

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 29. listopadu 2007¹

I – Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí², v jejím původním znění (dále jen „směrnice“). Jedná se o opatření na letišti Lutych-Bierset, která mají podpořit jeho využívání pro leteckou nákladní dopravu a dosáhnout zvýšení počtu nočních letů. Podstatou otázky je, za jakých podmínek vyžadují změny v infrastruktuře letiště posouzení vlivů na životní prostředí, zejména zda přitom musí být zohledněno plánované zvýšení letecké dopravy.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.

II – Právní rámec

2. V článku 1 směrnice je definován její předmět, jakož i některé pojmy:

„1. Tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

2. Pro účely této směrnice se rozumí:

„záměrem“

– provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,

- jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin; povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů.

„oznamovatelem“

Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

žadatel o povolení soukromého záměru nebo orgán veřejné moci, který dá podnět k záměru;

4. Článek 3 popisuje předmět posuzování vlivů na životní prostředí:

„povolením“

rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě a v souladu s články 4 až 11 přímé a nepřímé vlivy záměru na tyto faktory:

3. [...]“

- člověka, faunu a flóru,

3. Článek 2 odst. 1 stanoví cíl směrnice :

- půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu,

„1. Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby ještě před vydáním

- vzájemné působení mezi faktory uvedenými v první a druhé odrážce,

– hmotné statky a kulturní dědictví.“

s hlavní^[2] rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více.

5. Článek 4 definuje, které záměry je třeba posoudit:

[...]

„1. S výhradou čl. 2 odst. 3 podléhají záměry kategorií uvedených v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

^[2] Pro účely této směrnice se „letišťem“ rozumí letiště, která odpovídají definici v Chicagské úmluvě z roku 1944 zřizující Mezinárodní organizaci pro civilní leteckou dopravu (Příloha 14).“

2. Záměry z kategorií uvedených v příloze II podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje.

Za tím účelem mohou členské státy mimo jiné upřesnit určité druhy záměrů, u nichž je třeba provádět posouzení, nebo mohou stanovit kritéria nebo prahové hodnoty umožňující určit, které ze záměrů z kategorií uvedených v příloze II musí podléhat posouzení v souladu s články 5 až 10.“

7. Příloha 14 Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví obsahuje standardy pro celou oblast, ve které se letadla pohybují při rozjezdu a přistávání, tj. rozjezdové a přistávací dráhy, rolovací dráhy a vzdušný prostor na letišti. Upraveny jsou rovněž signály pro použití letiště letadly.

8. Bod 10 písm. d) přílohy II uvádí mimo jiné malá letiště:

6. Letiště jsou uvedena v bodě 7 přílohy I:

„Výstavba dálnic, rychlostních silnic ^[1] a dálkových železničních tratí a letišť

„Výstavba silnic, přístavů, včetně rybářských přístavů, a letišť (záměry neuvedené v příloze I).“

9. Změny záměrů jsou upraveny bodem 12 přílohy II:

rysům konkrétního záměru nebo určitého druhu záměrů a složek životního prostředí, které by mohly být zasaženy;

„Změny rozvojových záměrů uvedených v příloze I a záměrů v příloze I, které jsou určeny výhradně nebo hlavně k rozvoji a testování nových metod nebo výrobků, a které nejsou používány déle než jeden rok.“

- b) členské státy považují za odůvodněné požadovat po oznamovateli, aby tyto informace shromáždil, mimo jiné s ohledem na současné poznatky a metody posuzování.

10. Článek 5 stanoví, které informace je třeba v rámci posuzování vlivů na životní prostředí poskytnout:

2. Informace, které má oznamovatel poskytnout v souladu s odstavcem 1, musí zahrnovat alespoň:

„1. V případě záměrů, které podle článku 4 musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s články 5 až 10, přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění, aby oznamovatel poskytl ve vhodné formě informace upřesněné v příloze III, pokud:

- popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu,
- popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů a je-li to možné je i k jejich nápravě,

a) členské státy považují tyto informace za důležité v dané fázi povoloovacího řízení a vzhledem ke zvláštním

- údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí,

- všeobecně srozumitelné shrnutí informací uvedených v první, druhé a třetí odrážce. a půdy, hluk, vibrace, světlo, teplo, záření atd.) vznikajících provozem navrhovaného záměru.

3. [...]“

[...]

11. Informace podle čl. 5 odst. 1 jsou upřesněny v příloze III:

4. Popis^[1] možných významných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí vyplývajících z:

„1. Popis záměru zahrnující zejména:

- popis fyzikálních charakteristik celého záměru a požadavky na využívání půdy během výstavby a provozu,
- existence záměru jako celku,
- popis hlavních charakteristik výrobních procesů, například druhu a množství použitých materiálů,
- využívání přírodních zdrojů,
- odhad typu a množství předpokládaného odpadu a emisí (znečištění vody, ovzduší
- emise znečišťujících látek, vzniku rušivých vlivů a zneškodňování odpadu;

a oznamovatelem vypracovaný popis předpo-
 vědních metod použitých k posouzení vlivů
 na životní prostředí.

[...]

[¹] Popis by měl zahrnovat přímé a jakékoliv nepřímé, sekun-
 dární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé,
 stálé a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru.“

12. Podle údajů předkládajícího soudu byla
 směrnice ve velkém rozsahu doslovně prove-
 dena do rozhodného vnitrostátního práva.

III – Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

13. Původní řízení se týká žaloby, kterou
 podali obyvatelé žijící v blízkosti letiště
 Lutych-Bierset v Belgii. Toto letiště disponuje
 již delší dobu přistávací dráhou, jejíž délka
 výrazně překračuje 2 100 metrů. Po vypracov-
 ání hospodářského posudku třetí osobou se
 Valonský region rozhodl, že zde bude provo-
 zována nepřetržitá letecká nákladní doprava.

14. Valonský region a Société de dévelop-
 pement et de promotion de l'aéroport de Liège-
 Bierset (společnost pro rozvoj a podporu
 letiště Lutych-Bierset, dále jen „SAB“)

uzavřely dohody s podnikateli v oblasti
 letecké nákladní dopravy. Pokud jde o první
 dohodu se společností Cargo Airlines Ltd
 (dále jen „CAL“), Soudní dvůr neobdržel
 další údaje. Dohoda uzavřená dne 26. února
 1996 (dále jen „dohoda“) s expresní kurýrní
 společností TNT (dále jen „TNT“) však byla
 popsána podrobně.

15. Obyvatelé žijící v blízkosti letiště uvádějí,
 že tato dohoda mimo jiné stanoví následující:

- hlavní dráha (23L/05R) letiště bude plně
 v provozu v celé své délce a bude vyba-
 vena přistávacím systémem,
- paralelní přistávací dráha (23R) bude
 vybavena nejpозději do 1. března 1996,
- paralelní dráha 23L/05R bude rozšířena
 na 45 metrů a bude splňovat normy pro
 manévrování letounu Airbus 300,
- dráha 23ML bude vybavena dvěma
 doplňkovými rychlými výjezdy a věž
 A.T.C. (Air Traffic Control Tower) bude
 přemístěna,

- nový parkovací prostor o rozloze 18 ha bude umístěn přímo naproti hlavnímu zařízení pro třídění společnosti TNT,

17. Obyvatelé žijící v blízkosti letiště si stěžují na neúměrné obtěžování hlukem, převážně v noci, a na jeho následky na spánek a zdraví. Domáhají se z titulu občanskoprávní odpovědnosti náhrady škody, která jim vznikla využíváním infrastruktur uvedených v dohodě ze dne 26. února 1996, jakož i zákazu využívání těchto infrastruktur.

- parkovací plocha bude rozšířena směrem k hangáru pro údržbu letadel s napojením na nový rychlý výjezd,

- bude postavena kontrolní věž, sklad paliva s minimálním skladovacím objemem milion litrů bude zachován s tím, že TNT je oprávněna požadovat zvětšení jeho objemu,

18. Uvádějí, že před udělením stavebního povolení a provozní licence, které jsou nezbytné pro provedení prací stanovených v dohodě ze dne 26. února 1996, nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Neposouzení vlivů na životní prostředí způsobuje protiprávnost povolení nezbytných pro splnění této dohody, a tedy současně protiprávnost infrastruktur, které jsou uvedeny v těchto povoleních, a protiprávnost jejich využívání.

- letiště bude otevřeno 24 hodin denně, 365 dnů v roce a bude k dispozici odpovídající zdroj napětí pro účely činnosti TNT (přibližně 2 000 ampérů), posílený o rezervu umožňující zajistit nepřetržitou dodávku energie, což vyžaduje povolení k výstavbě dvou rozvaděčů vysokého napětí 15 kV.

16. První noční lety byly uskutečněny v roce 1996 společností CAL. Společnost TNT zahájila své noční lety v březnu 1998.

19. *Tribunal de première Instance* (soud prvního stupně) v Lutychu žalobě částečně vyhověl; ve druhém stupni ji *Cour d'appel* (odvolací soud) v Lutychu zamítl. *Cour d'appel* mimo jiné uvedl, že směrnice se týká a definuje pojem „letiště“ ve vztahu k délce jeho dráhy, a nikoli ve vztahu k zařízení nacházejícímu se vedle dráhy, jako jsou hangáry nebo kontrolní věž. Dráha však nebyla podstatně změněna. Krom toho se

příloha I směrnice týká „výstavby“ letiště a příloha II se týká změny záměru podle přílohy I, tj. změny výstavby.

20. Kasačním opravným prostředkem napadají obyvatelé žijící v blízkosti letiště výklad pojmu „záměr“, který provedl *Cour d'appel*.

21. *Cour de Cassation* tedy předkládá Soudnímu dvoru v rámci řízení o rozhodnutí o předběžné otázce následující otázky:

„1. Představuje dohoda mezi orgány veřejné moci a soukromým podnikem, na jejímž základě se má tento podnik usadit na letišti s dráhou delší než 2 100 metrů, zahrnující přesný popis prací v oblasti infrastruktury, které budou uskutečněny v souvislosti s úpravou dráhy, aniž by však tato dráha byla prodloužena, a s výstavbou kontrolní věže za účelem umožnění letu velkých dopravních letadel 24 hodin denně a 365 dní v roce, a která předpokládá provozování jak nočních, tak denních letů od doby zahájení činnosti tohoto podniku, záměr ve smyslu směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění použitelném před její změnou provedenou směrnicí Rady 97/11/EHS ze dne 3. března 1997?

2. Odpovídají změny infrastruktury stávajícího letiště za účelem jeho přizpůsobení zamýšlenému zvýšení počtu nočních a denních letů bez prodloužení dráhy pojmu ‚záměr‘, u kterého je stanovena povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu článků 1, 2 a 4 směrnice 85/337, ve znění použitelném před její změnou provedenou směrnicí 97/11?

3. I když zamýšlené rozšíření činnosti letiště není přímo uvedeno v přílohách směrnice 85/337, musí členský stát nicméně toto rozšíření vzít v úvahu, přezkoumává-li potenciální vliv změn infrastruktury tohoto letiště na životní prostředí za účelem povolení tohoto rozšíření?“

22. Písemné části řízení a jednání se účastnili na podporu obyvatel žijících v blízkosti letiště účastníci řízení Abraham a další, Beaujean a další, jakož i Descamps a další s různými argumenty, stejně jako odpůrci v řízení o kasačním opravném prostředku SAB a TNT, členské státy Belgie a Česká republika a Komise.

IV – Právní posouzení

povahy, rozsahu nebo umístění, posouzení z hlediska jejich vlivů³.

23. Podle čl. 4 odst. 1 a bodu 7 přílohy I směrnice je pro povolení výstavby letišť s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více nezbytné provedení posouzení vlivů na životní prostředí.

24. Změny takových záměrů, popř. výstavba jiných letišť, nepodléhají povinné posouzení podle čl. 4 odst. 2 a bodu 10, resp. bodu 12 přílohy II směrnice, nýbrž pouze tehdy, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje. Za tím účelem mohou členské státy mimo jiné stanovit určité druhy záměrů, u nichž je třeba provádět posouzení, nebo mohou stanovit kritéria nebo prahové hodnoty umožňující určit, které ze záměrů z kategorií uvedených v příloze II musí podléhat posouzení.

25. Podle ustálené judikatury přiznává čl. 4 odst. 2 směrnice členským státům prostor pro uvážení, který je omezen povinností stanovenou v čl. 2 odst. 1 směrnice, podrobit záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své

26. Otázky *Cour de cassation* se v tomto rámci týkají jednak významu dohody o přizpůsobení letiště požadavkům letecké nákladní dopravy, a jednak toho, zda změny letiště, které se netýkají dráhy, mohou být považovány za záměr, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, a zda při posouzení vlivů na životní prostředí musí být zohledněny činnosti letiště.

27. Jelikož výklad a použití směrnice se musí řídit cílem stanoveným v čl. 2 odst. 1, podle kterého záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, jsou před vydáním povolení předmětem posouzení z hlediska jejich vlivů⁴, nabízí se odpovědět na otázky v opačném pořadí.

3 — Rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 50), ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, Recueil, s. I-5901, bod 64), ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko (C-117/02, Recueil, s. I-5517, bod 82), ze dne 2. června 2005, Komise v. Itálie (C-83/03, Sb. rozh. s. I-4747, bod 19), a ze dne 8. září 2005, Komise v. Španělsko (C-121/03, Sb. rozh. s. I-7569, bod 87).

4 — Rozsudek ze dne 23. listopadu 2006, Komise v. Itálie (C-486/04, Sb. rozh. s. I-11025, bod 36). Viz rovněž rozsudky uvedené v poznámce pod čarou 3.

28. Nejdříve tedy v bodě A posoudím, zda činnosti letiště, popř. jejich rozšíření, musí být při posouzení jejich vlivů na životní prostředí zohledněny. Ve světle odpovědi na tuto otázku bude poté v bodě B přezkoumána druhá otázka, do jaké míry musí být změny na letišti považovány za záměr, který podléhá ve smyslu směrnice posouzení. Konečně se budu v bodě C zabývat první otázkou, která se týká jedné zvláštnosti sporných opatření. Tato opatření totiž byla stanovena nejprve v dohodě. Vzniká tak otázka, jak je třeba kvalifikovat dohodu v systému posuzování podle směrnice, zejména zda dohodnutá opatření musela případně podléhat posouzení svých vlivů na životní prostředí.

A – Ke třetí předběžné otázce

29. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je podle směrnice letecká doprava na letišti, popř. její nárůst, součástí vlivů na životní prostředí, které je třeba zohlednit. Podnětem pro tuto otázku je argument, že změny v infrastruktuře letiště Lutych-Bierset vedly k rozšíření činností na tomto letišti.

30. Pochybnosti *Cour de Cassation* se zakládají na skutečnosti, že rozšíření činností letiště není ve směrnici výslovně zmíněno. Z ustanovení směrnice však jednoznačně vyplývá, že musí být zohledněno.

31. Podle článku 3 směrnice se totiž posuzování vlivů na životní prostředí vztahuje na přímé a nepřímé vlivy záměru. Ustanovení o informacích, které musí oznamovatel poskytnout podle čl. 5 odst. 1 směrnice, nasvědčují tomu, že pojem „nepřímé vlivy“ je třeba vykládat široce a že zahrnuje zejména rovněž vlivy provozu záměru. Poznámka k bodu 4 přílohy III tak stanoví, že by popis vlivů měl zahrnovat přímé a jakékoliv nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, stále a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru. Podle bodu 1 třetí odrážky přílohy III zahrnují vlivy zejména odhad typu a množství předpokládaného odpadu a emisí vznikajících *provozem* navrhovaného záměru, tj. z činností, které se tam uskutečňují.

32. Informace podle čl. 5 odst. 1 a přílohy III směrnice jsou sice nezbytné pouze tehdy,

pokud mají členské státy za to, že jsou relevantní a že mohou být po oznamovateli požadovány. Prostor pro uvážení přiznaný členskými státním však není neomezený⁵.

B – Ke druhé předběžné otázce

33. V případě letiště je významný plánovaný provoz podle jeho druhu a rozsahu, jakož i vlivy na životní prostředí, které z toho vyplývají. Od oznamovatele se zpravidla rovněž očekává, že tyto informace poskytne. Neposkytnutí informací o provozu letiště, popř. o vlivech zvýšeného provozu letiště, by tak bylo v rozporu se směrnicí.

36. Druhá otázka směřuje k určení, zda změny v infrastruktuře stávajícího letiště vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, pokud nezahrnují prodloužení rozjezdové a přistávací dráhy. Jedná se tedy o to, na základě kterých kritérií je třeba rozhodnout, zda změny v infrastruktuře letiště vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí.

K výstavbě letiště podle bodu 7 přílohy I směrnice

34. Informace o nárůstu plánovaného provozu letiště, které tak musí být poskytnuty, je třeba podle článku 8 směrnice zohlednit v rámci povolovacího řízení.

37. Podle čl. 4 odst. 1 a bodu 7 přílohy I směrnice výstavba letišť s hlavní rozjezdovou a přistávací dráhou o délce 2 100 m nebo více vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí.

35. Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že vlivy změny infrastruktury letiště na životní prostředí ve smyslu směrnice zahrnují takto plánované rozšíření činností letiště.

38. Ačkoli letiště Lutych-Bierset existovalo již před tím, než byla sjednána a provedena dotčená opatření, mají Beaujean a další za to, že se jedná o výstavbu letiště. Plánovaná oprava hlavní dráhy, její vybavení přistávacím systémem a rozšíření paralelní přistávací dráhy na 45 metrů jsou srovnatelné se stavbou nové dráhy. Práce umožnily významný nárůst

⁵ — Rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 37).

objemu nákladů na letišti (o faktor 464 mezi roky 1994 a 1998). Descamps a další zastávají stejný názor a krom toho zdůrazňují, že opatření byla podmínkou pro noční provoz letiště, které bylo předtím využíváno ve dne.

jsou podle cíle směrnice rozhodující, závisejí i na jiných okolnostech.

39. Vodítko pro to, že i přes stávající zařízení může existovat nový záměr, obsahuje rozsudek ke španělskému železničnímu záměru⁶. V tomto rozsudku Soudní dvůr stanovil, že zdvojení existující železniční trati nelze považovat pouze za změnu dřívějšího záměru podle bodu 12 přílohy II směrnice, nýbrž za výstavbu dálkové železniční trati podle bodu 7 přílohy I. V tomto ohledu vycházel z pravděpodobných významných vlivů tohoto záměru na životní prostředí.

41. Délka rozjezdové a přistávací dráhy je směrodatná pro typy letadel, která mohou letiště využívat, a tedy pro možné vlivy jednotlivých rozjezdů a přistávání. Větší letadla potřebují delší dráhy.

42. Počet možných pohybů letadel však vyplývá z jiných prvků infrastruktury, např. vybavení elektronickými podpůrnými systémy pro rozjezdy a přistávání, zařízení pro odbavení letadel, volná parkovací místa, jakož i kapacita vzdušného prostoru.

40. V zásadě lze tuto myšlenku použít pro záměry letišť. Bod 7 přílohy I směrnice sice uvádí jako kritérium vedle pojmu „letišť“ pouze délku rozjezdové a přistávací dráhy, avšak vlivy letiště na životní prostředí, které

43. Intenzita, s jakou je letiště skutečně využíváno, tj. poptávka po leteckých dopravních službách, závisí krom toho na jeho napojení na příslušné trhy poptávky a soutěžní situaci ve vztahu k ostatním srovnatelným poskytovatelům služeb.

44. Za výstavbu letiště však lze chápat pouze opatření, která se týkají alespoň částí plochy. Prvky, které jsou součástí letiště,

6 — Rozsudek ze dne 16. září 2004, Komise v. Španělsko (C-227/01, Sb. rozh. s. I-8253, bod 46 a násl.).

vyplývají zprv z definice obsažené v příloze 14 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, na kterou odkazuje bod 7 přílohy I směrnice.

ohledně jejich vlivů na životní prostředí srovnatelná s novou stavbou.

45. Vzhledem k tomu, že tato právní pravidla neupravují vlivy letišť na životní prostředí, nýbrž jejich bezpečnost, musí tudíž pojem „letišť“ ve smyslu směrnice zahrnovat rovněž zařízení významná pro životní prostředí, která sice nejsou upravena v příloze 14 Úmluvy, avšak neodlučně souvisí se základními prvky, které jsou zde definovány. V tomto ohledu by bylo možné zejména zohlednit budovy pro odbavení cestujících a nákladu.

48. Jako opatření provedená na stávajících letištích, která musí být považována za výstavbu letiště, tak přicházejí do úvahy zejména výrazná prodloužení drah, která umožňují využívat letiště pro typy letadel s podstatně významnějšími vlivy na životní prostředí, nebo nová orientace drah, která vede k jiným leteckým trasám při rozjezdu a přistávání.

46. Naproti tomu není třeba do letiště zahrnout zařízení, která sice mají k letecké dopravě určitý vztah, avšak která musí být zařazena do jiných kategorií záměru, např. dopravní spojení na pevnině, hotely, jakož i kancelářské a obchodní prostory.

47. Je třeba rovněž rozlišovat mezi *změnou* výstavby letiště podle bodu 12 přílohy II. V důsledku toho mohou být opatření, která se týkají stávajícího letiště, považována za výstavbu letiště pouze tehdy, pokud jsou

49. Nelze však rovněž vyloučit, že ve výjimečných případech opatření, která se netýkají přímo délky a orientace drah, rozšiřují kapacitu letiště tak významně, že jsou srovnatelná s novou stavbou. Pokud bylo původně letiště zablokováno kvůli nedostatečné odbavovací kapacitě a parkovacím místům již několika málo přílety, mohou dodatečné kapacity v těchto oblastech způsobit podstatný nárůst objemu přepravy. To by mohlo platit zejména u opatření, která vedla k přestavbě dřívějších vojenských letišť s dlouhými drahami na civilní využívání.

50. Na základě informací předložených Soudnímu dvoru nelze posoudit, zda sporná opatření na letišti Lutych-Bierset dosáhla rozsahu nové stavby. Rozhodující je, zda opatření zvýšila kapacitu letiště tak významně, že vlivy výstavby na životní prostředí musí být považovány za srovnatelné s novou stavbou letiště.

Ke změně letiště podle bodu 12 přílohy II a bodu 7 přílohy I směrnice

51. V tomto ohledu je třeba zejména přezkoumat argument, že se teprve na základě těchto opatření zvýšil objem dopravy o faktor 464 a byl možný noční provoz. Zejména rozšíření provozních dob může mít významný vliv na životní prostředí.

53. Pokud sporná opatření není třeba považovat za výstavbu letiště ve smyslu bodu 7 přílohy I směrnice, může povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí vyplývat z čl. 4 odst. 2 ve spojení s bodem 12 přílohy II směrnice. To nejprve předpokládá, že opatření musí být považována za změnu záměru podle přílohy I.

52. Souhrnně je třeba konstatovat, že změna infrastruktury stávajícího letiště s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m a více musí být považována za výstavbu letiště ve smyslu bodu 7 přílohy I, a musí tedy nezbytně podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, pokud s ohledem na její vliv na životní prostředí je srovnatelná s novou stavbou.

54. Belgie, SAB a TNT však důrazně zastávají názor, že na změny stávajících letišť se směrnice nevztahuje. Znění bodu 7 přílohy I a bodu 12 přílohy II – změna výstavby letiště s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více – ukazuje, že je upravena pouze změna v průběhu původního stavebního procesu. Kdyby byla myšlena rovněž změna hotového letiště, nevedl by bod 7 přílohy I výstavbu letiště, nýbrž pouze letiště, jak tomu bylo u jiných druhů záměrů podle přílohy I: např. rafinerie, tepelné elektrárny a zařízení ke zneškodňování odpadu.

55. Tento výklad, se kterým nesouhlasí Komise, Česká republika a obyvatelé žijící v blízkosti letiště, však není nutný. Smysl a účel směrnice spíše vyžadují, aby použití pojmu „výstavba“ bylo chápáno jako odkaz na skutečnost, že záměr ve smyslu směrnice zahrnuje v souladu s definicí záměru podle čl. 1 odst. 2 výstavbu zařízení nebo jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny, ale nikoli pouze změnu využívání stávajících zařízení⁷.

56. Z článku 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 1, jakož i z prvního, pátého, šestého, osmého a jedenáctého bodu odůvodnění vyplývá jako podstatný cíl směrnice, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, musí před udělením povolení podléhat posouzení z hlediska jejich vlivů⁸.

57. Tento cíl by nebyl dosažen, kdyby posouzení bylo u záměrů v oblasti dopravní

infrastruktury uvedených v bodě 7 přílohy I, a to zejména u letišť, omezeno výhradně na původní stavební proces. Rovněž opatření provedená následně po výstavbě letiště mohou mít významný vliv na životní prostředí.

58. V důsledku toho Soudní dvůr vychází nejen obecně ze skutečnosti, že působnost směrnice je rozsáhlá a že její účel je velice široký⁹, ale rovněž široce vykládá zejména pojem „změna záměru“ podle bodu 12 přílohy II. Zahrnul do něj záměry podle přílohy II, ačkoli bod 12 přílohy II výslovně zmiňuje pouze záměry podle přílohy I¹⁰.

59. V rozsudku WWF a další použil tuto judikaturu na restrukturalizaci letiště, které ani před změnou, ani po ní nedosáhlo rozsahu, který byl nezbytný pro povinné posouzení vlivů na životní prostředí podle bodu 7 přílohy I. Restrukturalizace tohoto letiště nemohla být bez ohledu na možné

7 — V zásadě by měly vlivy možných využívání na životní prostředí posouzeny již při výstavbě zařízení, takže výsledky tohoto posouzení mohou být zohledněny při rozhodnutích o pozdějších změnách využívání.

8 — Viz rozsudky Linster (uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 52) a Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 47), jakož i rozsudky uvedené v poznámce pod čarou 3.

9 — Rozsudky Kraaijeveld a další (uvedený v poznámce pod čarou 3, body 31 a 39) a Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 46).

10 — Rozsudky Kraaijeveld a další (uvedený v poznámce pod čarou 3, bod 40) a ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 40).

vlivy na životní prostředí vyloučena *a priori* z působnosti směrnice¹¹.

60. Jelikož tak do působnosti směrnice v zásadě spadají dokonce změny menších letišť, musí být – jak Komise zdůrazňuje – tím spíše použita na změny větších letišť, jejichž výstavba musí podléhat posouzení.

61. Na rozdíl od opatření, jimiž se zabýval rozsudek WWF a další, však nebyla v projednávaném případě dráha prodloužena. Opatření týkající se dráhy se omezují zjevně na opravy, vybavení přistávacím systémem, rozšíření paralelní dráhy a výstavbu dvou výjezdů.

62. V důsledku toho je podstatou předběžné otázky výhradně to, zda se i bez prodloužení drah jedná o záměr, který podléhá posouzení. Belgie, SAB a TNT to považují za vyloučené, jelikož směrnice uvádí jako jediný prvek letiště délku jeho dráhy.

63. Tento prvek však slouží – jak uvádí rovněž Komise – pouze k rozlišení mezi většími záměry, které musí být v každém případě posouzeny, a menšími záměry, které vyžadují posouzení pouze tehdy, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí¹². Pro povinnost provést posouzení jsou tedy rozhodné tyto možné vlivy, a nikoli prodloužení dráhy. Prodloužení dráhy je pouze důležitá – za určitých okolností dokonce nezbytná – indicie pro významné vlivy na životní prostředí. Ostatní hlediska záměru však nemohou být rovněž opomenuta.

64. Souhrnně je třeba konstatovat, že změna infrastruktury stávajícího letiště s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 metrů nebo více, která není srovnatelná s novou stavbou, musí být podle čl. 4 odst. 2, bodu 7 přílohy I a bodu 12 přílohy II směrnice předmětem posouzení svého vlivu na životní prostředí, pokud v důsledku její povahy, rozsahu nebo umístění lze očekávat, že bude mít významný vliv na životní prostředí.

11 — Rozsudek WWF a další (uvedený v poznámce pod čarou 10, bod 49). Ještě jasněji stanovisko generálního advokáta Mícha ze dne 29. dubna 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 43).

12 — Viz výše, bod 23 a násl.

C – *K první předběžné otázce*

vlivy záměru na životní prostředí, musí být takové posouzení podle čl. 2 odst. 1 provedeno před povolením záměru.

1. Dohoda jako záměr

65. Podle znění první otázky se zdá, že předkládající soud chce vědět, zda dohoda může být považována za záměr ve smyslu směrnice.

68. Česká republika a Komise mají za to, že je možné chápat dohodu jako povolení, pokud má podle vnitrostátního práva účinky jako povolení. Dohoda by musela tedy podle čl. 1 odst. 2 obsahovat rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.

66. Účastníci řízení však správně souhlasí s tím, že dohoda jako taková není srovnatelná ani s prováděním stavebních prací nebo výstavbou jiných zařízení nebo děl nebo jiným zásahem do přírodního prostředí a krajiny, jak stanoví definice záměru v čl. 1 odst. 2 směrnice, ani není v přílohách I a II uvedena jako záměr. Takový záměr může být předmětem dohody, ale její uzavření není záměrem.

69. Podle Descamps a dalších, TNT, SAB a Belgie však dohoda nepřiznává žádné právo stavby. Popsané projekty naopak vyžadují povolení veřejné moci. To je dokonce v dohodě výslovně uznáno.

2. Dohoda jako povolení

67. Někteří účastníci řízení však vznášejí otázku, zda dohoda není povolením záměru. Pokud musí být podle směrnice posouzeny

70. Zejména Komise uvádí naproti tomu další možnost, která v zásadě může vést k tomu, že dohodu je třeba považovat za povolení. Soudní dvůr ze systematicky a cílů směrnice vyvodil, že rozhodnutí o povolení

se může skládat z více fází, které mohou jako takové založit povinnost k provedení posouzení vlivů na životní prostředí¹³. V důsledku toho nutnost dalších povolení nezbytně nevylučuje, aby posouzení vlivů na životní prostředí muselo být provedeno již v dřívějším stadiu, případně již v prvním stupni¹⁴. Jak vyplývá z prvního bodu odůvodnění, cílem směrnice totiž je, aby příslušný orgán co nejdříve zohlednil vlivy dotčeného záměru na životní prostředí¹⁵.

71. Podle této judikatury se směrnice vztahuje i na akty, které spadají do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí¹⁶. Argument Belgie, SAB a TNT, že případná použitelnost směrnice 2001/42 *ratione materiae* vylučuje použití směrnice na dohodu, nemůže tedy být přijat.

72. V důsledku toho je třeba přezkoumat, zda lze dohodu považovat za součást více-
stupňového povolovacího řízení.

73. Soudní dvůr doposud uznával, že se o více-
stupňové povolovací řízení ve smyslu směrnice jedná tehdy, pokud je pro povolení záměru podle vnitrostátního práva nezbytné několik po sobě následujících rozhodnutí¹⁷. Belgie však – v jiné souvislosti – uvádí, že dohoda není z právního hlediska podmínkou pro plánované práce. Pokud je tento argument správný, není dohoda součástí více-
stupňového povolovacího řízení ve smyslu dosavadní judikatury.

74. V důsledku toho vzniká otázka, zda lze k více-
stupňovému povolovacímu řízení přiřadit i fáze rozhodovacího procesu, které nejsou právem stanoveny.

75. Cílem posouzení vlivů na životní prostředí je, aby rozhodnutí o záměru bylo přijato se znalostí jeho vlivů na životní prostředí a na základě účasti veřejnosti. Posouzení vlivů na životní prostředí umožňuje ve smyslu prvního bodu odůvodnění směrnice a zásady obezřetnosti podle čl. 174 odst. 2 Smlouvy předcházet podle možností znečištění životního prostředí, a nikoli usilovat o jeho odstranění následně. Požadavek účasti veřejnosti znamená, že

13 — Rozsudek ze dne 4. května 2006, Barker (C-290/03, Sb. rozh. s. I-3949, bod 45).

14 — Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 52).

15 — Rozsudek Wells (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 51).

16 — Úř. věst. L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157.

17 — Rozsudek Wells (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 52).

tato účast ještě může ovlivnit rozhodnutí o záměru¹⁸.

životní prostředí a účast veřejnosti, pokud se politicky odpovědné instituce jasně rozhodly pro záměr. Rovněž povinnosti nahradit škodu v případě neudělení povolení – jak jsou případně upraveny v bodě 8 písm. c) nebo bodě 9 dohody – mohou omezit prostor pro uvážení.

76. Směrnice sice spojuje posouzení vlivů na životní prostředí formálně s pojmem „povolení“, avšak nemohla by dosáhnout svého cíle, kdyby rozhodnutí o záměru bylo ve skutečnosti přijato již před tím, než by vůbec bylo zahájeno formální povolovací řízení.

79. Otázka, zda dohoda v této formě omezuje rozhodnutí příslušných orgánů, jak uvádí zejména Abraham a další, jakož i Beaujean a další, je otázkou vnitrostátního práva, kterou musí přezkoumat příslušné vnitrostátní soudy.

77. Dohodu je tedy třeba považovat za první fázi vícestupňového povolovacího řízení potud, pokud omezuje prostor pro uvážení příslušných vnitrostátních orgánů v pozdějších povolovacích řízeních.

3. Dohoda jako spojení dílčích projektů

78. V tomto ohledu tedy nezáleží pouze na tom, zda prostor pro uvážení zůstane formálně nedotčen, jak uvádějí někteří účastníci řízení. Lze již zpochybnit nezávislé a nestranné správní rozhodnutí, které zcela zohledňuje případné posouzení vlivů na

80. Když se dohoda nedotýká prostoru pro uvážení příslušných orgánů, přesto může mít v rámci posouzení vlivů na životní prostředí funkci, kterou přinejmenším naznačuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a která je zdůrazněna v argumentu předloženém Abrahamem a dalšími. Předkládající soud má totiž na mysli výstavbu všech zařízení jako celku, která mění důležité struktury letiště s drahou delší než 2 100 m¹⁹.

18 — Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2005, Spojené království v. Komise (T-178/05, Sb. rozh. s. II-4807, bod 57), který se týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631).

19 — Viz s. 154 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

81. Otázka celkového charakteru jednotlivých záměrů je tedy významná, jelikož jednotlivá dohodnutá opatření zjevně nedosahují samostatně prahové hodnoty, která by vyžadovala posouzení vlivů na životní prostředí. Obyvatelé žijící v blízkosti letiště nicméně uvádějí, že tato opatření mají jako celek významný (negativní) vliv na životní prostředí.

82. Soudní dvůr již rozhodl, že by nebylo v souladu se směrnicí posuzovat pouze samostatně více podobných záměrů nebo různé úseky jedné cesty, aniž by byly zohledněny jejich kumulativní účinky²⁰. To odpovídá čl. 5 odst. 1 a bodu 4 přílohy III, které vyžadují popis kumulativních účinků na životní prostředí. Tyto kumulativní účinky musí být podle článku 8 při rozhodování o záměru zohledněny.

83. V projednávaném případě se sice jedná o několik různých dílčích záměrů, které jsou však dohodou spojeny do jednoho celkového záměru, jehož cílem je umožnit dvěma podnikům využívání letiště Lutych-Bierset pro určité formy letecké nákladní dopravy. I když tyto dílčí záměry nejsou předmětem

společného rozhodnutí o povolení, nemůže to vést k samostatnému posuzování dílčích záměrů. Naopak je třeba při každém rozhodnutí posoudit a přiměřeně zohlednit kumulativní účinky dílčích záměrů v rámci celkového záměru.

84. Závěrem je třeba poukázat na to, že posouzení vlivů na životní prostředí, kdyby mělo být nezbytné, se nemusí nezbytně výslovně vztahovat na dohodu nebo dílčí záměry. Nelze vyloučit, že vliv zvýšené letecké dopravy včetně nočního využívání letiště Lutych-Bierset na životní prostředí byl již dostatečně posouzen v rámci jiných řízení. Účastníci řízení a předkládající soud uvádějí v tomto ohledu různá rozhodnutí o plánování a programy. Kdyby tyto vycházely z dostatečného posouzení vlivů na životní prostředí za účasti veřejnosti, nové posouzení by později nebylo nutné²¹.

4. Mezitímní závěry

85. Souhrnně je třeba na první otázku odpovědět tak, že dohoda mezi orgány veřejné

20 — Rozsudky Komise v. Irsko (uvedený v poznámce pod čarou 3, bod 76) a Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 53).

21 — Viz rozsudky ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo (Großkrotzenburg) (C-431/92, Recueil, s. I-2189, bod 41 a násl.), a Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 6, bod 56).

moci a soukromým podnikem, na jejímž základě se má tento podnik usadit na letišti s dráhou delší než 2 100 metrů, zahrnující přesný popis prací v oblasti infrastruktury, které budou uskutečněny v souvislosti s úpravou dráhy, aniž by však tato dráha byla prodloužena, a s výstavbou kontrolní věže za účelem umožnění letu velkých dopravních letadel 24 hodin denně a 365 dní v roce, a která předpokládá provozování jak nočních, tak denních letů od doby zahájení činnosti tohoto podniku,

– není záměrem ve smyslu směrnice,

– jako první fáze víceetapového povolení řízení však může vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí potud, pokud omezuje prostor pro uvážení příslušných orgánů v následném povolení řízení, a

– spojuje dílčí záměry do jednoho celkového záměru, jehož vliv musí být v rámci jednotlivých dílčích povolení posouzen celkově.

V – Závěry

86. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby odpověděl následovně:

Ke třetí otázce:

Vlivy změny infrastruktury letiště na životní prostředí ve smyslu směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí zahrnují plánované rozšíření činností letiště.

Ke druhé otázce:

Změna infrastruktury stávajícího letiště s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m a více musí být považována za výstavbu letiště ve smyslu bodu 7 přílohy I směrnice 85/337, a musí tedy podléhat podle čl. 4 odst. 1 této směrnice posouzení vlivů na životní prostředí, pokud s ohledem na její vliv na životní prostředí je srovnatelná s novou stavbou.

Není-li změna infrastruktury stávajícího letiště s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 metrů nebo více srovnatelná s novou stavbou, musí být podle čl. 4 odst. 2, bodu 7 přílohy I a bodu 12 přílohy II směrnice 85/337 posouzena z hlediska svého vlivu na životní prostředí, pokud v důsledku její povahy, rozsahu nebo umístění lze očekávat, že bude mít významný vliv na životní prostředí.

K první otázce

Dohoda mezi orgány veřejné moci a soukromým podnikem, na jejímž základě se má tento podnik usadit na letišti s dráhou delší než 2 100 metrů, zahrnující přesný popis prací v oblasti infrastruktury, které budou uskutečněny v souvislosti s úpravou dráhy, aniž by však tato dráha byla prodloužena, a s výstavbou kontrolní věže za účelem umožnění letu velkých dopravních letadel 24 hodin denně a 365 dní v roce, a která předpokládá provozování jak nočních, tak denních letů od doby zahájení činnosti tohoto podniku,

- není záměrem ve smyslu směrnice 85/337,

- jako první fáze vícestupňového povolovacího řízení však může vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí potud, pokud omezuje prostor pro uvážení příslušných orgánů v následném povolovacím řízení, a

- spojuje dílčí záměry do jednoho celkového záměru, jehož vliv musí být v rámci jednotlivých dílčích povolení posouzen celkově.