



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 19 grudnia 2012 r.¹

Sprawa C-463/11

L
przeciwko
M

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy)]

Dyrektywa 2001/42/WE — Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko — Określenie rodzajów planów mogących mieć znaczący wpływ na środowisko — Artykuł 3 ust. 5 dyrektywy 2001/42 — Plan zagospodarowania „rozwoju wewnętrznego” opracowany w ramach postępowania krajowego bez oceny wpływu na środowisko przewidzianej w dyrektywie 2001/42 — Utrzymanie w mocy planu zagospodarowania, który na skutek niewłaściwej oceny został zakwalifikowany jako plan „rozwoju wewnętrznego” — Skuteczność art. 3 dyrektywy 2001/42

1. Gmina „M” uchwaliła plan zagospodarowania, który uznała za spełniający przewidziane w prawie niemieckim wymogi dla zastosowania procedury zwanej „przyśpieszoną”, która w myśl prawa Unii zwalnia autora planu z obowiązku wykonania oceny wpływu na środowisko. W przypadku gdyby Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (trybunał administracyjny Badenii-Wirtembergii, Niemcy), do którego zwrócił się „L”, orzekł, że procedura ta została zastosowana niezgodnie z prawem, to czy dyrektywa 2001/42/WE² (zwana dalej „dyrektywą SOOŚ”, SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko) nie zostałaby pozbawiona skuteczności przez inny przepis prawa niemieckiego, który stanowi, że „naruszenie przepisów proceduralnych oraz dotyczących formy przewidzianych w kodeksie budowlanym³ nie ma wpływu na ważność planu [zagospodarowania]”?

2. Pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału dotyczy zatem wykładni art. 3 ust. 4 i 5 dyrektywy SOOŚ. W sporze przed sądem odsyłającym L, będący powodem w sprawie, żąda w ramach postępowania mającego za przedmiot abstrakcyjną kontrolę przepisów prawa stwierdzenia nieważności planu zagospodarowania rozwoju wewnętrznego⁴ sporządzonego przez pozwaną w postępowaniu głównym, czyli gminę M.

1 — Język oryginału: francuski.

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

3 — Baugesetzbuch (kodeks budowlany) w brzmieniu opublikowanym w dniu 23 września 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 2414) zmieniony ustawą z dnia 22 lipca 2011 r. (BGBl. 2011 I, s. 1509, zwany dalej „BauGB”).

4 — W języku niemieckim „Bebauungsplan der Innenentwicklung”. W istocie pojęcie to odsyła do istniejącego w prawie niemieckim pojęcia z zakresu urbanistyki „Innenbereich” (sektora wewnętrznego), które odnosi się do obszarów miejscowości tworzących już aglomerację (§ 34 BauGB).

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

3. Artykuł 3 dyrektywy SOOŚ, który definiuje zakres jej zastosowania, stanowi:

„1. Ocenę wpływu na środowisko, zgodnie z art. 4–9, przeprowadza się w odniesieniu do określonych w ust. 2–4 planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko.

2. Z zastrzeżeniem [ust.] 3, ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów,

- a) które są przygotowane dla rolnictwa, [...] zagospodarowania przestrzennego [terenów miejskich lub wiejskich] lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy [Rady] 85/337/EWG [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)]; lub
- b) które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 [i] 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, 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.

[...]”.

4. Załącznik II do dyrektywy SOOŚ wymienia kryteria umożliwiające określenie prawdopodobnego wpływu na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 5 tej dyrektywy.

B – Prawo niemieckie

5. Paragraf 1 ust. 6 BauGB stanowi, że przy sporządzaniu urbanistycznych planów zagospodarowania przestrzennego, należy brać pod uwagę w szczególności:

„[...]”

7) względy ochrony środowiska naturalnego, w tym ochrony przyrody i zachowania krajobrazów, a przede wszystkim

[...]

b) cele zachowania i ochrony obszarów Natura 2000 w rozumieniu Bundesnaturschutzgesetz (federalnej ustawy o ochronie przyrody),

[...]

d) oddziaływanie o charakterze środowiskowym na dziedzictwo kulturalne i inne dobra materialne,

[...]”.

6. Paragraf 1 ust. 7 BauGB stanowi, że „sporządzając urbanistyczne plany zagospodarowania, należy sprawiedliwie wyważyć interesy publiczny i prywatny, zarówno jedno względem innych, jak i wzajemnie między nimi”.

7. Urbanistyczne plany zagospodarowania są opracowywane, uzupełniane lub zmieniane zgodnie z „procedurą standardową” (§ 2 i nast. BauGB), chyba że jest możliwe zastosowanie „procedury uproszczonej” (§ 13 BauGB) lub, w przypadku planu zagospodarowania rozwoju wewnętrznego, „procedury przyspieszonej” (§ 13a BauGB).

8. Dyrektywa SOOŚ została przetransponowana do prawa niemieckiego przez ustawę w sprawie dostosowania przepisów urbanistycznych do prawa europejskiego⁵. Ustawa ta włączyła ocenę wpływu na środowisko do standardowej procedury opracowywania urbanistycznych planów zagospodarowania.

9. Jeżeli chodzi o wspomnianą procedurę standardową, § 2 BauGB, zatytułowany „Opracowywanie urbanistycznych planów zagospodarowania”, stanowi:

„[...]

3. Przy opracowywaniu urbanistycznych planów zagospodarowania należy badać i poddawać ocenie istotne interesy [w szczególności interesy publiczny i prywatny⁶], zmierzając do ich wyważenia.

4. Ocenę wpływu na środowisko naturalne przeprowadza się ze względu na interesy ochrony środowiska, o których mowa w § 1 ust. 6 pkt 7 i § 1a; polega ona na badaniu prawdopodobnego znaczącego oddziaływania na środowisko, następnie na opisanu go oraz na jego ocenie w raporcie wpływu na środowisko naturalne [...]. Na potrzeby każdego urbanistycznego planu zagospodarowania, gmina ustala zakres i stopień precyzji, jaki powinno mieć badanie koniecznych interesów zmierzające do ich wyważenia. Ocena wpływu na środowisko jest wypadkową tego, czego można rozsądnie wymagać, mając na względzie stan wiedzy i ogólnie uznane metody oceny, jak również zawartości i stopnia precyzji urbanistycznego planu zagospodarowania. Wynik oceny wpływu na środowisko należy uwzględniać przy rozważaniu interesów. [...]”.

10. Jeżeli chodzi o procedurę uproszczoną, to § 13 ust. 3 zdanie pierwsze BauGB stanowi, że „przeprowadza się [ją] bez dokonywania oceny wpływu na środowisko naturalne zgodnie z § 2 ust. 4, bez raportu środowiskowego zgodnie z § 2a, bez wskazywania rodzajów dostępnych informacji dotyczących środowiska zgodnie z § 3 ust. 2 zdanie drugie, oraz bez oświadczenia podsumowującego zgodnie z § 6 ust. 5 zdanie trzecie i § 10 ust. 4. Paragraf 4c nie ma zastosowania [...]”.

5 — Europarechtsanpassungsgesetz Bau, ustawa z dnia 24 czerwca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1359).

6 — Zobacz w szczególności pkt 6 niniejszej opinii powyżej.

11. Paragraf 13a BauGB, zatytułowany „Plany zagospodarowania rozwoju wewnętrznego”, stanowi:

„1. Plan zagospodarowania mający na celu przywrócenie, rekultywację terenów, zagęszczenie zabudowy lub przewidujący inne środki związane z rozwojem wewnętrznym (»Bebauungsplan der Innenentwicklung« – plan zagospodarowania rozwoju wewnętrznego) może być opracowany zgodnie z procedurą przyśpieszoną. Plan zagospodarowania przestrzennego może być opracowywany zgodnie z procedurą przyśpieszoną wyłącznie wówczas, gdy określa on dozwoloną powierzchnię terenów pod zabudowę w rozumieniu art. 19 ust. 2 Baunutzungsverordnung [rozporządzenia urbanistycznego], lub obszar terenów pod zabudowę zajmujący łącznie:

- 1) mniej niż 20 000 m² [...], lub
- 2) 20 000 m² lub więcej, jednak mniej niż 70 000 m², wówczas, gdy na podstawie przybliżonej oceny, uwzględniającej kryteria określone w załączniku 2 do niniejszej ustawy, można uznać, że plan zagospodarowania nie powinien mieć znaczącego wpływu na środowisko, który należałoby wziąć pod uwagę przy rozważaniu interesów zgodnie z § 2 ust. 4 zdanie czwarte (uprzednie badanie każdego przypadku) [...]

[...]

2. W ramach procedury przyśpieszonej

- 1) Mają zastosowanie w drodze analogii przepisy dotyczące procedury uproszczonej przewidziane w § 13 ust. 2 i § 13 ust. 3 zdanie pierwsze;

[...]”.

12. Podsumowując, § 13a BauGB ustanawia zatem, po pierwsze, warunek ilościowy (tj. maksymalny dopuszczalny obszar) i, po drugie, warunek jakościowy (musi chodzić o plan „rozwoju wewnętrznego”)⁷.

13. Paragraf 214 BauGB, znajdujący się w części zatytułowanej „Utrzymanie w mocy planów”, stanowi:

„1. Naruszenie przepisów proceduralnych oraz dotyczących formy, przewidzianych w niniejszym kodeksie *ma wpływ na ważność* planu wykorzystania obszarów i na gminne przepisy przyjęte na podstawie niniejszego kodeksu, *wyłącznie jeżeli*:

- 1) wbrew § 2 ust. 3 nie zostały zbadane lub należyście ocenione istotne aspekty interesów, których dotyczy planowanie, które gmina знаła lub powinna była znać, gdy uchybienie to jest oczywiste i miało wpływ na wynik postępowania;

[...].

2a. W przypadku planów zagospodarowania sporządzonych zgodnie z procedurą przyśpieszoną na podstawie § 13a oprócz postanowień ust. 1 i 2 powyżej stosuje się następujące przepisy:

- 1) naruszenie przepisów formalnych i proceduralnych oraz przepisów dotyczących stosunku planu zagospodarowania względem planu wykorzystania powierzchni nie ma wpływu na ważność planu zagospodarowania *także w przypadku, gdy przyczyną tego naruszenia była błędna ocena wymogu, o którym mowa w § 13a ust. 1 zdanie pierwsze*.

⁷ — Odpowiednio § 13a ust. 2 zdanie drugie pkt 1 BauGB i § 13a ust. 1 zdanie pierwsze BauGB.

[...]” (podkreślenie moje).

II – Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14. L jest właścicielem nieruchomości gruntowej i gospodarstwa rolnego położonych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego, który został zaskarżony w postępowaniu głównym.

15. W dniu 14 września 2005 r. rada miejska w M, w celu sporządzenia planu zagospodarowania na bazie istniejących założeń urbanistycznych i uzupełnienia ich nowymi obszarami mieszkalnymi na obrzeżach, uchwaliła opracowanie – w drodze procedury standardowej – planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru większego niż ten, którego dotyczy plan i który stanie się przedmiotem sporu, lecz obejmującego ten obszar.

16. Powyższa uchwała została opublikowana w dniu 16 września 2005 r. W ramach przeprowadzonych następnie konsultacji społecznych L i inne osoby wniosły zastrzeżenia dotyczące w szczególności kwestii ochrony środowiska naturalnego. Landratsamt zażądał sporządzenia oceny oddziaływania na siedliska naturalne dla terenów położonych na południe od drogi „S”.

17. W dniu 25 kwietnia 2007 r. rada miejska w M uchwaliła, że dla terenów położonych na południe od drogi „S” będzie prowadzone odrębne postępowanie.

18. W dniu 23 kwietnia 2008 r. rzeczona rada miejska uchwaliła projekt dotyczący mniejszego obszaru i postanowiła opracować dla niego plan zagospodarowania przestrzennego w drodze procedury przyspieszonej przewidzianej w § 13a BauGB.

19. Z uzasadnienia do gminnej uchwały wynika, że plan potencjalnie nie wyrze trwałych negatywnych skutków na środowisko i że przewidziano w nim w sumie około 11 800 m² powierzchni terenów pod zabudowę, a więc poniżej progu ustanowionego w § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB.

20. W dniu 26 kwietnia 2008 r. gmina M wyłożyła plan zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu z możliwością wnoszenia uwag. W okresie, gdy plan był wyłożony do publicznego wglądu, L i inne osoby ponownie zgłosiły zastrzeżenia i zażądały sporządzenia raportu wpływu na środowisko naturalne.

21. Landratsamt zauważył, że chociaż omawiany plan może być zakwalifikowany jako plan rozwoju wewnętrznego w rozumieniu § 13a BauGB, to włączenie terenów niezabudowanych położonych na obrzeżach aglomeracji nie było bezwzględnie konieczne. Dodał on, że zgłasza zastrzeżenie odnośnie do wniosku, jakoby plan potencjalnie nie mógł wyrzeć trwałych negatywnych skutków na środowisko.

22. W dniu 23 lipca 2008 r. rada miejska w M uchwaliła plan zagospodarowania przestrzennego w formie uchwały gminnej. Uchwałę ogłoszono w dniu 2 sierpnia 2008 r.

23. W dniu 31 lipca 2009 r. L wniósł do sądu odsyłającego skargę w ramach „abstrakcyjnej kontroli przepisów” („Normenkontrollantrag”). L zarzucił, że sporny plan zagospodarowania jest obciążony uchybieniami formalnymi i materialnymi. Zauważył on w szczególności, że gmina nie uwzględniła faktu, iż dokonywała urbanizacji obszarów leżących poza aglomeracją. W konsekwencji dokonano błędnej analizy i oceny aspektów związanych z ochroną środowiska naturalnego.

24. Gmina M zaprzeczyła zarzutom L i stwierdziła, że zastosowanie procedury przyspieszonej przewidzianej w § 13a BauGB było uprawnione.

25. Sąd odsyłający uważa, że sporny plan zagospodarowania przestrzennego nie jest planem zagospodarowania „rozwoju wewnętrznego” w rozumieniu § 13a BauGB, a zatem nie mógł zostać przyjęty w ramach procedury przyspieszonej bez oceny środowiskowej, z tego względu, że część terenów włączonych do planu znajduje się poza obszarem wcześniej zabudowanym, obejmując strome zbocze położone poza miejscowością.

26. Sąd odsyłający uważa zatem, że w związku z planem doszło do błędnej oceny warunku (zwanego „jakościowym”) przewidzianego w § 13a ust. 1 zdanie pierwsze BauGB (tj. warunku, zgodnie z którym plan musi dotyczyć rozwoju wewnętrznego), przy czym zgodnie z § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB ocena ta nie ma jednak wpływu na ważność ww. planu.

27. W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Baden-Württemberg powziął wątpliwość, czy nie został przekroczony zakres uznania przyznany państwom członkowskim na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ w zakresie, w jakim państwo członkowskie ustanawia przepisy krajowe skutkujące utrzymaniem w mocy planów przyjętych w ramach procedury przyspieszonej, mimo że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki jej zastosowania, postanowił zatem zawiesić postępowanie i przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy państwo członkowskie przekracza zakres swojego uznania przyznanego w art. 3 ust. 4 i 5 dyrektywy [SOOŚ], jeśli w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego gminy, które określają sposób użytkowania niewielkich obszarów na poziomie lokalnym oraz ustanawiają ramy dla wydawania zezwoleń na przedsięwzięcia w przyszłości, ale nie są objęte art. 3 ust. 2 dyrektywy [SOOŚ], poprzez ustanowienie szczególnego rodzaju planu zagospodarowania przestrzennego, charakteryzującego się progiem wielkości powierzchni oraz wymogiem jakościowym, przewiduje z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów załącznika II do dyrektywy [SOOŚ], że przy sporządzaniu takiego planu zagospodarowania przestrzennego nie uwzględnia się obowiązujących w innym przypadku przepisów proceduralnych dotyczących oceny wpływu na środowisko naturalne, a z drugiej strony stanowi, że naruszenie tych przepisów proceduralnych, polegające na dokonaniu nieprawidłowej oceny wymogu jakościowego przez gminę, nie ma wpływu na prawną skuteczność planu zagospodarowania tego szczególnego rodzaju?”.

III – Analiza

A – W przedmiocie znaczenia pytania prejudycjalnego dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym

28. Rząd niemiecki, nie podnosząc jednoznacznie zarzutu niedopuszczalności, twierdzi, że „jest mało prawdopodobne”, iż pytanie prejudycjalne ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Gmina M uważa w tym samym duchu, że znaczenie pytania prejudycjalnego dla rozwiązania sporu jest wątpliwe.

29. Moim zdaniem pytanie jest jak najbardziej zasadne.

30. Należy bowiem przypomnieć w tym względzie⁸, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W konsekwencji

8 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie C-440/08 Gielen, Zb.Orz. s. I-2323, pkt 27–29 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz również wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

w sytuacji, gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest, co do zasady, zobowiązany do ich rozpatrzenia. Jednakże Trybunał orzekł również, że w szczególnych okolicznościach, w celu zweryfikowania swojej właściwości, do niego należy zbadanie okoliczności, w jakich sąd odsyłający kieruje do niego wnioski. Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd odsyłający jest możliwa jedynie wówczas, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się w ramach postępowania głównego, gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób.

31. Tymczasem nie wydaje się, aby żądana wykładnia w sposób oczywisty nie miała żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącym się przed sądem odsyłającym.

32. Przeciwnie, z postanowienia odsyłającego wynika jasno, że odpowiedź na pytanie przedstawione Trybunałowi Sprawiedliwości ma decydujące znaczenie dla wyroku sądu odsyłającego. Jeżeli bowiem niemiecki ustawodawca przekroczył zakres swojego uznania przyznany dyrektywą SOOŚ, poprzez połączone skutki z jednej strony decyzji o niedokonywaniu oceny środowiskowej w ramach planu zagospodarowania⁹, a z drugiej strony § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB, który utrzymuje w mocy plany zagospodarowania przestrzennego, co do których niesłusznie zastosowano procedurę przyspieszoną i zwolnienie z oceny wpływu na środowisko naturalne, to sąd odsyłający powinien mieć możliwość rozstrzygnięcia skargi wniesionej w ramach kontroli przepisów, pomijając pierwszy lub drugi z zakwestionowanych przepisów krajowych. W takim przypadku zaktualizowałby się przewidziany w prawie krajowym obowiązek poddania planów zagospodarowania przestrzennego ocenie środowiskowej w ramach procedury standardowej.

B – Co do istoty sprawy

33. L i Komisja Europejska stoją zasadniczo na stanowisku, że – poprzez połączenie procedury przyspieszonej (§ 13a BauGB) z utrzymaniem w mocy planu, na skutek błędnej oceny niesłusznie uznanego za plan rozwoju wewnętrznego (§ 214 ust. 2a pkt 1 BauGB) – zainteresowane państwo członkowskie przekroczyło zakres swojego uznania przyznany mu na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ. Natomiast gmina M i rząd niemiecki uważają, że powołane przepisy krajowe są zgodne z wymogami art. 3 powołanej dyrektywy. Rząd grecki, który wydaje się być gotów zaakceptować stanowisko rządu niemieckiego, dostrzega jednak ryzyko, że cel tej dyrektywy nie zostanie osiągnięty.

34. Po przeanalizowaniu § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 (podtytuł 1 poniżej) i § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB, jak również łącznego zastosowania tych dwóch przepisów (podtytuł 2 poniżej), przedstawię normy i zasady prawa Unii, które mogłyby doznać uszczerbku w niniejszej sprawie, tj. skuteczność dyrektywy SOOŚ oraz zasady skuteczności, lojalnej współpracy i skutecznej ochrony sądowej (podtytuł 3 poniżej). W tym kontekście, w końcowych uwagach będę odpierał argumenty gminy M i rządu niemieckiego (podtytuł 4 poniżej).

⁹ — W rozumieniu § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB (w związku z § 13a ust. 2 pkt 1 BauGB oraz § 13 ust. 3 zdanie pierwsze BauGB), który zdaniem sądu odsyłającego nie został poprawnie zastosowany.

1. Paragraf 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB (dotyczący stosowania procedury „przyśpieszonej” przy opracowywaniu planów zagospodarowania rozwoju wewnętrznego)

35. Mimo że pytanie prejudycjalne nie jest związane (zdanie liczy co najmniej 17 wersów), jest w rzeczywistości bardzo precyzyjne, to znaczy, czy państwo członkowskie przekracza zakres swojego uznania przyznanego na mocy dyrektywy SOOŚ¹⁰, w przypadku gdy w ramach opracowywanych przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego¹¹ ustanawia – z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów załącznika II do tej dyrektywy – szczególny rodzaj planu zagospodarowania¹², przewidując, po pierwsze, że przy sporządzaniu takiego planu nie uwzględnia się obowiązujących w innym przypadku przepisów proceduralnych dotyczących oceny wpływu na środowisko naturalne oraz, po drugie, że naruszenie tych przepisów proceduralnych¹³ nie ma wpływu na prawną skuteczność planu zagospodarowania przestrzennego tego szczególnego rodzaju?

36. Na wstępie należy zauważyć, że zasadniczy cel dyrektywy SOOŚ, jak wynika z jej art. 1, polega na poddawaniu ocenie środowiskowej planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko naturalne, w czasie ich przygotowania i przed ich przyjęciem¹⁴.

37. W niniejszej sprawie sąd krajowy wyjaśnia, że jeżeli chodzi o plany zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca niemiecki zgodnie z art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ zdecydował, że opracowanie lub zmiana tych planów, także w celu ich uzupełnienia, podlega co do zasady ocenie wpływu na środowisko naturalne w ramach procedury standardowej¹⁵.

38. Natomiast zwolnione z tego obowiązku zostały decyzją ustawodawcy między innymi plany zagospodarowania spełniające warunek jakościowy, tj. będące planami „rozwoju wewnętrznego”¹⁶ i nieprzekraczające progu powierzchni określonego w § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB, chyba że zachodzą podstawy wyłączenia przewidzianego w § 13a ust. 1 zdania czwarte i piąte BauGB.

39. Z postanowienia odsyłającego wynika, że ustawodawca niemiecki skorzystał w ten sposób z upoważnienia przyznanego na podstawie art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze, druga alternatywa dyrektywy SOOŚ i ustanowił omawiany wyjątek, określając szczególny „rodzaj” planu, uwzględniając – jak nakazuje art. 3 ust. 5 zdanie drugie dyrektywy SOOŚ – odpowiednie kryteria określone w załączniku II do tej dyrektywy. Dodam, że rząd niemiecki w swoich uwagach na piśmie również potwierdził, że omawiany przepis § 13a BauGB został przyjęty w celu przetransponowania dyrektywy SOOŚ, w szczególności jej art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze, druga alternatywa.

40. Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że dokonany w ten sposób przez ustawodawcę niemieckiego wybór, że ten rodzaj planów co do zasady potencjalnie nie może wywierać znaczącego wpływu na środowisko naturalne, sytuuje się na granicy zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ.

10 — Na podstawie jej art. 3 ust. 4 i 5.

11 — Które określają sposób użytkowania niewielkich obszarów na poziomie lokalnym oraz ustanawiają ramy dla wydawania zezwoleń na przedsięwzięcia w przyszłości, ale nie są objęte art. 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ.

12 — Charakteryzujący się jednocześnie wymogiem ilościowym (tj. progiem maksymalnej wielkości powierzchni) oraz wymogiem jakościowym (musi to być „plan rozwoju wewnętrznego”). Zobacz pkt 11 i 12 niniejszej opinii powyżej.

13 — W niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że gmina błędnie oceniła warunek jakościowy.

14 — Zobacz wyroki: z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-105/09 i C-110/09 *Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie*, Zb.Orz. s. I-5611, pkt 32; z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-295/10 *Valčiukienė i in.*, Zb.Orz. s. I-8819, pkt 37; a także z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie C-41/11 *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*, pkt 40.

15 — Paragraf 2 ust. 4 BauGB.

16 — Paragraf 13a ust. 1 zdanie pierwsze BauGB. Zobacz w tym względzie orzecznictwo dotyczące niezgodności z prawem przyjęcia progu wielkości jako jedynego kryterium – w odniesieniu do analogicznych postanowień art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy Rady 85/337 – w szczególności wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 *Kraaijeveld i in.*, Rec. s. I-5403; z dnia 22 października 1998 r. w sprawie C-301/95 *Komisja przeciwko Niemcom*, Rec. s. I-6135; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 *Komisja przeciwko Irlandii*, Rec. s. I-5901; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-427/07 *Komisja przeciwko Irlandii*, Zb.Orz. s. I-6277.

41. Należy w tym względzie zauważyć, że z wyroku w sprawie Valčiukienė i in.¹⁷ – wydanym tuż po przedstawieniu pytania prejudycjalnego w niniejszej sprawie, wynika, iż zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ w celu określenia rodzajów planów, które potencjalnie mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko naturalne, „jest ograniczony ustanowionym w art. 3 ust. 3 tej dyrektywy w związku z art. 3 ust. 2 wymogiem poddania ocenie wpływu na środowisko naturalne planów mogących potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko naturalne, w szczególności ze względu na ich cechy, na ich wpływ i na obszary, na które mogą potencjalnie oddziaływać” (pkt 46).

42. W związku z powyższym, nadal w myśl ww. wyroku (pkt 47), państwo członkowskie, które ustaliłoby kryterium skutkujące tym, że w praktyce cała kategoria planów byłaby z góry wyłączona z oceny wpływu na środowisko naturalne, przekroczyłoby zakres uznania, którym dysponuje na mocy art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ, chyba że można by uznać na bazie istotnych kryteriów, takich jak w szczególności ich cel, zasięg terytorialny, który obejmują, lub wrażliwość danych obszarów naturalnych, iż wszystkie wyłączone plany nie mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

43. W świetle przywołanego orzecznictwa nie jestem przekonany, czy ustawodawca niemiecki w ramach § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB rzeczywiście działał w granicach zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOŚ w odniesieniu do planów i programów objętych zakresem stosowania art. 3 ust. 3 i 4 tej dyrektywy.

44. Uważam bowiem, podobnie jak Komisja, że w niniejszej sprawie należy odpowiedzieć na pytanie, czy niemiecki ustawodawca należycie uwzględnił wszystkie odpowiednie kryteria określone w załączniku II do dyrektywy SOOŚ – w szczególności przytoczone dosłownie przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Valčiukienė i in. kryterium wrażliwości danych obszarów naturalnych (wymienione w pkt 2 tiret szóste załącznika II do dyrektywy SOOŚ¹⁸). Uzasadnienie, na które powołuje się rząd niemiecki, w najmniejszym stopniu nie odnosi się merytorycznie do tego kryterium.

45. Jakkolwiek by nie było, na potrzeby niniejszej opinii, a także w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na przedstawione pytanie prejudycjalne, należy, po pierwsze, przyjąć do wiadomości stwierdzenie tego sądu dotyczące zgodności § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB z dyrektywą SOOŚ – kwestia, którą w każdym razie sąd ten będzie musiał dokładnie zbadać w postępowaniu głównym oraz, po drugie, skupić się na tym, że problem przedstawiony przez sąd odsyłający najprawdopodobniej wynika z łącznego zastosowania dwóch omawianych przepisów, tj. § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 oraz § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB.

2. Paragraf 214 ust. 2a pkt 1 BauGB (dotyczący utrzymania w mocy planów)

46. Zdaniem sądu odsyłającego w okolicznościach sprawy toczącej się przed tym sądem pierwszy warunek jakościowy przewidziany w § 13a ust. 1 zdanie pierwsze BauGB nie został spełniony, ponieważ zakwestionowany plan dotyczył środków zagospodarowania zewnętrznego, a nie tylko wewnętrznego. Ta ocena sądu odsyłającego sprawia, że pytanie prejudycjalne jest zasadne.

47. Zresztą gdyby rzeczywiście chodziło o plan rozwoju wewnętrznego, to procedura przyśpieszona byłaby słusznie zastosowana i nie byłoby zasadniczo żadnego problemu.

48. Jeżeli ponadto zgodzimy się ze stwierdzeniem sądu odsyłającego, że § 13a ust. 1 BauGB jest zgodny z dyrektywą SOOŚ, to powstanie problem skuteczności tej dyrektywy w przypadku zastosowania § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB i błędnej oceny wymogu określonego w § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB.

17 — Wyżej wymieniony, zob. pkt 46, 47. Zobacz również wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-332/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 77–81.

18 — To znaczy „wartości i wrażliwości obszaru potencjalnie zagrożonego”.

49. Z akt przedstawionych Trybunałowi wynika bowiem, że konsekwencją § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB, dotyczącego utrzymania w mocy planów, jest to, iż plany, co do których powinna była zostać przeprowadzona ocena wpływu na środowisko naturalne, pozostają w mocy, chociaż zostały opracowane bez takiej oceny.

50. Należy w związku z tym stwierdzić, że system niemiecki całkowicie pozbawia skuteczności art. 3 ust. 1 dyrektywy SOOŚ, który wymaga, aby plany te podlegały ocenie pod względem wpływu na środowisko naturalne.

51. Dla zapewnienia skuteczności przepisów dyrektywy SOOŚ państwa członkowskie powinny bowiem zagwarantować, między innymi, aby w odniesieniu do wszystkich planów i programów, co do których nie można wykluczyć, że będą one miały wpływ na środowisko naturalne, było prowadzone odpowiednie badanie tego wpływu. Moim zdaniem takie ryzyko istnieje w sprawie przed sądem odsyłającym, a prawo niemieckie, jak to wyjaśniam w niniejszej opinii, nie daje takiej gwarancji.

52. Plan, który nie spełnia wymogów przewidzianych w § 13a BauGB, nie jest bowiem planem, który dla celów dyrektywy SOOŚ potencjalnie nie może wywrzeć wpływu na środowisko. Zgodnie z przywołaną dyrektywą dla takiego planu należało sporządzić ocenę wpływu na środowisko. Tymczasem, w myśl prawa niemieckiego, nie stanie się tak właśnie dlatego, że § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB nie przewiduje sankcji prawnej za tego rodzaju nieprawidłowość.

53. Z tego względu stosowanie przez gminę § 13a BauGB nie podlega kontroli sądowej.

54. W postępowaniu głównym sąd nie ma bowiem żadnej możliwości zawieszenia postępowania (na przykład w celu umożliwienia dokonania oceny wpływu na środowisko naturalne) lub doprowadzenia w inny sposób do tego, by naprawić uchybienie obowiązkowi sporządzenia oceny wpływu na środowisko. Stąd pytanie prejudycjalne sądu odsyłającego.

55. W braku tego rodzaju możliwości kontroli sądowej brak jest gwarancji, że gmina, w ramach swojego uznania, w każdej sytuacji będzie przestrzegała właśnie wymogów przewidzianych w załączniku II do dyrektywy SOOŚ, które niemiecki ustawodawca miał zamiar uwzględnić, wprowadzając pojęcie rozwoju wewnętrznego.

56. Należy zatem zauważyć, że stosowanie § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB podważa stosowanie art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze dyrektywy SOOŚ, uniemożliwiając jakąkolwiek sankcję za przekroczenie przez organy krajowe zakresu uznania przyznanego im na mocy tej dyrektywy.

3. W przedmiocie naruszenia zasad skuteczności, lojalnej współpracy i skutecznej ochrony sądowej

57. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a w szczególności niedawny wyrok w sprawie *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*¹⁹, wydany po dacie postanowienia odsyłającego, potwierdza wniosek, jaki przedstawiłem w pkt 50 i 56 niniejszej opinii.

58. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika bowiem obecnie (por. pkt 44 przywołanego wyroku), „że w przypadku kiedy »plan« lub »program« należało przed jego przyjęciem poddać ocenie wpływu na środowisko zgodnie z wymogami dyrektywy [SOOŚ], właściwe organy są zobowiązane do przyjęcia *wszelkich środków* ogólnych lub szczególnych *w celu usunięcia braku takiej oceny* (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie *Wells*²⁰, pkt 68)” (podkreślenie moje).

19 — Wyżej wymieniony, pkt 44–47. Zobacz echa w doktrynie: H. De Waele, *Jurisprudentie bestuursrecht*, 2012, n° 99; F. Gazin, Directive, *Europe* 2012, avril comm., n° 4, s. 14; I. Koufaki, Stratigiki ektimisi epiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon, *Nomiko Vima*, 2012, s. 461–462; i M. Aubert, E. Broussy, F. Donna i in., *Chronique de jurisprudence de la CJUE – Maintien provisoire d’une norme nationale incompatible avec le droit de l’Union, L’actualité juridique; droit administratif*, 2012, s. 995–996.

20 — Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02, Rec. s. I-723.

59. W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne czytamy dalej w pkt 45, że »[t]ego rodzaju obowiązek *ciąży również na sądach krajowych*, do których wpływają skargi dotyczące takiego krajowego aktu prawnego. Należy przypomnieć w tym względzie, że przepisy proceduralne znajdujące zastosowanie do tego rodzaju skarg, które mogą być wniesione przeciwko takim »planom« i »programom«, należą do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i że *nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw nadanych w ramach porządku prawnego Unii* (zasada skuteczności) (zob. ww. wyrok w sprawie Wells, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo)» (podkreślenie moje).

60. W konsekwencji zgodnie z pkt 46 ww. wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne „sądy, do których wpłynęły skargi w tym zakresie, winny przyjąć na podstawie swojego prawa krajowego środki zmierzające do *zawieszenia lub uchylecia »planu« lub »programu« przyjętego z naruszeniem obowiązku dokonania oceny jego wpływu na środowisko* (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Wells, pkt 65)» (podkreślenie moje).

61. Wreszcie w pkt 47 wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne Trybunał orzekł, że „[p]odstawowy cel dyrektywy [SOOŚ] zostałby bowiem podważony, gdyby sądy krajowe, do których wpłynęłaby skarga w tym zakresie, nie podjęły w związku z taką skargą oraz w granicach autonomii proceduralnej środków przewidzianych prawem, *właściwych w celu zapobieżenia, by tego rodzaju plan lub program, w tym przedsięwzięcia, które miałyby być zrealizowane w ramach takiego programu, mogły być wykonane bez dokonania oceny wpływu na środowisko naturalne*” (podkreślenie moje).

62. Nie ulega zatem wątpliwości, że gdy dyrektywa wymaga dokonania oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko, a ocena ta – jak w sprawie przed sądem odsyłającym – nie została dokonana, powinna istnieć prawna możliwość, aby zapobiec wdrożeniu zakwestionowanego planu.

63. Ponadto w wyżej wymienionym wyroku w sprawie Wells, w szczególności w pkt 66, Trybunał orzekł, że państwo członkowskie jest obowiązane naprawić wszelkie szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem zaniechanie sporządzenia oceny wpływu na środowisko²¹.

64. Dodałbym również, jak to podkreślił Trybunał w wyroku w sprawie Alassini i in.²², że „wymogi równoważności i skuteczności wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii”.

65. Z uwagi na to, że dyrektywa SOOŚ została pozbawiona skuteczności przez dotyczące utrzymania w mocy planów obarczonych wadami przepisy krajowe, takie jak te w postępowaniu głównym, to – jak wynika jasno z orzecznictwa Trybunału powołanego w pkt 57–64 niniejszej opinii – została naruszona zasada skuteczności.

66. Zgodnie bowiem z tym, co zostało powiedziane powyżej, z akt przedstawionych Trybunałowi wynika, że § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB w praktyce uniemożliwia wykonywanie uprawnień przyznanych w ramach porządku prawnego Unii.

21 — Zobacz pkt 66 tego wyroku. Zobacz również sprawa C-420/11 Leth aktualnie zawisła przed Trybunałem, dotycząca zasadniczo kwestii, czy zupełny brak oceny wpływu na środowisko naturalne może być podstawą roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu. Zobacz opinia rzecznika generalnego J. Kokott w tej sprawie.

22 — Wyrok z dnia 18 marca 2010 r. w sprawach połączonych od C-317/08 do C-320/08, Zb.Orz. s. I-2213, pkt 49.

67. Nie zapominając, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię Europejską jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii, również z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji, jako organ państwa członkowskiego, ma obowiązek wynikający z zasady lojalnej współpracy ustanowionej w tym artykule stosować w całości prawo Unii mające bezpośrednie zastosowanie i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak późniejszego od normy wynikającej z prawa Unii²³.

68. W niniejszej sprawie należy również mieć na uwadze fakt, że Trybunał orzekł, iż sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii byłyby wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności prawa Unii poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów prawnych stojących na przeszkodzie pełnej skuteczności prawa Unii²⁴.

69. Sądy krajowe w ramach rozpoznawania skargi dotyczącej nieprawidłowości lub zaniechania w zakresie oceny wpływu na środowisko powinny zatem mieć możliwość stosowania, w granicach autonomii proceduralnej, środków właściwych, aby zapobiec wdrożeniu projektu w przypadku braku wymaganej przez dyrektywę SOOŚ oceny wpływu na środowisko²⁵. Podobnie w ramach postępowania administracyjnego, które co do zasady nie przewiduje oceny wpływu na środowisko, należy sporządzić a posteriori każdą ocenę, która została pominięta w toku wcześniejszych postępowań wymaganych dla zatwierdzenia całego projektu²⁶.

70. Ostatni element, ale nie mniej istotny, czyli zasada skutecznej ochrony sądowej, stanowi jedną z zasad ogólnych prawa Unii²⁷, wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.²⁸. Powyższa ogólna zasada prawa Unii jest dziś wyrażona w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²⁹.

71. Jest oczywiste, że przepisy krajowe takie, jak te w postępowaniu głównym, nie respektują tej ogólnej zasady.

4. Uwagi końcowe

72. W miejsce uwag końcowych zajmę się teraz argumentami gminy M i rządu niemieckiego.

23 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629, pkt 16, 21; z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. s. I-2433, pkt 19.

24 — Zobacz w szczególności ww. wyroki: w sprawie Simmenthal, pkt 22, 23; w sprawie Factortame, pkt 20.

25 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, jak również opinia rzecznika generalnego J. Kokott w ww. sprawie Leth, pkt 39.

26 — Wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., Zb.Orz. s. I-1753, pkt 37, oraz opinia rzecznika generalnego J. Kokott w ww. sprawie Leth, pkt 39.

27 — Zobacz zwłaszcza wyroki: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 18; z dnia 15 października 1987 r. w sprawie C-222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 14; z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-226/99 Siples, Rec. s. I-277, pkt 17.

28 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Heylens i in., pkt 14; wyrok z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Oleificio Borelli przeciwko Komisji, Rec. s. I-6313, pkt 14.

29 — Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 30, 31; postanowienie z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-457/09 Chartry, Zb.Orz. s. I-819, pkt 25, jak również wyrok z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-69/10 Samba Diouf, Zb.Orz. s. I-7151, pkt 49. Zobacz także wyrok z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie C-199/11 Otis i in., pkt 46 i nast.

73. Przede wszystkim wydaje mi się, że uwagi gminy M mają zasadniczo na celu bagatelizowanie możliwych przypadków zastosowania § 214 BauGB w przypadku błędnej oceny wymogów przewidzianych w § 13a ust. 1 BauGB.

74. Gmina M próbuje zasadniczo wykazać, że § 214 BauGB ma zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy błąd w ocenie pojęcia rozwoju wewnętrznego określonego w § 13a ust. 1 BauGB jest obiektywnie nieprawdopodobny lub gdy był popełniony z rozmysłem albo gdy nie została nawet przeprowadzona jakakolwiek ocena wymogów stosowania procedury przyspieszonej.

75. Zdaniem M w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z taką sytuacją, ponieważ błąd nie został popełniony umyślnie, a nawet gmina nie miała świadomości, że go popełnia, a także ponieważ błąd ten był zupełnie marginalny i pozbawiony znaczenia. Taki sam argument można również znaleźć, w takiej lub innej postaci, w uwagach rządu niemieckiego.

76. Rząd niemiecki utrzymuje bowiem, że zastosowanie § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB jest sporadyczne, przede wszystkim dlatego, że gminy niemieckie są obowiązane do stosowania prawa, a także dlatego, że w niemieckim prawie budowlanym istnieją inne ogólne przepisy programowe ograniczające zastosowanie procedury przyspieszonej.

77. Wystarczy zauważyć, że argument ten jest nieskuteczny w niniejszej sprawie³⁰. Zresztą podkreślana przez rząd niemiecki okoliczność, jakoby możliwe było ograniczenie sytuacji, w których § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB pozwala na utrzymanie w mocy planu zagospodarowania rozwoju wewnętrznego, w żadnym wypadku nie jest wystarczająca dla zapewnienia zgodności z art. 3 ust. 5 dyrektywy SOOS.

78. Rząd niemiecki dodaje, że błąd dotyczący spełnienia warunku jakościowego przewidzianego w § 13a ust. 1 BauGB musi być „oczywisty i istotny” oraz że nie wystąpił „poważny uszczerbek” dla interesów środowiska ani obejście wymogów przewidzianych w tym § 13a³¹, „że należy przeciwdziałać nietrwałości planów urbanistycznych za cenę błędów”³². Rząd niemiecki twierdzi, że § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB nie dotyczy wszystkich naruszeń. Przepis ten nie miałby zastosowania: a) w przypadku gdyby w konkretnej sytuacji nie chodziło w zupełności o plan dotyczący rozwoju wewnętrznego³³; b) gdyby nie istniała nawet jedna ocena stanu faktycznego z perspektywy rozwoju wewnętrznego³⁴; c) w przypadku wyjścia poza zrozumiałe niejasności i wątpliwości³⁵; d) w przypadku wyjścia poza obszar wewnętrzny w sposób nieznaczny w sensie powierzchni³⁶; lub e) w przypadku obszarów, które nie są położone na granicy pomiędzy sektorem zewnętrznym a sektorem wewnętrznym³⁷.

79. Należy stwierdzić, że przy pomocy całej powyższej argumentacji rząd niemiecki stara się wykazać, że z wyjątkiem oczywistej winy, błędu popełnionego rozmyslnie lub naruszenia podstawowych zasad, § 214 ust. 2a pkt 1 BauGB nie będzie miał zastosowania.

80. Ta wykładnia § 214 BauGB nie należy do kompetencji Trybunału, lecz sądu odsyłającego, który tymczasem nie daje żadnej wskazówki pozwalającej stwierdzić, że ją podziela. W tym stanie rzeczy, nawet gdyby wykładnia gminy M i rządu niemieckiego była prawidłowa, to ich argumentacja jest nietrafna, ponieważ pytanie prejudycjalne dotyczy wszelkiego rodzaju błędów, które mogą być objęte zakresem stosowania § 214 BauGB.

30 — Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-327/00 Santex, Rec. s. I-1877, pkt 57 i nast.

31 — Zobacz pkt 31 uwag rządu niemieckiego.

32 — Ibidem, pkt 43.

33 — Ibidem, pkt 45.

34 — Ibidem, pkt 48.

35 — Ibidem, pkt 49.

36 — Ibidem.

37 — Ibidem, pkt 50.

81. Jest w każdym razie oczywiste, że § 214 BauGB ma zastosowanie wówczas, gdy określony w § 13a ust. 1 zdanie drugie pkt 1 BauGB warunek jakościowy został oceniony nieprawidłowo. Zdaniem sądu odsyłającego w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym w planie zawarte są uregulowania dotyczące rozwoju zewnętrznego, co podważa samo istnienie planu zagospodarowania rozwoju wewnętrznego, od którego zależy możliwość stosowania procedury przyśpieszonej.

82. Rząd niemiecki twierdzi również³⁸, że plan zagospodarowania rozwoju wewnętrznego jest planem, który określa „sposób wykorzystania niewielkich obszarów na poziomie lokalnym”. Miałby on zatem spełniać jednocześnie główny wymóg przewidziany w art. 3 ust. 3 dyrektywy SOOŚ. Rząd niemiecki podkreśla, że z uwagi na przyczyny wyłączenia przewidziane § 13a ust. 1 zdania czwarte i piąte BauGB siłą rzeczy nie może chodzić o plany w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy SOOŚ, które prawodawca unijny uznał co do zasady za objęte obowiązkiem oceny wpływu na środowisko. Nawet jeżeli to spostrzeżenie jest słuszne, to w żadnym stopniu nie przeczy ono wnioskowi, do których doszedłem w odniesieniu do § 214 BauGB. To samo dotyczy spostrzeżeń rządu niemieckiego zawartych w pkt 74–81 jego uwag na piśmie, ponieważ problemem – przynajmniej w niniejszej sprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości³⁹ – nie jest zgodność § 13a BauGB z dyrektywą SOOŚ, lecz zgodność łącznego zastosowania § 13a i § 214 BauGB z tą dyrektywą.

83. Prawdą jest także⁴⁰, że nie każde naruszenie warunku jakościowego przewidzianego w § 13a BauGB wywiera zawsze znaczący wpływ na środowisko naturalne, ale nie zmienia to faktu, iż nie jest to już w istocie plan zagospodarowania rozwoju wewnętrznego.

84. Jest również prawdą – jak twierdzi rząd niemiecki⁴¹ – że § 214 BauGB w żaden sposób nie wpływa na to, że błędy w ocenie dotyczące progu powierzchni skutkują nieważnością, jednakże należy ponownie zauważyć, że nie w tym leży problem⁴², ale w tym, iż niespełnienie podstawowego warunku jakościowego nie skutkuje nieważnością, przy czym sam rząd niemiecki wskazał na ten brak sankcji prawnej w pkt 88 swoich uwag.

85. Rząd niemiecki twierdzi wreszcie, że „prawo Unii nie wymaga, aby uchybienie proceduralne bezwzględnie skutkowało nieważnością obarczonej nim czynności prawnej, lecz że prawo to traktuje ostateczny charakter aktów administracyjnych i leżącą u jego podstaw dbałość o pewność prawa jako ogólne zasady prawa”⁴³.

86. Chociaż prawo Unii rzeczywiście nie wymaga określonego rodzaju sankcji prawnej, to nie może ono przyzwalać, aby dyrektywa była pozbawiona skuteczności. Jeżeli skutkiem prawnym przekroczenia przez państwo członkowskie zakresu uznania, jaki pozostawia mu dyrektywa, nie musi być koniecznie nieważność aktu prawnego, w którym konkretyzuje się to przekroczenie, to skutkiem powinno być przynajmniej to, że taki akt prawny nie może podlegać wykonaniu lub wdrożeniu (może to być na przykład zawieszenie lub warunek zawieszający odnoszący się do planu lub, w niniejszej sprawie, przepis proceduralny umożliwiający dokonanie oceny wpływu na środowisko dopiero w toku postępowania sądowego).

38 — Ibidem, pkt 73.

39 — Zobacz pkt 45 niniejszej opinii.

40 — Zobacz pkt 83 uwag rządu niemieckiego.

41 — W pkt 87 swoich uwag.

42 — Zobacz ten sam argument w pkt 90 uwag.

43 — Ibidem, pkt 100. Rząd niemiecki odwołuje się do następującego orzecznictwa – wyroki: z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, Rec. s. I-837, pkt 24; z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-2/06 Kempter, Zb.Orz. s. I-411, pkt 37.

87. Mając na względzie całość powyższych rozważań, jestem zdania, że całkowite wykluczenie ochrony i kontroli sądowej w przypadkach niezgodnego z prawem zaniechania dokonania oceny wpływu na środowisko naturalne – takie jak to w niniejszej sprawie – pozbawia skuteczności dyrektywę SOOŚ⁴⁴, narusza zasadę skuteczności procedur krajowych zapewniających ochronę praw obywatelskich, jak również zasadę skutecznej ochrony sądowej, oraz jest sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy, zgodnie z którą państwa członkowskie obowiązane są usuwać niezgodne z prawem skutki naruszenia prawa Unii⁴⁵.

IV – Wnioski

88. W konsekwencji na pytanie przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg należy udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 3 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, jak również zasady skuteczności, lojalnej współpracy i skutecznej ochrony sądowej sprzeciwiają się uregulowaniom państwa członkowskiego – takim jak te w postępowaniu głównym – zgodnie z którymi w przypadku naruszenia wymogu nałożonego na podstawie normy stanowiącej transpozycję tej dyrektywy, poprzez umożliwienie przyjęcia szczególnego rodzaju planu zagospodarowania przestrzennego bez dokonania uprzedniej oceny wpływu na środowisko naturalne, nie przysługuje roszczenie o ochronę sądową, ponieważ uregulowania te nie przewidują żadnego wpływu takiego naruszenia na ważność powyższego planu zagospodarowania.

44 — Zobacz w szczególności pkt 36 niniejszej opinii i przytoczone w niej orzecznictwo.

45 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Wells, pkt 64.