacji, jednak wystarczy, że są one *uregulowane* w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych, które określają organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania⁹. Zdaniem Conseil d'État (rady stanu) podstawę prawną zaskarżonego zarządzenia stanowią, jak wynika z jego preambuły, art. 6 ust. 1 akapit pierwszy, art. 10 akapit drugi i art. 63 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie pozwoleń środowiskowych¹⁰.

2. W przedmiocie wykładni pary pojęciowej „plany i programy”

28. Główną kwestią sporną jest wykładnia pary pojęciowej „plany i programy”, a w szczególności kwestia, czy poza definicją zawartą w art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ konieczne jest uwzględnienie dalszych cech.

29. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ nie definiuje pary pojęciowej „plany i programy”, a jedynie łączy ją z dwoma właśnie zbadanymi dodatkowymi warunkami¹¹. Nie wyklucza to jednak z góry możliwości, że dalsze warunki są nieodłącznie związane z tą parą pojęciową.

30. W nawiązaniu do argumentacji przedstawionej przez Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) w postępowaniu głównym Królestwo Belgii podnosi, że aby dany akt mieścił się w zakresie pary pojęciowej „plany i programy”, musi mieć wymiar planistyczny lub programowy. Zdaniem tego państwa członkowskiego nie jest tak w przypadku spornego zarządzenia, ponieważ nie planuje ani nie „programuje” ono miejsc, w których parkingi mogą być zlokalizowane w Région de Bruxelles-Capitale (regionie stołecznym Bruksela), ani liczby dozwolonych miejsc parkingowych na tym obszarze¹². Belgia opiera zatem swoje rozumienie pojęcia „planów i programów” na uregulowaniu dotyczącym zagospodarowania przestrzennego w formie (wstępnego) określenia dopuszczalnych sposobów użytkowania danego obszaru.

31. Moim zdaniem takie rozumienie nie jest przekonujące. Przeciwno niemu przemawiają brzmienie, systematyka i geneza dyrektywy. Pozostałe argumenty przedstawione przez Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) i Belgię na poparcie tej wykładni również nie są przekonujące [zob. lit. a)].

⁹ Wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 52); z dnia 12 czerwca 2019 r., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, pkt 54); z dnia 12 czerwca 2019 r., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, pkt 34); z dnia 7 czerwca 2018 r., Thybaut i in. (C-160/17, EU:C:2018:401, pkt 43), oraz z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 31).

¹⁰ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 30.

¹¹ Zobacz moja wcześniejsza opinia w sprawie D'Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:561, pkt 28), oraz w sprawach połączonych Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, pkt 38).

¹² Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 21; stanowisko Królestwa Belgii, pkt 21, 23.

32. Fakt, że wymóg „wymiaru planistycznego lub programowego” odnosi się do stosowania tego pojęcia w orzecznictwie, nie może również uzasadniać restrykcyjnej wykładni pary pojęciowej „plany i programy”. Orzecznictwo to nie ustanawia bowiem żadnych wymogów dotyczących „wymiaru planistycznego lub programowego”, które musiałyby być spełnione, aby akty prawne można było uznać za „plany i programy” [zob. lit. b)].

a) Uregulowania dotyczące zagospodarowania przestrzennego

33. Belgia ma wątpliwości przede wszystkim co do istnienia planu lub programu, ponieważ sporne zarządzenie nie zawiera uregulowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

34. Nie przekonuje mnie jednak wykładnia, zgodnie z którą para pojęciowa „plany i programy” wymaga istnienia takich uregulowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

35. *Po pierwsze*, brzmienie art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ nie zawiera takiego ograniczenia.

36. *Po drugie*, wyliczenie sektorów zawarte w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ byłoby bezskuteczne, gdyby parę pojęciową „plany i programy” interpretować w ten sposób, że zakłada ona istnienie uregulowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do planów i programów, które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, *planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu*. Sektor „plany zagospodarowania przestrzennego lub użytkowanie gruntów” jest zatem wymieniony jako jeden z *wielu* sektorów, w których mogą być opracowywane plany i programy w rozumieniu dyrektywy SOOŚ.

37. *Po trzecie*, prace przygotowawcze nad dyrektywą SOOŚ potwierdzają znaczenie tego argumentu wynikającego z systematyki. Sugerują one, że art. 2 lit. a) świadomie nie przewiduje żadnego warunku w tym zakresie.

38. Pierwotny wniosek Komisji dotyczący dyrektywy SOOŚ zawierał bowiem w art. 2 lit. a) jeszcze wzmiankę: „w sektorze planów zagospodarowania przestrzennego”¹³. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku dyrektywa powinna ograniczać się do planów i programów w sektorze planów zagospodarowania przestrzennego¹⁴.

39. W swojej opinii Komisja Gospodarcza, Monetarna i Polityki Przemysłowej Parlamentu Europejskiego skrytykowała to ograniczenie zakresu stosowania i zaproponowała sformułowanie „w którym zrezygnowano z bezpośredniego powiązania z planami zagospodarowania przestrzennego”¹⁵. Komisja uzasadniła swoją decyzję tym, że nawet decyzje strategiczne, których wpływ na plany zagospodarowania przestrzennego nie jest bezpośrednio widoczny, mogą mieć mniej lub bardziej znaczący wpływ na środowisko. W związku z tym Parlament w swojej rezolucji

¹³ Wniosek dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z dnia 4 grudnia 1996 r. (COM[96] 511 wersja ostateczna, s. 17).

¹⁴ Wniosek dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z dnia 4 grudnia 1996 r. (COM[96] 511 wersja ostateczna, s. 2).

¹⁵ Opinia Komisji Gospodarczej, Pieniężnej i Polityki Przemysłowej w sprawie sprawozdania dotyczącego wniosku dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z dnia 25 czerwca 1998 r. (A4/1998/245).

prawodawczej zgłosił poprawkę 17, w której zrezygnował ze wzmianki „w sektorze planów zagospodarowania przestrzennego”¹⁶. Już w zmienionym wniosku Komisji z 1999 r. nie było tej wzmianki¹⁷.

40. Komisja podtrzymała jednak stanowisko, że środek musi odnosić się do konkretnej lokalizacji. Artykuł 2 lit. a) zmienionego wniosku wymagał, aby plany i programy określały ramy dla przyszłych przedsięwzięć poprzez odniesienie do *lokalizacji oraz* między innymi rodzaju, wielkości lub warunków eksploatacji tego przedsięwzięcia¹⁸.

41. Wspólne stanowisko Rady ostatecznie rozróżniło jednak definicję i zakres stosowania zgodnie z ostatecznie przyjętą wersją, zrezygnowało z kryterium lokalizacji w definicji i wymieniło „plan[y] zagospodarowania przestrzennego lub użytkowani[e] gruntów” w ramach zakresu stosowania jako jeden z kilku możliwych sektorów, w których można opracowywać plany i programy¹⁹.

42. *Po czwarte*, wbrew opinii Belgii, wymogu wprowadzenia uregulowania dotyczącego zagospodarowania przestrzennego nie można również wywieść z orzecznictwa Trybunału.

43. Fakt, że Trybunał w sprawie *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.* nie uznał spornego aktu prawnego dotyczącego zmiany biegu rzeki za „plan lub program”, nie wynika z braku uregulowania dotyczącego zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu wskazał on wprawdzie, iż akt nie definiuje kryteriów i szczegółowych zasad *zagospodarowania przestrzennego* ani nie określa zasad procedury kontroli, którym podlegałoby wykonanie jednego lub wielu przedsięwzięć²⁰. Sformułowanie to Trybunał przejął z przytoczonego tam wyroku w sprawie *Inter-Environnement Bruxelles i in.* Zawarte w nim odniesienie do kryteriów i szczegółowych zasad zagospodarowania przestrzennego można wytłumaczyć wyłącznie tym, że sporny akt został rzeczywiście opracowany w sektorze planów zagospodarowania przestrzennego, co niewątpliwie wynika z punktów poprzedzających to sformułowanie²¹. W uzasadnieniu sprawy *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.* decydujące znaczenie mają zatem nie brakujące warunki zagospodarowania przestrzennego, ale raczej brak kryteriów kontroli, a więc fakt, że sporny akt prawny nie ustanawiał ram dla przyszłych przedsięwzięć.

44. W sprawie *D'Oultremont i in.* Trybunał stwierdził niewątpliwie, że plany i programy muszą obejmować określony obszar.²² W tym celu wystarczyło jednak, aby środek miał zastosowanie do całego obszaru podlegającego kompetencji organu, który go przyjął²³.

¹⁶ Rezolucja prawodawcza zawierająca opinię Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z dnia 20 października 1998 r. (Dz.U. 1998, C 341, s. 22).

¹⁷ Zmieniony wniosek dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [COM(1999) 73 wersja ostateczna] z dnia 22 lutego 1999 r. (Dz.U. 1999, C 83, s. 15, 16).

¹⁸ Zmieniony wniosek dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko [COM(1999) 73 wersja ostateczna] z dnia 22 lutego 1999 r. (Dz.U. 1999, C 83, s. 15, 16).

¹⁹ Wspólne stanowisko Rady z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko (5685/1/00 REV 1, s. 7, 8).

²⁰ Wyrok z dnia 11 września 2012 r., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.* (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 95).

²¹ Zobacz wyrok z dnia 22 marca 2012 r., *Inter-Environnement Bruxelles i in.* (C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 28, 29).

²² Wyrok z dnia 27 października 2016 r., *D'Oultremont i in.* (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 45).

²³ Wyrok z dnia 27 października 2016 r., *D'Oultremont i in.* (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 46).

45. Wreszcie w sprawach połączonych *Terre wallonne ASBL i Inter-Environnement Wallonie ASBL* Trybunał zaliczył akt prawny regulujący warunki stosowania azotu do pary pojęciowej „plany i programy”²⁴. Również ten akt prawny nie zawierał żadnych szczegółowych uregulowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

46. *Po piąte*, zastrzeżenie, że taka wykładnia pary pojęciowej „plany i programy” wykracza poza zakres stosowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, również nie może zostać uwzględnione. Zgodnie z tym poglądem ta para pojęciowa obejmowałaby wszystkie akty prawne regulujące eksploatację instalacji²⁵.

47. Prawdą jest, że przedstawiona tutaj wykładnia nie sprzyja ograniczeniu zakresu stosowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w tym względzie. Jednakże zaklasyfikowanie aktu prawnego jako planu lub programu w rozumieniu dyrektywy SOOŚ nie powoduje jeszcze obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Wręcz przeciwnie, dopiero art. 3 dyrektywy SOOŚ określa, w jakich warunkach jest to konieczne. Kryteria w nim określone odpowiednio ograniczają zakres stosowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko²⁶.

b) Wymiar planistyczny i programowy w orzecznictwie

48. Również z faktu, że Trybunał stosował w swoim orzecznictwie pojęcie wymiaru programowego lub planistycznego, nie można wywnioskować, jakie wymogi muszą być spełnione, aby akty prawne można było uznać za „plany i programy”.

49. Trybunał po raz pierwszy zastosował to pojęcie w sprawie *Inter-Environnement Bruxelles i in.* Trybunał podkreślił wówczas, że sporny akt prawny zawiera przepisy ogólne, cechuje się określonym poziomem abstrakcji i realizuje cel polegający na przebudowie dzielnicy. Stanowi to przykład jego *wymiaru programowego czy planistycznego* i nie stoi na przeszkodzie jego włączeniu do pojęcia „planów i programów”²⁷. Po pobieżnej lekturze można by z tego wywnioskować, że para pojęciowa „plany i programy” zakłada istnienie tych elementów.

50. Jednak po dokładniejszym zapoznaniu się z treścią orzeczenia Trybunału nie można wyciągnąć takiego wniosku.

51. Trybunał rozpoczął bowiem te uwagi słowem „ponadto”. Zostały one zatem dokonane jedynie pomocniczo. Ich znaczenie można więc zrozumieć dopiero w kontekście jego rzeczywistego argumentu, zgodnie z którym powszechnie obowiązujący charakter aktu prawnego nie stoi na przeszkodzie jego włączeniu do zakresu pary pojęciowej „plany i programy”²⁸. W przeciwieństwie do konwencji z Aarhus²⁹ dyrektywa SOOŚ nie wyróżnia bowiem „planów i programów”, „polityki”

²⁴ Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., *Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, pkt 41, 42).

²⁵ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 19; stanowisko Królestwa Belgii, pkt 43, 44.

²⁶ Ta technika regulacyjna wynika z rozróżnienia między definicją a zakresem stosowania w ramach procesu legislacyjnego. Zarówno pierwotny, jak i zmieniony projekt Komisji definiowały „plany i programy” w oparciu o warunki określające zakres stosowania zgodnie z art. 3 dyrektywy SOOŚ w obowiązującej wersji. Zobacz odniesienia w przypisie 10 i 14.

²⁷ Wyrok z dnia 7 czerwca 2018 r., *Inter-Environnement Bruxelles i in.* (C-671/16, EU:C:2018:403, pkt 60); zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., *A i in.* (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 61).

²⁸ Wyrok z dnia 7 czerwca 2018 r., *Inter-Environnement Bruxelles i in.* (C-671/16, EU:C:2018:403, pkt 60); zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., *A i in.* (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 61).

²⁹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 4), przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

oraz „powszechnie i bezwzględnie obowiązujących przepisów prawnych”. Tym argumentem Trybunał odrzucił zarzut Belgii, zgodnie z którym przedmiotowy akt prawny nie stanowi planu lub programu w rozumieniu dyrektywy SOOŚ ze względu na swój powszechnie obowiązujący charakter.

52. W ten sposób Trybunał, odnosząc się do wymiaru programowego lub planistycznego oraz do wymienionych okoliczności (uregulowanie ogólne, poziom abstrakcji i zagospodarowanie terytorialne), nie wprowadził dodatkowego warunku dotyczącego planu lub programu.

3. Warunki określone w art. 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ

53. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się „tylko” w odniesieniu do określonych w ust. 2–4 planów i programów. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów, które spełniają dwa kumulatywne warunki: *po pierwsze*, plany i programy muszą zostać przygotowane dla jednego z wymienionych sektorów, a *po drugie*, muszą one ustalać ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy SOOŚ.

54. Wbrew wątpliwościom Conseil d’État (rady stanu)³⁰ sporne zarządzenie zostało przygotowane dla jednego z wymienionych sektorów [zob. lit. a)]. Do Conseil d’État (rady stanu) będzie należało zbadanie, czy powyższe zarządzenie ustala również ramy dla przyszłych zezwoleń na inwestycję. Decydujące znaczenie ma przy tym to, czy zarządzenie organu wydającego zezwolenie określa wiążące kryteria i szczegółowe zasady, mogące potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko [zob. lit. b)].

a) Przygotowanie dla jednego z wymienionych sektorów

55. Spośród sektorów wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, dla których mogą być przygotowane plany i programy, w niniejszym przypadku brane są pod uwagę sektory „transportu” i „planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu”.

56. Należy przede wszystkim zauważyć, że Trybunał interpretuje pojęcie „przygotowanie dla jednego z sektorów” w ten sposób, że wystarczy, aby plan lub program „dotyczył” tego sektora³¹. Natomiast ani dyrektywa SOOŚ, ani orzecznictwo Trybunału nie zawierają definicji różnych sektorów.

57. Wychodząc z tego założenia, warunki eksploatacji parkingów dotyczą sektora „transportu”. Niestety, Conseil d’État (rada stanu) nie wyjaśnia powodów swoich wątpliwości co do tego, czy chodzi o ten sektor. W każdym razie nie są one dla mnie oczywiste. Wręcz przeciwnie, jest bardzo prawdopodobne, że warunki eksploatacji parkingów dotyczą sektora transportu, ponieważ regulują one kształt i wykorzystanie infrastruktury transportowej.

³⁰ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 36, 37.

³¹ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 49), w którym przywołano wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 66); z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 44).

58. Wprawdzie orzecznictwo nie zawiera ogólnych wyjaśnień dotyczących tego, jak należy rozumieć sektor „transportu”, jednak w jedynej dotychczasowej sprawie dotyczącej tej kwestii, Bund Naturschutz in Bayern, Trybunał przyjął szerokie rozumienie tego sektora. Bez dalszego uzasadnienia uznał on, że chodzi o sektor „transportu” również wtedy, kiedy przepis regulował obowiązek uzyskania zezwolenia na jazdę lub parkowanie pojazdów silnikowych poza publicznymi drogami w obszarze chronionego krajobrazu³².

59. Jeśli jednak sam Trybunał zalicza parkowanie pojazdów silnikowych w przestrzeni niepublicznej do sektora „transportu”, to musi to także dotyczyć parkingów, których eksploatacja podlega szczególnym zasadom. W końcu bez parkingów indywidualny transport osób jest praktycznie nie do pomyślenia. Jako stanowiące niezbędną infrastrukturę, parkingi należy zatem zaliczyć do sektora „transportu”.

60. To, czy warunki eksploatacji parkingów dotyczą również sektora „planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu”, zależy od konkretnego kształtu warunków eksploatacji.

61. Wątpliwości Conseil d’État (rady stanu) dotyczące wpływu na sektor „planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu” wydają się wynikać z faktu, że do budowy parkingów oprócz pozwolenia środowiskowego, które wymaga przestrzegania warunków eksploatacji, wymagane jest dodatkowo pozwolenie na budowę, które wymaga przestrzegania przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z informacjami i oceną Conseil d’État (rady stanu) przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego wyznaczają ramy dla uzyskania pozwolenia na budowę parkingu i w związku z tym były przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko³³.

62. Istnienie ram prawnych w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie wyklucza jednak, że inne przepisy ustanawiające wiążące zasady dla przedsięwzięcia wymagają strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Decydujące znaczenie ma to, czy przedmiotowe uregulowania spełniają wymogi art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ. W przeciwnym razie państwa członkowskie mogłyby obejść obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów lub programów poprzez przyjęcie wymogów w różnych aktach prawnych, z których tylko jeden akt powinien podlegać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko³⁴.

63. Po drugie, co się tyczy wykładni pary pojęciowej „plany zagospodarowania przestrzennego lub użytkowanie gruntu”, zakłada ona przepis mający wpływ na użytkowanie danego obszaru.

64. Trybunał wychodzi wprawdzie z założenia, że sektor ten nie obejmuje tylko podziału obszaru na strefy i określenia działalności dozwolonej w tych strefach, lecz ma szerszy zakres, ponieważ odnosi się zarówno do planów zagospodarowania przestrzennego, jak i do użytkowania gruntów³⁵. Wypowiedzi Trybunału nie należy jednak rozumieć w ten sposób, że wpływ na użytkowanie obszaru nie jest konieczny. Trybunał przeciwstawia raczej te dwa pojęcia: „zagospodarowania przestrzennego” i „użytkowania gruntu”. W tym względzie wyjaśnia on

³² Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 53).

³³ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 36, 37.

³⁴ Zobacz wyroki: z dnia 7 czerwca 2018 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, EU:C:2018:403, pkt 55); z dnia 27 października 2016 r., D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:816, pkt 48), oraz moje opinie: w sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, EU:C:2018:39, pkt 25), i w sprawie D’Oultremont i in. (C-290/15, EU:C:2016:561, pkt 55).

³⁵ Wyroki: z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 50); z dnia 7 czerwca 2018 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, EU:C:2018:403, pkt 43); z dnia 7 czerwca 2018 r., Thybaut i in. (C-160/17, EU:C:2018:401, pkt 48).

w przekonujący sposób, że oprócz planowania konkretnego poziomu użytkowania (użytkowanie gruntu) także wyższy poziom planowania, taki jak zarządzanie rozwojem terytorialnym lub ochrona przyrody i zasobów (zagospodarowanie przestrzenne), wchodzi również w zakres tej pary pojęciowej. W związku z tym Trybunał w swoim orzecznictwie, w którym odwołał się do powyższej wykładni, zaliczył do sektora „plany zagospodarowania przestrzennego lub użytkowanie gruntu” wyłącznie akty prawne mające wpływ na użytkowanie danego obszaru³⁶. O ile nie można z tego wywnioskować, że taki skutek jest absolutnie konieczny, to w każdym razie wyjaśnienia Trybunału nie wykluczają takiego wymogu.

65. Również prace przygotowawcze nad dyrektywą SOOŚ sugerują, że para pojęciowa „plany zagospodarowania przestrzennego lub użytkowanie gruntu” wymaga przepisu, który ma wpływ na użytkowanie danego obszaru. We wniosku Komisji wyraźnie wskazano w uzasadnieniu, że „plany i programy w sektorze zagospodarowania przestrzennego [...] określają użytkowanie gruntu”³⁷. Prawdą jest, że w trakcie procesu legislacyjnego zrezygnowano z ograniczenia zakresu stosowania dyrektywy SOOŚ jedynie do sektora planów zagospodarowania przestrzennego. Jednakże nie wydaje się, aby prawodawca Unii tym samym chciał zrezygnować z takiego rozumienia pojęcia planów zagospodarowania przestrzennego.

66. Jeśli oprzeć się na takim rozumieniu sektora „plany zagospodarowania przestrzennego lub użytkowanie gruntu”, nie można wykluczyć, że na obszar ten ma wpływ akt, który określa wyłącznie warunki eksploatacji parkingów, bez ustanowienia przepisów dotyczących usytuowania tych parkingów lub ich maksymalnej liczby. Kwestia, czy taki akt prawny ma wpływ na użytkowanie danego obszaru, musi zostać zbadana przez Conseil d’État (radę stanu).

b) Ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko

67. Kwestia, czy warunki eksploatacji parkingów wymagają oceny oddziaływania na środowisko, zależy zatem w decydującym stopniu od tego, czy organ wydający zezwolenie określa wiążące kryteria i szczegółowe zasady, mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko.

68. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ, przedmiotowe plany lub programy muszą również ustalać ramy dla przyszłych zezwoleń na inwestycje, a inwestycje te muszą dotyczyć przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOS.

69. W tym kontekście Trybunał regularnie zwraca uwagę, że pojęcie³⁸ „planów i programów” dotyczy każdego aktu, który określając reguły i procedury kontroli mające zastosowanie do danego sektora, ustanawia znaczącą liczbę kryteriów i szczegółowych zasad odnoszących się do zezwolenia oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć mogących potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko³⁹.

³⁶ Sprawa Inter-Environnement Bruxelles i in. dotyczyła regionalnego rozporządzenia w sprawie urbanistyki; sprawa Thybaut dotyczyła miejskiego obszaru scalania gruntów; sprawa Bund Naturschutz in Bayern dotyczyła wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu.

³⁷ Wniosek dyrektywa Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko z dnia 4 grudnia 1996 r. (COM[96] 511 wersja ostateczna, s. 2). Zobacz również wykazy planów i programów przedstawione przez Komisję w celu zilustrowania zakresu stosowania na s. 3.

³⁸ Sformułowanie Trybunału jest nieco niefortunne, ponieważ od czasu sprawy D’Oultremont i in. odnosi się do pojęcia „planów i programów”. Jak wynika z kontekstu, w jaki wpisuje się orzecznictwo wymienione w przypisie 39, rozważania te w rzeczywistości konkretyzują jednak element składowy „ramy dla przyszłych zezwoleń na inwestycje”.

³⁹ Wyroki: z dnia 9 marca 2023 r., An Bord Pleanála i in. (Obszar St Teresa’s Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, pkt 38); z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 60); z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 67).

70. Wykładnia ta ma na celu z *jednej strony* zapewnienie, aby wstępne ustalenia („kryteria i szczegółowe zasady udzielania zezwoleń”) były dokonywane dopiero po dokonaniu oceny ich oddziaływania na środowisko⁴⁰. Decydujące znaczenie ma zatem to, czy plan lub program zawierają ustalenia wstępne – wiążące dla organu wydającego zezwolenie – dotyczące późniejszej decyzji w sprawie zezwolenia.

71. Z *drugiej strony*, zgodnie z zasadą de minimis („znacząca liczba”), ma ona zapobiegać temu, aby już oddzielne określenie poszczególnych kryteriów czy szczegółowych zasad czyniło ocenę wpływu na środowisko konieczną. Decydującą kwestię, czy ustalone kryteria i szczegółowe zasady przekraczają próg znaczącej liczby, należy rozstrzygnąć w drodze oceny jakościowej⁴¹. Chodzi więc o to, czy określone kryteria i szczegółowe zasady mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko⁴².

72. W celu określenia znaczenia wpływu na środowisko można posłużyć się kryteriami zawartymi w załączniku II do dyrektywy SOOŚ, które nie mają charakteru wyczerpującego. W związku z tym Trybunał – nie odnosząc się jednak wyraźnie do pkt 1 tiret pierwsze załącznika II – wskazał już, że kryteria i szczegółowe zasady mogą dotyczyć w szczególności lokalizacji, charakteru, rozmiaru lub warunków takich przedsięwzięć lub alokacji zasobów związanych z przedsięwzięciem⁴³.

73. Jak wskazano we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w szczególności przepisy dotyczące sztucznego oświetlenia i systemów odprowadzania wody z niezadaszonych parkingów, a także wymagania dotyczące punktów ładowania i miejsc parkingowych dla rowerów mogą mieć wpływ na środowisko. Do Conseil d’État (rady stanu) należy jednak zbadanie, czy z tego powodu lub na podstawie innych treści spornego zarządzenia spełnione są kryteria ram dla przyszłych zezwoleń na inwestycję (wiążące określenie znaczącej liczby kryteriów). W szczególności będzie musiała ona zbadać, czy biorąc pod uwagę lokalną sytuację w Brukseli, regulacje te mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko. Uwagi Conseil d’État (rady stanu) dotyczące wiążącego charakteru warunków eksploatacji zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skłaniają ponadto do niżej podanej uwagi.

74. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Conseil d’État (radę stanu) warunki eksploatacji przewidują dla organu wydającego zezwolenie możliwość odstąpienia od niektórych przepisów. Jak słusznie zauważa Conseil d’État (rada stanu), możliwość odstępowstwa relatywizuje wiążący charakter warunków eksploatacji. Decydujące znaczenie ma zatem to, w odniesieniu do jakich przepisów warunki eksploatacji przewidują taką możliwość. Jeżeli bowiem przewidziane możliwości odstępowstwa dotyczyłyby właśnie kryteriów i szczegółowych zasad mogących potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko, to właśnie one nie miałyby wiążącego charakteru dla organu wydającego zezwolenie.

⁴⁰ Wyroki: z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 61); z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 68).

⁴¹ Wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus i in. (C-305/18, EU:C:2019:384, pkt 51); z dnia 7 czerwca 2018 r., Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, EU:C:2018:403, pkt 55); z dnia 7 czerwca 2018 r., Thybaut i in. (C-160/17, EU:C:2018:401, pkt 55); zobacz moja wcześniejsza opinia w sprawie Inter-Environnement Bruxelles i in. (C-671/16, EU:C:2018:39, pkt 26).

⁴² Wyroki: z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 61); z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 68).

⁴³ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, pkt 62).

4. Wniosek pośredni

75. W związku z tym art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że środek krajowy, który ogranicza się do określenia warunków eksploatacji parkingów, nie ustanawiając zasad dotyczących ich usytuowania lub maksymalnej liczby, należy zakwalifikować jako plan lub program w sektorze transportu. To, czy taki plan lub program podlega ocenie oddziaływania na środowisko, zależy jednak od tego, czy określa on wiążące dla organu wydającego zezwolenie kryteria i szczegółowe zasady, które mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko.

B. Pytanie drugie

76. Poprzez pytanie drugie Conseil d'État (rada stanu) zmierza zasadniczo do ustalenia, czy sąd krajowy może zastosować przepis prawa krajowego, który upoważnia go do utrzymania w mocy na czas określony skutków uchylonego aktu regulacyjnego określającego warunki eksploatacji parkingów na terytorium regionu, w celu umożliwienia władzom regionalnym przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko tych warunków eksploatacji przed ewentualnym ponownym wydaniem tego aktu.

77. Co prawda akt prawny przyjęty z naruszeniem dyrektywy SOOŚ musi co do zasady zostać zawieszony lub uchylony (zob. sekcja 1). W pewnych warunkach Trybunał dopuszcza jednak wyjątkowo, aby sądy krajowe utrzymały w mocy skutki takiego aktu prawnego (zob. sekcja 2). Wreszcie należy poczynić kilka uwag na temat stosowania tych warunków (zob. sekcja 3).

1. Zasadniczy obowiązek zawieszenia lub uchylecia aktu prawnego

78. Aby odpowiedzieć na to pytanie prejudycjalne, należy najpierw przypomnieć, że dyrektywa SOOŚ nie zawiera przepisów dotyczących konsekwencji naruszenia ustanowionych w niej przepisów proceduralnych⁴⁴.

79. Niemniej jednak zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane do usuwania skutków naruszenia prawa Unii⁴⁵. Właściwe organy krajowe, w tym sądy krajowe, do których wniesiono skargę na akt prawa krajowego wydany z naruszeniem prawa Unii, są zobowiązane do przyjęcia w ramach ich właściwości wszelkich środków, które są niezbędne, by konwalidować zaniechanie przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko⁴⁶.

80. Sąd krajowy powinien zatem w ramach swojej właściwości zawiesić lub uchylić plany lub programy przyjęte z naruszeniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko⁴⁷.

⁴⁴ Wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 82); z dnia 28 lutego 2012 r. (Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 42).

⁴⁵ Wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 83); z dnia 28 lutego 2012 r. (Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 43).

⁴⁶ Wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 83); z dnia 28 lutego 2012 r. (Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 44, 45).

⁴⁷ Wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 83); z dnia 28 lutego 2012 r. (Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 46).

2. Wyjątkowe utrzymanie w mocy skutków aktu prawnego

81. Ponieważ zawieszenie lub uchylenie przepisu krajowego sprzecznego z prawem Unii może mieć niekorzystne skutki, Trybunał dopuścił wyjątki od tej zasady.

82. Po ustaleniu początkowo czterech warunków⁴⁸, w wyroku w sprawie A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) słusznie zredukował je do ich podstawowych elementów: takie utrzymanie w mocy skutków musi być konieczne dla zagwarantowania nadrzędnego interesu, a konkretnie dalszego wdrażania aktu prawnego Unii w celu ochrony środowiska⁴⁹ lub zapobieżenia znacznemu zakłóceniu dostaw energii do państwa członkowskiego⁵⁰. W związku z tym nie może ono w szczególności trwać dłużej, niż jest to konieczne, aby zaradzić uchybieniu proceduralnemu przy przyjmowaniu przepisów w drodze następnej oceny oddziaływania na środowisko⁵¹.

83. Wniosek skierowany przez Conseil d'État (rady stanu) stanowi okazję, by zauważyć, że w sprawie A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) Trybunał nie wiąże nadrzędnego interesu wdrożenia aktu prawnego Unii mającego na celu ochronę środowiska z rozmiarem niekorzystnych skutków dla środowiska, ale z powstałym deficytem w zakresie transpozycji⁵². Jeżeli zatem istnieje obowiązek transpozycji aktu prawnego Unii mającego na celu ochronę środowiska, a państwo członkowskie naruszyło przepisy proceduralne dyrektywy SOOŚ przy jej transpozycji, akt transponujący może zostać utrzymany w mocy, jeżeli w przeciwnym razie powstałby deficyt w zakresie transpozycji.

84. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu) nawiązuje do sformułowania Trybunału w starszych sprawach Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne oraz Association France Nature Environnement. W sprawach tych Trybunał jeszcze zakładał, że luka prawna jest bardziej niekorzystna dla środowiska, w tym sensie, że uchylenie będzie przekładać się na mniejszą ochronę środowiska, pozostając tym samym w sprzeczności z podstawowym celem dyrektywy, która ma być transponowana⁵³.

85. Trybunał słusznie nie powtórzył tego sformułowania w sprawie A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele). Kryterium deficytu w zakresie transpozycji jest bowiem znacznie bardziej jednoznaczne niż kwestia, czy uchylenie byłoby sprzeczne z podstawowym celem aktu prawnego Unii. Zapewnia ono zatem większą pewność prawa i ułatwia również stosowanie prawa przez sądy krajowe.

86. W związku z tym nawet niewielkie, ograniczone przestrzennie i materialnie negatywne skutki dla środowiska mogą wystarczyć do utrzymania w mocy skutków krajowego aktu prawnego.

3. Uwagi dotyczące stosowania kryteriów

87. Do Conseil d'État (rady stanu) należy zbadanie, czy warunki zostały spełnione w niniejszej sprawie. W tym względzie należy poczynić niżej podane uwagi.

⁴⁸ Wyroki: z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 43); z dnia 28 lutego 2012 r. (Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 63).

⁴⁹ Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 90).

⁵⁰ Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 92).

⁵¹ Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 94).

⁵² Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 90).

⁵³ Wyroki: z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 41); z dnia 28 lutego 2012 r. (Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 61).

88. Według Conseil d'État (rady stanu) zaskarżony akt prawny *częściowo* transponuje zmiany do dyrektywy budynkowej. Na tej podstawie Conseil d'État (rada stanu) stawia pytanie, czy gdyby transpozycja dyrektywy budynkowej w zakresie eksploatacji parkingów w Région de Bruxelles-Capitale (regionie stołecznym Bruksela) nie była przez kilka miesięcy możliwa, to byłoby to sprzeczne z podstawowym celem tego przepisu⁵⁴. Wydaje się, że Conseil d'État (rada stanu) wywodzi w sposób dorozumiany z faktu, że zaskarżony akt ma *częściowo* na celu transpozycję zmian wprowadzonych do dyrektywy budynkowej, że stanowi on środek transponujący prawo Unii w dziedzinie ochrony środowiska.

89. To założenie Conseil d'État (rady stanu) jest zbyt ogólnikowe.

90. Przede wszystkim należy zauważyć, że zmiany w dyrektywie budynkowej wchodzą w zakres unijnego prawa ochrony środowiska. Podobnie jak sama dyrektywa budynkowa, nie opierają się one na kompetencjach w dziedzinie środowiska – na art. 192 TFUE, ale na kompetencjach Unii w dziedzinie energii – na art. 194 TFUE. Jednakże zgodnie z motywem 3 dyrektywy budynkowej służy ona jednak również ochronie klimatu, a tym samym ochronie środowiska, a zgodnie z pierwszym motywem dyrektywy zmieniającej, zmiany są zgodne z tym celem⁵⁵.

91. Conseil d'État (rada stanu) będzie jednak musiała sprawdzić, czy przepisy, których skutki zamierza utrzymać, transponują zmiany wprowadzone w dyrektywie budynkowej. Jedynie w tym zakresie można zadać sobie podniesione przez Conseil d'État (radę stanu) pytanie, czy uchylenie stoi na przeszkodzie wdrożeniu zmian wprowadzonych do dyrektywy budynkowej.

92. O ile można to stwierdzić, jedynie przepisy dotyczące tworzenia punktów ładowania służą transpozycji zmian wprowadzonych do dyrektywy budynkowej.

93. Ponadto wątpliwe wydaje się założenie Conseil d'État (rady stanu), zgodnie z którym ewentualne unieważnienie warunków eksploatacji nieuchronnie spowodowałoby powstanie luki prawnej⁵⁶. W tym względzie należy zbadać, czy praktyka polegająca na udzielaniu zezwolenia na inwestycję, taka jak ta, która istniała przed przyjęciem warunków eksploatacji, nie pozwala uniknąć powstania luki prawnej przy transpozycji. Zgodnie bowiem z argumentacją Belgii i dyskusjami przedstawionymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które toczyły się podczas uchwalania spornego aktu prawnego, właściwe organy przed jego uchwaleniem nakładały warunki eksploatacji w nim określone w każdym (indywidualnym) zezwoleniu na inwestycję⁵⁷. Praktyka ta mogłaby zostać ponownie wykorzystana, przynajmniej tymczasowo, do przyszłych zezwoleń na inwestycję.

4. Wniosek pośredni

94. W przypadku konieczności zapewnienia dalszej transpozycji aktu prawa Unii mającego na celu ochronę środowiska sąd krajowy może zatem zastosować przepis prawa krajowego, zgodnie z którym może utrzymać w mocy przez ograniczony czas skutki aktu prawnego przyjętego z naruszeniem przepisów proceduralnych dyrektywy SOOŚ. Może to uczynić wyłącznie w okresie niezbędnym właściwemu organowi do przeprowadzenia oceny oddziaływania aktu prawnego na środowisko przed jego ewentualnym ponownym przyjęciem.

⁵⁴ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 42.

⁵⁵ Podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 91).

⁵⁶ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 42.

⁵⁷ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 20; stanowisko Królestwa Belgii, pkt 37–39.

V. Wnioski

95. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w następujący sposób:

- 1) Artykuł art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko należy interpretować w ten sposób, że środek krajowy, który ogranicza się do określenia warunków eksploatacji parkingów, nie ustanawiając zasad dotyczących ich usytuowania lub maksymalnej liczby, należy zakwalifikować jako plan lub program w sektorze transportu. To, czy taki plan lub program podlega ocenie oddziaływania na środowisko, zależy jednak od tego, czy określa on wiążące dla organu wydającego zezwolenie kryteria i szczegółowe zasady, które mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko.
- 2) W przypadku konieczności zapewnienia dalszego wdrażania aktu prawa Unii dotyczącego ochrony środowiska sąd krajowy może zatem zastosować przepis prawa krajowego, zgodnie z którym może utrzymać w mocy przez ograniczony czas skutki aktu prawnego przyjętego z naruszeniem przepisów proceduralnych dyrektywy 2001/42. Może to uczynić wyłącznie w okresie niezbędnym właściwemu organowi do przeprowadzenia oceny oddziaływania aktu prawnego na środowisko przed jego ewentualnym ponownym przyjęciem.