

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

PAOLO MENGOZZI

prednesené 17. novembra 2010¹

1. Jeden z najchúlostivejších problémov v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie predstavuje, ako je známe, výklad zoznamu činností, ktoré môžu alebo by mali byť predmetom postupu vedúceho k tomuto posúdeniu, zoznamu obsiahnutého v prílohách smernice, ktorá upravuje túto oblasť. V tejto veci, ktorá sa týka letiska v Bruseli, bude musieť Súdny dvor podať výklad pojmu „stavba“ letiska. Bude potrebné najmä objasniť, či tento pojem môže zahŕňať aj prevádzku existujúcej letiskovej štruktúry, a to bez akejkoľvek fyzickej zmeny.

skutkový stav možno uplatniť najmä znenie smernice, ktoré vyplýva zo zmien a doplnení podľa smernice 97/11/ES³.

3. Článok 1 ods. 2 smernice uvádza tieto definície:

„...“

„projekt“ znamená:

- realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov,
- iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín;

I — Právny rámec

2. Oblasť posudzovania vplyvov na životné prostredie je upravená smernicou 85/337/EHS² (ďalej len „smernica“). Na daný

...

1 — Jazyk prednesu: taliančina.

2 — Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EŠ L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248).

3 — Smernica Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EŠ L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151).

„povolenie“ je:

rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt.“

4. Prílohy I a II smernice obsahujú podrobné zoznamy rôznych typov projektov. Článok 4 smernice stanovuje, že projekty uvedené v prílohe I vo všeobecnosti vždy podliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie. Pokiaľ však ide o projekty, ktoré sú uvedené v prílohe II, členské štáty na základe preskúmania jednotlivých prípadov alebo na základe prahových hodnôt alebo kritérií určujú, ktoré projekty podliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie.

5. Príloha I obsahujúca zoznam projektov, pri ktorých je vždy potrebné posúdenie vplyvov na životné prostredie, upravuje v bode 7 písm. a) „stavb[u]... letísk so základnou dĺžkou štartovacej dráhy 2 100 metrov a viac“.⁴

4 — Poznámka k textu uvádza, že pojem letisko sa podľa smernice „zhoduje s definíciou podľa Chicagskeho dohovoru z roku 1944 o zriadení Medzinárodnej organizácie pre civilné letectvo“. V tomto prípade však neexistuje nijaký rozpor medzi účastníkmi konania v tom, že letisko v Bruseli spĺňa uvedenú definíciu „letiska“.

6. Príloha II vzťahujúca sa na projekty, pri ktorých je posúdenie vplyvov na životné prostredie možné, ale nie nevyhnutne povinné, zahŕňa v bode 10 písm. d) „výstavb[u] letísk (projekty nezahrnuté v prílohe I)“ a v bode 13 „[akúkoľvek] zmen[u] alebo rozšírenie projektov uvedených v prílohe I alebo prílohe II už autorizovaných, vykonaných, alebo v procese vykonávania, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie“.

II — Skutkový stav, konanie na vnútroštátnom súde a prejudiciálne otázky

7. Spor vedený na vnútroštátnom súde sa týka letiska v Bruseli. Ide o letisko vybavené tromi dráhami, ktoré sa v celom rozsahu nachádza na území Flámskeho regiónu (Vlaamse Gewest).

8. Podľa platných predpisov Flámskeho regiónu prevádzka letiska, o aké ide vo veci samej, vyžaduje „environmentálne povolenie“ (milieuvergunning). Ide o správne povolenie na obmedzený čas, nanajvýš na obdobie 20 rokov, ktoré je pre letiská povinné od roku 1999. Toto povolenie nie je upravené právom Únie, a preto je vnútroštátnym nástrojom ochrany životného prostredia zavedeným v Belgicku.

9. Inými slovami, v tejto veci sú predmetom pozornosti dve samostatné povoloacie konania s funkciou ochrany životného prostredia: environmentálne povolenie upravené jedine vnútroštátnym právom a posudzovanie vplyvov na životné prostredie upravené právom Únie a v dôsledku toho aj vnútroštátnym právom, ktoré smernicu prebralo.

10. Letisko v Bruseli, ktoré existuje už niekoľko desaťročí, získalo v roku 2000 prvé environmentálne povolenie na obdobie 15 rokov. V roku 2004 bolo povolenie predĺžené bez akýchkoľvek zmien v spôsobe prevádzky na obdobie dvadsať rokov. Ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu a ako bolo potvrdené aj na pojednávaní, v priebehu správneho konania sa zvažovala možnosť vykonať určité zmeny v letiskovej štruktúre⁵: túto možnosť však vylúčili príslušné vnútroštátne orgány, ktoré tak predĺžili povolenie

5 — Spoločnosť Bruxelles Airport Company, ktorá prevádzkuje letisko, vo svojich písomných pripomienkach a na pojednávaní pripomenula skutočnosť, že v prvej fáze konania sa jej uložila povinnosť uskutočniť výstavbu roľovacej dráhy a inštaláciu systémov letu podľa prístrojov ILS na existujúcich dráhach: obe tieto požiadavky však boli odvolané ešte pred prijatím konečného rozhodnutia. Ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, uvedená spoločnosť namiesto toho požiadala o rozšírenie letiskovej plochy: táto žiadosť sa však zamietla. Z týchto dôvodov podľa príslušných vnútroštátnych orgánov nevznikla potreba vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

a ponechali spôsob prevádzky letiska bezo zmeny. Opatrenie o predĺžení povolenia bolo napadnuté na vnútroštátnom súde.

11. V konaní pred vnútroštátnym súdom používajú početní žalobcovia hlavné tvrdenie, podľa ktorého by sa predĺženie environmentálneho povolenia malo spájať s posudzovaním vplyvov na životné prostredie podľa smernice. Za týchto okolností sa vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Ak sú stanovené rôzne povolenia na jednej strane na práce na infraštruktúre letiska so základnou dĺžkou štartovacej dráhy najmenej 2 100 metrov a na druhej strane na prevádzku tohto letiska a posledné povolenie – environmentálne povolenie – je vydané len na určitý čas, má sa pojem ‚stavba‘ podľa bodu 7 písm. a) prílohy [smernice 85/337/EHS], zmenenej a doplnenej [smernicou 97/11/ES], vykladať v tom zmysle, že posúdenie vplyvov na životné prostredie treba uskutočniť nielen pri prácach na infraštruktúre, ale aj pri prevádzke letiska?

2. Vzťahuje sa táto povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie aj na predĺženie environmentálneho povolenia pre letisko, t. j. v prípade, keď sa predĺženie

nespája so zmenou alebo s rozšírením prevádzky, podobne ako v prípade, keď je cieľom takáto zmena alebo rozšírenie?

3. Má sa povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie v rámci predĺženia environmentálneho povolenia pre letisko posudzovať inak, keď sa už posúdenie vplyvov na životné prostredie predtým uskutočnilo, a to pri príležitosti vydania prevádzkového povolenia, a keď letisko v čase zavedenia povinnosti uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie zákonodarcom Spoločenstva, resp. vnútroštátnym zákonodarcom, už bolo v prevádzke?“

12. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 21. júla 2009. Pojednávanie sa uskutočnilo 6. októbra 2010.

III — Analýza

A — Úvodné pripomienky

13. Hoci vnútroštátny súd nevzniesol otázky týmto spôsobom, z ich formulácie jasne vyplýva, že druhá a tretia otázka sú podriadené prvej.

14. Je zrejmé, že z prvej otázky vyplýva požiadavka, aby Súdny dvor objasnil, či pojem „stavba“ letiska zahŕňa aj bežnú prevádzku samotného letiska. Za predpokladu, že by odpoveď na prvú otázku bola kladná, teda že environmentálne povolenie na prevádzku letiska upravené belgickým právom sa musí v tomto a v obdobných prípadoch nevyhnutne spájať s posúdením vplyvov na životné prostredie podľa smernice, z druhej a z tretej otázky vyplýva požiadavka, aby Súdny dvor objasnil, či môže mať význam:

a) skutočnosť, že žiadosť o environmentálne povolenie sa týka iba jeho predĺženia bez akejkoľvek zmeny podmienok prevádzky (druhá otázka);

b) skutočnosť, že posúdenie vplyvov na životné prostredie sa už vykonalo v súvislosti s predchádzajúcou žiadosťou o vydanie environmentálneho povolenia (prvá časť tretej otázky);

c) skutočnosť, že letisko bolo v prevádzke ešte pred nadobudnutím účinnosti právnych predpisov o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (druhá časť tretej otázky).

15. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, čiže ak bude vylúčené, že bežná prevádzka letiska je zahrnutá do pojmu „stavba“

podľa prílohy I smernice, nebude potrebné odpovedať na druhú a tretiu otázku.

17. V tejto súvislosti žalobcovia pripomínajú aj judikatúru Súdneho dvora vzťahujúcu sa na potrebu, aby sa posudzovanie vplyvov na životné prostredie netýkalo iba dôsledkov konkrétnych činností, ktoré sú predmetom povolenia, na životné prostredie, ale aj dôsledkov, ktoré z nich môžu vyplývať nepriamo.

B — O prvej prejudiciálnej otázke

1. Stanoviská účastníkov konania

16. Hlavný argument, ktorý používajú žalobcovia, aby dosiahli zrušenie povolenia napadnutého na vnútroštátnom súde, spočíva – ako vyplýva z predchádzajúceho – v tvrdení, že vydaniu environmentálneho povolenia na prevádzku letiska malo predchádzať posúdenie vplyvov na životné prostredie. Z tohto dôvodu žalobcovia vo veci samej tak pred vnútroštátnym súdom, ako aj pred Súdny dvorom osobitne zdôrazňovali nevyhnutnosť, ktorú opakovane potvrdzuje aj judikatúra, aby sa smernica vykladala v širšom zmysle a aby sa tak mohli dosiahnuť ciele ochrany životného prostredia sledované zákonodarcom. Tento širší, teleologicky zameraný výklad by umožnil považovať za povolenie na „stavbu“ letiska aj povolenie, ktoré sa týka iba prevádzky samotného letiska.

18. Účastníci konania vo veci samej, ktorí sú proti stranou v konaní a ktorých v ich stanovisku pred Súdny dvorom podporujú rakúska a talianska vláda a z veľkej časti aj Komisia, trvajú na skutočnosti, že činnosť „stavby“ letiska predstavuje realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov vo fyzickom zmysle, a teda do tohto pojmu nemožno zahrnúť bežnú „prevádzku“ letiska.

2. Posúdenie

a) O potrebe posúdenia vplyvov na životné prostredie

19. Vo všeobecnosti sa o tom, či určitá činnosť podlieha povinnosti uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie podľa smernice, rozhoduje na základe procesu, ktorý sa skladá z dvoch častí. V prvom rade je potrebné preskúmať, či je predmetná činnosť

„projektom“ podľa článku 1 ods. 2 smernice. V takom prípade sa ďalej zisťuje, či je taká činnosť uvedená v rámci výpočtu v prílohách I a II smernice. Povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie sa vzťahuje iba na tie osobitné činnosti, ktoré sú tu taxatívne vymenované.⁶

i) O povahe „projektu“ činnosti podliehajúcej povoleniu

20. Pripomínam, že predmetom povolenia zo strany vnútroštátnych orgánov je v tejto veci iba prevádzka letiska v Bruseli bez vykonania akýchkoľvek fyzických zásahov s cieľom zmeny existujúcej štruktúry letiska.

21. Podľa môjho názoru táto činnosť nepredstavuje „projekt“ podľa smernice. Samotný pojem „projekt“, tak ako je definovaný v článku 1, zahŕňa realizáciu činností, ktoré menia

fyzický vzhľad určitého miesta. To je tiež zrejme z judikatúry, podľa ktorej „pojem ‚projekt‘ znamená realizáciu stavieb alebo vonkajšie zásahy“.⁷

22. Súdny precedens, ktorý by umožnil prijať širší výklad pojmu „projekt“, možno podľa niektorých účastníkov konania nájsť v rozsudku vyhlásenom vo veci C-127/02, nazývanej Waddenzee, kde Súdny dvor konštatoval, že činnosť, ktorá je projektom podľa smernice, je mechanický lov mušlí.⁸ Napriek zdaniu, že tento rozsudok na prvý pohľad potvrdzuje stanovisko žalobcov vo veci samej, nemení nič na mojom tvrdení v predchádzajúcom odseku. Je potrebné poznamenať, že v prípade Waddenzee, ktorý sa navyše netýkal smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale takzvanej smernice o biotopoch⁹, možnosť posúdiť mechanický lov mušlí ako „projekt“ podľa smernice 85/337 účastníci konania nenapadli: podľa všetkého to tak bolo z dôvodu vplyvu takejto aktivity na morské dno, ktorý je porovnateľný s „ťažbou nerastných surovín“, osobitne uvedenou v článku 1 ods. 2 smernice.¹⁰ Uvedený mechanický lov spôsoboval skutočné fyzické

6 — Uznesenie z 10. júla 2008, Aiello a i., C-156/07, Zb. s. I-5215, bod 34.

7 — Rozsudok z 28. februára 2008, Abraham a i., C-2/07, Zb. s. I-1197, bod 23. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

8 — Rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Zb. s. I-7405, body 24 a 25.

9 — Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. EŠ L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102).

10 — Pozri v tejto súvislosti bod 31 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 29. januára 2004 vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, už citovaný v poznámke pod čiarou 8.

zmeny v životnom prostredí, keďže spočíval v narušení niekoľkých centimetrov morského dna.¹¹

23. Ako som naznačil, nič podobné sa nevykytuje v tomto prípade, kde dôsledkom povolenia nie je nijaká zmena fyzického vzhľadu letiska v Bruseli alebo jeho okolia.¹²

24. V dôsledku toho by už v tomto bode bolo možné dať negatívnu odpoveď na prvú pre-judiciálnu otázku, keďže predĺženie environmentálneho povolenia na prevádzku letiska v Bruseli neobsahuje parametre, podľa ktorých by sa posudzovala ako „projekt“ podľa smernice. V každom prípade kvôli úplnosti a pre prípad, že Súdny dvor nebude súhlasiť s prvou časťou mojich úvah, pokúsím sa preskúmať, či môže byť prevádzka letiska zahrnutá medzi činnosti, ktoré sú vymenované v prílohách smernice.

ii) O možnosti zahrnúť činnosť podliehajúcu povoleniu medzi činnosti vymenované v prílohách smernice

25. Aj keby sme *ad absurdum* pripus-tili, že by sa prevádzka letiska v Bruseli

mohla považovať za „projekt“ podľa smernice, je podľa môjho názoru zjavné, že táto činnosť nemôže byť zahrnutá do pojmu „stavba“ letísk podľa prílohy I smernice.¹³

26. Na jednej strane terminológia používaná v smernici nie je dvojnásobná, a aj z porovnaní rôznych jazykových znení¹⁴ jednoznačne vyplýva, že úmyslom zákonodarcu v bode 7 písm. a) prílohy I bolo odkázať na „stavbu“ v bežnom zmysle. Ide teda o realizáciu diel, ktoré predtým neexistovali, alebo o fyzickú zmenu existujúcich stavieb.

27. Na druhej strane zo štúdia judikatúry vyplýva, že aj Súdny dvor vykladá toto ustanovenie rovnakým spôsobom. Je pravda, že Súdny dvor prisúdil pojmu „stavba“ letísk široký význam. Konkrétne tým však chcel povedať iba to, že tento pojem obsahuje okrem

11 — Tamže, bod 10.

12 — Takisto, ako som spomenul vyššie, nebol zmenený ani spôsob prevádzky letiska, lebo environmentálne povolenie bolo predĺžené bez zmeny.

13 — Nebudem tu brať do úvahy možnosť, že by prevádzka letiska mohla spadať pod prílohu II: túto možnosť výslovne vylúčilo uznesenie vnútroštátneho súdu (bod 6.11). Okrem toho jediná kategória prílohy II, ktorá by v tomto prípade mohla byť relevantná, je kategória uvedená v bode 13, ktorá sa okrem iného vzťahuje na „zmenu alebo rozšírenie projektov uvedených v prílohe I“: inými slovami, keďže sa tento prípad netýka nijakej „zmeny“ alebo „rozšírenia“ štruktúry letiska, opätovne vyvstáva otázka definície „stavby“ letiska v prílohe I.

14 — Porovnaj napr. použitie francúzskeho termínu „construction“, anglického „construction“, nemeckého „Bau“ atď.

stavebných prác týkajúcich sa letiskových dráh aj „stavebné práce týkajúce sa budov, zariadení alebo vybavenia letiska“. ¹⁵ Je teda zrejmé, že aj judikatúra pevne trvá na názore, že „stavba“ nemôže v skutočnosti znamenať nič iné ako „stavbu“. V ďalšom rozsudku týkajúcom sa písmen b) a c) toho istého bodu 7 prílohy I smernice, kde je použitý rovnaký termín „stavba“, Súdny dvor uviedol, že tento termín môže zahŕňať aj „projekt prestavby“ (ak je významný), pevne však trval na názore, že činnosti, ktoré sa označujú týmto slovom, musia mať fyzický charakter. ¹⁶

28. Zahnúť do pojmu „stavba“ aj bežnú prevádzku letiska by teda znamenalo nezohľadniť text smernice tak, ako ho napokon Súdny dvor doposiaľ vždy vykladal. Aj keď ustálená judikatúra zastáva názor, že smernica 85/337/EHS má veľmi široký rozsah, ¹⁷ teleologický výklad tejto smernice nemôže prevážiť nad jasne vyjadrenou vôľou zákonodarcu.

15 — Rozsudok Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 36.

16 — Rozsudok z 25. júla 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Zb. s. I-6097, bod 36.

17 — Pozri najmä rozsudky z 24. októbra 1996, *Kraaijeveld a i.*, C-72/95, Zb. S. I-5403, bod 31; zo 16. septembra 1999, *WWF a i.*, C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 40, a *Ecologistas en Acción-CODA*, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 28.

29. Posledná pripomienka, ktorá sa mi zdá v tejto veci nevyhnutná, sa týka odvolaní, predovšetkým zo strany žalobcov vo veci samej, na súdne rozhodnutia, ktoré konštatovali potrebu, aby posudzovanie vplyvov na životné prostredie nezohľadňovalo iba priame dôsledky plánovaných činností na životné prostredie, ale aj dôsledky nepriame. Týmto spôsobom sa napríklad v prípade stavebných prác pri zdvojení existujúcej železničnej trate musí posúdenie vplyvov na životné prostredie týkať nielen vplyvov samotných stavebných prác, ale aj dlhodobých vplyvov na životné prostredie, ktoré môže spôsobiť zvýšená premávka vlakov. ¹⁸ Keďže z pohľadu žalobcov vo veci samej môže mať predĺženie povolenia na prevádzku letiska významný vplyv na životné prostredie, aj tomuto povoleniu by malo vždy predchádzať posúdenie vplyvov.

30. Podľa môjho názoru je zjavné, že stanovisko, ktoré zastávajú žalobcovia, okrem toho, že nie je – ako bolo uvedené – v súlade s textom smernice, sa vyznačuje zásadnou chybou. Tá spočíva v nerozlíšení dvoch rozličných úrovní, a to úrovne predmetu

18 — Rozsudok zo 16. septembra 2004, *Komisia/Španielsko*, C-227/01, Zb. s. I-8253, bod 49. Pozri tiež rozsudky *Abraham a i.*, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 45, a *Ecologistas en Acción-CODA*, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, body 39 až 42.

posudzovania vplyvov na jednej strane a úrovne podmienok, ktorých splnenie má za následok posudzovanie vplyvov, na strane druhej. Inými slovami, je zjavné, že v prípade stavby alebo významnej zmeny letiska vyvstáva povinnosť vykonať posúdenie vplyvov, pričom je potrebné preskúmať nielen bezprostredné vplyvy stavebných prác, ale aj nepriame vplyvy, ktoré môžu zasiahnuť životné prostredie na základe ďalšej činnosti letiska. Ak však, tak ako v tomto prípade, nebola splnená základná podmienka na vykonanie posúdenia vplyvov, pretože sa neuskutočňuje nijaká fyzická stavebná alebo rekonštrukčná činnosť na štruktúre letiska, je otázka rozsahu posúdenia vplyvov bezpredmetná.

predstavovalo „etapu“ jedného „povoľovacieho konania“. ¹⁹ Ak totiž vnútroštátne právo stanovuje viacetapové konanie, ktoré spočíva v rozhodnutí vo veci samej a vo vykonávacom rozhodnutí, je to v zásade práve rozhodnutie vo veci samej, ktoré si vyžaduje posúdenie vplyvov, a to aj vtedy, keď má úkon, ktorým sa povoľuje uskutočnenie činnosti s možným vplyvom na životné prostredie, charakter vykonávacieho rozhodnutia. ²⁰

b) O judikatúre týkajúcej sa udeľovania povolenia v rámci konania „na etapy“

31. Téma, ktorá si v tomto prípade zaslужuje osobitnú pozornosť a na ktorú v písomných pripomienkach osobitne upozornila Komisia, sa týka možnosti uplatniť judikatúru Súdneho dvora o udeľovaní povolenia v rámci konania „na etapy“. Podľa tejto judikatúry sa aj v rámci konania o opatrení, ktoré sa priamo netýka činnosti podliehajúcej posúdeniu vplyvov na životné prostredie podľa príloh smernice, môže uložiť povinnosť vykonať posúdenie vplyvov, pokiaľ by toto posúdenie

32. Neexistujú dôvody, ktoré by spochybňovali túto judikatúru Súdneho dvora, a teda je jednoznačné, že vnútroštátnemu súdu prislúcha preskúmať povoľovacie konanie stanovene vnútroštátnym právom a zistiť, či boli splnené podmienky na jej uplatnenie.

33. Zdá sa mi však podstatné dôkladne poukázať na dôležitý prvok, ktorý by v tomto prípade vylučoval možnosť uplatniť uvedenú judikatúru. Mám na mysli skutočnosť, že

¹⁹ — Rozsudok Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 7, body 25 a 26. Uvedený rozsudok je logickým dôsledkom radu predchádzajúcich rozhodnutí Súdneho dvora, najmä rozsudkov z 18. júna 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Zb. s. I-3923, bod 20, a zo 7. januára 2004, Wells, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 52.

²⁰ — Rozsudok Wells, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 52. V každom prípade by vnútroštátny predpis, ktorý by stanovoval uskutočnenie posúdenia vplyvov na životné prostredie vždy a iba v etape udelenia prvého povolenia a nikdy v nasledujúcej etape vykonávacieho rozhodnutia, nebol v súlade s právom Únie; pozri rozsudok zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-508/03, Zb. s. I-3969, body 104 a 105.

keď Súdny dvor zisťoval, či sa môže povolenie udelené na základe vnútroštátnych právnych predpisov považovať za súčasť viacetapového povoloňacieho konania, vždy tak robil v súvislosti s konaním, ktorého cieľom bolo realizovať činnosti spadajúce tak do definície projektu, ako aj do jednej z kategórií vymenovaných v prílohách smernice.

medzery pri uplatňovaní smernice. Taká situácia by mohla nastať, ak by bolo posúdenie vplyvov: a) lokalizované do fázy, v ktorej by už nemalo nijaký zmysel, pretože rozhodnutie o realizácii prác bolo vynesené predtým; b) vynechané s tvrdením, že určité rozhodnutie v rámci projektu spadajúceho pod smernicu je v skutočnosti iba vykonávacím úkonom predchádzajúceho rozhodnutia, ktoré bolo vynesené v čase neuplatniteľnosti smernice.²¹ Z týchto dôvodov môže byť v prípade viacetapových povoloňacích konaní potrebné, aby sa posúdenie vplyvov vykonalo už v okamihu plánovania, aj keď o samotnom povolení sa rozhoduje až neskôr.

34. Inými slovami, povolenie, ktoré vyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie, nie je akýmkoľvek povolením, ale povolením, ktoré je súčasťou konania s cieľom realizovať činnosť, ktorá podľa smernice podlieha povinnosti vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie. Zmysel smernice by sa úplne poprel, ak by bola následkom uplatnenia judikatúry o udeľovaní povolenia v rámci viacetapového konania okolnosť, že by sa vyžadovalo posúdenie vplyvov na životné prostredie bez splnenia potrebných materiálnych predpokladov, čiže bez existencie jedného z projektov, pre ktoré smernica posúdenie vplyvov vyžaduje.

36. Judikatúra o viacetapovom povoloňacom konaní sa teda radí medzi tie rozhodnutia, prostredníctvom ktorých mal Súdny dvor v úmysle predísť situácii, v ktorej by sa smernica dala obísť alebo by mohla byť zbavená významu iným spôsobom. Iné typické príklady súdnych výrokov toho istého druhu predstavujú rozsudky vzťahujúce sa na umelé rozdelenie projektov s cieľom zabrániť dosiahnutiu prahovej hodnoty, ktorú stanovuje smernica alebo vnútroštátne právne predpisy,²² ako aj rozsudky, ktoré objasnili obmedzený rozsah dispozičnej právomoci jednotlivých štátov

35. Je potrebné poznamenať, že hlavným cieľom predmetnej judikatúry je zabrániť tomu, aby mohli rôzne vnútroštátne postupy na udelenie povolenia vytvoriť skutočné

21 — Toto bola situácia, ktorá sa stala základom rozsudku Wells, už citovaného v poznámke pod čiarou 19.

22 — Pozri napríklad rozsudok z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko, C-392/96, Zb. s. I-5901, bod 76.

vo vzťahu k projektom uvedeným v prílohe II smernice.²³

pretože vydanie environmentálneho povolenia, ktoré je predmetom sporu, nesúvisí s nijakým z projektov vymenovaných v smernici, ani so súčasným, ani s budúcim, ani s minulým.

37. Ako už bolo uvedené, v tomto prípade však dôsledkom environmentálneho povolenia v súvislosti s prevádzkou letiska v Bruseli nebola nijaká fyzická zmena tohto letiska, ani nesúviselo s etapou konania, ktoré by mohlo k takej zmene viesť. Letisko v Bruseli existuje niekoľko desaťročí, existovalo teda skôr, ako boli prijaté nielen predpisy o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale aj vnútroštátne predpisy o environmentálnom povolení. Zrejme teda neexistuje „projekt“, pre ktorý by bolo povinné posúdenie vplyvov podľa smernice.

39. Na záver skúmania prvej prejudiciálnej otázky navrhujem Súdnemu dvoru odpovedať na túto otázku tak, že za okolností ako vo veci samej povolenie na prevádzku letiska, pri ktorej nedochádza k nijakej fyzickej zmene štruktúry letiska, nespadá do pôsobnosti smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

38. V dôsledku toho v tomto prípade judikatúra o viacetapových povoloňovacích konaniach podľa môjho názoru nie je uplatniteľná,

C — O druhej a tretej prejudiciálnej otázke

23 — Ako je známe, smernica stanovuje, že v prípade projektov uvedených v prílohe II je úlohou jednotlivých štátov na základe individuálneho preskúmania jednotlivých prípadov alebo na základe prahových hodnôt alebo kritérií určiť, v ktorých prípadoch je posúdenie vplyvov na životné prostredie potrebné. Judikatúra Súdneho dvora v každom prípade spresnila, že štáty nesmú stanoviť prahové hodnoty iba v závislosti od veľkosti projektu, bez zohľadnenia napr. jeho charakteru a/alebo umiestnenia: pozri rozsudok Komisia/Irsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, body 65 až 67. Následkom týchto prahových hodnôt navyše nemôže byť predčasne zbavenie celých tried projektov povinnosti uskutočniť posúdenie vplyvov: pozri rozsudok WWF a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 17, bod 37.

40. Vzhľadom na negatívnu odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku z dvojakého dôvodu neexistencie „projektu“ podľa smernice a nemožnosti zahrnúť bežnú „prevádzku“ do pojmu

„stavba“ letiska druhú a tretiu otázku podľa môjho názoru nie je potrebné preskúmať.

prostredie pri príležitosti opätovného predĺženia povolenia.²⁴

41. Ak prijmeme predpoklad, že samotná prevádzka letiska bez akejkoľvek činnosti smerujúcej k fyzickej zmene letiska nepredstavuje „stavbu“ letiska podľa bodu 7 prílohy I smernice, tieto dve otázky nie sú, ako už bolo uvedené, viac relevantné.

42. Okrem toho, ak by bola odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku kladná, odpoveď na ďalšie dve otázky by bolo možné jednoducho nájsť v judikatúre Súdneho dvora.

43. Najmä skutočnosť, že určitá činnosť, ktorá je projektom podľa smernice, periodicky podlieha povolovaciemu konaniu, vo všeobecnosti nebráni uskutočniť potrebné posúdenie vplyvov predmetnej aktivity na životné

44. Ak by sa navyše pripustilo, že „prevádzka“ letiska je „stavbou“ podľa smernice, skutočnosť, že letisko bolo v prevádzke už predtým, ako sa mohli uplatniť predpisy o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, by bola irelevantná: rozhodujúca by bola skutočnosť, že predĺženie povolenia na činnosť podliehajúcu posúdeniu vplyvov (takou činnosťou by v tomto prípade bola prevádzka letiska) sa uskutočňuje po nadobudnutí účinnosti príslušných predpisov.²⁵ Na druhej strane, ak smernicu (ako som už navrhol) vykladáme tak, že za „stavbu“ letiska možno považovať iba činnosti, ktorých následkom je fyzická zmena letiska, skutočnosť, že táto štruktúra existovala už pred nadobudnutím účinnosti predpisov o posudzovaní vplyvov, je automaticky dôvodom na oslobodenie od tejto povinnosti. Samozrejme, je to tak iba dovtedy, kým táto štruktúra nebude predmetom stavebných a/alebo rekonštrukčných prác.²⁶

24 — Pozri analogicky rozsudok *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging*, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 28.

25 — Pozri rozsudky z 11. augusta 1995, *Komisia/Nemecko*, C-431/92, Zb. s. I-2189, bod 32, a *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 27.

26 — Judikatúra Súdneho dvora o časových obmedzeniach uplatnenia predpisov v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie je ustálená: pozri najmä rozsudky z 9. augusta 1994, *Bund Naturschutz in Bayern a i.*, C-396/92, Zb. s. I-3717, a *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 23. Okrem toho podľa informácií poskytnutých počas pojednávania bolo letisko v Bruseli predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie pri príležitosti predchádzajúcich zmien jeho štruktúr.

IV — Návrh

45. Na základe predchádzajúcich úvah navrhujem, aby na prejudiciálne otázky Raad van State Súdny dvor odpovedal takto:

Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie sa nevzťahuje na povoloacie konanie na prevádzku letiska, pri ktorej nedochádza k nijakej fyzickej zmene letiskovej štruktúry.