OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PAOLA MENGOZZIEGO przedstawiona w dniu 17 listopada 2010 r.[1]

I — Ramy prawne

1. Jedno z najtrudniejszych zagadnień w kwestii oceny oddziaływania na środowisko dotyczy, jak wiadomo, wykładni wykazu czynności zawartych w załącznikach do właściwej dyrektywy, które mogą bądź muszą zostać poddane procedurze prowadzącej do przeprowadzenia takiej oceny. W niniejszej sprawie, dotyczącej portu lotniczego w Brukseli, zadaniem Trybunału będzie orzec w kwestii pojęcia budowy portu lotniczego. Należy w szczególności wyjaśnić, czy w pojęciu tym zawiera się także eksploatacja już istniejącej infrastruktury lotniskowej, przy braku jej fizycznej przebudowy w jakikolwiek sposób.

2. Dziedzina oceny oddziaływania na środowisko uregulowana jest dyrektywą 85/337/EWG[2] (zwaną dalej „dyrektywą"). W szczególności do okoliczności niniejszej sprawy znajduje zastosowanie wersja tej dyrektywy w brzmieniu nadanym jej dyrektywą 97/11/WE[3].

3. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy zawiera następujące definicje:

„[…]

»przedsięwzięcie« oznacza:

— wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,

— inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych;

[…]

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. U L 175, s. 40).

3 — Dyrektywa Rady z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz.U. L 73, s. 5).

»zezwolenie na inwestycję« [oznacza]:

decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

[…]".

4. Załączniki I i II do dyrektywy zawierają szczegółowe wykazy różnych rodzajów przedsięwzięć. Artykuł 4 dyrektywy stanowi, że przedsięwzięcia wymienione w załączniku I należy zawsze poddawać ocenie oddziaływania na środowisko. W przypadku zaś przedsięwzięć zawartych w załączniku II państwa członkowskie określają te, które muszą być poddane ocenie oddziaływania na środowisko, poprzez indywidualne badanie każdej sprawy bądź poprzez wyznaczenie progów lub kryteriów.

5. W załączniku I, zawierającym wykaz przedsięwzięć, dla których ocena oddziaływania na środowisko jest w każdym przypadku niezbędna, w pkt 7 lit. a) wymieniona jest „budowa […] portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2100 m lub więcej" [4].

4 — Przypis do tekstu wyjaśnia, iż pojęcie portu lotniczego dla celów dyrektywy jest „zgodn[e] z definicją zawartą w Konwencji z Chicago z 1994 r. ustanawiającej Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego". W niniejszej sprawie żadna ze stron nie podważa jednak faktu, iż port lotniczy w Brukseli wchodzi w zakres definicji wskazanej powyżej.

6. W załączniku II, odnoszącym się do przedsięwzięć, dla których ocena oddziaływania na środowisko jest możliwa, lecz nie jest konieczna, w pkt 10 lit. d) wymieniona jest „budowa lotnisk (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I)", a w pkt 13 „[w] szelkie zmiany bądź rozbudowa przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub II, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą [mieć] znaczące niekorzystne oddziaływanie na środowisko naturalne".

II — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

7. Spór przed sądem krajowym dotyczy portu lotniczego w Brukseli, wyposażonego w trzy pasy startowe i znajdującego się całkowicie na terytorium regionu flamandzkiego (Vlaamse Gewest).

8. Zgodnie z obecnie obowiązującym w regionie flamandzkim ustawodawstwem eksploatacja portu lotniczego takiego jak omawiany w niniejszej sprawie wymaga uzyskania „pozwolenia środowiskowego" (milieuvergunning). Chodzi tu o zezwolenie administracyjne wydawane na czas określony, maksymalnie na okres dwudziestu lat, obowiązkowe dla portów lotniczych od 1999 r. Pozwolenie to nie jest przewidziane w prawie unijnym, stanowi więc instrument ochrony środowiska wprowadzony przez Belgię niezależnie.

9. Innymi słowy, niniejsza sprawa dotyczy dwóch oddzielnych postępowań o wydanie zezwolenia, mających na celu ochronę środowiska: *pozwolenia środowiskowego*, przewidzianego wyłącznie w prawie krajowym, oraz *oceny oddziaływania na środowisko*, przewidzianej w prawie unijnym, a w konsekwencji także przez prawo krajowe transponujące tę dyrektywę.

10. Port lotniczy w Brukseli, istniejący od kilkudziesięciu lat, otrzymał pierwsze pozwolenie środowiskowe na okres pięciu lat w 2000 r. W 2004 r. pozwolenie to zostało przedłużone, *bez żadnych zmian w metodach eksploatacji*, na okres 20 lat. Jak wynika z postanowienia odsyłającego i co zostało potwierdzone na rozprawie, w trakcie postępowania administracyjnego rozważano możliwość wprowadzenia pewnych zmian [5]: możliwość ta została jednak wykluczona przez organy krajowe, które przedłużyły pozwolenie, pozostawiając bez zmian sposób eksploatacji portu lotniczego. Decyzja o przedłużeniu pozwolenia jest aktem zaskarżonym przed sądem krajowym.

11. W ramach postępowania przed sądem krajowym głównym argumentem przywoływanym przez wielu skarżących był fakt, iż przedłużeniu pozwolenia środowiskowego powinna towarzyszyć ocena oddziaływania na środowisko wydana zgodnie z dyrektywą. W tych okolicznościach sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1. Jeśli dla prac nad infrastrukturą portu lotniczego z głównym pasem startowym o długości 2 100 m lub więcej z jednej strony oraz dla eksploatacji takiego portu lotniczego z drugiej strony przewidziane są różne pozwolenia, a ostatnie pozwolenie – pozwolenie środowiskowe – wydane zostaje wyłącznie na określony czas, czy pojęcie budowy w rozumieniu pkt 7 lit. a) załącznika do [dyrektywy 85/337/EWG], w brzmieniu nadanym mu [dyrektywą 97/11/WE], należy rozumieć w ten sposób, że ocenę oddziaływania na środowisko należy przeprowadzić nie tylko dla prac nad infrastrukturą, lecz również dla eksploatacji portu lotniczego?

2. Czy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dotyczy także przedłużenia pozwolenia środowiskowego dla portu lotniczego, tj. przypadku, w którym przedłużenie nie jest związane z przebudową

5 — W szczególności spółka Bruxelles Airport Company, eksploatująca lotnisko, przywołała w swoich uwagach na piśmie fakt, iż w początkowej fazie procedury zobowiązano ją do budowy pasa do kołowania oraz instalacji radiowych systemów nawigacyjnych ILS na pasach już istniejących: oba wymogi zostały jednakże wycofane przed wydaniem decyzji końcowej. Wspomniana spółka złożyła ze swojej strony wniosek o poszerzenie powierzchni lotniska, wniosek ten został z kolei odrzucony. To właśnie z tych powodów, zdaniem organów krajowych, nie było potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

ani rozszerzeniem eksploatacji, podobnie jak i przypadku, gdy taka przebudowa albo rozszerzenie są zamierzone?

3. Czy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w ramach przedłużenia pozwolenia środowiskowego dla portu lotniczego należy postrzegać inaczej, jeżeli taka ocena oddziaływania na środowisko została już wcześniej przeprowadzona, mianowicie przy okazji wydania pozwolenia na eksploatację, albo jeżeli port lotniczy w momencie wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przez prawodawcę krajowego lub wspólnotowego był już eksploatowany?".

12. Postanowienie odsyłające wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 21 lipca 2009 r. Rozprawa odbyła się w dniu 6 października 2010 r.

III — Ocena prawna

A — *Uwagi wstępne*

13. Pomimo iż pytania nie zostały sformułowane przez sąd krajowy w ten sposób, ich lektura wyraźnie wskazuje, że pytania drugie i trzecie są podporządkowane pytaniu pierwszemu.

14. Jak zostało przedstawione, w pierwszym pytaniu sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy pojęcie „budowa lotniska" obejmuje również zwykłą jego eksploatację. Przy założeniu, że na pytanie pierwsze udzielona zostałaby odpowiedź twierdzącej, przez co w przypadku takim jak w niniejszej sprawie niezbędne byłoby uzupełnienie pozwolenia środowiskowego wymaganego w prawie belgijskim przy eksploatacji portu lotniczego o ocenę oddziaływania na środowisko przewidzianą w dyrektywie, pytania drugie i trzecie zmierzają do ustalenia, czy znaczenie może mieć:

a) fakt, iż wniosek o pozwolenie środowiskowe dotyczy jedynie jego przedłużenia, bez jakichkolwiek zmian w warunkach eksploatacji (pytanie drugie);

b) fakt, iż ocena oddziaływania na środowisko została przeprowadzona przy okazji wcześniejszego wniosku o pozwolenie środowiskowe (pytanie trzecie, część pierwsza);

c) fakt, iż port lotniczy był już eksploatowany w momencie wejścia w życie przepisów o ocenie oddziaływania na środowisko (pytanie trzecie, część druga).

15. W przypadku odpowiedzi przeczącej na pierwsze pytanie prejudycjalne, a zatem jeśli należałoby wykluczyć możliwość, iż zwykła eksploatacja portu lotniczego wchodzi w zakres pojęcia budowy przewidzianego

w załączniku I dyrektywy, nie będzie potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania drugie i trzecie.

17. W tym kontekście skarżący odwołują się również do orzecznictwa Trybunału dotyczącego wymogu, aby ocena oddziaływania na środowisko nie była związana jedynie z konsekwencjami środowiskowymi danych czynności objętych pozwoleniem, ale również z tymi, które mogą z niego wynikać pośrednio.

B — *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

18. Strona przeciwna w sporze przed sądem krajowym, której argumenty zostały poparte przed Trybunałem przez rząd austriacki oraz włoski, a także w znacznej mierze przez Komisję, podkreśla fakt, że czynność „budowy" portu lotniczego implikuje wykonanie prac budowlanych w znaczeniu materialnym i z tego względu nie obejmuje zwykłej „eksploatacji" infrastruktury lotniskowej.

1. Stanowiska stron

16. Główny argument przywoływany przez skarżących w celu doprowadzenia do unieważnienia pozwolenia zaskarżonego przed sądem krajowym dotyczy, jak zostało zaznaczone, twierdzenia, iż wydanie pozwolenia środowiskowego na eksploatację portu lotniczego powinno być poprzedzone oceną oddziaływania na środowisko. W tym celu zarówno przed sądem krajowym, jak i przed Trybunałem, skarżący przed sądem krajowym położyli szczególny nacisk na potwierdzony w utrwalonym orzecznictwie wymóg, aby dokonywać szerokiej wykładni dyrektywy w celu pełnej realizacji celów związanych z ochroną środowiska, do których dąży prawodawca. Tego rodzaju szeroka wykładnia teleologiczna umożliwiłaby uznanie za pozwolenie na „budowę" portu lotniczego pozwolenia, które samo w sobie dotyczy jedynie jego eksploatacji.

2. Ocena

a) W przedmiocie wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

19. Ogółem, aby ustalić, czy dana czynność powinna być poddana ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą, konieczne jest przeprowadzenie dwuetapowego testu. Po pierwsze, należy sprawdzić, czy dana czynność stanowi „przedsięwzięcie" w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy. W przypadku

odpowiedzi twierdzącej należy następnie upewnić się, czy czynność ta wchodzi w zakres czynności wymienionych w załączniku I i II do dyrektywy. Obowiązek oceny oddziaływania dotyczy w rzeczywistości jedynie czynności wyraźnie wskazanych, których lista ma charakter enumeratywny [6].

i) W przedmiocie statusu „przedsięwzięcia" czynności, na którą uzyskano pozwolenie

20. Należy przypomnieć, iż w niniejszej sprawie czynność stanowiąca przedmiot pozwolenia wydanego przez organy krajowe polega jedynie na *eksploatacji* portu lotniczego w Brukseli, nie zaś na dokonywaniu jakiejkolwiek fizycznej ingerencji polegającej na przebudowie istniejącej struktury lotniskowej.

21. Moim zdaniem czynności takie nie stanowią „przedsięwzięcia" w rozumieniu dyrektywy. Samo pojęcie „przedsięwzięcie" w świetle definicji z art. 1 implikuje wykonanie czynności modyfikującej materialną rzeczywistość danego miejsca. Wynika to również z orzecznictwa, zgodnie z którym „pojęcie »przedsięwzięcie« odnosi się do robót i interwencji materialnych" [7].

22. Niektóre ze stron wskazały, jako precedens pozwalający na przyjęcie szerszej interpretacji pojęcia „przedsięwzięcie", wyrok w sprawie C-127/02, zwanym „wyrokiem w sprawie Waddenzee", w którym Trybunał uznał, iż czynność polegająca na mechanicznym połowie muszli sercówek stanowi „przedsięwzięcie" w rozumieniu dyrektywy [8]. Pomimo że wyrok ten wydaje się na pierwszy rzut oka popierać stanowisko skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, nie zmienia on jednak moich obserwacji zawartych w poprzednim punkcie. Należy zaznaczyć, że w sprawie Waddenzee, dotyczącej zresztą nie dyrektywy o ocenie oddziaływania na środowisko, lecz tzw. dyrektywy siedliskowej [9], możliwość uznania mechanicznego połowu muszli sercówek za „przedsięwzięcie" w rozumieniu dyrektywy 85/337/EWG nie została zakwestionowana przez strony, jak się wydaje, z powodu oddziaływania tej czynności na dno morskie przypominającego „wydobycie zasobów mineralnych", wyraźnie wskazane w art. 1 ust. 2 dyrektywy [10]. Mechaniczne połowy tego typu pociągały za sobą ponadto rzeczywiste modyfikacje materialne środowiska, jako że przeprowadzano je

6 — Wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-156/07 Aiello i in., Zb.Orz. s. I-5215, pkt 34.

7 — Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in., Zb.Orz. s. I-1197, pkt 23. Podkreślenie moje.

8 — Wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 24, 25.

9 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz, U. L 206, s. 7).

10 — Zobacz w tym względzie opinię rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie C-127/02 (ww. w pkt 8 wyrok w sprawie Waddenzee), pkt 31.

poprzez zeskrobywanie kilku centymetrów dna morskiego [11].

23. Jak przedstawiono, nic podobnego nie występuje natomiast w niniejszej sprawie, w której pozwolenie nie powoduje żadnej materialnej przebudowy stanu faktycznego portu lotniczego w Brukseli ani też jego okolic [12].

24. W konsekwencji już na tym etapie byłoby możliwe udzielenie odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, jako że odnowienie pozwolenia środowiskowego na eksploatację portu lotniczego w Brukseli nie posiada cech umożliwiających uznanie go za „przedsięwzięcie" w rozumieniu dyrektywy. Jednakże przez wzgląd na kompletność oraz na wypadek gdyby Trybunał nie podzielał pierwszej części moich argumentów, przejdę następnie do ustalenia, czy czynność polegająca na eksploatowaniu portu lotniczego może zostać zaklasyfikowana jako jedna z czynności wymienionych w załącznikach do dyrektywy.

ii) W przedmiocie możliwości objęcia czynności, na którą uzyskano zezwolenie, zakresem czynności wymienionych w załącznikach do dyrektywy

25. Nawet przy założeniu per absurdum, że eksploatacja portu lotniczego w Brukseli może być uznana za „przedsięwzięcie" w znaczeniu dyrektywy, jest moim zdaniem oczywiste, że nie może być ona objęta zakresem pojęcia „budowa portów lotniczych" w rozumieniu załącznika I do dyrektywy [13].

26. Z jednej strony nie ma bowiem niejasności w terminologii stosowanej przez dyrektywę i również zestawienie różnych wersji językowych [14] wyraźnie pokazuje, że w pkt 7 lit. a) załącznika I intencją prawodawcy było odniesienie się do pojęcia „budowa" w jego obiegowym znaczeniu. Mowa mianowicie o wykonywaniu wcześniej nieistniejących budowli bądź zmianie, w sensie materialnym, budowli już istniejących.

27. Z drugiej strony analiza orzecznictwa ukazuje, że wykładnia tego przepisu udzielona przez Trybunał idzie w tym samym kierunku. Jest prawdą, że Trybunał nadał pojęciu „budowa portów lotniczych" szerokie znaczenie, w praktyce jednak oznaczało to jedynie potwierdzenie przez Trybunał, iż oprócz robót dotyczących pasów startowych pojęcie

11 — Ibidem, pkt 10.

12 — Ponadto, jak wspomniano powyżej, nawet sposób eksploatacji tego portu lotniczego nie został zmieniony, gdyż pozwolenie środowiskowe zostało odnowione bez żadnej zmiany.

13 — W niniejszej opinii pominę również możliwość, że eksploatacja lotniska może być sklasyfikowana według załącznika II: możliwość ta została właściwie wyraźnie wyłączona przez sąd krajowy w jego postanowieniu odsyłającym (pkt 6.11). Ponadto jedyną kategorią, która mogłaby mieć znaczenie w niniejszej sprawie, jest ta wymieniona w pkt 13, dotycząca m.in. „wszelkich zmian bądź rozbudowy przedsięwzięć wymienionych w załączniku I": innymi słowami, skoro w niniejszej sprawie nie powstaje kwestia żadnej „zmiany" bądź „rozbudowy" portu lotniczego, problem nadal polega tu na ustaleniu znaczenia pojęcia „budowa" portów lotniczych, zawartego w załączniku I.

14 — Zobacz np. zastosowanie francuskiego terminu „construction", angielskiego „construction", niemieckiego „Bau" itd.

to obejmuje również „wszystkie roboty dotyczące budynków, instalacji lub wyposażenia portu lotniczego” [15]. Jest zatem widoczne, iż również orzecznictwo pozostało silnie związane z koncepcją, iż w rzeczywistości pojęcie „budowa” nie może oznaczać niczego innego niż „budowa”. W innym wyroku, odnoszącym się do pkt 7 lit. b) i c) załącznika I do dyrektywy, w którym użyto identycznego pojęcia „budowa”, Trybunał doprecyzował, że może ono oznaczać również zwykłe „przedsięwzięcie przebudowy” (aczkolwiek istotnej), utrzymał jednak pogląd o nieodłącznie materialnym charakterze czynności, na który pojęcie to wskazuje [16].

28. Objęcie zwykłej eksploatacji portu lotniczego zakresem pojęcia „budowa” oznaczałoby zatem zlekceważenie tekstu dyrektywy, a co więcej znaczenia nadawanego mu do tej pory przez Trybunał. Pomimo że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa 85/337/EWG ma dosyć szeroki zakres [17], jej interpretacja teleologiczna nie może spowodować odrzucenia woli wyraźnie wyrażonej przez prawodawcę.

29. Ostatnia obserwacja, jaka wydaje mi się tu konieczna, dotyczy odwoływania się, w szczególności przez skarżących przed sądem krajowym, do wyroków Trybunału, w których potwierdzony został wymóg, aby ocena oddziaływania na środowisko nie dotyczyła wyłącznie bezpośredniego wpływu na środowisko czynności, które mają zostać wykonane, ale również pośrednich ich konsekwencji. Tak więc na przykład w przypadku robót związanych z podwojeniem ilości linii kolejowych ocena oddziaływania na środowisko powinna dotyczyć nie tylko skutków robót konstrukcyjnych samych w sobie, ale również długoterminowych skutków, jakie wzrost natężenia ruchu kolejowego może mieć na środowisko [18]. Z punktu widzenia skarżących przed sądem krajowym ponieważ odnowienie pozwolenia na eksploatację portu lotniczego może mieć znaczny wpływ na środowisko, również to pozwolenie zawsze powinno być poprzedzone oceną oddziaływania.

30. Wydaje mi się jasne, iż stanowisko skarżących, poza tym iż – jak zostało wskazane – nie jest zgodne z tekstem dyrektywy, jest błędne co do istoty. W rzeczywistości myli ono dwa różne poziomy, mianowicie z jednej strony ten dotyczący *przedmiotu oceny oddziaływania*, a z drugiej ten dotyczący

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 36.

16 — Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, Zb.Orz. s. I-6097, pkt 36.

17 — Zobacz np. wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 31; z dnia 16 września 1999r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 40; ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie Ecologistas en Acción-CODA, pkt 28.

18 — Wyrok z dnia 16 września 2004 r. w sprawie C-227/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8253, pkt 49. Zobacz także ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 45; ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie Ecologistas en Acción-CODA, pkt 39–42.

warunków, które wymagają oceny oddziaływania. Innymi słowy, jest oczywiste, że w przypadku budowy bądź znacznej przebudowy portu lotniczego powstanie obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania, a przedmiotem tej oceny będzie należało uczynić nie tylko bezpośrednie skutki robót budowlanych, ale również skutki pośrednie, które mogą wpłynąć na środowisko z powodu późniejszej działalności portu lotniczego. Jeśli jednak, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, brak jest podstawowych warunków dla przeprowadzenia oceny oddziaływania, gdyż nie została dokonana żadna czynność materialna budowy bądź przebudowy struktury lotniskowej, problem zakresu oceny oddziaływania nie może nawet powstać z powodu braku jej przedmiotu.

b) W przedmiocie orzecznictwa dotyczącego pozwoleń „etapowych"

31. Jedna specyficzna kwestia, która musi zostać omówiona i która została podniesiona zwłaszcza w uwagach na piśmie przedstawionych przez Komisję, dotyczy możliwości zastosowania w niniejszej sprawie orzecznictwa Trybunału w zakresie „etapowych". Zgodnie z tym orzecznictwem nawet decyzja zatwierdzająca, która nie dotyczy bezpośrednio czynności podlegającej ocenie oddziaływania środowiskowego zgodnie z załącznikami dyrektywy, może pociągać za sobą wymóg przeprowadzenia oceny oddziaływania, jeśli stanowi ona „etap" „procedury zatwierdzającej" [19]. Rzeczywiście, jeśli prawo krajowe przewiduje, że procedura zatwierdzająca przeprowadzana jest w kilku etapach, z których jeden związany jest z główną decyzją, a drugi z decyzją wykonawczą, co do zasady to właśnie główna decyzja musi być uzupełniona oceną oddziaływania, nawet wówczas gdy decyzją zezwalającą na przeprowadzenie czynności mogących mieć wpływ na środowisko jest decyzja wykonawcza [20].

32. Nie ma powodów, aby podawać w wątpliwość owo orzecznictwo Trybunału, jest więc bezsporne, iż do sądu krajowego należeć będzie ocena na podstawie analizy procedury zatwierdzającej przewidzianej w prawie krajowym, czy przesłanki jego zastosowania zostały spełnione.

33. Niemniej jest moim zdaniem kwestią zasadniczą wyraźne wskazanie na istotny element, mogący wykluczyć możliwość zastosowania tego orzecznictwa w niniejszej sprawie. Chodzi o fakt, iż za każdym razem,

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 25–26. Wyrok ten wyciąga w tym względzie logiczne konsekwencje z serii wcześniejszych orzeczeń Trybunału, a zwłaszcza wyroków: z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-81/96 Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Rec. s. I-3923, pkt 20; z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/01 Wells, Rec. s. I-723, pkt 52.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 19 wyrok w sprawie Wells, pkt 52. Jednakże nie byłby zgodny z prawem unijnym przepis prawa krajowego wymagający, aby ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana była zawsze i wyłącznie na etapie początkowego zatwierdzenia, nigdy zaś na późniejszym etapie decyzji wykonawczej (zob. wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 104, 105).

kiedy Trybunał ustalał, czy pozwolenie przyznane na podstawie prawa krajowego może być uznane za etap procedury zatwierdzającej przeprowadzanej w kilku etapach, czynił to zawsze w kontekście postępowania mającego na celu realizację, w końcowym etapie, czynności objętych definicją pojęcia „przedsięwzięcie" bądź jedną z kategorii wymienionych w załącznikach do dyrektywy.

34. Innymi słowy, pozwolenie, które musi być uzupełnione przez ocenę oddziaływania na środowisko, nie jest jakimkolwiek pozwoleniem, lecz pozwoleniem stanowiącym część procedury, *której skutkiem finalnym jest czynność, na którą dyrektywa nakłada wymóg oceny oddziaływania*. Sens dyrektywy byłby zupełnie wypaczony, gdyby poprzez zastosowanie orzecznictwa dotyczącego procedur zatwierdzających przeprowadzanych w kilku fazach wprowadzony został wymóg oceny oddziaływania na środowisko bez spełnienia tego materialnych przesłanek, a więc gdyby nie istniało żadne z przedsięwzięć, dla których dyrektywa wymaga oceny oddziaływania.

35. Należy zauważyć, iż zasadniczym celem tego orzecznictwa jest zapobieżenie sytuacji, w której różnorodność krajowych procedur zatwierdzających powoduje powstanie prawdziwych luk w stosowaniu dyrektywy. Mogłoby to nastąpić, gdyby ocena oddziaływania: a) miała miejsce na etapie, w którym nie miałaby już żadnego znaczenia, gdyż decyzja o wykonaniu prac w praktyce została już wcześniej podjęta; b) była wręcz unikana w oparciu o twierdzenie, że dane pozwolenie na przedsięwzięcie objęte dyrektywą stanowi w rzeczywistości jedynie akt wykonawczy wcześniejszej decyzji, wydanej, kiedy dyrektywa nie miała jeszcze zastosowania [21]. Z tych powodów w przypadku procedur zatwierdzających dokonywanych w kilku fazach może zaistnieć konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na przykład już w trakcie wstępnego planowania, nawet jeśli właściwe pozwolenie ma być wydane później.

36. Orzecznictwo dotyczące pozwoleń udzielanych w kilku fazach zgodne jest z linią orzecznictwa, w której Trybunał usiłował zapobiec możliwości omijania przepisów dyrektywy bądź też w inny sposób czynienia jej bezcelową. Inne typowe przykłady orzeczeń wpisujące się w tę linię orzecznictwa zawarte są w wyrokach dotyczących sztucznego podziału przedsięwzięć w celu uniknięcia przekroczenia wyznaczonych w dyrektywie bądź prawie krajowym progów wielkości [22], jak również w wyrokach wyjaśniających kwestię ograniczonego zakresu uznania w stosunku

21 — Sytuacja taka była podstawą ww. w przypisie 19 wyroku w sprawie Wells.

22 — Zobacz np. wyrok z dnia 21 września 1999r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-5901, pkt 76.

do przedsięwzięć wymienionych w załączniku II do dyrektywy [23].

37. W niniejszej sprawie jednakże, jak zaznaczono, pozwolenie środowiskowe udzielone na eksploatację portu lotniczego w Brukseli nie powodowało żadnej materialnej zmiany w porcie lotniczym jako takim, *ani też nie stanowiło fazy w procedurze, która prowadziłaby do takiej zmiany*. Port lotniczy w Brukseli istnieje od kilkudziesięciu lat, jeszcze zanim zostały przyjęte zarówno przepisy o ocenie oddziaływania na środowisko, jak i krajowe przepisy o pozwoleniu środowiskowym. W związku z tym nie ma żadnego „przedsięwzięcia", dla którego byłoby niezbędne uzyskanie oceny oddziaływania w rozumieniu dyrektywy.

38. W konsekwencji orzecznictwo dotyczące procedur zatwierdzających dokonywanych w kilku fazach nie znajdzie, moim zdaniem, zastosowania w niniejszym postępowaniu, gdyż kwestia pozwolenia środowiskowego będąca przedmiotem sporu nie jest związana z żadnym z przedsięwzięć wymienionych w dyrektywie w przeszłości, obecnie ani w przyszłości.

39. Podsumowując zatem moją analizę pierwszego pytania prejudycjalnego, proponuję Trybunałowi, aby udzielił na nie odpowiedzi, iż w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie pozwolenie na eksploatację portu lotniczego, które nie przewiduje żadnej materialnej zmiany w jego infrastrukturze, nie wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy o ocenie oddziaływania na środowisko.

C — *W przedmiocie drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego*

40. Mając na uwadze odpowiedź przeczącą na pierwsze pytanie prejudycjalne, zarówno z tego powodu, że „przedsięwzięcie" w rozumieniu dyrektywy nie miało miejsca, jak i dlatego, że nie można zaliczyć zwykłej „eksploatacji" do zakresu pojęcia budowy portu

23 — Jak wiadomo, dla przedsięwzięć wymienionych w załączniku II dyrektywa przewiduje, iż państwa członkowskie powinny określić poprzez oddzielnie rozpatrywanie każdej sprawy bądź poprzez wyznaczenie progów lub kryteriów przypadki, w których niezbędna jest ocena oddziaływania na środowisko. W swoim orzecznictwie Trybunał wyjaśnił jednak, iż państwo członkowskie nie może ustanowić progów, biorąc pod uwagę jedynie rozmiar przedsięwzięć, bez rozważenia np. ich charakteru lub lokalizacji (zob. ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 65–67). Ponadto progi te nie mogą mieć takiego skutku, że całe klasy przedsięwzięć są z góry wyłączone spod obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania (zob. ww. w przypisie 17 wyrok w sprawie WWF i in., pkt 37).

lotniczego, moim zdaniem nie ma potrzeby rozpatrywać pytania drugiego i trzeciego.

41. W rzeczywistości oba te pytania, jak zaznaczono, nie mają już znaczenia po przyjęciu założenia, że samo eksploatowanie portu lotniczego, niepołączone z żadną jego materialną modyfikacją, nie stanowi „budowy" portu lotniczego w rozumieniu pkt 2 załącznika I do dyrektywy.

42. Niemniej gdyby jednak udzielono odmiennej odpowiedzi na pytanie pierwsze, rozwiązanie dwóch pozostałych kwestii można z łatwością znaleźć w orzecznictwie Trybunału.

43. W szczególności fakt, iż dana czynność stanowiąca przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy, stanowi przedmiot pozwolenia okresowego, generalnie nie stanowi przeszkody do przeprowadzania, przy każdorazowym odnowieniu pozwolenia, koniecznej oceny oddziaływania na środowisko omawianej czynności [24].

44. Ponadto jeśli przyzwoliłoby się na interpretację, że „eksploatacja" portu lotniczego stanowi „budowę" w rozumieniu dyrektywy, fakt, iż port lotniczy funkcjonował, zanim zaczęły obowiązywać normy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, byłby bez znaczenia: w rzeczywistości decydujące znaczenie miałby fakt, iż odnowienie pozwolenia na daną czynność wymagające oceny oddziaływania (w niniejszej sprawie czynnością tą byłaby eksploatacja portu lotniczego) nastąpiło po chwili wejścia w życie przepisów w tej dziedzinie [25]. Z drugiej jednak strony, jeśli dyrektywa byłaby interpretowana (jak zaproponowano powyżej) w ten sposób, że jedynie czynność polegająca na materialnej modyfikacji może stanowić „budowę" portu lotniczego, fakt, iż dana infrastruktura już istniała przed wejściem w życie przepisów o ocenie oddziaływania, automatycznie wyłączałby ją spod tego obowiązku. Naturalnie będzie to miało miejsce jedynie dopóty, dopóki infrastruktura sama w sobie nie zostanie poddana żadnym pracom budowlanym lub przebudowie [26].

24 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Waddenzee, pkt 28.

25 — Zobacz wyroki: z dnia 11 sierpnia 1995, w sprawie C-431/92, Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-2189, pkt 32 oraz ww. w przypisie 19 w sprawie Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, pkt 27.

26 — Orzecznictwo Trybunału w kwestii granic czasowych stosowania przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko jest utrwalone. Zobacz np. wyroki: z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-396/92 Bund Naturschutz in Bayern i in, Rec. s. I-3717, oraz ww. w przypisie 19 w sprawie Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, pkt 23. Ponadto zgodnie z informacjami dostarczonymi na rozprawie, port lotniczy w Brukseli był już poddany ocenie oddziaływania na środowisko w związku z wcześniejszymi zmianami w jego infrastrukturze.

IV — Wnioski

45. Na podstawie przedstawionych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Raad van State:

Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG nie obejmuje swym zakresem pozwolenia na eksploatację portu lotniczego, które nie prowadzi do żadnej zmiany materialnej w jego infrastrukturze.