

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 29. novembra 2007¹

I – Uvod

II – Pravni okvir

2. Člen 1 Direktive PVO opredeljuje njen predmet in nekatere pojme:

„1. Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na Direktivo Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje² v njeni prvotni različici (v nadaljevanju: Direktiva PVO). Gre za ukrepe na letališču Liège-Bierset, ki naj bi pospešili njegovo uporabo za letalski tovorni promet in povzročili povečanje števila nočnih letov. V bistvu se zastavlja vprašanje, pod kakšnimi pogoji je treba ob spremembah infrastrukture letališča opraviti presajo vplivov na okolje, zlasti, ali je treba ob tem upoštevati zastavljeno povečanje letalskega prometa.

2. V tej direktivi:

„projekt“ pomeni:

¹ – Jezik izvirnika: nemščina.

² – UL L 175, str. 40.

– izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov,

- druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov; soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov, ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje.

„nosilec projekta“ pomeni:

Ti projekti so opredeljeni v členu 4.“

prosilca za dovolitev zasebnega projekta, ali javni organ, ki da pobudo za projekt;

4. Člen 3 opisuje predmet presoje vplivov na okolje:

„soglasje za izvedbo“ pomeni:

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

„V presoji vplivov na okolje bodo glede vsakega posameznega primera in skladno s členi 4 do 11 na primeren način opredeljeni, opisani in ocenjeni neposredni in posredni vplivi posameznega projekta na naslednje dejavnike:

[...]“

- ljudi, živalstvo in rastlinstvo,

3. Člen 2(1) določa cilj Direktive PVO:

- tla, vodo, zrak, podnebje in krajino,

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pred izdajo

- medsebojnih vplivov dejavnikov, navedenih v prvi in drugi alineji,

- materialno lastnino in kulturno dediščino.“ „Gradnja avtocest, hitrih cest [1] in daljinskih železniških prog ter letališč² z vzletno stezo osnovne dolžine 2100 m ali več.

5. Člen 4 določa, kateri projekti so predmet presoje: [...]

„1. Ob upoštevanju člena 2(3) so projekti skupin, naštetih v Prilogi I, predmet presoje v skladu s členi 5 do 10.

² – V tej direktivi ‚letališče‘ pomeni letališča, ki so skladna z opredelitvijo v Čikaški konvenciji o ustanovitvi Mednarodne organizacije civilnega letalstva (Priloga 14) iz leta 1944.“

2. Projekti skupin, naštetih v Prilogi II, se presodijo v skladu s členi 5 do 10, če države članice menijo, da njihove značilnosti tako zahtevajo.

7. Priloga 14 Čikaške konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu vsebuje standarde za celotno območje, v katerem se gibljejo letala na letališču ter ob vzletu in pristanku, to pomeni za vzletne in pristajalne steze, za kotalne steze in letališki zračni prostor. Prav tako ureja signale za letala, ki uporabljajo letališče.

S tem namenom lahko države članice med drugim določijo posebne vrste projektov kot predmet presoje, oziroma lahko postavijo merila in/ali pragove, po katerih se določi, katere izmed projektov iz skupin, naštetih v Prilogi II, se presoja skladno s členi 5 do 10.“

8. Priloga II, točka 10(d), med drugim omenja manjša letališča:

6. Letališča so navedena v Prilogi I, točka 7:

„Gradnja cest, pristanišč, vključno z ribiškimi pristanišči in letališč (projekti, ki niso vključeni v Prilogo I).“

9. Spremembe projektov vsebuje Priloga II, točka 12:

značilnosti določenega projekta ali vrste projekta in za lastnosti okolja, na katere bo projekt verjetno vplival;

„Spremembe projektov, vključenih v Prilogo I, in projektov iz Priloge I, ki se izvajajo izključno ali večinoma za razvijanje in preizkušanje novih metod ali izdelkov in ki niso v uporabi več kot eno leto.“

(b) države članice menijo, da lahko od nosilca projekta upravičeno zahtevajo, da zbere te informacije, med drugim ob upoštevanju tekočega poznavanja in metod presoje.

10. Člen 5 določa, katere informacije je treba priskrbeti v okviru presoje vplivov na okolje:

2. Informacije, ki jih mora nosilec projekta zagotoviti skladno z odstavkom 1, vključujejo vsaj:

– opis projekta, ki obsega informacije o lokaciji, zasnovi in velikosti projekta,

„1. V primeru projektov, pri katerih se mora po členu 4 presoditi vpliv na okolje v skladu s členi 5 do 10, države članice sprejmejo potrebne ukrepe, ki zagotovijo, da nosilec projekta v primerni obliki priskrbi informacije, določene v Prilogi III, v kolikor:

– opis predvidenih ukrepov, da bi se izognili pomembnim škodljivim vplivom, jih zmanjšali in po možnosti odpravili,

(a) države članice menijo, da so te informacije pomembne za dano stopnjo postopka izdaje soglasja in za specifične

– podatke za potrebe opredelitve in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje,

- netehnični povzetek informacij, navedenih v alinejah 1 do 3. vanje, toplota, sevanje, itn.), izhajajočih iz obratovanja predlaganega projekta.

3. [...]“

[...]

11. Priloga III natančneje opredeljuje informacije v skladu s členom 5(1):

4. Opis¹ verjetnih pomembnih vplivov predlaganega projekta na okolje, ki izhajajo iz:

„1. Opis projekta, ki vključuje zlasti:

- opis fizičnih značilnosti celotnega projekta in zahtev glede rabe zemljišča med gradnjo in obratovanjem,
- obstoja projekta,
- opis glavnih značilnosti proizvodnih procesov, na primer lastnosti in količine uporabljenih materialov,
- rabe naravnih virov,
- ocena vrste in količine pričakovanih ostankov in emisij (onesnaženje vode, zraka in tal, hrup, vibracije, osvetljevanje),
- emisije snovi, ki onesnažujejo, ustvarjanja motenj in odstranjevanja odpadkov,

in opis metod napovedovanja nosilca projekta, ki jih je uporabil za presojo vplivov na okolje.

[...]

1 – Ta opis bi moral zajemati neposredne vplive in vse posredne, sekundarne, kumulativne, kratko-, srednje- in dolgoročne, trajne inčasne, pozitivne in negativne vplive projekta.“

12. Predložitveno sodišče navaja, da je bila Direktiva v pretežni meri dobesedno prenesena v zadevno nacionalno pravo.

III – Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. Postopek v glavni stvari temelji na tožbi stanovalcev, ki živijo v bližini letališča Liège-Bierset v Belgiji. To letališče ima že dlje časa pristajalno stezo, ki je občutno daljša od 2100 metrov. Région wallonne (v nadaljevanju: regija Valonija) se je po izdelavi gospodarskega izvedenskega mnenja odločila, da bo tam razvila dejavnost letalskega tovornega prevoza, ki se bo opravljala 24 ur na dan.

14. Regija Valonija in Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset (družba za razvoj in pospeševanje

letališča Liège-Bierset, v nadaljevanju: SAB) sta s podjetjema, ki se ukvarjata z letalskim tovornim prevozom, sklenili sporazuma. Sodišču glede prve pogodbe z družbo Cargo Airlines Ltd (v nadaljevanju: CAL), ki je bila sklenjena na nedoločen datum, niso bili posredovani drugi podatki. Izčrpno pa je predstavljen sporazum z družbo za hitro dostavo TNT (v nadaljevanju: TNT) z dne 26. februarja 1996 (v nadaljevanju: sporazum).

15. Stanovalci, ki živijo v bližini letališča, navajajo, da ta sporazum med drugim predvideva naslednje:

- glavna steza (23L/05R) letališča bo po vsej svoji dolžini popolnoma delovala in opremljena bo s pristajalnim sistemom;
- vzporedna pristajalna steza (23R) bo opremljena najkasneje 1. marca 1996;
- vzporedna steza 23L/05R bo razširjena na 45 m in bo ustrezala standardom za manevriranje z letalom Airbus 300;
- steza 23ML bo opremljena z dvema dodatnima izvozoma za visoke hitrosti in stolp A. T. C. (Air Traffic Control Tower) bo prestavljen;

- neposredno nasproti glavnega objekta TNT za razvrščanje bo novo parkirišče, v velikosti 18 ha;
 - parkirno območje bo razširjeno v smeri hangarja za vzdrževanje letal in povezano z novim izvozom za visoke hitrosti;
 - postavljen bo nadzorni stolp in na razpolago bo središče za oskrbovanje z gorivom, z minimalno zmogljivostjo milijon litrov in z možnostjo TNT, da zahteva njegovo razširitev;
 - letališče bo odprto 24 ur na dan 365 dni v letu in na razpolago bo ustrezen vir električne energije za dejavnost TNT (približno 2000 amperov), z dodatno rezervo za zagotovitev neprekinjene oskrbe z energijo, za kar bo potrebna odobritev dveh visokonapetostnih električnih transformatorjev 15 kV.
16. Prve nočne lete je leta 1996 opravila družba CAL. Družba TNT je začela z nočnimi leti marca 1998.
17. Stanovalci, ki živijo v bližini letališča, se pritožujejo nad zelo močnim hrupom pretežno ponoči ter nad njegovimi vplivi na spanje in zdravje. Z vidika civilne odgovornosti zahtevajo nadomestilo škode – ki naj bi jo utrpeli zaradi uporabe infrastrukture, navedene v sporazumu z dne 26. februarja 1996 – in prepoved njene uporabe.
18. Navajajo, da pred izdajo gradbenega dovoljenja in obratovalnega dovoljenja, ki sta potrebni za izvedbo del, navedenih v sporazumu z dne 26. februarja 1996, ni bila opravljena presoja vplivov na okolje. Neobstoje presoje vplivov na okolje naj bi pomenil, da dovoljenji, potrebni za izvedbo tega sporazuma, nista zakoniti, ter da zato prav tako ni zakonita tudi infrastruktura, navedena v teh dovoljenjih, in njena uporaba.
19. Tribunal de première Instance Liège je tožbi delno ugodilo; na drugi stopnji pa jo je Cour d'appel Liège zavrnilo. Cour d'appel je med drugim navedlo, da Direktiva PVO zadeva in opredeljuje pojem letališča glede na dolžino njegove vzletne steze ter ne glede na objekte poleg vzletne steze, kot so hangarji ali nadzorni stolp. Vzletna steza pa naj ne bi bila

bistveno spremenjena. Poleg tega Priloga I k Direktivi zadeva „gradnjo“ letališča, Priloga II pa se nanaša na spremembo projekta iz Priloge I, to pomeni na spremembo gradnje.

2. Ali sprememba infrastrukture obstoječega letališča, da bi se to prilagodilo načrtovanemu povečanju števila nočnih in dnevnih letov – brez podaljšanja vzletne steze –, ustreza pojmu ‚projekt‘, za katerega je predpisana presoja vplivov na okolje v smislu členov 1, 2 in 4 Direktive 85/337, kakršna je veljala pred spremembo z Direktivo 97/11?

20. Stanovalci, ki živijo v bližini letališča, s pritožbo izpodbijajo stališče Cour d'appel glede razlage pojma projekta.

21. Cour de Cassation je zato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je sporazum med državo in zasebnim podjetjem, ki je bil podpisan, da bi to podjetje začelo delovati na območju letališča z vzletno stezo, daljšo od 2100 m, ki vsebuje natančen opis infrastrukturnih del, ki naj bi bila opravljena v zvezi z izgradnjo vzletne steze – ne da bi bila ta podaljšana – in v zvezi z gradnjo nadzornega stolpa, da bi se omogočili leti širokotrupnih letal 24 ur na dan 365 dni v letu, in ki predvideva tako nočne kot dnevne lete od takrat, ko to podjetje začne delati na letališču, projekt v smislu Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakršna je veljala pred spremembo z Direktivo Sveta 97/11/EGS z dne 3. marca 1997?

3. Ali mora država članica, čeprav načrtovano povečanje dejavnosti letališča ni neposredno predvideno v prilogah k Direktivi 85/337, to povečanje kljub temu upoštevati, ko presoja mogoče vplive sprememb, ki se nanašajo na infrastrukturo tega letališča, na okolje, da bi se lahko tako povečanje dejavnosti začelo opravljati?“

22. Pisnega postopka in obravnave so se na strani stanovalcev, ki živijo v bližini letališča, z ločenimi stališči udeležili Abraham in drugi, Beaujean in drugi ter Descamps in drugi, prav tako so se ju udeležile toženi stranki pred vrhovnim sodiščem SAB in družba TNT, državi članici Belgija in Češka republika ter Komisija.

IV – Pravna presoja

ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje.³

23. V skladu s členom 4(1) Direktive PVO in Prilogo I, točka 7, k tej direktivi je za pridobitev soglasja za izvedbo gradnje letališč, ki imajo vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več, obvezna presoja vplivov na okolje.

24. Spremembe takšnih projektov oziroma gradnja drugih letališč v skladu s členom 4(2) Direktive PVO in Prilogo II, točki 10 oziroma 12, k tej direktivi niso obvezno predmet presoje, ampak le, če države članice menijo, da njihove značilnosti tako zahtevajo. S tem namenom lahko države članice med drugim določijo posebne vrste projektov kot predmet presoje oziroma lahko postavijo merila in/ali pragove, po katerih se določi, katere izmed projektov iz skupin, naštetih v Prilogi II, se presoja.

25. Člen 4(2) Direktive PVO v skladu z ustaljeno sodno prakso utemeljuje pravico držav članic do proste presoje, ki je omejena z obveznostjo iz člena 2(1) Direktive PVO, da je treba presoditi vplive projektov, ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti

26. Vprašanja Cour de cassation se v tem okviru nanašajo na pomen sporazuma o prilagoditvi letališča potrebam tovornega prometa in na to, ali je mogoče spremembe na letališču, ki ne zadevajo vzletne steze, šteti za projekt, pri katerem je treba opraviti presojo, ter ali je treba pri presoji vplivov na okolje upoštevati dejavnosti letališča.

27. Ker je treba pri razlagi in uporabi Direktive PVO upoštevati cilj iz člena 2(1), da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov, ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje,⁴ je smiselno na vprašanja odgovoriti v obratnem vrstnem redu.

3 – Sodbe z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi (C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 50); z dne 21. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Irski (C-392/96, Recueil, str. I-5901, točka 64); z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-117/02, Recueil, str. I-5517, točka 82); z dne 2. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji (C-83/03, ZOdl., str. I-4747, točka 19) in z dne 8. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-121/03, ZOdl., str. I-7569, točka 87).

4 – Sodba z dne 23. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-486/04, ZOdl., str. I-11025, točka 36). Glej tudi sodbe, navedene v opombi 3.

28. Zato bom najprej pod točko A preučila, ali je treba pri presoji vplivov na okolje upoštevati dejavnosti letališča oziroma njihovo povečanje. Ob upoštevanju odgovora na to vprašanje bom potem pod točko B preučila drugo vprašanje, v kolikšni meri so spremembe na letališču projekt, ki je v smislu Direktive PVO obvezno predmet presoje. Na koncu bom pod točko C obravnavala prvo vprašanje, ki zadeva posebnost ukrepov, ki so predmet spora. Ti so bili namreč najprej določeni v sporazumu. Zato se zastavlja vprašanje, kako je treba sporazum uvrstiti v sistem presoje Direktive PVO, zlasti, ali bi dogovorjeni ukrepi morda morali biti predmet presoje vplivov na okolje.

A – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

29. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem izvedeti, ali je v skladu z Direktivo PVO zračni promet na letališču oziroma njegovo povečanje del vplivov na okolje, ki jih je treba upoštevati. Povod za to je trditev, da naj bi spremembe infrastrukture letališča Liège-Bierset pripeljale do povečanja dejavnosti na tem letališču.

30. Dvomi Cour de Cassation izhajajo iz tega, da povečanje dejavnosti letališča ni izrecno omenjeno v Direktivi PVO. Kljub temu iz določb Direktive jasno izhaja, da ga je treba upoštevati.

31. Kajti v skladu s členom 3 Direktive PVO se presoja vplivov na okolje nanaša na neposredne in posredne vplive posameznega projekta. Določbe o informacijah, ki jih mora priskrbeti nosilec projekta v skladu s členom 5(1) Direktive PVO, kažejo na to, da je treba pojem posrednih vplivov razumeti široko in da zlasti vključuje tudi vplive obratovanja projekta. Tako opomba k točki 4 Priloge III določa, da bi moral opis vplivov zajemati neposredne vplive in vse posredne, sekundarne, kumulativne, kratko-, srednje- in dolgoročne, trajne in začasne, pozitivne in negativne vplive projekta. V skladu s Prilogo III, točka 1, tretja alineja, vključujejo vplivi zlasti oceno vrste in količine pričakovanih ostankov in emisij, izhajajočih iz obratovanja projekta, to pomeni iz tamkajšnjih dejavnosti.

32. Informacije so sicer v skladu s členom 5(1) Direktive PVO in Prilogo III k tej direktivi potrebne le, če države članice

menijo, da so pomembne in da jih lahko od nosilca projekta upravičeno zahtevajo. Vendar pa pravica do proste presoje, ki je s tem priznana državam članicam, ni neomejena.⁵

33. Pri letališču je pomemben načrtovani letalski promet glede na njegovo vrsto in obseg ter tudi iz tega izhajajoči vplivi na okolje. Prav tako se lahko praviloma od nosilca projekta upravičeno zahteva, naj zbere te informacije. Odpoved informacijam o letalskem prometu oziroma o vplivih povečanega letalskega prometa zato ne bi bila združljiva z Direktivo PVO.

34. Informacije o načrtovanem povečanju letalskega prometa, ki jih je torej treba priskrbeti, se morajo v skladu s členom 8 Direktive PVO upoštevati v postopku za pridobitev soglasja za izvedbo.

35. Na tretje vprašanje je zato treba odgovoriti, da vplivi spremembe infrastrukture letališča na okolje v smislu Direktive PVO vključujejo s tem načrtovano povečanje dejavnosti letališča.

B – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

36. Drugo vprašanje se nanaša na to, ali je treba pri spremembah infrastrukture obstoječega letališča opraviti presojo vplivov na okolje, če ne vključujejo podaljšanja vzletne steze. Gre torej za to, na podlagi katerih kriterijev je treba odločiti, ali je presoja vplivov na okolje pogoj za spremembe infrastrukture letališča.

Gradnja letališča v skladu s Prilogo I, točka 7, k Direktivi PVO

37. V skladu s členom 4(1) Direktive PVO in Prilogo I, točka 7, k tej direktivi je gradnja letališč, ki imajo z vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več, predmet presoje vplivov na okolje.

38. Čeprav je letališče Liège-Bierset že obstajalo, preden so bili dogovorjeni in izpeljani zadevni ukrepi v obravnavanem primeru, Beaujean in drugi menijo, da gre za gradnjo letališča. Predvidena obnova glavne steze, njena oprema s pristajalnim sistemom in razširitev vzporedne steze na 45 metrov naj

⁵ – Sodba z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster (C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 37).

bi bile enake novogradnji vzletne steze. Dela naj bi omogočila bistveno povečanje obsega tovarnega prometa na letališču (za faktor 464 med leti 1994 in 1998). Descamps in drugi zastopajo enako stališče in poleg tega poudarjajo, da so bili ukrepi pogoj za nočno obratovanje letališča, ki se je prej uporabljalo podnevi.

steze, vendar pa so vplivi letališča na okolje, ki so odločilni glede na cilj Direktive, odvisni tudi od drugih okoliščin.

39. Sodba, ki se nanaša na španski železniški projekt, vsebuje oporne točke za trditve, da gre lahko za nov projekt kljub že obstoječim objektom.⁶ V njej je Sodišče ugotovilo, da dvotirna izgradnja že obstoječe železniške proge ni le sprememba prejšnjega projekta v smislu Priloge II, točka 12, k Direktivi PVO, ampak gre za gradnjo daljinske železniške proge v skladu s Prilogo I, točka 7. Pri tem se je oprlo na to, da bo ta projekt verjetno pomembno vplival na okolje.

41. Dolžina vzletne steze je odločilna za tipe letal, ki lahko uporabljajo letališče, in s tem za mogoče vplive posameznih vzletov in pristankov. Večja letala potrebujejo daljše steze.

42. Število mogočih letov pa izhaja iz nadaljnjih elementov infrastrukture, na primer iz opreme z elektronskim podpornim sistemom za vzlete in pristanke, iz objektov za odpremo letal, iz razpoložljivih parkirnih prostorov ter iz zmogljivosti zračnega prostora.

40. To razmišljanje je načelno mogoče prenesti na letališke projekte. Priloga I, točka 7, k Direktivi PVO sicer poleg pojma letališča kot merilo omenja le dolžino vzletne

43. V kolikšni meri se letališče dejansko uporablja, to pomeni, kolikšno je povpraševanje po storitvah letalskega prometa, je poleg tega odvisno od njegove povezanosti z ustreznimi trgi, za katere obstaja povpraševanje, in od njegove konkurenčnosti glede na druge primerljive ponudnike storitev.

44. Kot gradnjo letališča pa je mogoče razumeti le ukrepe, ki zadevajo vsaj njegove dele. Iz opredelitve v Prilogi 14 h Konvenciji o

⁶ – Sodba z dne 16. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-227/01, ZÖdl., str. I-8253, točka 46 in naslednje).

mednarodnem civilnem letalstvu, na katero napotuje Priloga I, točka 7, k Direktivi PVO, najprej izhaja, kateri elementi so del letališča.

ščem zato lahko štejejo za gradnjo letališča le, če jih je mogoče glede na njihove vplive na okolje enačiti z novogradnjo.

45. Ker pa predmet te ureditve niso vplivi letališč na okolje, ampak njihova varnost, mora pojem letališča v smislu Direktive PVO vključevati tudi objekte, ki vplivajo na okolje, ki jih sicer ne obsega Priloga 14 k navedeni konvenciji, vendar pa so neločljivo povezani s tam opredeljenimi glavnimi sestavnimi deli. V tem smislu je treba pomisliti predvsem na objekte za odpravo potnikov in tovora.

48. Zato kot ukrepi na obstoječih letališčih, ki štejejo za gradnjo letališča, pridejo v poštev zlasti občutna podaljšanja vzletnih stez, zaradi česar lahko letališče uporabljajo tipi letal z občutno večjimi vplivi na okolje, ali prenove vzletnih stez, ki pripeljejo do novih poti letenja pri vzletu in pristanku.

46. Nasprotno pa se k letališču ne štejejo objekti, ki jih je sicer morda pritegnil letalski promet, vendar bolj spadajo k drugim kategorijam projektov, na primer kopenske prometne povezave, hoteli ter pisarniške in obrtne površine.

47. Potrebna je tudi razmejitev od sprememb pri gradnji letališča v skladu s Prilogo II, točka 12. Ukrepi v zvezi z obstoječim letali-

49. Vendar pa tudi ni mogoče izključiti, da v izjemnih primerih ukrepi, ki se ne nanašajo neposredno na dolžino in opremo vzletnih stez, tako zelo povečajo zmogljivost letališča, da jih je mogoče enačiti z novogradnjo. Če je bilo letališče prvotno zaradi nezadostnih zmogljivosti pri odpremi in parkirnih površin že ob prihodu manjšega števila letal dolgo časa zasedeno, lahko dodatne zmogljivosti na teh področjih povzročijo občutno povečanje obsega prometa. To verjetno velja zlasti pri ukrepih, ki na prejšnjih vojaških letališčih z dolgimi vzletnimi stezami omogočijo uporabo za civilni promet.

50. Na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga Sodišče, ni mogoče presoditi, ali so imeli ukrepi na letališču Liège-Bierset, ki so predmet spora, obseg novogradnje. Odločilno je, ali so ukrepi tako zelo povečali zmogljivost letališča, da je mogoče vplive izgradnje na okolje enačiti s tistimi pri novogradnji.

Spremembe letališča v skladu s Prilogo II, točka 12, Direktivi PVO in Prilogo I, točka 7, k isti direktivi

51. V tem smislu je treba zlasti preučiti trditve, da se je šele na podlagi teh ukrepov povečal obseg tovornega prometa za faktor 464 in je postalo mogoče nočno obratovanje. Zlasti podaljšanje obratovalnega časa lahko pomembno vpliva na okolje.

53. Če ukrepi, ki so predmet spora, ne štejejo za gradnjo letališča v smislu Priloge I, točka 7, k Direktivi PVO, je mogoče obveznost glede presoje vplivov na okolje izpeljati iz člena 4(2) v povezavi s Prilogo II, točka 12, k Direktivi PVO. Pogoj za to pa je, da ukrepi štejejo za spremembo projekta v skladu s Prilogo I.

52. Skupno je treba ugotoviti, da je spremembo infrastrukture obstoječega letališča z vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več treba šteti za gradnjo letališča v smislu Priloge I, točka 7, in je zato obvezno predmet presoje vplivov na okolje, če jo je mogoče glede na njene vplive na okolje enačiti z novogradnjo.

54. Belgija, SAB in TNT pa s posebnim poudarkom zastopajo mnenje, da Direktiva PVO ne obsega sprememb pri obstoječih letališčih. Besedilo Priloge I, točka 7, in Priloge II, točka 12 – sprememba pri gradnji letališča z vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več –, naj bi kazalo na to, da obsega le spremembo med prvotnim postopkom gradnje. Če bi bila mišljena tudi sprememba dokončno zgrajenega letališča, potem Priloga I, točka 7, ne bi navajala gradnje letališča, ampak le letališče, kot naj bi se to zgodilo pri drugih vrstah projektov iz Priloge I: na primer rafinerije, termoelektrarne ali obrati za odpadke.

55. Takšna razlaga, s katero se ne strinjajo Komisija, Češka republika in stanovalci, ki živijo v bližini letališča, pa ni nujna. Iz smisla in namena Direktive PVO namreč izhaja, da je treba uporabo pojma „gradnja“ razumeti kot napotilo na to, da projekt v smislu Direktive PVO, v skladu z opredelitvijo projekta v členu 1(2), vključuje izvedbo instalacijskih del ali projektov ali druge posege v naravno okolje in krajino, ne pa spremembe uporabe obstoječih obratov.⁷

56. Iz člena 1(1) in iz člena 2(1) ter iz prve, pete, šeste, osme in enajste uvodne izjave izhaja, da je glavni cilj Direktive, da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov, ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje.⁸

57. Ta cilj ne bi bil dosežen, če bi bila presoja projektov prometne infrastrukture, nave-

denih v Prilogi I, točka 7, zlasti pri letališčih, omejena izključno na prvotni postopek gradnje. Tudi ukrepi, ki sledijo gradnji letališča, imajo lahko pomembne vplive na okolje.

58. Sodišče zato ne izhaja le na splošno iz tega, da je področje veljavnosti Direktive PVO obsežno in njen namen zelo širok,⁹ ampak razlaga široko tudi pojem spremembe projekta v skladu s Prilogo II, točka 12. Razširilo ga je na projekte iz Priloge II, čeprav Priloga II, točka 12, izrecno omenja le projekte iz Priloge I.¹⁰

59. V sodbi WWF in drugi je to sodno prakso uporabilo pri prestrukturiranju letališča, ki niti pred spremembo niti po njej ni imelo obsega, ki je v skladu s Prilogo I,

7 – Načelno naj bi bili vplivi možnih načinov uporabe na okolje predmet presoje že pri izvedbi instalacijskih del ali projektov, tako da se lahko sklepe te presoje uporabi pri odločitvah o kasnejših spremembah uporabe.

8 – Glej v opombi 5 navedeno sodbo Linster, točka 52, in v opombi 6 navedeno sodbo Komisija proti Španiji, točka 47, ter sodbe, navedene v opombi 3.

9 – V opombi 3 navedena sodba Kraaijeveld in drugi, točki 31 in 39, ter v opombi 6 navedena sodba Komisija proti Španiji, točka 46.

10 – V opombi 3 navedena sodba Kraaijeveld in drugi, točka 40, in sodba z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 40).

točka 7, potreben za obvezno presojo vplivov na okolje. Prestrukturiranja tega letališča se ni smelo že vnaprej, neodvisno od morebitnih vplivov na okolje, izvzeti s področja uporabe Direktive PVO.¹¹

60. Ker s tem celo spremembe pri manjših letališčih načelno spadajo na področje uporabe Direktive PVO, jo je treba – kot poudarja Komisija – še toliko bolj uporabiti pri spremembah pri večjih letališčih, katerih gradnja bi bila obvezno predmet presoje.

61. V nasprotju z ukrepi, na katere se nanaša sodba WWF in drugi, pa v obravnavanem primeru vzletna steza ni bila podaljšana. Pri ukrepih, ki so se nanašali na vzletno stezo, je šlo očitno za popravilo, za opremo s pristajalnim sistemom, za razširitev vzporedne vzletne steze in za vzpostavitev dveh izvozov.

62. Zato se vprašanje za predhodno odločanje izrecno nanaša na to, ali mora biti predmet presoje tudi projekt, pri katerem ne gre za podaljšanje vzletnih stez. Belgija, SAB in TNT to možnost izključujejo, saj Direktiva PVO kot edino značilnost letališča navaja dolžino njegove vzletne steze.

63. Ta značilnost pa je namenjena – kot trdi tudi Komisija – le razmejitvi med večjimi projekti, ki so v vsakem primeru predmet presoje, in manjšimi projekti, pri katerih je treba opraviti presojo le, če bi lahko pomembno vplivali na okolje.¹² Za obveznost presoje so zato odločilni ti mogoči vplivi in ne podaljšanje vzletne steze. Podaljšanje vzletne steze je le pomemben – v določenih okoliščinah celo neovrgljiv – indic za obstoj pomembnih vplivov na okolje. Drugih vidikov nekega projekta pa se ob tem ne sme zanemariti.

64. Skupno je treba ugotoviti, da je treba pri spremembi infrastrukture obstoječega letališča z vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več, ki je ni mogoče enačiti z novo gradnjo, v skladu s členom 4(2), Prilogo I, točka 7, in Prilogo II, točka 12, k Direktivi PVO opraviti presojo njenih vplivov na okolje, če bo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivala na okolje.

11 – V opombi 10 navedena sodba WWF in drugi, točka 49. Še jasnejši so sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mischa z dne 29. aprila 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 43).

12 – Glej zgoraj, točka 23 in naslednje.

C – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

PVO presoditi vplive projekta na okolje, se mora ta presoja v skladu s členom 2(1) opraviti pred izdajo soglasja za izvedbo projekta.

1. Sporazum kot projekt

65. Zdi se, da želi Sodišče glede na besedilo prvega vprašanja izvedeti, ali je mogoče sporazum šteti za projekt v smislu Direktive PVO.

68. Češka republika in Komisija menita, da je mogoče sporazum šteti za soglasje za izvedbo, če v skladu z nacionalnim pravom učinkuje kot soglasje za izvedbo. Sporazum bi torej moral v skladu s členom 1(2) vsebovati odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta.

66. Stranke pa pravilno soglašajo, da sporazuma kot takega ni mogoče enačiti niti z izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov ali z drugim posegom v naravno okolje in krajino, kot izhaja iz opredelitve projekta v členu 1(2) Direktive PVO, niti ni v Prilogah I in II označen kot projekt. Predmet sporazuma so lahko takšni projekti, njegova sklenitev pa nasprotno ni projekt.

69. Descamps in drugi, TNT, SAB in Belgija pa menijo, da sporazum še ne pomeni pravice gradnje. Za opisane projekte naj bi bila namreč potrebna izdaja oblastvenih soglasij za izvedbo. To naj bi sporazum celo izrecno priznaval.

2. Sporazum kot soglasje za izvedbo

67. Nekateri udeleženci pa razpravljajo o tem, ali je sporazum soglasje za izvedbo projekta. Če je treba v skladu z Direktivo

70. Zlasti Komisija nasprotno opozarja še na eno možnost, ki načelno lahko pripelje do tega, da sporazum šteje za soglasje za izvedbo. Sodišče je iz sistematike in ciljev Direktive PVO izpeljalo, da lahko odločitev o soglasju za izvedbo sestoji iz več stopenj, ki pa lahko sprožijo obveznost presoje vplivov

na okolje.¹³ Potrebnost nadaljnjih soglasij za izvedbo tako ne izključuje nujno, da je treba presojo vplivov na okolje opraviti že v zgodnji fazi, morda že na prvi stopnji.¹⁴ Kot izhaja iz prve uvodne izjave, je namreč namen Direktive PVO, da pristojni organ vplive zadevnih projektov na okolje upošteva v najzgodnejši mogoči fazi.¹⁵

73. Sodišče je do sedaj predpostavljalo, da gre za večstopenjski postopek izdaje soglasja v smislu Direktive PVO, če je za izdajo soglasja k projektu v skladu z nacionalnim pravom potrebnih več zaporednih odločitev.¹⁷ Belgija pa – v drugačni zvezi – prikaže, da pravno gledano sporazum ni pogoj za načrtovana dela. Če je ta trditev pravilna, potem sporazum ni del večstopenjskega postopka izdaje soglasja v smislu dosedanje sodne prakse.

71. Direktiva PVO v skladu s to sodno prakso obsega tudi dejanja, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.¹⁶ Zato ni prepričljiv argument Belgije, SAB in TNT, da možnost uporabe Direktive 2001/42 *ratione materiae* pri sporazumu izključuje uporabo Direktive PVO.

74. Zato se zastavlja vprašanje, ali se lahko večstopenjskemu postopku izdaje soglasja pripiše tudi stopnje oblikovanja volje, ki niso pravno predvidene.

72. Zato je treba preučiti, ali se lahko sporazum obravnava kot del večstopenjskega postopka izdaje soglasja.

75. Cilj presoje vplivov na okolje je, da se odločitev o projektu sprejme ob poznavanju njegovih vplivov na okolje in na podlagi sodelovanja javnosti. Presoja vplivov na okolje omogoča, da se v smislu prve uvodne izjave Direktive PVO in previdnostnega načela v skladu s členom 174(2) Pogodbe poskuša po

13 – Sodba z dne 4. maja 2006 v zadevi Barker (C-290/03, ZOdl., str. I-3949, točka 45).

14 – Sodba z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 52).

15 – V opombi 14 navedena sodba Wells, točka 51.

16 – UL L 197, str. 30.

17 – V opombi 14 navedena sodba Wells, točka 52.

možnosti preprečiti povzročanje onesnaževanja, ne pa ga poskušati naknadno nevtralizirati. Zahteva po sodelovanju javnosti vključuje, da lahko to sodelovanje še vpliva na odločitev o projektu.¹⁸

lahko omejijo tudi obveznosti glede nadomestila škode na podlagi manjkajočih soglasij za izvedbo – kot jih morda določata točka 8(c) ali točka 9 sporazuma.

76. Direktiva PVO sicer presojo vplivov na okolje navidezno povezuje s pojmom soglasja za izvedbo, vendar pa njenega cilja ne bi bilo mogoče doseči, če bi bila odločitev o projektu dejansko že sprejeta, preden bi bil sploh uveden uradni postopek izdaje soglasja.

79. Ali sporazum v taki obliki omejuje odločitev pristojnih organov, kot trdijo zlasti Abraham in drugi ter Beaujean in drugi, je vprašanje nacionalnega prava, ki ga morajo preučiti pristojna nacionalna sodišča.

77. Zato je treba sporazum šteti za prvo stopnjo večstopenjskega postopka izdaje soglasja, če in kolikor omejuje pravico pristojnih nacionalnih organov do proste presoje v kasnejšem postopku izdaje soglasja.

3. Sporazum kot povezava delnih projektov

78. V tem smislu ne more biti bistveno le to, ali pravica do proste presoje navidezno ostane nedotaknjena, kot trdi več udeležencev. Nasprotno je lahko vprašljiva že neodvisna in nepristranska upravna odločitev, ki v celoti upošteva morebitno presojo vplivov na okolje in sodelovanje javnosti, če so se politično odgovorni organi jasno odločili za projekt. Pravico do proste presoje

80. Če sporazum ne vpliva na pravico do proste presoje pristojnih organov za izdajo soglasja za izvedbo, ima lahko kljub temu v okviru presoje vplivov na okolje določeno vlogo, na katero predlog za sprejetje predhodne odločbe vsaj nakazuje in ki jo zlasti poudarjajo Abraham in drugi v svojih trditvah. Pred predložitvenim sodiščem gre namreč za vprašanje izvedbe skupka instalacijskih del ali projektov, ki spreminja pomembne objekte letališča z vzletno stezo z dolžino več kot 2100 m.¹⁹

18 – Glej sodbo z dne 23. novembra 2005 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (T-178/05, ZOdl., str. II-4807, točka 57) k Direktivi 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32).

19 – Glej stran 154 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

81. Vprašanje skupka posameznih projektov je zanimivo zato, ker posamezni dogovorjeni ukrepi očitno vsakič sami zase niso dosegli praga, ki bi bil potreben za obvezno presojo vplivov na okolje. Stanovalci, ki živijo v bližini letališča, kljub temu trdijo, da imajo ti ukrepi, skupno gledano, pomembne (škodljive) vplive na okolje.

82. Sodišče je že ugotovilo, da ne bi bilo združljivo z Direktivo PVO, če bi se več istovrstnih projektov ali različnih delov ene proge obravnavalo le vsakega zase, ne da bi se upoštevalo njihov kumulativni vpliv.²⁰ To ustreza členu 5(1) in Prilogi III, točka 4, ki zahtevata opis kumulativnih vplivov na okolje. Te kumulativne vplive je treba v skladu s členom 8 upoštevati pri odločitvi o projektu.

83. V obravnavanem primeru gre sicer za več različnih delnih projektov, ki pa so s sporazumom povezani v skupni projekt s ciljem, da se omogoči uporabo letališča Liège-Bierset za določene oblike tovarnega prometa.

Čeprav ti delni projekti niso predmet skupne odločitve o soglasju za izvedbo, to ne sme pripeljati do tega, da bi se delni projekti obravnavali vsak zase. Nasprotno je treba pri vsaki odločitvi obravnavati kumulativne vplive delnih projektov v okviru skupnega projekta in jih ustrezno upoštevati.

84. Na koncu je treba opozoriti na to, da ni nujno, da bi se presoja vplivov na okolje, če je potrebna, izrecno navezovala na sporazum ali na delne projekte. Ni izključeno, da so bili vplivi povečanega letalskega prometa na okolje, vključno z nočno uporabo letališča Liège-Bierset, že v zadostni meri presojani v okviru drugih postopkov. Udeleženci in prejšnje instance v tej zvezi omenjajo različne odločitve o načrtovanju in programe. Če ti temeljijo na zadostni preiskavi vplivov na okolje ob sodelovanju javnosti, kasnejša ponovna presoja ni bila potrebna.²¹

4. Vmesni sklep

85. Skupno je glede prvega vprašanja treba ugotoviti, da sporazum med državo in zasebnim podjetjem, ki je bil podpisan, da bi to podjetje začelo delati na območju letališča z vzletno stezo, daljšo od 2100 m, ki vsebuje natančen opis infrastrukturnih del, ki naj bi

20 – V opombi 3 navedena sodba Komisija proti Irski, točka 76, in v opombi 6 navedena sodba Komisija proti Španiji, točka 53.

21 – Glej sodbo z dne 11. avgusta 1995 v zadevi Komisija proti Nemčiji (Großkrotzenburg) (C-431/92, Recueil, str. I-2189, točka 41 in naslednje) ter v opombi 6 navedeno sodbo Komisija proti Španiji, točka 56.

- bila opravljena v zvezi z izgradnjo vzletne steze – ne da bi bila ta podaljšana –, in v zvezi z gradnjo nadzornega stolpa, da bi se omogočili leti širokotrupnih letal 24 ur na dan 365 dni v letu, ter ki predvideva nočne in dnevne lete od takrat, ko to podjetje začne delati na letališču,
- ampak lahko kot prva stopnja večstopenjskega postopka izdaje soglasja zahteva presojo vplivov na okolje, če in kolikor omejuje pravico pristojnih nacionalnih organov do proste presoje v kasnejšem postopku izdaje soglasja, in
 - vsebovane delne projekte povezuje v skupni projekt, katerega vplive je treba skupno upoštevati v okviru izdaje delnih soglasij za izvedbo.
- ni projekt v smislu Direktive PVO,

V – Predlog

86. Sodišču zato predlagam, naj odgovori, kot je navedeno v nadaljevanju.

Tretje vprašanje

Vplivi spremembe infrastrukture letališča na okolje v smislu Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje vključujejo s tem načrtovano povečanje dejavnosti letališča.

Drugo vprašanje

Spremembo infrastrukture obstoječega letališča z vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več je treba šteti za gradnjo letališča v smislu Priloge I, točka 7, k Direktivi 85/337 in mora biti zato v skladu s členom 4(1) te direktive obvezno predmet presoje vplivov na okolje, če jo je glede na njene vplive na okolje mogoče enačiti z novogradnjo.

Če spremembe infrastrukture obstoječega letališča z vzletno stezo z osnovno dolžino 2100 m ali več ni mogoče enačiti z novogradnjo, je treba v skladu s členom 4(2) Direktive 85/337 ter Prilogo I, točka 7, in Prilogo II, točka 12, k Direktivi 85/337 presoditi njene vplive na okolje, če bo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivala na okolje.

Prvo vprašanje

Sporazum med državo in zasebnim podjetjem, ki je bil podpisan, da bi to podjetje začelo delati na območju letališča z vzletno stezo, daljšo od 2100 m, ki vsebuje natančen opis infrastrukturnih del, ki naj bi bila opravljena v zvezi z izgradnjo vzletne steze – ne da bi bila ta podaljšana –, in v zvezi z gradnjo nadzornega stolpa, da bi se omogočili leti širokotrupnih letal 24 ur na dan 365 dni v letu, ter ki predvideva tako nočne kot dnevne lete od takrat, ko to podjetje začne delati na letališču,

- ni projekt v smislu Direktive 85/337,
- ampak lahko kot prva stopnja večstopenjskega postopka izdaje soglasja zahteva presojo vplivov na okolje, če in kolikor omejuje pravico pristojnih nacionalnih organov do proste presoje v kasnejšem postopku izdaje soglasja, in
- vsebovane delne projekte povezuje v skupni projekt, katerega vplive je treba skupno upoštevati v okviru izdaje delnih soglasij za izvedbo.