

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2010. november 17.¹

1. A környezeti hatásvizsgálat kapcsán közismerten az egyik legbonyolultabb probléma azon – az e területet szabályozó irányelv mellékleteiben szereplő – tevékenységek jegyzékének értelmezése, amelyek e vizsgálathoz vezető eljárás tárgyát képezhetik, vagy amelyeknek ugyanezen eljárás tárgyát képezniük kell. A brüsszeli repülőtérrel érintő jelen ügyben a Bíróságnak valamely repülőtér „építésének” fogalmáról kell határoznia. Tisztázni kell különösen, hogy e fogalom körébe sorolható-e valamely már létező repülőtéri infrastruktúra üzemeltetése, annak bármilyen fizikai módosítása nélkül.

alkalmazandó változata közelebbről a 97/11/EK irányelvvel³ bevezetett módosítások eredményeképpen létrejött változat.

3. Az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése a következő fogalommeghatározásokat adja:

„[...]”

»projekt«:

- épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése,
- egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is;

I – Jogi háttér

2. A környezeti hatásvizsgálat kérdését a 85/337/EGK irányelv² (a továbbiakban: irányelv) szabályozza. Az irányelv jelen tényállásra

[...]

1 – Eredeti nyelv: olasz.

2 – Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.).

3 – Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelv módosításáról szóló, 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelv (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.).

»engedély«:

a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére

[...]”:

4. Az irányelv I. és II. melléklete a különböző típusú projektek részletes felsorolását tartalmazza. Az irányelv 4. cikke előírja, hogy az I. mellékletben felsorolt projekteket mindig környezeti hatásvizsgálatnak vetik alá. A II. melléklet hatálya alá tartozó projekteket illetően azonban a tagállamok határozzák meg esetenkénti vizsgálattal vagy küszöbértékek, vagy szempontrendszer alapján, hogy mely projekteket kell alávetni a környezeti hatásvizsgálatnak.

5. Az I. melléklet, amely azon projektek felsorolását tartalmazza, amelyek tekintetében a környezeti hatásvizsgálat mindig szükséges, a 7. pont a) alpontjában a „2100 méteres vagy azt meghaladó hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőterek építését” említi⁴.

4 – Egy, a szöveghez fűzött megjegyzés pontosítja, hogy az irányelv alkalmazásában a repülőtér fogalma „megfelel az 1944-ben kötött, a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet létrehozásáról szóló Chicagói Egyezmény szerinti meghatározásnak”. Mindazonáltal a jelen ügyben nincs semmilyen vita a felek között azon tény tekintetében, hogy a brüsszeli repülőtér az imént megjelölt „repülőtér” fogalma alá tartozik.

6. A II. melléklet – amely azon projektekre vonatkozik, amelyek tekintetében a hatásvizsgálat lehetséges, azonban nem szükség-szerűen kötelező – 10. pontjának d) alpontja tartalmazza a „repülőterek építését (az I. mellékletben nem szereplő projektek)”, 13. pontja pedig az „I. és II. mellékletben felsorolt, már engedélyezett, kivitelezett vagy kivitelezés alatt lévő projektek bármely olyan megváltoztatását vagy bővítését, amelynek jelentős ártalmas hatása van a környezetre”.

II – A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

7. A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy a brüsszeli repülőtérre vonatkozik. Egy három kifutópályával rendelkező repülőtérrel van szó, amely teljes egészében a flamand régió területén található (Vlaamse Gewest).

8. A flamand régióban jelenleg hatályos jogi szabályozás értelmében egy olyan repülőtér üzemeltetéséhez, mint a jelen ügy tárgyát képező repülőtér, „környezetvédelmi engedély” (milieuvergunning) szükséges. Egy határozott idejű, legfeljebb húsz évre szóló, a repülőterek számára 1999 óta kötelező közigazgatási engedélyről van szó. Ilyen engedélyt az uniós jog nem ír elő, következésképp ez egy Belgium által autonóm módon bevezetett környezetvédelmi eszköz.

9. Más szóval a jelen ügy középpontjában két különböző, környezetvédelmi szerepet betöltő engedélyezési eljárás áll: a csupán a nemzeti jog által előírt *környezetvédelmi engedélyezés* és az uniós jog által, következőképpen az irányelvet átültető nemzeti jog által is előírt *környezetvédelmi hatásvizsgálat*.

A nemzeti bíróság előtt megtámadott aktus az engedély meghosszabbítására vonatkozó intézkedés.

10. A több évtizede létező brüsszeli repülőtér az első, ötéves időtartamú környezetvédelmi engedélyt 2000-ben szerezte meg. Ezt az engedélyt, *az üzemeltetés módjának bármilyen megváltoztatása nélkül*, 2004-ben további húsz évre meghosszabbították. Ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, és mint azt a tárgyaláson megerősített nyert, a közigazgatási eljárás során fontolóra vették annak lehetőségét, hogy néhány átalakítást végezzenek a repülőtéri infrastruktúrán⁵: ezt a lehetőséget azonban a nemzeti hatóságok kizárták, tehát meghosszabbították az engedélyt, változatlanul hagyva a repülőtér üzemeltetésének módját.

11. A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás keretében több felperes arra a fő érvre hivatkozott, amely szerint a környezetvédelmi engedély meghosszabbításának együtt kellett volna járnia az irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálattal. E körülmények között a nemzeti bíróság az eljárás felfüggesztéséről határozott, és a következő kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni a [97/11/EK irányelvvel] módosított [85/337/EGK irányelv] I. melléklete 7. pontjának a) alpontja szerinti »építés« fogalmát, hogy a környezeti hatásvizsgálatot nemcsak az infrastruktúrán folytatott munkálatok, hanem a repülőtér üzemeltetése esetében is el kell végezni, ha egyrészt a 2100 méteres és azt meghaladó hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőtér infrastruktúráján folytatott munkálatokhoz, másrészt ugyanezen repülőtér üzemeltetéséhez eltérő engedélykötési kötelezettségek, és az utóbbi engedélyt – a környezetvédelmi engedélyt – csak határozott időre adják meg?

5 – Különösen a repülőtér üzemeltető társaság, a Bruxelles Airport Company hivatkozott írásbeli észrevételeiben és a tárgyaláson arra a tényre, hogy az eljárás kezdeti szakaszában egy gurulópálya megépítésére és ILS-műszeres leszállító rendszerek létesítésére kötelezték a már létező kifutópályákon: azonban a végleges rendelkezés elfogadása előtt mindkét intézkedést visszavonták. Ahogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a fent említett társaság a maga részéről viszont a repülőtér területének kiterjesztését kérte, ezt a kérelmet azonban elutasították. A nemzeti hatóságok szerint ezen okok miatt nem merült fel a környezetvédelmi hatásvizsgálat szükségessége.

2. Vonatkozik-e a környezeti hatásvizsgálat elvégzésének e kötelezettsége a repülőtér környezetvédelmi engedélyének meghosszabbítására is, és azon belül arra az esetre is, ha a meghosszabbítás nem jár együtt

a működés átalakításával vagy bővítésével, és arra az esetre is, ha terveznek ilyen átalakítást vagy bővítést?

3. Másként ítélandó-e meg a környezeti hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettsége a repülőtér környezetvédelmi engedélyének meghosszabbítása keretében, ha a környezeti hatásvizsgálatot már korábbi időpontban, az előző környezetvédelmi engedély megadásakor elvégezték, és a repülőtér már működött a környezeti hatásvizsgálati kötelezettségnek a közösségi vagy a nemzeti jogalkotó által történő bevezetése időpontjában?”

12. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2009. július 21-én érkezett a Bírósághoz. A tárgyalást 2010. október 6-án tartották.

III – Elemzés

A – Előzetes észrevételek

13. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság nem ilyen módon fogalmazta meg a kérdéseket, ezek olvasatából világosan következik, hogy a második és a harmadik kérdés az előzőtől függ.

14. Mint láthattuk, az első kérdésben annak tisztázását kérik a Bíróságtól, hogy valamely repülőtér „építésének” fogalma magában foglalja-e ugyanezen repülőtér egyszerű üzemeltetését is. Abból az előfeltevésből kiindulva, hogy az első kérdésre igenlő válasz adandó, vagyis hogy a jelenlegihez hasonló ügyekben a repülőtér működtetéséhez a belga jog által előírt környezetvédelmi engedélynek szükségszerűen együtt kell járnia az irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálattal, a második és harmadik kérdésben azt kérdezik, hogy jelentőséggel bírhat-e:

a) az a tény, hogy a környezetvédelmi engedély iránti kérelem egyszerűen ugyanazon engedély meghosszabbítására irányul, a működés feltételeinek bármilyen megváltozása nélkül (második kérdés);

b) az a tény, hogy egy korábbi környezetvédelmi engedély iránti kérelem alkalmával már elvégezték egy környezeti hatásvizsgálatot (a harmadik kérdés első része)

c) az a tény, hogy a repülőtér már a környezeti hatásvizsgálat szabályainak hatálybalépését megelőzően is működött (harmadik kérdés második része)?

15. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó nemleges válasz esetén, vagyis amennyiben ki kellene zárunk, hogy valamely repülőtér egyszerű üzemeltetése az

irányelv I. melléklete által előírt „építés” fogalmának körébe tartozik, nem szükséges megválaszolni a második és a harmadik kérdést.

17. Ezen összefüggésben a felperesek hivatkoznak a Bíróság arra vonatkozó ítélkezési gyakorlatára is, hogy a környezeti hatásvizsgálatnak nemcsak az engedélyezés tárgyául szolgáló konkrét tevékenység környezetre gyakorolt következményeit kell figyelembe vennie, hanem annak lehetséges közvetett következményeit is.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

18. Az alapügy alperesei – akiknek álláspontját a Bíróság előtt az osztrák és az olasz kormány, valamint nagy részben a Bizottság is támogatta – a maguk részéről kitartanak amellett, hogy a repülőtér „építésére” irányuló tevékenység az épületek fizikai értelemben vett kivitelezését jelenti, ezért nem tartozik a hatálya alá a repülőtéri létesítmény egyszerű „üzemeltetése”.

1. A felek álláspontja

16. A felperesek annak érdekében hivatkoztak legfőbb érve, hogy a kérdést előterjesztő bíróság semmisítse meg a megtámadott engedélyt, mint láthattuk, azon állításon alapszik, hogy környezeti hatásvizsgálatnak kellett volna megelőznie a repülőtér üzemeltetésére vonatkozó környezetvédelmi engedély kiadását. E célból – a jogalkotó által kitűzött környezetvédelmi célok teljes körű megvalósítása érdekében – az alapügy felperesei mind a nemzeti bíróság, mind a Bíróság előtt különös módon ragaszkodtak az irányelv tág értelmezésének az állandó ítélkezési gyakorlat által is megerősített szükségességéhez. Ez a szabályozási célt figyelembe vevő tág értelmezés lehetővé tenné, hogy repülőtér „építésére” adott engedélynek tekintsünk valamely olyan engedélyt, amely önmagában kizárólag e repülőtér üzemeltetésére vonatkozik.

2. Értékelés

a) A környezeti hatásvizsgálat szükségességéről vagy annak hiányáról

19. Általában véve annak megállapítása érdekében, hogy valamely meghatározott tevékenységet az irányelv alapján környezeti hatásvizsgálatnak kell-e alávetni, két szakaszból álló vizsgálatot kell folytatni. Először meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó tevékenység az

irányelv 1. cikkének(2) bekezdése értelmében „projektnek” minősül-e. Igenlő válasz esetén ezek után meg kell bizonyosodni arról, hogy ez a tevékenység az irányelv I. és II. mellékletében felsorolt tevékenységek közé tartozik-e. A hatásvizsgálat kötelezettsége ugyanis csupán a kifejezetten megjelölt tevékenységekre vonatkozik, amelyek jegyzéke kimerítő jellegű⁶.

i) Az engedélyezett tevékenység „projekt”-jellegéről

20. Emlékeztetek arra, hogy a jelen ügyben a nemzeti hatóságok által folytatott engedélyezés tárgya csupán a brüsszeli repülőtér *üzemeltetése*, anélkül hogy a létező repülőtéri infrastruktúrán bármilyen fizikai beavatkozást eredményező átalakítás kerülne elvégzésre.

21. Véleményem szerint ez a tevékenység az irányelv alapján nem minősül „projektnek”. Magának a „projektnek” a fogalma az 1. cikk meghatározása szerint olyan tevékenységek

kivitelezését foglalja magában, *amelyek fizikai valóságában változtatnak meg egy meghatározott helyet*. Ez világosan látszik az ítélkezési gyakorlatból is, amely szerint „*a »projekt« fogalma fizikai munkálatokra és beavatkozásokra vonatkozik*”⁷.

22. A „projekt” tágabb értelemben vett fogalmának elfogadását lehetővé tévő korábbi ítélkezési gyakorlatként néhány fél utalt a C-127/02. sz., úgynevezett „Waddenzee”-ügyben hozott ítéletre, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az irányelv alapján „projektnek” minősül a kagylók mechanikus összegyűjtésére irányuló tevékenység⁸. Jóllehet első látásra úgy tűnik, hogy ez az ítélet alátámasztja az alapügy felpereseinek álláspontját, mindazonáltal nem változtat az előző pontban tett megállapításaimon. Hangsúlyozni kell ugyanis, hogy az egyébként nem a környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló irányelvre, hanem az úgynevezett élőhely-irányelvre⁹ vonatkozó Waddenzee-ügyben a felek nem vitatták, hogy a kagylók mechanikus összegyűjtése a 85/337 irányelv alapján „projektnek” tekinthető: mégpedig – mint látható – az irányelv 1. cikkének(2) bekezdésében kifejezetten feltüntetett, „ásványkincsek kiaknázásához” hasonlítható e tevékenység tengerfenékre gyakorolt hatása miatt¹⁰. Ezenkívül ez a mechanikus összegyűjtés tényleges fizikai változásokat eredményezett

7 – A C-2/07. sz., Abraham és társai ügyben 2008. február 28-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-1197. o.) 23. pontja. Kiemelés tőlem.

8 – A C-127/02. sz., Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7405. o.) 24–25. pontja.

9 – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

10 – E tekintetben lásd Kokott főtanácsnok C-127/02. sz. ügyben 2004. január 29-én ismertett indítványának (hivatkozás a 8. lábjegyzetben) 31. pontját.

6 – A C-156/07. sz., Aiello és társai ügyben 2008. július 10-én hozott végzés (EBHT 2008., I-5215. o.) 34. pontja.

a környezetben, miután a fenék több centiméteres kikaparásával valósult meg¹¹.

23. Azonban, mint látható, semmi ehhez hasonló nem történt a jelen ügyben, amelyben az engedély nem eredményezi a brüsszeli repülőtér vagy környéke fizikai állapotának semmilyen megváltozását¹².

24. Következésképpen már ezen a ponton nemleges választ lehetne adni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre, mivel a brüsszeli repülőtér működtetésére kiadott környezetvédelmi engedély meghosszabbítása nem rendelkezik olyan tulajdonságokkal, amelyek lehetővé tennék, hogy az irányelv értelmében „projektnek” tekintsük. Mindazonáltal a teljesség kedvéért, és arra az esetre, ha a Bíróság nem értene egyet érvelésem ezen első részével, most áttérek annak vizsgálatára, hogy a repülőtér üzemeltetésére irányuló tevékenység besorolható-e az irányelv mellékleteiben felsorolt tevékenységek közé.

ii) Az engedélyezett tevékenységnek az irányelv mellékleteiben felsorolt tevékenységek alá vonására vonatkozó lehetőségről

25. Még ha *ad absurdum* elismernék is, hogy a brüsszeli repülőtér üzemeltetése az irányelv szerinti „projektnek” tekinthető,

11 – Uo., 10. pont.

12 – Másrésztől – ahogy arra fentebb emlékeztettem – a repülőtér működtetésének módját sem változtatták meg, vagyis a környezetvédelmi engedélyt bármiféle változtatás nélkül hosszabbították meg.

véleményem szerint nyilvánvaló, hogy az irányelv I. melléklete alapján nem sorolható a repülőterek „építése” fogalom alá¹³.

26. Egyrésztől ugyanis az irányelv által alkalmazott fogalomhasználat nem mutat semmilyen ellentmondást, és a különböző nyelvű változatok egybevetése¹⁴ is világosan arra enged következtetni, hogy a jogalkotó az I. melléklet 7. pontjának a) alpontjában az „építésre” annak általánosan elfogadott értelmében kívánt utalni. Egyszóval korábban még nem létező létesítmények kivitelezéséről vagy már létező építmények fizikai értelemben vett megváltoztatásáról van szó.

27. Másrésztől, az ítélkezési gyakorlat vizsgálatából kiderül, hogy a Bíróság által e rendelkezés tekintetében nyújtott értelmezés is ebbe az irányba mutat. Igaz ugyan, hogy a Bíróság a repülőterek „építése” kifejezésnek széles körű jelentést tulajdonított. Mindazonáltal ez ténylegesen csak annak alátámasztását jelenti a Bíróság részéről, hogy ez a fogalom a repülőtéri kifizetőpályákat érintő

13 – Jelen indítványban nem vizsgálom meg a repülőtér üzemeltetése II. melléklet hatálya alá való besorolásának lehetőségét: ezt a lehetőséget a kérdést előterjesztő bíróság ugyanis határozatában kifejezetten kizárta (6.11. pont). Egyébként a II. melléklet egyetlen kategóriája, amely itt jelentőséggel bírhat, a 13. pont szerinti kategória, amely többek között „az I. mellékletben felsorolt projektek bármely megváltoztatására vagy bővítésére” utal: más szóval, mivel a repülőtér mint létesítmény bármilyen „megváltoztatása” vagy „bővítése” a jelen esetben nem kérdés, ismételten az I. melléklet szerinti repülőtér „építése” meghatározásának problémájával állunk szemben.

14 – Vessd össze például a francia „construction” és az angol „construction” kifejezést a német „Bau”-val stb.

munkálatokon kívül „egy repülőtér épületeit, létesítményeit vagy felszereléseit érintő minden munkálatot” is magában foglal¹⁵. Látható tehát, hogy az ítélkezési gyakorlat is mennyire összehangoltan ragaszkodik ahhoz az elgondoláshoz, hogy az „építés” valóban nem jelenthet mást, mint „építést”. Egy másik, az irányelv I. melléklete ugyanezen 7. pontjának az ugyanezen „építés” kifejezést használó b) és c) alpontjára vonatkozó ítéletében a Bíróság pontosította, hogy ez magában foglalhat egy egyszerű „átalakításra vonatkozó projektet” is (amennyiben az jelentős), azonban határozottan fenntartotta az e szó által jelzett tevékenységek szükségszerűen fizikai természetére vonatkozó elgondolást¹⁶.

28. A repülőtér egyszerű üzemeltetésének az „építés” fogalma körébe sorolása ennél fogva az irányelv szövegének – ahogyan azt a Bíróság eddig mindig is értelmezte – figyelmen kívül hagyását jelentené. Noha az állandó ítélkezési gyakorlat megerősíti, hogy a 85/337/EGK irányelv kiterjedt alkalmazási körrel rendelkezik¹⁷, ennek teleologikus értelmezése nem írhatja felül a jogalkotó világosan kifejezett szándékát.

15 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 36. pontja.

16 – A C-142/07. sz., *Ecologistas en Acción-CODA* ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6097. o.) 36. pontja.

17 – Lásd például a C-72/95. sz., *Kraaijeveld és társai* ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5403. o.) 31. pontját; a C-435/97. sz., *WWF és társai* ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 40. pontját és a 16. lábjegyzetben hivatkozott *Ecologistas en Acción-CODA* ügyben hozott ítélet 28. pontját.

29. Szükségesnek tűnik számomra egy utolsó észrevétel a Bíróság azon ítéleteire történő, különösen az alapügy felperesei által tett hivatkozások tekintetében, amelyekben megerősítést nyert annak szükségessége, hogy a környezeti hatásvizsgálatnak nemcsak az elvégzendő tevékenységek környezetre gyakorolt közvetlen következményeit kell figyelembe vennie, hanem a közvetett következményeket is. Így például egy vasúti pálya megkettőzésére irányuló munkálatok esetében a környezeti hatásvizsgálatnak nem csupán az építési munkálatok önmagában vett hatásait kell figyelembe vennie, hanem a vonatok megnövekedett forgalma által hozsuzú távon a környezetre gyakorolt hatást is¹⁸. Az alapügy felpereseinek álláspontja szerint mivel egy repülőtér üzemeltetésére irányuló engedély meghosszabbítása jelentős hatást gyakorolhat a környezetre, egy ilyen engedélyt is mindig környezeti hatásvizsgálatnak kellene megelőznie.

30. Világosnak tűnik számomra, hogy a felperesek álláspontja, azonfelül, hogy – mint láthattuk – nem összeegyeztethető az irányelv szövegével, egy alapvető hibában is szenved. Összevon ugyanis két különböző szintet, egyrészt a *hatásvizsgálat tárgya*, másrészt a *hatásvizsgálatot kötelezővé tévő*

18 – A C-227/01. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8253. o.) 49. pontja. Lásd továbbá a 7. lábjegyzetben hivatkozott *Abraham és társai* ügyben hozott ítélet 45. pontját és a 16. lábjegyzetben hivatkozott *Ecologistas en Acción-CODA* ügyben hozott ítélet 39–42. pontját.

feltételek szintjét. Más szóval, világos, hogy egy repülőtér *építése vagy jelentős megváltoztatása* megteremti az előzetes hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettségét, és nemcsak az építési munkálatok közvetlen hatásainak, hanem a repülőtér jövőbeli működése következtében a környezetre gyakorolt lehetséges közvetett hatásoknak is vizsgálat tárgyát kell képezniük. Ha azonban – mint a jelen ügyben is – hiányzik a hatásvizsgálat elvégzésének alapfeltétele, mivel a repülőtéri létesítményen nem végeznek semmilyen fizikai tevékenységet igénylő építést vagy átalakítást, tárgy hiányában a hatásvizsgálat alkalmazási körének problémája fel sem merülhet.

b) A „lépcsőzetes” engedélyekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat

31. Egy külön megvitandó, különösen a Bizottság írásbeli észrevételeiben felvetett kérdés a Bíróság „lépcsőzetes” engedélyekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának a jelen ügyben történő alkalmazhatóságára vonatkozik. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint egy, az irányelv mellékletei értelmében valamely, környezeti hatásvizsgálatnak alárendelt tevékenységet közvetlenül nem érintő engedélyezési eljárás is megkövetelheti a környezeti hatásvizsgálat lefolytatását, amennyiben ez valamely „engedélyezési eljárás” egy bizonyos

„szakaszát” képezi¹⁹. Sőt, amennyiben valamely nemzeti jog egy több szakaszból, egyrészről egy főhatározatból, másrészről egy végrehajtásra irányuló határozatból álló engedélyezési eljárást ír elő, főszabályként pontosan a főhatározathoz kell kapcsolódnia a hatásvizsgálatnak, akkor is, amikor a végrehajtásra irányuló határozat az az aktus, amely engedélyezi azon tevékenységek folytatását, amelyek hatást gyakorolhatnak a környezetre²⁰.

32. Nincs okunk arra, hogy vita tárgyává tegyük a Bíróság ezen ítélkezési gyakorlatát, és ebből következően nem vitatott, hogy a kérdést előterjesztő bíróságra hárul annak megállapítása, hogy a nemzeti jog által előírt engedélyezési eljárás során folytatott vizsgálat alapján fennállnak-e alkalmazásának feltételei.

33. Lényegesnek tűnik azonban számomra egy olyan fontos elem kiemelése, amely kizárhatja ezen ítélkezési gyakorlat jelen ügyben történő alkalmazásának lehetőségét. Arra a tényre utalok, hogy amikor a Bíróság azt

19 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 25–26. pontja. Ez az ítélet a Bíróság egy sor korábbi ítéletéből, különösen a C-81/96. sz. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3923. o.) 20. pontjából és a C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-723. o.) 52. pontjából vont le logikus következtetést ezzel kapcsolatban.

20 – A 19. lábjegyzetben hivatkozott Wells-ügyben hozott ítélet 52. pontja. Mindazonáltal nem lenne összhangban az uniós joggal valamely olyan nemzeti szabály, amely a környezeti hatásvizsgálat elvégzését *mindig és kizárólag* a kezdeti engedélyezés szakaszában írta elő, a végrehajtási határozat későbbi szakaszában pedig soha: lásd a C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3969. o.) 104–105. pontját.

vizsgálta, hogy a nemzeti jog alapján kiadott engedély egy több szakaszt magában foglaló engedélyezési eljárás egyik szakaszának tekinthető-e, ezt mindig egy olyan eljárással összefüggésben tette, amely *végül is mind a projekt fogalma, mind az irányelv mellékleteiben felsorolt kategóriák valamelyikének hatálya alá tartozó tevékenységek megvalósítására irányult.*

teremthessen az irányelv alkalmazásakor. Ez bekövetkezhet, ha: a) a hatásvizsgálat egy olyan szakaszban helyezkedne el, amelyben nem lenne többé értelme, mivel a munkálatok kivitelezésére vonatkozó határozatot ténylegesen már azt megelőzően meghozták; b) a hatásvizsgálatot egyenesen mellőzték volna arra hivatkozással, hogy az irányelv hatálya alá tartozó valamely projektre vonatkozó egy bizonyos engedély valójában egy korábbi határozat végrehajtására vonatkozó aktus, amelyet akkor fogadtak el, amikor az irányelv még nem volt hatályban²¹. Ezen okok miatt a több szakaszból álló eljárások esetén szükséges lehet a hatásvizsgálatot például már az előzetes tervezés idején elvégezni, jóllehet a tényleges engedélyt csupán egy későbbi időpontban kell kiadni.

34. Más szóval, egy olyan engedély, amelyhez környezeti hatásvizsgálatnak kell kapcsolódnia, nem akármilyen engedély, hanem olyan eljárásba illeszkedő engedély, *amelynek végeredménye egy, az irányelv által a hatásvizsgálat kötelezettségének alávetett tevékenység.* Teljes mértékben torzulna az irányelv értelme, ha a több szakaszt magukban foglaló engedélyezésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat alkalmazása környezetvédelmi hatásvizsgálat kérelmezését eredményezné, anélkül hogy elvégzésének anyagi feltételei fennállnának, vagyis anélkül hogy egy olyan projekt is létezne, amely tekintetében az irányelv megköveteli a hatásvizsgálatot.

36. A több szakaszból álló eljárásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat tehát azon ítéletek sorában helyezkedik el, amelyekkel a Bíróság el kívánta kerülni, hogy az irányelvet megkerülhessék, vagy mindenesetre megfosszák értelmétől. Az ítélkezési gyakorlat megállapításainak ugyanezen sorába illeszkedő további példái a projektek mesterséges felosztása révén az irányelv vagy a nemzeti szabályozás által megállapított volumenkülönbözetek elérésének elkerülésére vonatkozó ítéletek²², valamint az irányelv II. melléklete szerinti projektekkal kapcsolatban a tagállamoknak

35. Meg kell ugyanis állapítani, hogy ezen ítélkezési gyakorlat alapvető célja annak elkerülése, hogy a nemzeti engedélyezési eljárások különbözősége valós és tényleges joghézagot

21 – Ez a helyzet áll fenn a 19. lágjegyzetben hivatkozott Wells-ügyben hozott ítélethez vezető ügyben.

22 – Lásd például a C-392/96. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5901. o.) 76. pontját.

tulajdonítandó korlátozott mérlegelési mozgáster alkalmazási körét tisztázó ítéletek²³.

szerint nem alkalmazható a jelen ügyben, mivel a jogvita tárgyát képező környezetvédelmi engedély kiadása nem kapcsolódik az irányelv által felsorolt egyetlen – jelenlegi, jövőbeli vagy múltbeli – projekthez sem.

37. Mindazonáltal a jelen ügyben – mint láthattuk – a brüsszeli repülőtér üzemeltetésére kiadott környezetvédelmi engedély nem eredményezte ugyanezen repülőtér semmilyen fizikai megváltoztatását, *és nem is jelenti egy olyan eljárás egyik szakaszát, amely ilyen változtatáshoz vezethet.* A brüsszeli repülőtér több évtizede működik, vagyis már azelőtt létezett, hogy akár a környezetvédelmi hatásvizsgálatra, akár a környezetvédelmi engedélyre vonatkozó szabályokat elfogadták volna. Ezért úgy tűnik, hogy nem létezik semmilyen „projekt”, amely tekintetében az irányelv alapján a hatásvizsgálat kötelező lenne.

39. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre vonatkozó vizsgálatom befejeztével azt javaslom tehát, hogy a Bíróság a kérdést annak megállapításával válaszolja meg, hogy – a jelen ügghöz hasonló körülmények esetén – nem tartozik a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv hatálya alá valamely repülőtér működtetésére kiadott olyan engedély, amely nem eredményezi a repülőtéri létesítmény semmilyen fizikai megváltoztatását.

38. Következésképpen, a több szakaszt magában foglaló engedélyezési eljárásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat álláspontom

C – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésről*

23 – Mint ismert, a II. mellékletben foglalt projektek tekintetében az irányelv előírja, hogy a tagállamoknak kell meghatározniuk esetenkénti vizsgálattal, vagy küszöbértékek, vagy szempontrendszer alapján, hogy mely esetekben szükséges a környezeti hatásvizsgálat. A Bíróság ítélkezési gyakorlata mindazonáltal pontosította, hogy egy tagállam nem állapíthat meg csupán a projektek volumenére vonatkozó küszöbértékeket, anélkül hogy figyelembe venné például azok természetét és/vagy elhelyezkedését: lásd a 22. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 65–67. pontját. Ezenfelül e küszöbértékek nem eredményezhetik teljes projektoszályok előzetes kivonását a hatásvizsgálat kötelezettsége alól: lásd a 17. lábjegyzetben hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 37. pontját.

40. Tekintettel az irányelv szerinti „projekt” hiányára, és arra, hogy az egyszerű „üzemeltetést” lehetetlen valamely repülőtér „építésének” fogalma körébe sorolni, valamint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott, két szempontból is nemleges választ figyelembe véve, véleményem szerint

a második és a harmadik kérdést nem szükséges megvizsgálni.

végezni a szóban forgó tevékenység környezeti hatásvizsgálatát²⁴.

41. E két kérdés ugyanis – mint láthattuk – nem bír többé jelentőséggel abban az esetben, ha elfogadjuk azt az előfeltevést, hogy amennyiben valamely repülőtér egyszerű üzemeltetése nem jár együtt ugyanezen repülőtér fizikai valóságának megváltoztatását eredményező cselekménnyel, úgy az az irányelv I. mellékletének 7. pontja alapján nem minősül a repülőtér „építésének”.

42. Másrésztől viszont, amennyiben az első kérdésre ellenkező értelmű válasz adandó, a másik két kérdés megoldása könnyen megtalálható a Bíróság ítélkezési gyakorlatában.

43. Különösen az a tény, hogy valamely, az irányelv értelmében projektnek minősülő tevékenység rendszeres engedélyezésnek van alávetve, általánosságban nem áll ellentétben azzal, hogy minden egyes meghosszabbítás alkalmával szükségszerűen el kell

44. Ezenfelül, amennyiben elismernénk, hogy valamely repülőtér „üzemeltetése” az irányelv szerinti „építésnek” minősül, úgy irreleváns lenne az a tény, hogy a repülőtér már a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok hatálybalépését megelőzően is működött; az a tény bírna ugyanis jelentőséggel, hogy a hatásvizsgálatot szükségessé tevő tevékenységre (ebben az esetben e tevékenység a repülőtér üzemeltetése lenne) vonatkozó engedély meghosszabbítása a szóban forgó szabályok hatálybalépésének napját követően történik²⁵. Ezzel szemben ha úgy értelmezzük az irányelvet, hogy – amint fentebb javasoltam – kizárólag az állapotot fizikailag megváltoztató tevékenységek minősülhetnek valamely repülőtér „építésének”, úgy az a tény, hogy a létesítmény már a hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok hatálybalépése előtt létezett, automatikusan kivonja azt a kötelezettség alól. Mindezt természetesen csak akkor, ha a létesítmény maga nem képezi semmilyen építési és/vagy átalakítási munkálat tárgyát²⁶.

24 – Lásd analógia útján a 8. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 28. pontját.

25 – Lásd a C-431/92. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1995. augusztus 11-én (EBHT 1995., I-2189. o.) hozott ítélet 32. pontját és a 19. lábjegyzetben hivatkozott Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ítélet 27. pontját.

26 – A Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok alkalmazásának időbeli korlátai tekintetében állandó: lásd például a C-396/92. sz., Bund Naturschutz in Bayern és társai ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítéletet (EBHT 1994., I-3717. o.) és a 19. lábjegyzetben hivatkozott Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ügyben hozott ítélet 23. pontját. Másrészt a tárgyaláson nyújtott tájékoztatás értelmében a brüsszeli repülőtér infrastruktúrája korábbi megváltoztatásának alkalmával már környezeti hatásvizsgálat tárgyát képezte.

IV – Végekövetkeztetések

45. A fenti megfontolásokra tekintettel ezért azt javasolom, hogy a Bíróság a Raad van State által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

„Nem tartozik az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv hatálya alá a valamely repülőtér működtetésére kiadott olyan engedély, amely nem eredményezi a repülőtéri létesítmény semmilyen fizikai megváltoztatását.”