

TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. kovo 17 d.*

Byloje C-275/09

dėl *Raad van State* (Belgija) 2009 m. liepos 14 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2009 m. liepos 21 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsebaut,

Bea Kockaert,

* Proceso kalba: olandų.

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel

prieš

Vlaams Gewest,

dalyvaujant

The Brussels Airport Company NV,

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas A. Tizzano, teisėjai J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič ir M. Berger (pranešėja),

generalinis advokatas P. Mengozzi,
posėdžio sekretorė C. Strömholm, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2010 m. spalio 6 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, atstovaujamos advokatų F. Tulkens ir J. Mosselmans,

— F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbaut, B. Kockaert ir *VZW Boreas*, atstovaujama advokatų I. Larmuseau ir H. Schoukens,

- F. Petit, atstovaujamo advokatų J. Verstraeten ir S. Vanthienen,

- S. de Burbure de Wezembeek, atstovaujamo advokato M. Denys,

- L. Van Dessel, atstovaujamo advokatų P. Flamey ir P.-J. Vervoort

- *Vlaams Gewest*, atstovaujamos advokatų J. Vanpraet ir S. Ronse,

- *The Brussels Airport Company NV*, atstovaujamos advokatų D. Ryckbost ir A. Lippens,

- Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* G. Fiengo,

- Austrijos vyriausybės, atstovaujamos E. Riedl,

— Europos Komisijos, atstovaujamos P. Oliver, J.-B. Laignelot ir B. Burggraaf,

susipažinęs su 2010 m. lapkričio 17 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- ¹ Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyvos 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 175, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 248), iš dalies pakeistos 1997 m. kovo 3 d. Tarybos direktyva 97/11/EB (OL L 73, p. 5; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 3 t., p. 151, toliau – Direktyva 85/337), I priedo 7 punkto a papunkčio išaiškinimu.
- ² Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* (Bruselio sostinės regionas) bei kelių kitų pareiškėjų ir *Vlaams Gewest* (Flandrijos regionas) ginčą dėl su Briuselio nacionalinio oro uosto eksploatavimu susijusio sprendimo.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Šioje direktyvoje:

„projektas“ reiškia:

— statybos darbus bei kitų objektų ar veiklos planų įgyvendinimą,

— kitokius įsikišimus į natūralią aplinką ir gamtovaizdį, įskaitant mineralinių išteklių gavybą;

<...>

„sutikimas dėl planuojamos veiklos“ reiškia:

kompetentingos institucijos sprendimą, kuris suteikia užsakovui teisę įgyvendinti projektą.“

- 4 Remiantis Direktyvos 85/337 2 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą, „valstybės narės imasi visų priemonių, reikalingų užtikrinti, jog prieš duodant sutikimą projektams, kurie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai, be kita ko, dėl pobūdžio, savo masto ar vietos, bus reikalaujama sutikimo planuojamai veiklai ir poveikio aplinkai vertinimo“.
- 5 Atitinkami projektai apibrėžti Direktyvos 85/337 4 straipsnyje. Šioje nuostatoje įtvirtintas skirtumas tarp I priede išvardytų projektų, kurių poveikis aplinkai privalo būti ištirtas, ir II priede išvardytų projektų, dėl kurių valstybės narės, išnagrinėjusios kiekvieną atvejį arba atsižvelgdamos į kiekvienos valstybės narės nustatytas ribas ar kriterijus, nusprendžia, ar jiems turi būti taikomas toks vertinimas.
- 6 Direktyvos 85/337 I priedo 7 punkto a papunktyje numatyta „<...> oro uostų, turinčių 2 100 metrų ar ilgesnį pagrindinį pakilimo taką, statyba“.
- 7 Minėtos direktyvos II priedo 13 punkto pirmoje įtraukoje minimas „bet kurių I ir II prieduose išvardytų ir jau įgyvendintų, įgyvendinamų ar leistų įgyvendinti projektų pakeitimas ar išplėtimas, galintis daryti reikšmingą neigiamą poveikį aplinkai“.

Nacionalinė teisė

- 8 Pagal Flandrijos regione taikomus teisės aktus skiriami „urbanistikos leidimas“, kuriuo leidžiama atlikti tam tikrus darbus, ir „aplinkosaugos leidimas“, kuriuo leidžiama eksploatuoti aplinkai kenkiančiu laikomą įrenginį.

- 9 Aplinkosaugos leidimo, kurio galiojimo laikas yra ribotas, išdavimas reglamentuojamas 1985 m. birželio 28 d. Flandrijos Parlamento dekretu dėl aplinkosaugos leidimo, papildytu 1991 m. vasario 6 d. Flandrijos vyriausybės nutarimu dėl įgyvendinimo.

- 10 1999 m. sausio 12 d. Flandrijos vyriausybės nutarimu iš dalies pakeistas klasifikacijos sąrašas; naujasis sąrašas įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. ir pagal jį „oro uostams, kurių pagrindinis pakilimo ir tūpimo takas yra 1 900 m ir ilgesnis, skirtos teritorijos“ priskiriamos prie naštą aplinkai sukeliančių įrenginių, kuriems būtinas aplinkosaugos leidimas, kategorijos.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 11 Flandrijos regione esantis Briuselio nacionalinis oro uostas turi tris ilgesnius nei 2 100 metrų pakilimo ir tūpimo takus. Oro uostas egzistuoja jau keletą dešimtmečių, tačiau tik nuo 1999 m., kad galima būtų jį eksploatuoti, privalu turėti aplinkosaugos leidimą.

- 12 2000 m. vasario 1 d. buvo išduotas pirmasis penkerių metų trukmės aplinkosaugos leidimas. Šis leidimas, kuriame, be kita ko, buvo nustatytos triukšmo normos, buvo tris kartus iš dalies keistas, nustatant gerokai mažesnę bendrą triukšmo kiekį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad iš bylos medžiagos nematyti, jog dėl šio leidimo ar jo vėlesnių pakeitimų buvo atliktas poveikio aplinkai vertinimas.
- 13 2004 m. sausio 5 d. *The Brussels Airport Company NV* pateikė prašymą išduoti aplinkosaugos leidimą toliau eksploatuoti oro uostą ir pakeisti jį prijungiant papildomus žemės sklypus.
- 14 2004 m. liepos 8 d. Flandrijos Brabanto provincijos tarybos nuolatinė atstovybė išdavė prašomą leidimą toliau eksploatuoti oro uostą, tačiau atmetė prašymą leisti jį išplėsti. Minėta nuolatinė atstovybė manė, kad nebūtina atlikti poveikio aplinkai vertinimo.
- 15 Dėl šio sprendimo buvo paduotas administracinis skundas. Pareiškėjai, be kita ko, teigė, kad prie prašymo dėl aplinkosaugos leidimo turėjo būti pridėti poveikio aplinkai vertinimo rezultatai.
- 16 2004 m. gruodžio 30 d. Flandrijos viešųjų darbų, energetikos, aplinkos ir gamtos apsaugos ministras patvirtino minėtą Flandrijos Brabanto provincijos tarybos nuolatinės atstovybės sprendimą. Jis manė, kad nei pagal Flandrijos teisės aktus, nei pagal Direktyvą 85/337 nebuvo būtina atlikti poveikio aplinkai vertinimą.

17 *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* ir keli kiti pareiškėjai apskundė šį patvirtinamąjį sprendimą *Raad van State*. Jų teigimu, šis sprendimas neteisėtas, nes išduodant aplinkosaugos leidimą buvo būtina atlikti poveikio aplinkai vertinimą, ir ši pareiga nebuvo įvykdyta.

18 Tokiomis aplinkybėmis *Raad van State* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Jei, pirma, oro uosto, turinčio 2 100 metrų ir ilgesnį pagrindinį pakilimo taką, infrastruktūros darbams ir, antra, šiam oro uostui eksploatuoti būtina gauti skirtingus leidimus ir antrasis – aplinkosaugos – leidimas išduodamas tik tam tikram laikotarpiui, ar [Direktyvos 85/337] I priedo 7 punkto a papunktyje esančią sąvoką „statyba“ reikia aiškinti taip, kad poveikio aplinkai vertinimas turi būti atliekamas net tik norint atlikti infrastruktūros darbus, bet ir jei ketinama oro uostą eksploatuoti?

2. Ar ši pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą taip pat taikoma oro uosto aplinkosaugos leidimo pratęsimo atveju, t. y. tuo atveju, jei pratęsimas nesusijęs su veiklos pakeitimu ar išplėtimu, taip pat tuo atveju, jei planuojama atlikti tokį pakeitimą ar išplėtimą?

3. Ar pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą oro uosto aplinkosaugos leidimo pratęsimo atveju turi būti vertinama kitaip, jei toks poveikio aplinkai vertinimas jau buvo atliktas išduodant ankstesnį eksploatavimo leidimą arba jei oro uostas

jau buvo eksploatuojamas tuo momentu, kai Bendrijos ar nacionalinis teisės aktų leidėjas įtvirtino pareigą atlikti poveikio aplinkai vertinimą?“

Dėl prejudicinių klausimų

- 19 Siekiant atsakyti į šiuos klausimus, nagrinėtinus kartu, reikėtų nustatyti, ar oro uosto eksploatavimas gali būti laikomas „projektu“ Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalies prasme, o teigiamo atsakymo atveju – ar toks projektas priskirtinas prie tų, kurie išvardyti šios direktyvos I ir II prieduose.
- 20 Kaip Teisingumo Teismas priminė savo 2008 m. vasario 28 d. Sprendimo *Abraham ir kt.* (C-2/07, Rink. p. I-1197) 23 punkte, iš pačios Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalies formuluotės matyti, jog žodis „projektas“ susijęs su fiziniais darbais ar fiziniu įsikišimu.
- 21 Tačiau prašyme priimti prejudicinį sprendimą aiškiai nurodyta, kad priemonė, kuri yra pagrindinės bylos dalykas, apsiriboja esamo leidimo eksploatuoti Briuselio nacionalinį oro uostą pratęsimu, neatliekant darbų ar įsikišimų, dėl kurių fiziškai keičiama ši vietovė.
- 22 Vis dėlto kai kurie pareiškėjai teigė, kad fizinį įsikišimą reikia suprasti plačiai – kaip bet kokią įsikišimą į natūralią aplinką. Šiuo klausimu jie remiasi 2004 m. rugšėjo 7 d. Sprendimo *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, Rink. p. I-7405) 24 ir 25 punktais, kuriuose Teisingumo Teismas nusprendė, kad

mechaninė kiaukutinių žvejyba yra veikla, patenkanti į sąvoką „projektas“, apibrėžtą Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje.

- 23 Tokiems argumentams negalima pritarti. Iš tikrųjų, kaip generalinis advokatas pažymėjo savo išvados 22 punkte, byloje, kurioje priimtas šis sprendimas, nagrinėjama veikla galėjo būti prilyginta Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje aiškiai nurodytai mineralinių išteklių gavybai ir ji sukėlė tikrus jūros dugno fizinius pokyčius.
- 24 Darytina išvada, kad nesant darbų ar įsikišimo, dėl kurių fiziškai keičiama vietovė, esamo leidimo eksploatuoti oro uostą pratęsimo negalima pripažinti „projektu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalies antrą įtrauką.
- 25 Reikėtų pridurti, jog bet kuriuo atveju pagal Direktyvos 85/337 2 straipsnio 1 dalį nereikalaujama, kad dėl bet kokio projekto, galinčio daryti reikšmingą poveikį aplinkai, būtų atliekama šioje direktyvoje numatyta vertinimo procedūra, bet reikalaujama ją atlikti tik dėl tų projektų, kurie minimi minėtos direktyvos I ir II prieduose (2008 m. liepos 10 d. Nutarties *Aeillo ir kt.*, C-156/07, Rink. p. I-5215, 34 punktas).
- 26 Šiuo klausimu pažymėtina, kaip nurodė generalinis advokatas savo išvados 26 punkte, kad Direktyvos 85/337 I priedo 7 punkto a papunktyje vartojamas terminas „statyba“ visiškai nedviprasmiškas ir turi būti suprantamas įprasta jo reikšme, t. y. kaip anksčiau neegzistavusių statinių pastatymas ar jau anksčiau egzistavusių statinių fizinis pakeitimas.

- 27 Tiesa, Teisingumo Teismas savo praktikoje plačiai aiškino sąvoką „statyba“, sutikdamas, jog esamo kelio pertvarkymo darbai dėl savo masto ir priemonių gali būti prilyginti naujo kelio tiesimui (2008 m. liepos 25 d. Sprendimo *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Rink. p. I-6097, 36 punktas). Jis taip pat išaiškino, kad kartu skaitomos Direktyvos 85/337 II priedo 13 punkto ir I priedo 7 punkto nuostatos apima ir jau pastatyto oro uosto infrastruktūros keitimo darbus, neilginant pakilimo takų, kai tokie darbai, be kita ko, dėl savo pobūdžio, masto ar savybių gali būti laikomi pačio oro uosto pakeitimo darbais (minėto Sprendimo *Abraham ir kt.* 40 punktas).
- 28 Tačiau skaitant šiuos sprendimus matyti, kad kiekvienoje byloje, kurioje jie buvo priimti, buvo nagrinėjami fiziniai darbai, o šio požymio, kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, trūksta pagrindinėje byloje.
- 29 Kaip priminė generalinis advokatas savo išvados 28 punkte, nors pagal nusistovėjusią teismo praktiką Direktyvos 85/337 taikymo sritis ir tikslas labai platūs (visų pirma žr. minėto Sprendimo *Abraham ir kt.* 32 punktą ir minėto Sprendimo *Ecologistas en Acción-CODA* 28 punktą), teleologinis šios direktyvos aiškinimas vis dėlto negali nukrypti nuo Sąjungos teisės aktų leidėjo aiškiai išreikštos valios.
- 30 Vadinas, bet kuriuo atveju, nesant darbų ar įsikišimo, dėl kurių fiziškai keičiama vietovė, esamo leidimo eksploatuoti oro uostą pratęsimo negalima pripažinti „statyba“ Direktyvos 85/337 I priedo 7 punkto a papunkčio prasme.

- 31 Vis dėlto pažymėtina, kad per procesą Teisingumo Teisme, būtent per teismo posėdį, kai kurie pareiškėjai pagrindinėje byloje teigė, jog pasibaigus Direktyvos 85/337 perkėlimo terminui buvo atlikti Briuselio nacionalinio oro uosto infrastruktūros pakeitimo darbai neatlikus jų poveikio aplinkai vertinimo.
- 32 Šiomis aplinkybėmis primintina, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką dėl leidimo, kuris, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, formaliai nesusijęs su veikla, kuriai vykdyti privalomas poveikio aplinkai vertinimas, kaip numatyta Direktyvos 85/337 I ir II prieduose, vis dėlto gali pririekti atlikti tokį vertinimą, kai ši priemonė yra procedūros, skirtos ją užbaigus leisti vykdyti veiklą, laikomą projektu minėtos direktyvos 2 straipsnio 1 dalies prasme, etapas (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Abraham ir kt.* 25 punktą).
- 33 Pagal minėtą teismo praktiką, jei nacionalinėje teisėje numatyta kelių etapų leidimo išdavimo procedūra, projekto poveikio aplinkai vertinimas iš esmės turi būti atliekamas iš karto, kai tampa įmanoma nustatyti ir įvertinti visas galimas šio projekto pasekmes aplinkai (žr. 2004 m. sausio 7 d. Sprendimo *Wells*, C-201/02, Rink. p. I-723, 53 punktą ir minėto Sprendimo *Abraham ir kt.* 26 punktą). Šiuo klausimu taip pat buvo nuspręsta, kad nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią projekto poveikio aplinkai vertinimas gali būti atliekamas tik per pirmąjį leidimo išdavimo procedūros etapą, bet ne vėliau, prieštarauja Direktyvai 85/337 (šiuo klausimu žr. 2006 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Jungtinę Karalystę*, C-508/03, Rink. p. I-3969, 105 ir 106 punktus).
- 34 Taigi nagrinėjamoje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui reikia nurodyti, kad jis pats, atsižvelgdamas į šio sprendimo 27, 32 ir 33 punktuose primintą teismo praktiką ir remdamasis taikytiniais nacionalinės teisės aktais, turi nustatyti, ar toks sprendimas, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, gali būti

laikomas kelių etapų leidimo išdavimo procedūros, skirtos ją užbaigus leisti vykdyti veiklą, laikomą projektu pagal atitinkamas Direktyvos 85/337 nuostatas, etapu.

- 35 Dėl faktinių aplinkybių nagrinėjimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui reikia priminti, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog kartu skaitomos Direktyvos 85/337 II priedo 13 punkto ir I priedo 7 punkto nuostatos apima ir jau pastatyto oro uosto infrastruktūros pakeitimo darbus neilginant pakilimo takų, kai tokie darbai, be kita ko, dėl savo pobūdžio, masto ar savybių gali būti laikomi pačio oro uosto pakeitimo darbais (minėto Sprendimo *Abraham ir kt.* 40 punktas).
- 36 Teisingumo Teismas taip pat yra pabrėžęs, kad negalima nukrypti nuo Sąjungos teisės akto tikslo išskaidant projektus į atskiras dalis ir kad neatšizvelgimas į jų kumuliacines pasekmes praktikoje neturi lemti, jog visų jų vertinimas nebus privalomas, nors jie kartu gali turėti didelį poveikį aplinkai Direktyvos 85/337 2 straipsnio 1 dalies prasme (minėto Sprendimo *Abraham ir kt.* 27 punktas).
- 37 Jei paaiškėtų, kad, įsigaliojus Direktyvai 85/337, oro uoste buvo atlikti darbai ar fizinis įsikišimas, pripažįstami projektu pagal šią direktyvą, neatlikus jų poveikio aplinkai vertinimo pirminiame leidimo suteikimo procedūros etape, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turėtų į tai atsižvelgti per leidimo eksploatuoti išdavimo etapą ir užtikrinti minėtos direktyvos veiksmingumą kontroliuodamas, kad toks vertinimas būtų atliktas bent jau šiuo procedūros etapu.

38 Dėl šių priežasčių į pateiktus klausimus reikia atsakyti, kad Direktyvos 85/337 1 straipsnio 2 dalies antra įtrauka ir I priedo 7 punktą turi būti aiškinami taip, kad:

- nesant darbų ar įsikišimo, dėl kurių fiziškai keičiama vietovė, esamo leidimo eksploatuoti oro uostą pratęsimo negalima pripažinti „projektu“ ar „statyba“ minėtų nuostatų prasme,
- vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pats, remdamasis taikytiniais nacionalinės teisės aktais ir prireikus atsižvelgdamas į įsigaliojus minėtai direktyvai atliktų įvairių darbų ar įsikišimo kumuliacinį poveikį, turi nustatyti, ar šis leidimas yra tik kelių etapų leidimo išdavimo procedūros, skirtos ją užbaigus leisti vykdyti veiklą, laikomą projektu pagal šios direktyvos II priedo 13 punkto pirmą įtrauką, skaitomą kartu su jos I priedo 7 punktu, etapas. Neatlikus šių darbų ar įsikišimo poveikio aplinkai vertinimo pirminiame leidimo suteikimo procedūros etape, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi užtikrinti direktyvos veiksmingumą, kontroliuodamas, kad toks vertinimas būtų atliktas bent jau leidimo eksploatuoti išdavimo etape.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

39 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyvos 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo, iš dalies pakeistos 1997 m. kovo 3 d. Tarybos direktyva 97/11/EB, 1 straipsnio 2 dalies antra įtrauka ir I priedo 7 punktą turi būti aiškinami taip, kad:

- nesant darbų ar įsikišimo, dėl kurių fiziškai keičiama vietovė, esamo leidimo eksploatuoti oro uostą pratęsimo negalima pripažinti „projektu“ ar „statyba“ minėtų nuostatų prasme,

- vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pats, remdamasis taikytiniais nacionalinės teisės aktais ir prireikus atsižvelgdamas į įsigaliojus minėtai direktyvai atliktų įvairių darbų ar įsikišimo kumuliacinį poveikį, turi nustatyti, ar šis leidimas yra tik kelių etapų leidimo išdavimo procedūros, skirtos ją užbaigus leisti vykdyti veiklą, laikomą projektu pagal šios direktyvos II priedo 13 punkto pirmą įtrauką, skaitomą kartu su jos I priedo 7 punktu, etapas. Neatlikus šių darbų ar įsikišimo poveikio aplinkai vertinimo pirminiame leidimo suteikimo procedūros etape, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi užtikrinti direktyvos veiksmingumą, kontroliuodamas, kad toks vertinimas būtų atliktas bent jau leidimo eksploatuoti išdavimo etape.

Parašai.