

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 17. marca 2011\*

V zadevi C-275/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Raad van State (Belgija) z odločbo z dne 14. julija 2009, ki je prispela na Sodišče 21. julija 2009, v postopku

**Brussels Hoofdstedelijk Gewest,**

**Pieter De Donder,**

**Fernande De Becker,**

**Katrien Colenbie,**

**Philippe Hutsenbaut,**

**Bea Kockaert,**

\* Jezik postopka: nizozemščina.

**VZW Boreas,**

**Frédéric Petit,**

**Stéphane de Burbure de Wezembeek,**

**Lodewijk Van Dessel,**

proti

**Vlaams Gewest,**

ob udeležbi

**The Brussels Airport Company NV,**

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič, sodniki,  
in M. Berger (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. oktobra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Brussels Hoofdstedelijk Gewest F. Tulkens in J. Mosselmans, odvetnika,
  
- za F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbauta, B. Kockaert in VZW Boreas I. Larmuseau in H. Schoukens, odvetnika,

- za F. Petita J. Verstraeten in S. Vanthienen, odvetnika,
  
- za S. de Burbura de Wezembeeka M. Denys, odvetnik,
  
- za L. Van Dessela P. Flamey in P.-J. Vervoort, odvetnika,
  
- za Vlaams Gewest J. Vanpraet in S. Ronse, odvetnika,
  
- za The Brussels Airport Company NV D. Ryckbost in A. Lippens, odvetnika,
  
- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z G. Fiengom, avvocato dello Stato,
  
- za avstrijsko vlado E. Riedl, zastopnik,

– za Evropsko komisijo P. Oliver, J.-B. Laignelot in B. Burggraaf, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi  
17. novembra 2010

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- <sup>1</sup> Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago točke 7(a) Priloge I k Direktivi Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL L 175, str. 40), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL L 73, str. 5, v nadaljevanju: Direktiva 85/337).
- <sup>2</sup> Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Brussels Hoofdstedelijk Gewest (regija Bruselj–glavno mesto) in več drugimi tožečimi strankami ter Vlaams Gewest (Flamska regija) glede odločbe o obratovanju letališča Bruxelles-National.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

3 Člen 1(2) Direktive 85/337 določa:

„V tej direktivi

„projekt“ pomeni:

- izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov,
  
- druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov;

[...]

„soglasje za izvedbo“ pomeni:

odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta.“

- 4 V skladu z določbo člena 2(1), prvi pododstavek, Direktive 85/337 „[d]ržave članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov.“
- 5 Zadevni projekti so določeni v členu 4 Direktive 85/337. Ta določba vzpostavlja razlikovanje med projekti, naštetimi v Prilogi I, ki morajo biti predmet presoje vplivov na okolje, in projekti, naštetimi v Prilogi II k navedeni direktivi, za katere morajo države članice s preverjanjem za vsak primer posebej ali s pragovi ali merili, ki jih postavi država članica, določiti, ali je potrebno, da so predmet take presoje ali ne.
- 6 Točka 7(a) Priloge I k Direktivi 85/337 se nanaša na „[g]radnj[o] [...] letališč z vzletno [vzletno-pristajalno] stezo osnovne dolžine 2100 m ali več“.
- 7 V točki 13, prva alineja, Priloge II k navedeni direktivi je navedena „[v]saka sprememba ali razširitev projektov, naštetih v Prilogi I in Prilogi II, ki so že dovoljeni, izvedeni ali v izvedbi in lahko imajo pomembne škodljive vplive na okolje“.

*Nacionalno pravo*

- 8 Z ureditvijo, ki se uporablja v Flamski regiji, je vzpostavljeno razlikovanje med „urbanističnim soglasjem“, s katerim se dovoljuje izvedba nekaterih del, in „okoljevarstvenim soglasjem“, s katerim se dovoljuje obratovanje objektov, ki so bili opredeljeni kot taki, ki obremenjujejo okolje.
  
- 9 Izdaja okoljevarstvenega soglasja, katerega veljavnost je vedno časovno omejena, je urejena z dekretom flamskega parlamenta z dne 28. junija 1985 o okoljevarstvenem soglasju, ki ga dopolnjuje izvedbeni odlok flamske vlade z dne 6. februarja 1991.
  
- 10 Od 1. maja 1999, ko je začela veljati nova uvrstitvena lista, kakor je bila spremenjena z odlokom flamske vlade z dne 12. januarja 1999, so „zemljišča za letališča z vzletno-pristajalno stezo [...] osnovne dolžine 1900 m in več“ uvrščena v kategorijo objektov, ki obremenjujejo okolje, za katere je potrebna izdaja okoljevarstvenega soglasja.

**Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 11 Letališče Bruxelles-National, ki leži v flamski regiji, ima tri vzletno-pristajalne steze, daljše od 2100 metrov. Obstaja že več desetletij, okoljevarstveno soglasje za njegovo obratovanje pa je potrebno šele od leta 1999.



- 12 Prvo okoljevarstveno soglasje je bilo izdano 1. februarja 2000 za obdobje petih let. To soglasje, s katerim so bile med drugim določene mejne vrednosti hrupa, je bilo trikrat spremenjeno, tako da je bila določena občutno zmanjšana skupna obremenitev zaradi hrupa. Predložitveno sodišče navaja, da iz spisa ni razvidno, da bi to soglasje ali njegove spremembe bile predmet presoje vplivov na okolje.
  
- 13 Družba Brussels Airport Company NV je 5. januarja 2004 vložila zahtevo za izdajo okoljevarstvenega soglasja zaradi nadaljevanja obratovanja letališča in njegove spremembe ki se nanašajo na dodane parcele.
  
- 14 Stalno odposlanstvo sveta province Flamski Brabant je 8. julija 2004 izdalo zahtevano soglasje glede nadaljevanja obratovanja letališča, zavrnilo pa je zahtevo za njegovo razširitev. Navedeno stalno odposlanstvo je menilo, da ni potrebno opraviti presoje vplivov na okolje.
  
- 15 Zoper ta sklep je bil vložen ugovor. Vlagatelji ugovora so med drugim navajali, da bi morala biti zahtevi za izdajo okoljevarstvenega soglasja priložena presoja vplivov na okolje.
  
- 16 Flamski minister za javna dela, energijo, okolje in naravo je 30. decembra 2004 potrdil navedeni sklep stalnega odposlanstva sveta province Flamski Brabant. Menil je, da presoje vplivov na okolje ni potrebno opraviti ne na podlagi flamske ureditve ne na podlagi Direktive 85/337.

17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest in več drugih tožečih strank so pri Raad van State vložili tožbo zoper ta drugi potrditveni sklep. Trdijo, da je sklep nepravilen, ker je za izdajo okoljevarstvenega soglasja potrebno opraviti presojo vplivov na okolje, ta obveznost pa ni bila spoštovana.

18 V teh okoliščinah je Raad van State odločilo, da prekine odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predloži ta vprašanja:

- „1. Če sta na eni strani za dela na infrastrukturi letališča z vzletno-pristajalno stezo osnovne dolžine 2100 m ali več in na drugi strani za obratovanje tega letališča predpisani različni soglasji in se slednje – okoljevarstveno – soglasje izda le za določeno časovno obdobje, ali je treba pojem ‚gradnja‘ v smislu točke 7(a) Priloge I k [Direktivi 85/337] razlagati tako, da je treba presojo vplivov na okolje opraviti ne samo za dela na infrastrukturi, ampak tudi za obratovanje letališča?
  
2. Ali ta obveznost opraviti presojo vplivov na okolje velja tudi za podaljšanje okoljevarstvenega soglasja za letališče, in to tako če podaljšanje ni povezano s spremembo ali razširitvijo obratovanja kot tudi če je taka sprememba ali razširitev načrtovana?
  
3. Ali je treba obveznost opraviti presojo vplivov na okolje v okviru podaljšanja okoljevarstvenega soglasja za letališče presoјati drugače, če je bila taka presoja vplivov na okolje že opravljena v zvezi s predhodnim obratovalnim soglasjem in

če je letališče v času, ko je zakonodajalec Skupnosti ali nacionalni zakonodajalec uvedel presojo vplivov na okolje, že obratovalo?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

- 19 Za odgovor na ta vprašanja, ki jih je treba obravnavati skupaj, je primerno preučiti, ali obratovanje letališča lahko pomeni „projekt“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337 in, če je odgovor pritrdilen, ali tak projekt spada med tiste, ki so naštetih v prilogah I in II k tej direktivi.
- 20 Kot je Sodišče opozorilo v točki 23 sodbe z dne 28. februarja 2008 v zadevi Abraham in drugi (C-2/07, ZOdl., str. I-1197), se v skladu s samim besedilom člena 1(2) Direktive 85/337 pojem „projekt“ nanaša na dela ali fizične posege.
- 21 V predložitveni odločbi pa je izrecno navedeno, da se odločba, ki je predmet postopka v glavni stvari, omejuje na podaljšanje veljavnega soglasja za obratovanje letališča Bruxelles-National, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja.
- 22 Vendar so nekatere tožeče stranke v postopku v glavni stvari zatrjevale, da je pojem fizičnega posega treba razlagati široko, v smislu kakršnegakoli posega v naravno okolje. V tem pogledu se sklicujejo na točki 24 in 25 sodbe z dne 7. septembra 2004 v zadevi

Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, ZOdl., str. I-7405), v katerih je Sodišče presodilo, da dejavnost, kot je strojno nabiranje školjk srčank, spada pod pojem „projekt“, kot je opredeljen v členu 1(2), druga alineja, Direktive 85/337.

- 23 Te utemeljitve ni mogoče sprejeti. Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec v točki 22 sklepnih predlogov, je dejavnost iz zadeve, ki je bila podlaga za sprejetje te sodbe, mogoče šteti za primerljivo z izkoriščanjem zemeljskih virov, namreč z dejavnostjo, ki je posebej določena v členu 1(2), druga alineja, Direktive 85/337 in obsega dejanske fizične spremembe morskega dna.
- 24 Iz tega izhaja, da podaljšanja veljavnega soglasja za obratovanje letališča, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ v smislu člena 1(2), druga alineja, Direktive 85/337.
- 25 Dodati je treba, da člen 2(1) Direktive 85/337 nikakor ne zahteva, da je vsak projekt, ki bi lahko pomembno vplival na okolje, predmet postopka presoje, določenega v tej direktivi, ampak da morajo biti temu postopku podvrženi samo projekti, ki so navedeni v prilogah I in II k navedeni direktivi (sklep z dne 10. julija 2008 v zadevi Aiello in drugi, C-156/07, ZOdl., str. I-5215, točka 34).
- 26 V zvezi s tem je treba poudariti, tako kot generalni pravobranilec v točki 26 sklepnih predlogov, da je izraz „gradnja“ iz točke 7(a) Priloge I k Direktivi 85/337 povsem nedvoumen in da ga je treba razumeti v njegovem običajnem pomenu, torej kot sklicavanje na izgradnjo objektov, ki pred tem niso obstajali, ali fizično spremembo prej obstoječih objektov.

- 27 Res je Sodišče v sodni praksi široko razlagalo pojem „gradnja“ in priznalo, da je mogoče dela, ki se nanašajo na prenavo sedanje ceste, glede na njihovo obsežnost in način izvedbe enačiti z gradnjo nove ceste (sodba z dne 25. julija 2008 v zadevi *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, ZOdl., str. I-6097, točka 36). Prav tako je razlagalo, da se določbe točke 13 Priloge II k Direktivi 85/337 v povezavi s točko 7 njene priloge I nanašajo tudi na spremembe infrastrukture sedanjega letališča brez podaljšanja vzletno-pristajalne steze, če se lahko zaradi njihove narave, pomena in značilnosti štejejo za spremembe samega letališča (zgoraj navedena sodba *Abraham* in drugi, točka 40).
- 28 Vendar iz besedila teh sodb izhaja, da je v vsaki od zadev, v katerih so bile te sodbe izrečene, prišlo do izvedbe fizičnih del, ta element pa v postopku v glavni stvari glede na navedbe predložitvenega sodišča ni prisoten.
- 29 Kot pa je opozoril generalni pravobranilec v točki 28 sklepnih predlogov, čeprav je v skladu s stalno sodno prakso področje uporabe Direktive 85/337 obsežno, njen cilj pa zelo širok (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi *Abraham* in drugi, točka 32, in *Ecologistas en Acción-CODA*, točka 28), njena teleološka razlaga ne sme odstopati od jasno izražene namere zakonodajalca Unije.
- 30 Iz tega izhaja, da podaljšanja veljavnega soglasja za obratovanje letališča brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, vsekakor ni mogoče opredeliti kot „gradnjo“ v smislu točke 7(a) Priloge I k Direktivi 85/337.

- 31 Vseeno je treba navesti, da so v okviru postopka pred Sodiščem in zlasti na obravnavi nekatere tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdile, da so bile od izteka roka za prenos Direktive 85/337 opravljene spremembe infrastrukture letališča Bruxelles-National, ne da bi bila opravljena presoja vplivov na okolje.
- 32 V tem okviru je treba opozoriti, da je po ustaljeni sodni praksi Sodišča kljub temu mogoče, da je za soglasje, ki se tako kot to v postopku v glavni stvari formalno ne nanaša na dejavnost, ki je predmet presoje vplivov na okolje v smislu prilog I in II k Direktivi 85/337, obvezno opraviti presojo vplivov na okolje, če je taka odločba ena od faz postopka, ki naj bi na koncu pripeljal do dovolitve izvedbe dejavnosti, ki pomeni projekt v smislu člena 2(1) navedene direktive (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Abraham in drugi, točka 25).
- 33 V skladu z isto sodno prakso je treba, kadar nacionalno pravo predpisuje večfazni postopek za izdajo soglasja, presojo vplivov projekta na okolje opraviti načeloma takoj, ko je mogoče ugotoviti in presoditi vse učinke, ki jih lahko ima ta projekt na okolje (glej sodbo z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells, C-201/02, ZOdl., str. I-723, točka 53, in zgoraj navedeno sodbo Abraham in drugi, točka 26). V zvezi s tem je bilo tudi razsojeno, da nacionalna določba o tem, da se presoja vplivov na okolje lahko opravi samo v začetni fazi postopka za izdajo soglasja, ne pa več v njegovi poznejši fazi, ni skladna z Direktivo 85/337 (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-508/03, ZOdl., str. I-3969, točki 105 in 106).
- 34 V obravnavani zadevi je torej treba predložitveno sodišče opozoriti na to, da mora glede na sodno prakso, navedeno v točkah 27, 32 in 33 te sodbe, na podlagi nacionalnih predpisov, ki jih je treba uporabiti, ugotoviti, ali je mogoče odločbo, kot je

ta v postopku v glavni stvari, šteti za etapo v okviru večfaznega postopka za izdajo soglasja, katerega končni cilj je izvedba dejavnosti, ki pomenijo projekt v smislu upoštevni določb Direktive 85/337.

- 35 Za preizkus dejstev je treba predložitveno sodišče opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da spremembe infrastrukture sedanjega letališča brez podaljšanja vzletno-pristajalne steze spadajo pod določbe točke 13 Priloge II k Direktivi 85/337 v povezavi s tistimi iz točke 7 k njeni prilogi I, če se zlasti zaradi svoje narave, obsežnosti in značilnosti lahko štejejo za spremembe samega letališča (zgoraj navedena sodba Abraham in drugi, točka 40).
- 36 Sodišče je tudi poudarilo, da se cilj ureditve Unije ne sme zaobiti s tem, da se projekti razdrobijo, in da posledica neupoštevanja njihovega skupnega učinka ne sme biti, da se vsi projekti izognejo obveznosti presoje, čeprav bi, če bi se upoštevali skupaj, lahko pomembno vplivali na okolje v smislu člena 2(1) Direktive 85/337 (zgoraj navedena sodba Abraham in drugi, točka 27).
- 37 Če bi se izkazalo, da so bila po začetku veljavnosti Direktive 85/337 na območju letališča opravljena dela ali fizični posegi, ki bi jih bilo treba šteti za projekt v smislu navedene direktive, ne da bi bili njihovi vplivi na okolje v predhodni fazi postopka za izdajo soglasja predmet presoje vplivov, bo moralo predložitveno sodišče to upoštevati v fazi izdaje soglasja za obratovanje in zagotoviti polni učinek te direktive, pri čemer bo moralo poskrbeti, da bo taka presoja opravljena vsaj v tej fazi.

38 Zato je treba na vprašanja predložitvenega sodišča odgovoriti, da je treba člen 1(2), druga alineja, Direktive 85/337 in točko 7 Priloge I k tej direktivi razlagati tako, da:

- podaljšanja veljavnega soglasja za obratovanje letališča, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ ali kot „gradnjo“ v smislu navedenih določb;
  
- vendar pa mora predložitveno sodišče na podlagi nacionalnih predpisov, ki jih je treba uporabiti, in po potrebi ob upoštevanju kumulativnega učinka več del ali posegov, opravljenih po začetku veljavnosti navedene direktive, ugotoviti, ali to soglasje spada v okvir večfaznega postopka za izdajo soglasja, katerega končni cilj je izvedba dejavnosti, ki pomenijo projekt v smislu točke 13, prva alineja, Priloge II v povezavi s točko 7 Priloge I k navedeni direktivi. Ob neobstoju presoje vplivov teh del ali posegov v predhodni fazi postopka za izdajo soglasja mora predložitveno sodišče zagotoviti polni učinek Direktive, tako da poskrbi, da bo taka presoja opravljena vsaj v fazi izdaje soglasja za obratovanje.

## **Stroški**

39 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.



Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

**Člen 1(2), druga alineja, in točko 7 Priloge I k Direktivi Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997, je treba razlagati tako, da:**

- podaljšanja veljavnega soglasja za obratovanje letališča, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ ali kot „gradnjo“ v smislu navedenih določb;
  
- vendar pa mora predložitveno sodišče na podlagi nacionalnih predpisov, ki jih je treba uporabiti, in po potrebi ob upoštevanju kumulativnega učinka več del ali posegov, opravljenih po začetku veljavnosti navedene direktive, ugotoviti, ali to soglasje spada v okvir večfaznega postopka za izdajo soglasja, katerega končni cilj je izvedba dejavnosti, ki pomenijo projekt v smislu točke 13, prva alineja, Priloge II v povezavi s točko 7 Priloge I k navedeni direktivi. Ob neobstoju presoje vplivov teh del ali posegov v predhodni fazi postopka za izdajo soglasja mora predložitveno sodišče zagotoviti polni učinek te direktive, tako da poskrbi, da bo taka presoja opravljena vsaj v fazi izdaje soglasja za obratovanje.

Podpisi