

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. március 17.*

A C-275/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Belgium) a Bírósághoz 2009. július 21-én érkezett, 2009. július 14-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Brussels Hoofdstedelijk Gewest**,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsebaut,

Bea Kockaert,

* Az eljárás nyelve: holland.

a **VZW Boreas,**

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel,

és

a **Vlaams Gewest**

között,

a **The Brussels Airport Company NV**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič és M. Berger (előadó) bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,
hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. október 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Brussels Hoofdstedelijk Gewest képviseletében F. Tulkens és J. Mosselmans advocaten,

- F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbaut, B. Kockaert, valamint a VZW Boreas képviseletében I. Larmuseau és H. Schoukens advocaten,

- az Európai Bizottság képviselőjében P. Oliver, J.-B. Laignelot és B. Burggraaf, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. november 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.) módosított, 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.; a továbbiakban: 85/337 irányelv) I. melléklete 7. pontja a) alpontjának értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Brüsszel Főváros Régió) és több más felperes, valamint a Vlaams Gewest (Flamand Régió) közötti, a Bruxelles-National repülőtér üzemeltetésére vonatkozó határozat tárgyában indult peres eljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerint :

„Jelen irányelv alkalmazásában:

»projekt«:

- épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése,

- egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is,

[...]

»engedély«:

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

- 4 A 85/337 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében „[a] tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen, és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek”.
- 5 Az érintett projekteket a 85/337 irányelv 4. cikke határozza meg. E rendelkezés megkülönbözteti az I. mellékletben felsorolt projekteket, amelyekre vonatkozóan környezeti hatásvizsgálatot kell végezni, és a II. mellékletben felsorolt projekteket, amelyek tekintetében a tagállamoknak esetenkénti vizsgálattal, illetve az általuk megállapított küszöbértékek vagy szempontok alapján meg kell határozniuk, hogy a projektet alá kell-e vetni ilyen vizsgálatnak.
- 6 A 85/337 irányelv I. melléklete 7. pontjának a) alpontjában a „2100 méteres vagy azt meghaladó hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőterek építése” szerepel.
- 7 Az említett irányelv II. melléklete 13. pontjának első franciabekezdése „[a]z I. és II. mellékletben felsorolt, már engedélyezett, kivitelezett vagy kivitelezés alatt lévő projektek bármely olyan megváltoztatás[át] vagy bővítés[ét említi], amelynek jelentős ártalmas hatása van a környezetre”.

A nemzeti jog

- 8 A Flamand Régió területén alkalmazandó szabályozás különbséget tesz az egyes munkálatok kivitelezését lehetővé tévő „településrendezési engedély” és az ártalmasnak minősített létesítmények üzemeltetését lehetővé tévő „környezetvédelmi engedély” között.
- 9 A környezetvédelmi engedélyek kiadását, amelyek érvényessége mindig határozott időre szól, a flamand parlamentnek a környezetvédelmi engedélyekről szóló 1985. június 28-i rendelete szabályozza, amelyet kiegészít a flamand kormány 1991. február 6-i végrehajtási rendelete.
- 10 1999. május 1-je, a flamand kormány 1999. január 12-i rendeletével módosított besorolás hatálybalépése óta a „[...] legalább 1900 méter hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőterek területe” a környezetvédelmiengedély-köteles, ártalmas létesítmények kategóriájába van besorolva.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 11 A Flamand Régió területén található Bruxelles-National repülőtér három, 2100 méternél hosszabb kifutópályával rendelkezik. A repülőtér már több évtizede létezik, üzemeltetésének azonban csak 1999 óta feltétele környezetvédelmi engedély.

- 12 Az első környezetvédelmi engedélyt 2000. február 1-jén adták ki öt évre. Ezt az engedélyt – amely többek között meghatározta a zajszintre vonatkozó határértékeket – három alkalommal módosították, amelyek során jelentősen csökkentették az összeített zajterhelést. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az iratokból nem derül ki, hogy ezen engedély kiadásakor, illetve a későbbi módosítások alkalmával végeztek-e környezeti hatásvizsgálatot.
- 13 2004. január 5-én a The Brussels Airport Company NV környezetvédelmi engedély iránti kérelmet nyújtott be a repülőtér további üzemeltetésére és a repülőtér területének további parcellákkal való bővítésére vonatkozóan.
- 14 2004. július 8-án a flamand Brabant tartomány önkormányzatának végrehajtó testülete megadta a kért engedélyt a repülőtér további üzemeltetésével kapcsolatban, azonban a bővítés iránti kérelmet elutasította. A környezeti hatásvizsgálatot illetően az említett végrehajtó testület úgy ítélte meg, hogy arra nincs szükség.
- 15 E határozat ellen közigazgatási jogorvoslati kérelmet nyújtottak be. A kérelmezők többek között azzal érveltek, hogy a környezetvédelmi engedély iránti kérelemhez környezeti hatásvizsgálatot kellett volna mellékelni.
- 16 2004. december 30-án a flamand közmunka- és energiaügyi, valamint környezet- és természetvédelmi miniszter helybenhagyta a flamand Brabant tartomány önkormányzata végrehajtó testületének említett határozatát. A miniszter úgy ítélte meg, hogy környezeti hatásvizsgálat sem a flamand szabályozás, sem a 85/337 irányelv alapján nem szükséges.

- 17 A Brussels Hoofdstedelijk Gewest és több más felperes az e helybenhagyó határozat elleni keresettel fordult a Raad van State-hoz. Azzal érveltek, hogy a határozat szabályellenes, mert a környezetvédelmi engedély kiadásának feltétele környezeti hatásvizsgálat, és e feltételt nem tartották tiszteletben.
- 18 Ilyen körülmények között a Raad van State úgy döntött, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal végett a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1. Úgy kell-e értelmezni a [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 legalább 2100 méteres hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőtér infrastruktúráján folytatott munkálatokhoz, másrészt ugyanezen repülőtér üzemeltetéséhez eltérő engedélyek szükségesek, és az utóbbi engedélyt – a környezetvédelmi engedélyt – csak határozott időre adják meg?
 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?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 19 Ezen együtt kezelendő kérdések megválaszolása érdekében azt érdemes megvizsgálni, hogy a repülőtér-üzemeltetés a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének értelmében vett „projektnek” minősülhet-e, és ha igen, az ezen irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek körébe tartozik-e.
- 20 Amint arra a Bíróság a C-2/07. sz., Abraham és társai ügyben 2008. február 28-án hozott ítéletének (EBHT 2008., I-1197. o.) 23. pontjában emlékeztetett, már a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének szövegéből is kiténik, hogy a „projekt” fogalma fizikai munkálatokra és beavatkozásokra vonatkozik.
- 21 Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban kifejezetten az szerepel, hogy az alapeljárás tárgyát képező intézkedés a Bruxelles-National repülőtér üzemeltetésére vonatkozó, már kiadott engedély meghosszabbítására korlátozódik, anélkül hogy szó lenne a létesítményt fizikailag érintő munkálatokról vagy beavatkozásokról.
- 22 Az alapeljárás egyes felperesei azonban azzal érveltek, hogy a fizikai beavatkozás fogalmát tágan, a természetes környezetbe való beavatkozásként kell értelmezni. E tekintetben a C-127/02. sz., Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7405. o.) 24. és 25. pontjára

támaszkodnak, amelyekben a Bíróság kimondta, hogy az olyan tevékenység, mint a kagylók mechanikus összegyűjtése a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében foglalt „projekt” fogalmába tartozik.

- 23 Ennek az érvelésnek nem lehet helyt adni. Ugyanis, amint azt a főtanácsnok az indítványa 22. pontjában megállapította, az említett ítélet alapjául szolgáló ügyben szóban forgó tevékenységet az ásványkincsek kiaknázásához hasonló tevékenységnek lehetett tekinteni – amely utóbbi tevékenység kifejezetten szerepel a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében – és ténylegesen fizikai változást eredményezett a tengerfenéken.
- 24 Következésképpen a valamely repülőtér üzemeltetésére kiadott engedély meghosszabbítását – a létesítményt fizikailag érintő munkálatok vagy beavatkozás hiányában – nem lehet a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdése második franciabekezdésének értelmében vett „projektnek” minősíteni.
- 25 Hozzá kell tenni, hogy a 85/337 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése egyébként sem követeli meg, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló minden projektet alá vessenek az ezen irányelv által előírt vizsgálatnak, hanem annak csak az említett irányelv I. és II. mellékletében említett projekteket kell alávetni (a C-156/07. sz., Aiello és társai ügyben 2008. július 10-én hozott végzés [EBHT 2008., I-5215. o.] 34. pontja).
- 26 E tekintetben – a főtanácsnok indítványának 26. pontjával összhangban – meg kell állapítani, hogy a 85/337 irányelv I. melléklete 7. pontjának a) alpontjában használt „építés” kifejezés egyértelmű, és azt a szokásos értelemben kell felfogni, vagyis úgy, mint amely korábban nem létező építmények kivitelezésére vagy már létező építmények fizikai értelemben vett átalakítására vonatkozik.

- 27 Tény, hogy a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában tágan értelmezte az „építés” fogalmát, amikor úgy ítélte meg, hogy a már meglévő út átalakítására vonatkozó munkálatok, jelentőségük és kivitelezésük módja miatt egyenértékűek lehetnek egy új út építésével (a C-142/07. sz., *Ecologistas en Acción-CODA* ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6097. o.] 36. pontja). Ehhez hasonlóan a Bíróság a 85/337 irányelv II. mellékletének 13. pontját – összefüggésben az I. melléklet 7. pontjával – úgy értelmezte, hogy az a már megépített repülőtér infrastruktúrájával kapcsolatos, a kifutópálya meghosszabbítását nem érintő munkálatokra is vonatkozik, amennyiben e munkálatok különösen jellegükből, jelentőségükből és jellegzetességeikből adódóan magának a repülőtérnek az átalakításaként foghatók föl (a fent hivatkozott *Abraham és társai* ügyben hozott ítélet 40. pontja).
- 28 Ezen ítéletek szövegéből azonban kitűnik, hogy az alapul szolgáló ügyekben fizikai munkálatokról volt szó, amely körülmény a kérdést előterjesztő bíróság által adott tájékoztatás szerint az alapeljárásban nem áll fenn.
- 29 Márpedig, amint arra a főtanácsnok indítványa 28. pontjában emlékeztetett, bár az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a 85/337 irányelv hatálya kiterjedt és céljai széles körűek (lásd különösen a fent hivatkozott *Abraham és társai* ügyben hozott ítélet 32. pontját, valamint a fent hivatkozott *Ecologistas en Acción-CODA* ügyben hozott ítélet 28. pontját), ezen irányelv teleologikus értelmezése nem térhet el az uniós jogalkotó egyértelműen kifejezett szándékától.
- 30 Következésképpen a valamely repülőtér üzemeltetésére kiadott engedély meghosszabbítását – a létesítményt fizikailag érintő munkálatok vagy beavatkozás hiányában – nem lehet a 85/337 irányelv I. melléklete 7. pontja a) alpontjának értelmében vett „építésnek” minősíteni.

- 31 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a Bíróság előtti eljárás keretében – és különösen a tárgyaláson – egyes felperesek azzal érveltek, hogy a 85/337 irányelv átültetésére vonatkozó határidő letelte óta a Bruxelles-National repülőtér infrastruktúráját érintő átalakítási munkálatokra került sor, anélkül hogy környezeti hatásvizsgálatot végeztek volna.
- 32 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint előfordulhat, hogy környezeti hatásvizsgálatot kell végezni az olyan engedély esetében is, amely – mint az alapeljárásban szóban forgó engedély – formálisan nem a 85/337 irányelv I. és II. mellékletének értelmében vett, környezeti hatásvizsgálatköteles tevékenységre vonatkozik, amennyiben ezen intézkedés olyan eljárás részét képezi, amelynek végső célja az említett irányelv 2. cikke (1) bekezdésének értelmében vett projektnek minősülő tevékenység megvalósításának engedélyezése (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 25. pontját).
- 33 Ugyanezen ítélkezési gyakorlat szerint, ha a nemzeti jog több szakaszból álló engedélyezési eljárást ír elő, valamely projekt környezeti hatásvizsgálatát főszabály szerint akkor kell elvégezni, amint meghatározhatók és megvizsgálhatók a projekt által várhatóan a környezetre gyakorolt hatások (lásd a C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-723. o.] 53. pontját, valamint a fent hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 26. pontját). E tekintetben a Bíróság azt is kimondta, hogy az a nemzeti jogi rendelkezés, amely szerint a környezeti hatásvizsgálatot kizárólag az engedélyezési eljárás kezdeti szakaszában lehet elvégezni, később nem, nem összeegyeztethető a 85/337 irányelvvvel (lásd ebben az értelemben a C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-3969. o.] 105. és 106. pontját).
- 34 A jelen ügyben tehát jelezni kell a kérdést előterjesztő bíróságnak, hogy az ő feladata, hogy a jelen ítélet 27., 32. és 33. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat fényében és a hatályos nemzeti szabályozás alapján meghatározza, hogy az olyan határozat, mint amelyről az alapeljárásban szó van, több szakaszból álló engedélyezési eljárás

egy szakaszának tekinthető-e, amely eljárás végső célja a 85/337 irányelv vonatkozó rendelkezéseinek értelmében vett projektnek minősülő tevékenységek megvalósítása.

- 35 A tények vizsgálatával kapcsolatban emlékeztetni kell a kérdést előterjesztő bíróságot arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy a már megépített repülőtér infrastruktúrájával kapcsolatos, a kifutópálya meghosszabbítását nem érintő munkálatok a 85/337 irányelv II. mellékletének az I. melléklet 7. pontjával együttesen értelmezett 13. pontja hatálya alá tartoznak, amennyiben e munkálatok különösen jellegükből, jelentőségükből és jellegzetességeikből adódóan magának a repülőtérnek az átalakítását érintik (a fent hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 40. pontja).
- 36 A Bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy az uniós szabályozás célja nem kerülhető meg valamely projekt több projektre tagolásával, és hogy e részprojektek együttes hatása figyelembevételének mellőzése nem járhat azzal a tényleges következménnyel, hogy mindegyiküket kivonják a hatásvizsgálat alól, miközben a 85/337 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének értelmében együttesen jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre (a fent hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 27. pontja).
- 37 Ha az bizonyosodik be, hogy a 85/337 irányelv hatálybalépése óta az ezen irányelv értelmében vett projektnek tekintendő fizikai munkálatokat vagy beavatkozást végeztek a repülőtér területén, anélkül hogy azok környezetre gyakorolt hatását az engedélyezési eljárás korábbi szakaszában vizsgálták volna, a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy ezt figyelembe vegye az üzemeltetésre vonatkozó engedély kiadásának szakaszában, illetve biztosítsa az említett irányelv hatékony érvényesülését az arról való gondoskodással, hogy e vizsgálatot legkésőbb az eljárás e szakaszában elvégezzék.

38 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell válaszolni, hogy a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdését és I. melléklete 7. pontját a következőképpen kell értelmezni:

- a valamely repülőtér üzemeltetésére vonatkozóan kiadott engedély meghosszabbítását – a létesítményt fizikailag érintő munkálatok vagy beavatkozás hiányában – nem lehet az említett rendelkezések értelmében vett „projektnek”, illetve „építésnek” minősíteni;

- mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy – az alkalmazandó nemzeti szabályozás alapján és adott esetben figyelembe véve az említett irányelv hatálybalépése óta megvalósult munkálatok vagy beavatkozások összesített hatását – ezen engedélyt olyan több szakaszból álló engedélyezési eljárás keretében adták-e ki, amelynek végső célja olyan tevékenységek megvalósítása, amelyek az említett irányelv II. melléklete 13. pontjának az I. melléklet 7. pontjával együttesen értelmezett első franciabekezdése értelmében vett projektnek minősülnek. Ha az engedélyezési eljárás korábbi szakaszában nem vizsgálták az ilyen munkálatok vagy beavatkozások környezetre gyakorolt hatásait, a kérdést előterjesztő bíróság feladata az irányelv hatékony érvényesülésének biztosítása az arról való gondoskodással, hogy e vizsgálatot legkésőbb az üzemeltetésre vonatkozó engedély kiadásakor elvégezzék.

A költségekről

39 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv 1. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdését és I. mellékletének 7. pontját a következőképpen kell értelmezni:

- a valamely repülőtér üzemeltetésére vonatkozóan kiadott engedély meghosszabbítását – a létesítményt fizikailag érintő munkálatok vagy beavatkozás hiányában – nem lehet az említett rendelkezések értelmében vett „projektnek”, illetve „építésnek” minősíteni;

- mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy – az alkalmazandó nemzeti szabályozás alapján és adott esetben figyelembe véve az említett irányelv hatálybalépése óta megvalósult munkálatok vagy beavatkozások összesített hatását – ezen engedélyt olyan több szakaszból álló engedélyezési eljárás keretében adták-e ki, amelynek végső célja olyan tevékenységek megvalósítása, amelyek az említett irányelv II. melléklete 13. pontjának az I. melléklet 7. pontjával együttesen értelmezett első franciabekezdése értelmében vett projektnek minősülnek. Ha az engedélyezési eljárás korábbi szakaszában nem vizsgálták az ilyen munkálatok vagy beavatkozások környezetre gyakorolt hatásait, a kérdést előterjesztő bíróság feladata az irányelv hatékony érvényesülésének biztosítása az arról való gondoskodással, hogy e vizsgálatot legkésőbb az üzemeltetésre vonatkozó engedély kiadásakor elvégezzék.

Aláírások