

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 17 marca 2011 r.*

W sprawie C-275/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Belgia) postanowieniem z dnia 14 lipca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 lipca 2009 r., w postępowaniu:

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsebaut,

Bea Kockaert,

* Język postępowania: niderlandzki.

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel

przeciwko

Vlaams Gewest,

przy udziale:

The Brussels Airport Company NV,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič i M. Berger (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 października 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Brussels Hoofdstedelijk Gewest przez F. Tulkensa i J. Mosselmansa, advocaten,

— w imieniu F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsebauta, B. Kockaert i VZW Boreas przez I. Larmuseau i H. Schoukensa, advocaten,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera, J.B. Laignelota i B. Burggraafa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni pkt 7 lit. a) załącznika I do dyrektywy Rady 85/337/EWG 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), zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, s. 5) (zwanej dalej „dyrektywą 85/337”).
- ² Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Brussels Hoofdstedelijk Gewest (region Bruksela-Stolica) i szeregiem innych skarżących a Vlaams Gewest (regionem flamandzkim) w przedmiocie decyzji dotyczącej eksploatacji portu lotniczego Bruxelles-National.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

»przedsięwzięcie« oznacza:

— wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,

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

[...]

»zezwolenie na inwestycję« [oznacza]:

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

- 4 Zgodnie z art. 2 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 85/337 „[p]aństwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że [by] przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegają [podlegały] wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na inwestycję i ocenie w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem zezwolenia”.
- 5 Wspomniane przedsięwzięcia są zdefiniowane w art. 4 dyrektywy 85/337. Przepis ten wprowadza rozróżnienie na przedsięwzięcia wymienione w załączniku I, które muszą być poddane ocenie oddziaływania na środowisko, i przedsięwzięcia wymienione w załączniku II, w przypadku których państwa członkowskie określają poprzez indywidualne badanie każdej sprawy bądź poprzez wyznaczenie progów lub kryteriów, czy muszą one być poddane takiej ocenie.
- 6 W pkt 7 lit. a) załącznika I do dyrektywy 85/337 wymieniona jest „budowa [...] portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2100 m lub więcej”.
- 7 Punkt 13 tiret pierwsze załącznika II do wspomnianej dyrektywy wymienia „wszelkie zmiany bądź rozbudowę przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub II, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą mieć znaczące niekorzystne oddziaływanie na środowisko naturalne”.

Prawo krajowe

- 8 Uregulowanie obowiązujące w regionie flamandzkim wprowadza rozróżnienie na „pozwolenie na budowę”, które zezwala na realizację określonych robót, i „pozwolenie środowiskowe”, które zezwala na eksploatację budowli zaklasyfikowanej jako uciążliwa.

- 9 Wydanie pozwolenia środowiskowego, którego ważność jest zawsze ograniczona czasowo, regulowane jest dekretem parlamentu flamandzkiego z dnia 28 czerwca 1985 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego, uzupełnionego rozporządzeniem wykonawczym rządu flamandzkiego z dnia 6 lutego 1991 r.

- 10 Od wejścia w życie w dniu 1 maja 1999 r. nowego wykazu klasyfikacyjnego, zmienionego rozporządzeniem rządu flamandzkiego z dnia 12 stycznia 1999 r., „tereny portu lotniczego z głównym pasem startowym o długości [...] 1900 m lub więcej” są klasyfikowane do kategorii budowli uciążliwych, wymagających wydania pozwolenia środowiskowego.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 11 Port lotniczy Bruxelles-National posiada trzy pasy startowe o długości ponad 2100 m. Istnieje on od kilkudziesięciu lat, lecz jego eksploatacja wymaga pozwolenia środowiskowego dopiero od roku 1999.

- 12 Pierwsze pozwolenie środowiskowe zostało wydane w dniu 1 lutego 2000 r. na okres pięciu lat. Pozwolenie to, które ustalało w szczególności normy hałasu, zostało zmienione trzykrotnie w celu większego ograniczenia ogólnego obciążenia hałasem. Sąd krajowy wskazuje, że z akt nie wynika, czy w przypadku tego pozwolenia, a także jego kolejnych zmian, przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko.

- 13 W dniu 5 stycznia 2004 r. The Brussels Airport Company NV złożył wniosek o pozwolenie środowiskowe w celu kontynuacji eksploatacji portu lotniczego i jego modyfikacji obejmującej powiększenie o kolejne działki.

- 14 W dniu 8 lipca 2004 r. stałe przedstawicielstwo rady prowincji Brabancji flamandzkiej wydało żądane pozwolenie w odniesieniu do kontynuacji eksploatacji portu lotniczego, odrzucając jednakże wniosek o jego powiększenie. Stałe przedstawicielstwo uznało, że nie było konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

- 15 Od tej decyzji wniesiono odwołanie w trybie administracyjnym. Odwołujący się podnieśli w szczególności, że ocena oddziaływania na środowisko powinna być załączona do wniosku o pozwolenie środowiskowe.

- 16 W dniu 30 grudnia 2004 r. flamandzki minister robót publicznych, energii, środowiska i przyrody utrzymał w mocy decyzję stałego przedstawicielstwa. Minister uznał, że przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko nie wymagały ani przepisy flamandzkie, ani dyrektywa 85/337.

- 17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i szereg innych skarżących wniosło do Raad van State skargę na tę ostatnią decyzję. Podnoszą oni, że jest ona wadliwa, gdyż wydanie pozwolenia środowiskowego było uzależnione od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a obowiązku tego nie dotrzymano.
- 18 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „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 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?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- ¹⁹ W celu udzielenia odpowiedzi na te pytania, które należy rozpatrzyć wspólnie, należy ustalić, czy eksploatacja portu lotniczego może stanowić „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej – czy przedsięwzięcie to należy do przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do tej dyrektywy.
- ²⁰ Jak Trybunał przypomniał w pkt 23 wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in., *Zb.Orz.* s. I-1197, z samego brzmienia art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 wynika, że pojęcie przedsięwzięcia odnosi się do robót i interwencji materialnych.
- ²¹ Tymczasem w postanowieniu odsyłającym wskazano wyraźnie, że działanie, którego dotyczy spór przed sądem krajowym, ogranicza się do odnowienia istniejącego pozwolenia na eksploatację portu lotniczego Bruxelles-National, nie dotyczy zaś dokonywania jakichkolwiek robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny tego miejsca.
- ²² Niektórzy ze skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym podnieśli jednak, że pojęcie interwencji materialnej należy interpretować rozszerzająco w rozumieniu każdej interwencji w środowisku naturalnym. Opierają się przy tym na pkt 24 i 25 wyroku z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 *Waddenvereniging*

i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, w którym Trybunał orzekł, że działalność taka jak mechaniczny połów sercówek wchodzi w zakres pojęcia przedsięwzięcia zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 85/337/EWG.

- 23 Nie można zgodzić się z tą argumentacją. Jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 22 opinii, działalność, której dotyczyła sprawa, w której zapadł ten wyrok, mogła zostać uznana za podobną do wydobywania zasobów mineralnych – działalności wymienionej wyraźnie w art. 1 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 85/337, i powodowała rzeczywiste zmiany fizyczne dna morskiego.
- 24 Wynika z tego, że odnowienie istniejącego pozwolenia na eksploatację portu lotniczego, przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca, nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 85/337.
- 25 Należy dodać, że art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 nie wymaga w każdym razie, aby procedurze oceny przewidzianej w tej dyrektywie podlegały wszelkie przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, lecz jedynie te przedsięwzięcia, które wymieniono w załącznikach I i II do dyrektywy (postanowienie z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-156/07 Aeillo i in., Zb.Orz. s. I-5215, pkt 34).
- 26 Należy zaznaczyć w tym względzie, tak jak to uczynił rzecznik generalny w pkt 26 opinii, że pojęcie budowy użyte w pkt 7 lit. a) załącznika I do dyrektywy 85/337 nie przedstawia żadnej niejasności i że należy je rozumieć w jego obiegowym znaczeniu, to znaczy jako odnoszącym się do wykonywania wcześniej nieistniejących budowli bądź do materialnej zmiany już istniejących budowli.

- 27 Prawdą jest, że Trybunał w swym orzecznictwie dokonał szerokiej wykładni pojęcia budowy, uznając, że roboty w zakresie przebudowy istniejącego pasa startowego mogą ze względu na ich zakres i charakterystykę odpowiadać budowie nowego pasa (wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA*, Zb.Orz. s. I-6097, pkt 36). Podobnie Trybunał dokonał wykładni pkt 13 załącznika II do dyrektywy 85/337 w związku z pkt 7 załącznika I do tej dyrektywy w ten sposób, że dotyczą one również robót związanych ze zmianą infrastruktury istniejącego portu lotniczego bez przedłużenia pasa startowego, o ile mogą one zostać uznane za zmianę samego portu lotniczego ze względu w szczególności na ich rodzaj, zakres i charakterystykę (ww. wyrok w sprawie *Abraham i in.*, pkt 40).
- 28 Niemniej z wyroków tych wynika, że w każdej z rozpatrywanych w nich spraw dotyczyła robót fizycznych, czego jak wynika z informacji przekazanych przez sąd krajowy, brakuje w niniejszej sprawie.
- 29 Tymczasem jak przypomniał rzecznik generalny w pkt 28 opinii, chociaż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa 85/337/EWG ma szeroki zakres zastosowania, a jej cel jest dalekosiężny (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie *Abraham i in.*, pkt 32; *Ecologistas en Acción-CODA*, pkt 28), jej wykładnia teleologiczna nie może powodować odrzucenia woli wyraźnie wyrażonej przez prawodawcę unijnego.
- 30 Wynika z tego, że w żadnym wypadku odnowienie istniejącego pozwolenia na eksploatację portu lotniczego w obliczu braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca nie może być zakwalifikowane jako „budowa” w rozumieniu pkt 7 lit. a) załącznika I do dyrektywy 85/337.

- 31 Należy jednak zaznaczyć, że w ramach postępowania przed Trybunałem, a w szczególności na rozprawie, niektórzy skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnieśli, że od czasu upływu terminu transpozycji dyrektywy 85/337 wykonano roboty zmieniające infrastrukturę portu lotniczego Bruxelles-National bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.
- 32 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału pozwolenie, które tak jak pozwolenie rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym nie dotyczy formalnie działalności podlegającej ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu załącznika I i II do dyrektywy 85/337, może jednak wymagać przeprowadzenia takiej oceny, jeżeli środek ten stanowi etap procedury prowadzącej ostatecznie do zezwolenia na działalność stanowiącą przedsięwzięcie w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej dyrektywy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 25).
- 33 Zgodnie z tym orzecnictwem gdy prawo krajowe przewiduje, że procedura udzielenia zezwolenia na inwestycję odbywa się w kilku etapach, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna, co do zasady, zostać przeprowadzona już wtedy, gdy możliwe jest określenie i oszacowanie wszystkich skutków, jakie przedsięwzięcie to może wywierać na środowisko (zob. wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. s. I-723, pkt 53; ww. wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 26). W tym względzie orzeczono również, że przepis krajowy przewidujący, iż ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być dokonana wyłącznie na wstępnym etapie procedury zatwierdzającej, nie zaś na jej późniejszym etapie, nie jest zgodna z dyrektywą 85/337 (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 105, 106).
- 34 W niniejszej sprawie należy zatem wskazać sądowi krajowemu, że do niego należy ustalenie w świetle orzecnictwa przypomnianego w pkt 27, 32 i 33 niniejszego wyroku, na podstawie mającego zastosowanie uregulowania krajowego, czy decyzja taka jak będąca przedmiotem zawisłej przed nim sprawy może zostać uznana za etap

procedury zatwierdzającej składającej się z wielu etapów, której celem ostatecznym jest przeprowadzenie działań stanowiących przedsięwzięcie w rozumieniu właściwych przepisów dyrektywy 85/337.

- 35 W odniesieniu do zbadania okoliczności faktycznych należy przypomnieć sądowi krajowemu, że Trybunał orzekł już, iż roboty zmieniające infrastrukturę istniejącego portu lotniczego bez przedłużenia pasa startowego objęte są przepisami pkt 13 załącznika II dyrektywy 85/337 w związku z pkt 7 załącznika I do niej, o ile ze względu w szczególności na ich rodzaj, zakres i charakterystykę mogą one zostać uznane za zmianę samego portu lotniczego (ww. wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 40).
- 36 Trybunał podkreślił również, że celu regulacji unijnej nie wolno omijać poprzez dzielenie przedsięwzięć oraz że nieuwzględnienie ich łącznego rezultatu nie może skutkować w praktyce wyłączeniem ich w całości z obowiązku poddania ocenie, wówczas gdy rozpatrywane łącznie mogą znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 (ww. wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 27).
- 37 Gdyby okazało się, że od czasu wejścia w życie dyrektywy 85/337 na terenie portu lotniczego zostały wykonane bez przeprowadzenia oceny ich oddziaływania na środowisko na wcześniejszym etapie procedury zatwierdzającej roboty lub interwencje materialne, które należy uznać za przedsięwzięcie w rozumieniu tej dyrektywy, sąd krajowy powinien uwzględnić to na etapie wydania zezwolenia na eksploatację i zapewnić skuteczność tej dyrektywy, czuwając nad tym, by taka ocena została przeprowadzona przynajmniej na tym etapie.

38 W konsekwencji na pytania zadane przez sąd krajowy należy odpowiedzieć, że art. 1 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 85/337 i pkt 7 załącznika I do niej należy interpretować w ten sposób, że:

- odnowienie istniejącego pozwolenia na eksploatację portu lotniczego przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” lub „budowa” w rozumieniu tych przepisów;

- sąd krajowy powinien jednak ustalić na podstawie mającego zastosowanie uregulowania krajowego i ewentualnie z uwzględnieniem łącznego rezultatu szeregu robót lub interwencji zrealizowanych od czasu wejścia w życie tej dyrektywy, czy pozwolenie to nie stanowi części wieloetapowej procedury zatwierdzającej, której celem ostatecznym jest przeprowadzenie działań stanowiących przedsięwzięcie w rozumieniu pkt 13 tiret pierwsze załącznika II w związku z pkt 7 załącznika I do tej dyrektywy. W przypadku nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania takich robót lub interwencji na środowisko na wcześniejszym etapie procedury zatwierdzającej sąd krajowy powinien zapewnić skuteczność dyrektywy, czuwając nad tym, by taka ocena została przeprowadzona przynajmniej na etapie wydania pozwolenia na eksploatację.

W przedmiocie kosztów

39 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 1 ust. 2 tiret drugie i pkt 7 załącznika I do dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r., należy interpretować w ten sposób, że:

- odnowienie istniejącego pozwolenia na eksploatację portu lotniczego przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” lub „budowa” w rozumieniu tych przepisów;

- sąd krajowy powinien jednak ustalić na podstawie mającego zastosowanie uregulowania krajowego i ewentualnie z uwzględnieniem łącznego rezultatu szeregu robót lub interwencji zrealizowanych od czasu wejścia w życie tej dyrektywy, czy pozwolenie to nie stanowi części wieloetapowej procedury zatwierdzającej, której celem ostatecznym jest przeprowadzenie działań stanowiących przedsięwzięcie w rozumieniu pkt 13 tiret pierwsze załącznika II w związku z pkt 7 załącznika I do tej dyrektywy. W przypadku nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania takich robót lub interwencji na środowisko na wcześniejszym etapie procedury zatwierdzającej sąd krajowy powinien zapewnić skuteczność dyrektywy, czuwając nad tym, by taka ocena została przeprowadzona przynajmniej na etapie wydania pozwolenia na eksploatację.

Podpisy