

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 17. marca 2011 *

Vo veci C-275/09,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Raad van State (Belgicko) zo 14. júla 2009 a doručený Súdnemu dvoru 21. júla 2009, ktorý súvisí s konaním:

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsenbaut,

Bea Kockaert,

* Jazyk konania: holandčina.

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel

proti

Vlaams Gewest,

za účasti:

The Brussels Airport Company NV,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano, sudcovia J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič a M. Berger (spravodajkyňa),

generálny advokát: P. Mengozzi,
tajomník: C. Strömholm, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. októbra 2010,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Brussels Hoofdstedelijk Gewest, v zastúpení: F. Tulkens a J. Mosselmans, advocaten,

— F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbaut, B. Kockaert a VZW Boreas, v zastúpení: I. Larmuseau a H. Schoukens, advocaten,

- F. Petit, v zastúpení: J. Verstraeten a S. Vanthienen, advocaten,
- S. de Burbure de Wezembeek, v zastúpení: M. Denys, advocaat,
- L. Van Dessel, v zastúpení: P. Flamey a P.-J. Vervoort, advocaten,
- Vlaams Gewest, v zastúpení: J. Vanpraet a S. Ronse, avocats,
- he Brussels Airport Company NV, v zastúpení: D. Ryckbost a A. Lippens, advocaten,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci G. Fiengo, avvocato dello Stato,
- rakúska vláda, v zastúpení: E. Riedl, splnomocnený zástupca,

— Európska komisia, v zastúpení: P. Oliver, J.-B. Laignelot a B. Burggraaf, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. novembra 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

- ¹ Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu bodu 7 písm. a) prílohy I smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 (Ú. v. ES L 73, s. 5, Mim. vyd. 15/003, s. 151, ďalej len „smernica 85/337“).
- ² Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Brussels Hoofdstedelijk Gewest (vláda regiónu Brusel – hlavné mesto) a viacerými ďalšími žalobcami na jednej strane a Vlaams Gewest (Flámsky región) na strane druhej vo veci rozhodnutia o povolení prevádzky letiska Bruxelles-National.

Právny rámec

Právo Únie

³ Článok 1 ods. 2 smernice 85/337 stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

projekt znamená:

— realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov,

— iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín;

...

povolenie je:

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

- 4 Podľa článku 2 ods. 1 prvej zarážky smernice 85/337 „členské štáty prijímú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu, okrem iného, ich charakteru, veľkosti, alebo umiestnenia, budú podliehať postupu povolenia a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov“.
- 5 Tieto projekty sú definované v článku 4 smernice 85/337. Toto ustanovenie rozlišuje medzi projektmi uvedenými v prílohe I, ktoré podliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie, a projektmi uvedenými v prílohe II, pri ktorých členské štáty musia z prípadu na prípad alebo na základe hraničných hodnôt, resp. kritérií upravených členským štátom posúdiť, či musia byť podrobené takémuto preskúmaniu.
- 6 Bod 7 písm. a) prílohy I smernice 85/337 uvádza „stavbu... so základnou dĺžkou šarvotovej dráhy 2 100 metrov a viac“.
- 7 Bod 13 prvá zarážka prílohy II uvádza „akúkoľvek zmenu 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“.

Vnútroštátne právo

- 8 Právny predpis platný vo Flámskom regióne upravuje rozlíšenie medzi „stavebným povolením“, ktorým sa povoľuje realizácia určitých prác, a „environmentálnym povolením“, ktorým sa povoľuje prevádzka zariadenia klasifikovaného ako zariadenie zaťažujúce životné prostredie.
- 9 Udelenie environmentálneho povolenia, ktorého platnosť je vždy časovo obmedzená, upravuje dekrét flámskeho parlamentu z 28. júna 1985 o environmentálnom povolení, doplnený vykonávacím nariadením flámskej vlády zo 6. februára 1991.
- 10 Od 1. mája 1999, čiže odo dňa nadobudnutia účinnosti nového klasifikačného zoznamu, zmeneného a doplneného nariadením flámskej vlády z 12. januára 1999, sú „pozemky pre letiská so základnou dĺžkou štartovacej a pristávacej dráhy... 1 900 metrov a viac“ zaradené do kategórie zariadení zaťažujúcich životné prostredie, ktorá si vyžaduje udelenie environmentálneho povolenia.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 11 Letisko Bruxelles-National, ktoré sa nachádza na území Flámskeho regiónu, disponuje tromi štartovacími a pristávacími dráhami s dĺžkou 2 100 metrov a viac. Letisko existuje už niekoľko desaťročí, avšak až v roku 1999 začala jeho prevádzka podliehať udeleniu environmentálneho povolenia.

- 12 Prvé environmentálne povolenie bolo udelené 1. februára 2000 na dobu piatich rokov. Toto povolenie, v ktorom boli okrem iného upravené hlukové normy, bolo trikrát zmenené v zmysle zásadnejšieho zníženia hraničných hodnôt pre hluk. Vnútroštátny súd poukazuje na skutočnosť, že zo spisu nevyplyva, že by toto povolenie, ako aj jeho neskoršie zmeny boli predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie.
- 13 Dňa 5. januára 2004 podala The Brussels Airport Company NV žiadosť o udelenie environmentálneho povolenia na účely ďalšej prevádzky letiska a jeho zmenu týkajúcu sa rozšírenia na ďalšie parcely.
- 14 Dňa 8. júla 2004 Députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand vydala požadované povolenie, pokiaľ ide o pokračovanie v prevádzke letiska, ale zamietla žiadosť o jeho rozšírenie. Pokiaľ ide o realizáciu posudzovania vplyvov na životné prostredie, Députation permanente dospela k záveru, že nebolo potrebné.
- 15 Proti tomuto rozhodnutiu bola podaná sťažnosť. Sťažovatelia argumentovali najmä tým, že posúdenie vplyvov na životné prostredie malo byť súčasťou žiadosti o environmentálne povolenie.
- 16 Dňa 30. decembra 2004 potvrdil flámsky minister pre verejné práce, energiu, životné prostredie a prírodu toto rozhodnutie Deputation permanente du conseil provincial du Brabant flamand. Dospel k záveru, že realizácia posúdenia vplyvov na životné prostredie nebola potrebná ani na základe flámskej právnej úpravy, ani na základe smernice 85/337.

17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest a niektorí ďalší žalobcovia podali voči tomuto potvrdzujúcemu rozhodnutiu žalobu na Raad van State. V nej argumentovali, že rozhodnutie má právne vady, lebo udelenie environmentálneho povolenia podlieha uskutočneniu posúdenia vplyvov na životné prostredie a táto povinnosť nebola dodržaná.

18 Za týchto podmienok sa Raad van State rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Ak sú požadované rôzne povolenia jednak na práce na infraštruktúre letiska so základnou dĺžkou štartovacej dráhy najmenej 2 100 metrov a jednak na prevádzku tohto letiska a toto posledné povolenie – environmentálne povolenie – je vydané iba na určitý čas, má sa pojem ‚stavba‘ podľa bodu 7 písm. a) prílohy I [smernice 85/337/EHS] vykladať v tom zmysle, že posúdenie vplyvov na životné prostredie treba uskutočniť nielen na účely prác na infraštruktúre, ale aj na účely prevádzky 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 ani 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 povolenia na prevádzku, a keď letisko v čase zavedenia povinnosti usku-
točniť posúdenie vplyvov na životné prostredie zákonodarcom Spoločenstva,
resp. vnútroštátnym zákonodarcom už bolo v prevádzke?“

O prejudiciálnych otázkach

- ¹⁹ Na účely odpovede na tieto otázky, ktoré treba preskúmať spoločne, je potrebné zistiť, či môže prevádzka letiska predstavovať „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337, a v prípade kladnej odpovede, či takýto projekt môže patriť medzi projekty vymenované v prílohách I a II tejto smernice.
- ²⁰ Ako určil Súdny dvor v bode 23 svojho rozsudku z 28. februára 2008, *Abraham a i.* (C-2/07, Zb. s. I-1197), z vlastného znenia článku 1 ods. 2 smernice 85/337 v podstate vyplýva, že pojem „projekt“ znamená realizáciu stavieb alebo fyzické zásahy do prostredia.
- ²¹ V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa však doslovne poukazuje na to, že opatrenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, sa týka iba obnovenia existujúceho povolenia na prevádzku letiska Bruxelles-National, bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutého miesta.
- ²² Niektorí žalobcovia v konaní vo veci samej argumentujú, že pojem fyzický zásah sa musí chápať široko v zmysle akéhokoľvek zásahu do prírodného prostredia. V tejto súvislosti sa odvolávajú na body 24 a 25 rozsudku zo 7. septembra 2004

Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Zb. s. I-7405), v ktorých Súdny dvor rozhodol, že činnosť, akou je mechanický lov mušlí, je zahrnutá pod pojem „projekt“, tak ako ho definuje článok 1 ods. 2 druhá zarážka smernice 85/337.

- 23 Túto argumentáciu nemožno prijať. Ako totiž uviedol generálny advokát v bode 22 svojich návrhov, predmetnú činnosť, o ktorú išlo v konaní vo veci samej, vedúcom k prijatiu tohto rozsudku, možno považovať za porovnateľnú s ťažbou nerastných surovín, činnosťou osobitne upravenou v článku 1 ods. 2 druhej zarážky smernice 85/337 a spôsobujúcou skutočné fyzické zmeny morského dna.
- 24 Z toho vyplýva, že predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nie je možné bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutej krajiny kvalifikovať ako „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 druhej zarážky smernice 85/337.
- 25 Treba doplniť, že článok 2 ods. 1 smernice 85/337 síce nevyžaduje, aby každý projekt, ktorý bude mať pravdepodobne podstatný vplyv na životné prostredie, podliehal postupu posudzovania, ktorý stanovuje smernica, musia mu však podliehať projekty uvedené v prílohách I a II smernice (uznesenie z 10. júla 2008, Aiello a i., C-156/07, Zb. s. I-5215, bod 34).
- 26 V tomto ohľade je potrebné upozorniť na skutočnosť, ako uviedol generálny advokát v bode 26 svojich návrhov, že pojem „stavba“ používaný v bode 7 písm. a) prílohy I smernice 85/337 nevedie k žiadnym dvojznačnostiam a že sa má chápať v obvyklom zmysle, to znamená, že ide o realizáciu diel, ktoré predtým neexistovali, alebo o fyzickú zmenu existujúcich stavieb.

- 27 Je pravda, že Súdny dvor pojem „stavba“ vo svojej judikatúre síce vyložil široko, keďže pripustil, že prestavby existujúcej cesty sa svojím rozsahom a spôsobom realizácie môžu považovať za stavbu novej cesty (rozsudok z 25. júla 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Zb. s. I-6097, bod 36). Takisto vyložil ustanovenia bodu 13 prílohy II smernice 85/337 v spojení s ustanoveniami bodu 7 jej prílohy I v tom zmysle, že tieto predpisy sa týkajú aj stavebných úprav infraštruktúry už existujúceho letiska bez toho, aby bola predĺžená štartovacia a pristávacia dráha, pokiaľ je možné ich považovať, najmä s ohľadom na ich povahu, význam a vlastnosti, za úpravu samotného letiska (rozsudok *Abraham a i.*, už citovaný, bod 40).
- 28 Z týchto rozsudkov však vyplýva, že vo všetkých veciach, ktoré k nim viedli, išlo o fyzické práce, teda o skutočnosť, ktorá podľa údajov vnútroštátneho súdu v konaní vo veci samej chýbala.
- 29 Ako uviedol generálny advokát v bode 28 svojich návrhov, podľa ustálenej judikatúry má síce smernica 85/337 veľmi široký rozsah pôsobnosti a veľmi široký cieľ (pozri najmä rozsudky *Abraham a i.*, už citovaný, bod 32, ako aj *Ecologistas en Acción-CODA*, už citovaný, bod 28), ale jej teleologický výklad sa nemôže odkloniť od jasne vyjadrenej vôle zákonodarca.
- 30 Z toho v každom prípade vyplýva, že predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nemôže byť bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutého miesta kvalifikované ako „stavba“ v zmysle bodu 7 písm. a) prílohy I smernice 85/337.

- 31 V tomto ohľade však treba uviesť, že niektorí žalobcovia v konaní pred Súdnym dvorom a najmä na pojednávaní argumentovali, že od uplynutia lehoty na prebratie smernice 85/337 došlo k uskutočneniu stavebných úprav infraštruktúry letiska Bruxelles-National bez toho, aby sa uskutočnilo posúdenie vplyvov na životné prostredie.
- 32 V tomto kontexte je potrebné poukázať na skutočnosť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa také povolenie, o aké ide v konaní vo veci samej, ktoré sa netýka výslovne činnosti podliehajúcej posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa príloh I a II smernice 85/337, si však môže vyžiadať uskutočnenie takéhoto posúdenia, pokiaľ by toto opatrenie predstavovalo etapu jedného konania smerujúceho v konečnom dôsledku k povoleniu uskutočnenia činnosti predstavujúcej projekt v zmysle článku 2 ods. 1 tejto smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok *Abraham a i.*, už citovaný, bod 25).
- 33 Ak zavádza vnútroštátne právo viacetapové povoľovacie konanie, tak posúdenie vplyvov projektu na životné prostredie sa v zásade musí podľa tejto istej judikatúry vykonať hneď, ako je možné zistiť a preskúmať všetky možné účinky tohto projektu na životné prostredie (pozri rozsudky zo 7. januára 2004, *Wells*, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 53, ako aj *Abraham a i.*, už citovaný, bod 26). V tomto ohľade bolo rozhodnuté, že vnútroštátne ustanovenie, ktoré stanovuje, že posúdenie vplyvov na životné prostredie sa môže uskutočniť výlučne v prvotnej etape povoľovacieho konania, nie však v rámci neskoršej etapy tohto povoľovania, nie je zlučiteľné so smernicou 85/337 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. mája 2006, *Komisia/Spojené kráľovstvo*, C-508/03, Zb. s. I-3969, body 105 a 106).
- 34 V prejednávanej veci preto treba vnútroštátny súd upozorniť na skutočnosť, že so zreteľom na judikatúru, na ktorú bolo poukázané v bodoch 27, 32 a 33 tohto rozsudku, mu prináleží, aby na základe platnej vnútroštátnej právnej úpravy stanovil, či sa také rozhodnutie, ktoré je sporné v konaní vo veci samej, môže považovať za súčasť

viacetapového povoľovacieho konania, ktorého cieľom je v konečnom dôsledku realizácia činností predstavujúcich projekt v zmysle dotknutých ustanovení smernice 85/337.

- 35 Na účely preskúmania skutkových okolností je potrebné vnútroštátny súd upozorniť, že Súdny dvor už rozhodol, že stavebné úpravy infraštruktúry existujúceho letiska bez predĺženia štartovacej a pristávacej dráhy patria pod bod 13 prílohy II smernice 85/337 v spojení s bodom 7 prílohy I tejto smernice, pokiaľ ich možno považovať, najmä s ohľadom na ich povahu, význam a vlastnosti, za úpravu samotného letiska (rozsudok *Abraham a i.*, už citovaný, bod 40).
- 36 Okrem toho Súdny dvor pripomenul, že cieľ právnej úpravy Únie nemožno obísť rozdelením projektov a že nezohľadnenie kumulatívneho účinku projektov by nemalo mať za praktický následok skutočnosť, že všetky projekty uniknú povinnosti posúdenia, aj keď ako celok môžu mať v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 85/337 významné vplyvy na životné prostredie (rozsudok *Abraham a i.*, už citovaný, bod 27).
- 37 Ak by sa totiž zistilo, že od nadobudnutia účinnosti smernice 85/337 došlo k realizácii stavieb alebo k fyzickým zásahom do štruktúry letiska, ktoré sa musia považovať za projekt v zmysle tejto smernice, a to bez toho, aby ich vplyvy na životné prostredie podliehali posúdeniu v etape predchádzajúcej povoľovaciemu konaniu, vnútroštátnemu súdu prináleží, aby zohľadnil etapu udelenia povolenia na prevádzku a zabezpečil potrebný účinok uvedenej smernice tým, že dohliadne na to, aby sa takéto posúdenie uskutočnilo aspoň v tejto etape konania.

38 Vzhľadom na to treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 1 ods. 2 druhá zarážka smernice 85/337 a bod 7 prílohy I tejto smernice sa majú vykladať v tom zmysle, že:

- predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nemôže byť bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutého miesta ako „projekt“ alebo „stavba“ v zmysle týchto ustanovení,
- vnútroštátny súd však musí na základe uplatniteľnej vnútroštátnej právnej úpravy a po prípadnom zohľadnení kumulatívneho účinku viacerých prác a fyzických zásahov vykonaných od nadobudnutia účinnosti tejto smernice určiť, či je toto povolenie súčasťou viacetapového povoľovacieho konania, ktorého cieľom je v konečnom dôsledku realizácia činností predstavujúcich projekt v zmysle bodu 13 prvej zarážky prílohy II v spojení s bodom 7 prílohy I tejto smernice. Pokiaľ nedošlo k vykonaniu posúdenia vplyvov takýchto prác alebo fyzických zásahov do životného prostredia v etape predchádzajúcej povoľovaciemu konaniu, prináleží vnútroštátnemu súdu, aby zabezpečil potrebný účinok smernice tým, že dohliadne, aby sa takéto prosudzovanie uskutočnilo aspoň v štádiu udelenia povolenia na prevádzku.

O trovách

39 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Článok 1 ods. 2 druhá zarážka a bod 7 prílohy I smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, sa majú vykladať v tom zmysle, že:

- predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nemôže byť bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutého miesta kvalifikované ako „projekt“ alebo „stavba“ v zmysle týchto ustanovení,

- vnútroštátny súd však musí na základe uplatniteľnej vnútroštátnej právnej úpravy a po prípadnom zohľadnení kumulatívneho účinku viacerých prác a zásahov vykonaných od nadobudnutia účinnosti tejto smernice určiť, či je toto povolenie súčasťou viacetapového povoľovacieho konania, ktorého cieľom je v konečnom dôsledku realizácia činností predstavujúcich projekt v zmysle bodu 13 prvej zarážky prílohy II v spojení s bodom 7 prílohy I tejto smernice. Pokiaľ nedošlo k vykonaniu posúdenia vplyvov takýchto prác alebo zásahov do životného prostredia v etape predchádzajúcej povoľovaciemu konaniu, prináleží vnútroštátnemu súdu, aby zabezpečil potrebný účinok smernice tým, že dohliadne, aby sa takéto posudzovanie uskutočnilo aspoň v štádiu udelenia povolenia na prevádzku.

Podpisy