

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

17. března 2011 \*

Ve věci C-275/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Raad van State (Belgie) ze dne 14. července 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 21. července 2009, v řízení

**Brussels Hoofdstedelijk Gewest,**

**Pieter De Donder,**

**Fernande De Becker,**

**Katrien Colenbie,**

**Philippe Hutsebaut,**

**Bea Kockaert,**

\* Jednací jazyk: nizozemština.

**VZW Boreas,**

**Frédéric Petit,**

**Stéphane de Burbure de Wezembeek,**

**Lodewijk Van Dessel,**

proti

**Vlaams Gewest,**

za přítomnosti:

**The Brussels Airport Company NV,**

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič  
a M. Berger (zpravodajka), soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,  
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. října 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Brussels Hoofdstedelijk Gewest F. Tulkensem a J. Mosselmannem, advocaten,
  
- za F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsebauta, B. Kockaert a VZW Boreas  
I. Larmuseaum a H. Schoukensem, advocaten,

- za F. Petita J. Verstraetenem a S. Vanthienenem, advocaten,
  
- za S. de Burbure de Wezembeeka M. Denysem, advocaat,
  
- za L. Van Dessela P. Flameyem a P.-J. Vervoortem, advocaten,
  
- za Vlaams Gewest J. Vanpraetem a S. Ronsem, avocats,
  
- za The Brussels Airport Company NV D. Ryckbostem a A. Lippensem, advocaten,
  
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Fiengem, avvocato dello Stato,
  
- za rakouskou vládu E. Riedlem, jako zmocněncem,

- za Evropskou komisi P. Oliverem, J.-B. Laignelotem a B. Burggraafem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. listopadu 2010,

vydává tento

### **Rozsudek**

- <sup>1</sup> Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu bodu 7 písm. a) přílohy I směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40), ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5, dále jen „směrnice 85/337“).
- <sup>2</sup> Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Region Brusel-hlavní město) a několika dalšími žalobci a Vlaams Gewest (Vlámský region) ve věci rozhodnutí týkajícího se provozování letiště Bruxelles-National.

## **Právní rámec**

### *Právní Unie*

3 Článek 1 odst. 2 směrnice 85/337 stanoví:

„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;

[...]

„povolením“

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

- 4 Podle čl. 2 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 85/337 „[čl]enské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů.“
- 5 Dotyčné záměry jsou vymezeny v článku 4 směrnice 85/337. Toto ustanovení rozlišuje mezi záměry vyjmenovanými v příloze I, které musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, a záměry vyjmenovanými v příloze II, u kterých členské státy musí na základě individuálního přezkumu nebo na základě prahových hodnot či kritérií stanovených členským státem určit, zda musí či nikoli podléhat takovému posouzení.
- 6 Bod 7 písm. a) přílohy I směrnice 85/337 se vztahuje na „[v]ýstavbu [...] letišť s hlavní rojezdovou a přistávací dráhou o délce 2 100 m nebo více.“
- 7 Bod 13 první odrážka přílohy II uvedené směrnice uvádí „[jakoukoli] změn[u] nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v příloze II, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí“.

*Vnitrostátní právo*

- 8 Právní úprava platná ve Vlámském regionu činí rozdíl mezi „urbanistickým povolením“, které opravňuje k provedení určitých prací, a „ekologickým povolením“, které opravňuje k provozu zařízení, jež je klasifikováno jako rušivé.
  
- 9 Udělení ekologického povolení, jehož platnost je vždy časově omezená, je upraveno nařízením Vlámského parlamentu ze dne 28. června 1985 o ekologickém povolení, doplněným prováděcí vyhláškou vlámské vlády ze dne 6. února 1991.
  
- 10 Od nabytí účinnosti dne 1. května 1999 nového klasifikačního seznamu, v jeho znění pozměněném vyhláškou vlámské vlády ze dne 12. ledna 1999, spadají „letištní plochy s hlavní rozjezdovou a přistávací dráhou o délce [...] 1 900 metrů a více“ do kategorie rušivých zařízení vyžadujících ekologické povolení.

**Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 11 Letiště Bruxelles-National, nacházející se ve Vlámském regionu, má tři hlavní rozjezdové a přistávací dráhy o délce více než 2 100 metrů. Existuje již několik desetiletí, avšak povinnost získat ekologické povolení k jeho provozu platí teprve od roku 1999.



- 12 První ekologické povolení bylo uděleno dne 1. února 2000 na dobu pěti let. Toto povolení, které stanovilo zejména normy hluku, bylo třikrát změněno s cílem znatelně snížit celkové hlukové zatížení. Předkládající soud uvádí, že ze spisu není patrné, že v souvislosti s tímto povolením stejně jako s jeho následnými změnami došlo k posouzení vlivů na životní prostředí.
- 13 Dne 5. ledna 2004 podala The Brussels Airport Company NV žádost o ekologické povolení za účelem dalšího provozování letiště a jeho změny spočívající v rozšíření plochy.
- 14 Dne 8. července 2004 zastupitelské shromáždění provinční rady Vlámského Brabantu udělilo požadované povolení, pokud jde o další provoz letiště, ale zamítlo žádost o jeho rozšíření. Pokud jde o posouzení vlivů na životní prostředí, uvedené zastupitelské shromáždění dospělo k závěru, že nebylo nutné.
- 15 Toto rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou. Žalobci zejména namítali, že k žádosti o ekologické povolení mělo být přiloženo posouzení vlivů na životní prostředí.
- 16 Dne 30. prosince 2004 vlámský ministr pro veřejné práce, energetiku, životní prostředí a přírodu potvrdil uvedené rozhodnutí zastupitelského shromáždění provinční rady Vlámského Brabantu. Měl za to, že posouzení vlivů na životní prostředí nebylo jak z hlediska vlámské právní úpravy, tak z hlediska směrnice 85/337 nutné.

17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest a několik dalších žalobců napadli toto potvrzující rozhodnutí žalobou u Raad van State. Tvrdí, že toto rozhodnutí je stíženo vadou, neboť udělení ekologického povolení podléhalo posouzení vlivů na životní prostředí a tato povinnost nebyla dodržena.

18 Za těchto podmínek se Raad van State rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Pokud jsou pro práce na infrastruktuře letiště s hlavní rozjezdovou a přistávací dráhou o délce 2 100 m nebo více na straně jedné a pro provoz tohoto letiště na straně druhé vyžadována rozdílná povolení a posledně uvedené povolení – ekologické povolení – je uděleno pouze na určité časové období, je třeba pojem ‚výstavba‘ ve smyslu bodu 7 písm. a) přílohy I [směrnice 85/337] vykládat tak, že posouzení vlivů na životní prostředí musí být provedeno nejen ohledně prací na infrastruktuře, ale též ohledně provozu letiště?

2) Platí povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí též pro prodloužení platnosti ekologického povolení vydaného pro letiště, a to jak v případě, kdy toto prodloužení není doprovázeno žádnou změnou či rozšířením provozu, tak v případě, kdy má k takovýmto změnám či rozšíření provozu dojít?

3) Má být povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí při prodloužení platnosti ekologického povolení týkajícího se letiště posouzena jinak, jestliže posouzení vlivů na životní prostředí již bylo provedeno v minulosti, například při udělení povolení k provozu, nebo pokud bylo letiště v okamžiku zavedení

povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí zákonodárcem Společenství nebo vnitrostátním zákonodárcem již provozováno?“

## **K předběžným otázkám**

- 19 K podání odpovědi na tyto otázky, které je třeba posoudit společně, je třeba zjistit, zda může provoz letiště představovat „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, a v případě kladné odpovědi, zda takový záměr spadá pod záměry vyjmenované v přílohách I a II této směrnice.
- 20 Jak to Soudní dvůr připomněl v bodě 23 svého rozsudku ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197), ze samotného znění čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 vyplývá, že se pojem „záměr“ týká fyzických prací nebo zásahů.
- 21 V předkládacím rozhodnutí se přitom výslovně uvádí, že se opatření, které je předmětem sporu v původním řízení, omezuje na prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště Bruxelles-National, s nímž nejsou spojeny žádné práce či zásahy měnící fyzický stav této lokality.
- 22 Někteří žalobci v původním řízení však namítali, že pojem fyzického zásahu musí být chápán široce v tom smyslu, že zahrnuje veškeré zásahy do přírodního prostředí. Opírají se v tomto ohledu o body 24 a 25 rozsudku ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405), ve kterých

Soudní dvůr shledal, že taková činnost, jako je mechanický lov srdcovky jedlé, spadá pod pojem „záměr“, jak je vymezen v čl. 1 odst. 2 druhé odrážce směrnice 85/337.

- 23 S touto argumentací nelze souhlasit. Jak uvedl generální advokát v bodě 22 svého stanoviska, činnost, o kterou šlo ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, bylo totiž možné považovat za srovnatelnou s těžbou nerostných surovin, která je výslovně uvedena v čl. 1 odst. 2 druhé odrážce směrnice 85/337, a zahrnovala skutečné fyzické změny mořského dna.
- 24 Z toho plyne, že prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav daného místa, kvalifikovat jako „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 druhé odrážky směrnice 85/337.
- 25 Je třeba dodat, že čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 každopádně nevyžaduje, aby postupu posuzování vlivů na životní prostředí upravenému touto směrnicí podléhaly veškeré záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, ale pouze ty záměry, které jsou uvedeny v přílohách I a II uvedené směrnice (usnesení ze dne 10. července 2008, Aiello a další, C-156/07, Sb. rozh. s. I-5215, bod 34).
- 26 V tomto ohledu je třeba podotknout, jak to učinil generální advokát v bodě 26 svého stanoviska, že pojem „výstavba“ použitý v bodě 7 písm. a) přílohy I směrnice 85/337 je zcela jednoznačný a je třeba jej chápat v jeho běžném smyslu, to znamená jako odkazující na provedení dříve neexistujících děl nebo na změnu, ve fyzickém smyslu, děl dříve existujících.

- 27 Je pravda, že Soudní dvůr ve své judikatuře vyložil pojem „výstavba“ široce, když připustil, že práce na přestavbě existující silnice mohou být rovnocenné z hlediska svého rozsahu a svých vlastností výstavbě nové silnice (rozsudek ze dne 25. července 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Sb. rozh. s. I-6097, bod 36). Stejně tak ustanovení bodu 13 přílohy II směrnice 85/337, vykládaná ve spojení s ustanoveními bodu 7 přílohy I této směrnice, vyložil tak, že se týkají rovněž změn infrastruktury stávajícího letiště bez prodloužení rozjezdové a přistávací dráhy, jestliže je lze považovat, zejména s ohledem na jejich povahu, význam a vlastnosti, za změnu samotného letiště (výše uvedený rozsudek *Abraham* a další, bod 40).
- 28 Z těchto rozsudků však vyplývá, že v každé z věcí, které vedly k vydání těchto rozsudků, se jednalo o fyzické práce, což je prvek, který podle údajů poskytnutých předkládajícím soudem ve věci v původním řízení chybí.
- 29 Avšak, jak připomněl generální advokát v bodě 28 svého stanoviska, ačkoli je ustálenou judikaturou, že směrnice 85/337 má velmi širokou působnost a cíl (viz zejména výše uvedené rozsudky *Abraham* a další, bod 32, a *Ecologistas en Acción-CODA*, bod 28), teleologický výklad této směrnice se nemůže odchýlit od vůle jasně vyjádřené zákonodárcem Unie.
- 30 Z toho plyne, že prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště každopádně nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav dané lokality kvalifikovat jako „výstavbu“ ve smyslu bodu 7 písm. a) přílohy I směrnice 85/337.

- 31 Je však třeba podotknout, že v rámci řízení před Soudním dvorem, a zejména na jednání, někteří žalobci v původním řízení tvrdili, že od okamžiku uplynutí lhůty k provedení směrnice 85/337 došlo ke stavebním úpravám infrastruktury letiště Bruxelles-National, aniž bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí.
- 32 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora povolení, které se stejně jako povolení, o které se jedná ve věci v původním řízení, formálně netýká činnosti, která by podléhala posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu příloh I a II směrnice 85/337, může přesto vyžadovat takové posouzení, pokud dané opatření představuje fázi řízení, po jehož skončení má dojít k vydání povolení k výkonu činnosti naplňující znaky záměru ve smyslu čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Abraham a další, bod 25).
- 33 Podle téže judikatury platí, že pokud vnitrostátní právo stanoví vícestupňové povolo-  
vací řízení, posouzení vlivů záměru na životní prostředí musí být v zásadě uskutečně-  
no ihned, jakmile je možné identifikovat a posoudit všechny vlivy, které tento záměr  
může mít na životní prostředí (viz rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02,  
Recueil, s. I-723, bod 53, a výše uvedený rozsudek Abraham a další, bod 26). V tomto  
ohledu bylo rovněž judikováno, že vnitrostátní ustanovení, které stanoví, že posou-  
zení vlivu záměru na životní prostředí může být provedeno pouze v počáteční fázi  
povolovacího řízení, a nikoliv v jeho pozdější fázi, není slučitelné se směrnicí 85/337  
(v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království,  
C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, body 105 a 106).
- 34 V projednávané věci je tudíž třeba upozornit předkládající soud na to, že mu přísluší,  
aby s ohledem na judikaturu připomenutou v bodech 27, 32 a 33 tohoto rozsudku  
určil na základě použitelné vnitrostátní právní úpravy, zda lze takové rozhodnutí,  
o které se jedná ve sporu v původním řízení, považovat za jednu fázi vícestupňového

povolovacího řízení, po jehož skončení má dojít k výkonu činností naplňujících znaky záměru ve smyslu příslušných ustanovení směrnice 85/337.

- 35 Pro účely posouzení skutkového stavu je třeba předkládajícímu soudu připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že se na změny infrastruktury stávajícího letiště bez prodloužení rozjezdové a přistávací dráhy vztahují ustanovení bodu 13 přílohy II směrnice 85/337, vykládaná ve spojení s ustanoveními bodu 7 přílohy I této směrnice 85/337, jestliže je lze považovat, zejména s ohledem na jejich povahu, význam a vlastnosti, za změnu samotného letiště (výše uvedený rozsudek Abraham a další, bod 40).
- 36 Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že cíl právní úpravy Unie nelze obejít rozdělením záměrů a že nezohlednění jejich kumulativního účinku nesmí mít za praktický následek to, že všechny tyto záměry uniknou povinnosti posouzení, třebaže jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 (výše uvedený rozsudek Abraham a další, bod 27).
- 37 Kdyby se ukázalo, že od vstupu směrnice 85/337 v platnost byly na letištní ploše provedeny fyzické práce nebo zásahy, jež musí být považovány za záměr ve smyslu uvedené směrnice, aniž došlo v dřívější fázi povolovacího řízení k posouzení jejich vlivů na životní prostředí, předkládající soud by byl povinen tuto skutečnost zohlednit ve fázi vydání provozního povolení a zajistit užitečný účinek uvedené směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň v této fázi řízení.

38 Na položené otázky je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 1 odst. 2 druhá odrážka směrnice 85/337 a bod 7 přílohy I této směrnice musí být vykládány tak, že

- prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav dané lokality kvalifikovat jako „záměr“ nebo jako „výstavbu“ ve smyslu výše uvedených ustanovení;
  
- předkládajícímu soudu však přísluší určit na základě použitelné vnitrostátní právní úpravy a případně s přihlédnutím ke kumulativnímu účinku několika prací nebo zásahů provedených od vstupu uvedené směrnice v platnost, zda se toto povolení vydává v jedné z fází vícestupňového povolovacího řízení, po jehož skončení má dojít k výkonu činností naplňujících znaky záměru ve smyslu bodu 13 první odrážky přílohy II, vykládaného ve spojení s bodem 7 přílohy I uvedené směrnice. Nedošlo-li k posouzení vlivů takovýchto prací nebo zásahů na životní prostředí v dřívější fázi povolovacího řízení, je na předkládajícím soudu, aby zajistil užitečný účinek směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň ve fázi vydání provozního povolení.

## **K nákladům řízení**

39 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.



Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

**Článek 1 odst. 2 druhá odrážka a bod 7 přílohy I směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, musí být vykládány tak, že:**

- **prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav dané lokality kvalifikovat jako „záměr“ nebo jako „výstavbu“ ve smyslu výše uvedených ustanovení;**
  
- **předkládajícímu soudu však přísluší určit na základě použitelné vnitrostátní právní úpravy a případně s přihlédnutím ke kumulativnímu účinku několika prací nebo zásahů provedených od vstupu uvedené směrnice v platnost, zda se toto povolení vydává v jedné z fází vícestupňového povolovacího řízení, po jehož skončení má dojít k výkonu činností naplňujících znaky záměru ve smyslu bodu 13 první odrážky přílohy II, vykládaného ve spojení s bodem 7 přílohy I uvedené směrnice. Nedošlo-li k posouzení vlivů takovýchto prací nebo zásahů na životní prostředí v dřívější fázi povolovacího řízení, je na předkládajícím soudu, aby zajistil užitečný účinek směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň ve fázi vydání provozního povolení.**

Podpisy.