

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА JULIANE КОКОТТ

представено на 29 ноември 2007 година<sup>1</sup>

### I — Въведение

### II — Правна уредба

2. Член 1 от Директива 85/337 определя нейния предмет и някои понятия:

1. Преюдициалното запитване се отнася до Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда<sup>2</sup> в нейната първоначална редакция (наричана по-нататък „Директива 85/337“). Става въпрос за мерките на летище Liège-Bierset, които е трябвало да насърчават ползването му за въздушен превоз на товари и да доведат до увеличаване на нощните полети. Същественият въпрос е при какви условия изменения на инфраструктурата на дадено летище изискват да се направи оценка на въздействието върху околната среда, и по-специално дали в този случай следва да се има предвид целеното увеличаване на въздушния превоз.

„1. Настоящата директива се прилага при оценка на въздействието върху околната среда на такива обществени и частни проекти, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда.

2. За целите на настоящата директива:

„проект“ означава:

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: немски.

<sup>2</sup> — ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174.

— извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,

— друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на природни ресурси;

„възложител“ означава:

подател на молбата за издаване на разрешение за осъществяване на частен проект или обществен орган, който инициира проекта;

„разрешение за осъществяване“ означава:

решението на компетентния орган или власти, което дава право на възложителя да развива проекта.

3. [...]“.

3. Член 2, параграф 1 определя целта на Директива 85/337:

„1. Държавите-членки предприемат всички необходими мерки, за да

гарантират, че преди даване на разрешението проектите, за които е възможно да оказват значително въздействие върху околната среда по силата, *inter alia*, на своето естество, размери и разположение, са поставени в зависимост от изискване на разрешение за осъществяване на проекти и оценка на техните въздействия.

Тези проекти са определени в член 4.“

4. Член 3 описва предмета на оценката на въздействието върху околната среда:

„Оценката на въздействието върху околната среда ще определя, описва и оценява по подходящ начин, за всеки отделен случай и в съответствие с членове от 4 до 11 преките и непреките въздействия на проекта върху следните фактори:

— хората, фауната и флората,

— почвата, водата, въздуха, климата и ландшафта,

— взаимодействието между посочените фактори в първо и второ тире,

- материалните ценности и културното наследство.“ и на летища<sup>(2)</sup> с дължина на основната писта 2100 м или повече.

5. Член 4 постановява кои проекти подлежат на оценка:

[...]

„1. По силата на член 2, параграф 3 проектите от класовете, изброени в приложение I, подлежат на оценка в съответствие с членове от 5 до 10.

<sup>(2)</sup> За целите на директивата „летища“ означава летища, които отговарят на определението в Чикагската конвенция за международна гражданска авиация от 1944 г. (приложение 14).“

2. Проектите от класовете, изброени в приложение II, следва да са предмет на оценка в съответствие с членове от 5 до 10, когато държавите-членки решат, че характеристиките им го изискват.

В този смисъл държавите-членки могат *inter alia* да решат определени видове проекти да бъдат предмет на оценка или могат да въведат критерии и/или необходим праг за определяне на проектите от класовете, изброени в приложение II, които следва да подлежат на оценка в съответствие с членове от 5 до 10.“

6. Летищата са посочени в точка 7 от приложение I:

„Строителство на експресни пътища, железопътни линии за далечни превози

7. Приложение 14 към Чикагската конвенция за международна гражданска авиация съдържа стандарти за цялата зона, на която самолетите маневрират на дадено летище, включително при излитане и кацане, тоест за пистите на излитане и кацане, пътеките за рулиране и въздушното пространство на летището. Предмет на регулиране са и сигналите за използване на летището от самолети.

8. Приложение II, точка 10, буква г) от директивата посочва *inter alia* по-малки летища:

„строителство на пътища, пристанища и пристанищни съоръжения, включително рибарски пристани (проекти, които не са изброени в приложение I)“

9. Измененията на проектите са посочени в приложение II, точка 12:

характеристики на отделния проект или вид проект и на качествата на околната среда, които вероятно биха били засегнати;

„Изменения на проектите, включени в приложение I, и проектите в приложение I, предназначени изключително или главно за развитието или тестването на новите методи или продукти и които не са използвани повече от една година.“

б) държавите-членки считат, че от възложителя може, в разумни рамки, да се изисква да допълва тази информация, като вземе предвид *inter alia* сегашните познания и методи за оценка.

10. Член 5 уточнява информацията, която трябва да бъде предоставена в рамките на оценка на въздействието върху околната среда:

2. Предоставената от възложителя информация по параграф 1 съдържа най-малко:

„1. В случаите, в които проектите съгласно член 4 подлежат на оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с членове от 5 до 10, държавите-членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че възложителят предоставя в подходяща форма информацията, определена в приложение III, дотолкова, доколкото:

— описание на проекта с информация за местоположението на архитектурния проект, вида и размера на проекта,

— описание на предвидените мерки за избягване, намаляване и, ако е възможно, за възстановяване на значителните неблагоприятни ефекти,

а) държавите-членки считат, че информацията се отнася за даден етап от процедурата по издаване на разрешителното и за специфичните

— данните, които се изискват за определяне и оценка на вероятните основни ефекти на проекта върху околната среда,

- резюме, което не е техническо, на [...] информацията, посочена в предходните тирета.

[...]“.

11. Информацията съгласно член 5, параграф 1 се уточнява в приложение III:

4. Описание<sup>(1)</sup> на предполагаемите значителни въздействия върху околната среда в резултат от:

„1. Описание на проекта, включващо по-специално:

- реализация на проекта,
- описание на физическите характеристики на целия проект и на изискванията за използване на земята по време на етапите на строителство и експлоатация,
- описание на главните характеристики на процесите на производство, например произход и количество на използваните суровини и материали,
- ползване на природни ресурси,
- оценка по вид и количество на очакваните остатъци и емисии (замърсяване на вода, въздух и почва; шум, вибрации, светлини и топлинни лъчения, радиация и др.) в резултат от действието на предложения проект.
- емисии на вредни вещества при нормална експлоатация и при извънредни ситуации и ликвидирането на отпадъци,

и описание на използваните методики за оценка и прогноза за въздействието върху околната среда.

[...]

(<sup>1</sup>) Това описание следва да обхване директното въздействие и всяко индиректно, допълнително, кратко, средно или продължително, постоянно или временно, положително или негативно въздействие върху проекта.“

12. Съгласно информацията, предоставена от препращащата юрисдикция, директивата е била транспонирана в релевантното национално право с почти еднакво съдържание.

### III — Факти, производство и преюдициални въпроси

13. Спорът по главното производство е свързан с жалба на живеещи в близост до летище Liège-Bierset в Белгия. От дълго време посоченото летище разполага с писта за кацане с дължина повече от 2 100 метра. След изготвянето на икономическо проучване от трето лице Област Валония решава да развива дейност по въздушен превоз на товари 24 часа в денонощието.

14. Област Валония и Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset (дружество за развитие и подобряване на летището Liège-Bierset, наричано по-нататък „SAB“)

сключват договори с предприятия за въздушен превоз на товари. Съдът не разполага с повече информация за първия договор, сключен на неопределена дата с дружеството Cargo Airlines Ltd (наричано по-нататък „CAL“). Подробно е представен обаче договорът с дружеството за експресни доставки TNT (наричано по-нататък „TNT“) от 26 февруари 1996 г. (наричан по-нататък „договорът“).

15. Живеещите в близост до летището посочват, че този договор предвижда *inter alia* следното:

- основната писта (23L/05R) на летището да се експлоатира с пълен капацитет по цялата си дължина и да е съоръжена със система за кацане,
- паралелната писта за кацане (23R) да бъде оборудвана най-късно на 1 март 1996 г.,
- паралелната писта 23L/05R да бъде разширена с 45 метра и да съответства на стандартите за маневриране на самолети от тип Airbus 300,
- пистата 23 ML да бъде оборудвана с два допълнителни изхода от пистата за високоскоростни самолети, а контролната кула А.Т.С. (Air Traffic Control Tower) да бъде преместена,

- директно срещу главното съоръжение на TNT за сортиране да се разположи нова зона за паркиране от 18 хектара,
  - зоната за паркиране да бъде разширена в посока хангара за поддръжка на самолетите и да бъде свързана с нов изход от пистите за високоскоростни самолети,
  - да бъде изградена контролна кула и да се поддържа център за зареждане с гориво с капацитет от поне един милион литра, с възможност за TNT да претендира за разширяването му,
  - летището да бъде отворено 24 часа в денонощието, 365 дни в годината, като на разположение да има надлежно изграден източник за дейностите на TNT (от приблизително 2 000 ампера) с допълнителен резерв за обезпечаване на непрекъснатото снабдяване с електроенергия, което предполагало издаването на необходимото разрешение за изграждане на две електрически кабинки за високо напрежение от по 15 kV.
16. Първите нощни полети са проведени през 1996 г. от CAL. TNT започва да провежда нощни полети през март 1998 г.

17. Живеещите в близост до летището се оплакват от вредното въздействие, предимно нощно време, на много силен шум и последиците му за съня и здравето. На основание гражданскоправната отговорност за вреди те претендират обезщетение за вредите, които смятат, че са претърпели в резултат на експлоатацията на инфраструктурите, упоменати в договора от 26 февруари 1996 г., и искат да се наложи забрана на ползването им.

18. Те твърдят, че преди издаване на разрешението за градоустройствени работи, необходимо за извършването на работите, посочени в договора от 26 февруари 1996 г., и на разрешението за експлоатация, не била извършена оценка на въздействието върху околната среда. Отсъствието на оценката за въздействието върху околната среда довело до неправомерност на разрешенията, необходими за реализирането на договора, и следователно и до неправомерност на посочените в тези разрешения инфраструктури и тяхното използване.

19. Tribunal de première Instance de Liège уважава иска частично; на втора инстанция Cour d'appel de Liège отхвърля иска. Той посочва по-специално, че Директива 85/337 се отнася до понятието „летище“ и го определя съобразно дължината на неговата писта, а не според съоръженията покрай пистата като хангари или контролна кула. Пистата обаче не била съществено променена. Освен това приложение I към директивата се отнасяло

до „строителството“ на летище, докато приложение II се отнасяло до изменение на проект, изброен в приложение I, т.е. до изменение на строителството.

20. С жалбата живеещите в близост до летището оспорват тълкуването на Cour d'appel на понятието за проект.

21. Cour de cassation решава да сезира Съда със следните преюдициални въпроси:

„1. Дали договор между органи на публична власт и частно предприятие, подписан с цел установяването на това предприятие на територията на летище, което разполага с [основна] писта с дължина над 2 100 метра, съдържащ точно описание на инфраструктурните работи, които ще бъдат извършени по преустройството на пистата, без тя да бъде удължавана, и по изграждането на контролна кула, което да даде възможност за полети на големи самолети 24 часа в денонощието, 365 дни в годината, и който предвижда както нощни, така и дневни полети след установяването на това предприятие, представлява проект по смисъла на Директива 85/337 на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда в редакцията, приложима преди измененията, внесени с Директива 97/11/ЕИО на Съвета от 3 март 1997 година?

2. Работите по изменение на инфраструктурата на съществуващо летище с оглед на приспособяването му към планирано увеличаване на броя на нощните и дневни полети без удължаване на [основната] писта отговарят ли на понятието за проект, за който се налага оценка на въздействието върху околната среда по смисъла на членове 1, 2 и 4 от Директива 85/337 в редакцията, приложима преди измененията, внесени с Директива 97/11?

3. Предвид обстоятелството, че планираното увеличаване на дейността на летищата не е изрично посочено в приложенията към Директива 85/337, трябва ли държавата-членка все пак да отчете това увеличаване при разглеждане на възможните последици за околната среда от измененията на инфраструктурата на това летище, направени с оглед на посрещането на това разрастване на дейността?

22. От страна на живеещите в близост до летището в писмената фаза на производството и в съдебното заседание участват Abraham и др., Beaujean и др., също Descamps и др., всеки от които представя отделни доводи, както и ответниците в касационното производство SAB и TNT, Кралство Белгия, Чешката република и Комисията.

## IV — Съображения

местоположение, да подлежат на оценка по отношение на въздействието<sup>3</sup>.

23. Член 4, параграф 1 от Директива 85/337 и точка 7 от приложение I към нея задължително изискват оценка на въздействието върху околната среда за издаването на разрешение за строителство на летища с основна дължина на пистата за кацане от 2 100 метра и повече.

24. Измененията в подобен род проекти, съответно строителството на други летища, не се подлагат задължително на оценка на основание член 4, параграф 2 от Директива 85/337 и точки 10 и 12 от приложение II към нея, а само ако това се налага с оглед на техните характеристики по преценка на държавите-членки. За целта държавите-членки могат по-специално да решат определени видове проекти да бъдат предмет на оценка или да въведат критерии и/или необходим праг за определяне на онези проекти от класовете, изброени в приложение II, които трябва да се подлагат на оценка.

25. Съгласно установената съдебна практика член 4, параграф 2 от Директива 85/337 предоставя на държавите-членки свобода на преценка, ограничена от посоченото в член 2, параграф 1 от същата директива задължение проектите, за които е възможно да оказват значително въздействие върху околната среда по силата на своето естество, размери или

26. В този контекст въпросите на Cour de cassation се отнасят, от една страна, до значението на договора за приспособяване на летището към потребностите на превоза на товари, а от друга страна, до това дали измененията на едно летище, които не засягат пистата, могат да се разглеждат като проект, подлежащ задължително на оценка, както и дали дейността на летището следва да се вземе предвид при оценката на въздействието му върху околната среда.

27. Поради факта, че тълкуването и прилагането на Директива 85/337 следва да са съобразени с целта, установена в член 2, параграф 1, че преди даването на разрешение проектите, за които е възможно да оказват значително въздействие върху околната среда по-специално по силата на своято естество, размери и разположение, се подлагат на оценка по отношение на техните въздействия<sup>4</sup>, то е уместно на въпросите да се отговори в обратен ред.

3 — Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др. (C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 50), Решение от 21 септември 1999 г. по дело Комисия/Ирландия (C-392/96, Recueil, стр. I-5901, точка 64), Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Португалия (C-117/02, Recueil, стр. I-5517, точка 82), Решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия (C-83/03, Recueil, стр. I-4747, точка 19) и Решение от 8 септември 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-121/03, Recueil, стр. I-7569, точка 87).

4 — Решение от 23 ноември 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-486/04, Recueil, стр. I-11025, точка 36). Вж. също решенията, посочени по-горе в бележка под линия 3.

28. В съответствие с гореизложеното, на първо място, като точка А, ще анализирам въпроса дали дейността на едно летище, съответно увеличаването ѝ, следва да вземе предвид при оценката на въздействието върху околната среда. В контекста на отговора на този въпрос като точка Б следва анализ на втория въпрос, а именно доколко измененията на дадено летище трябва да се разглеждат като проект, подлежащ на оценка, по смисъла на Директива 85/337. И накрая, като точка В, ще се върна на първия въпрос, който се отнася до особеност на мерките, предмет на спора. Действително посочените мерки първоначално са определени в договор, поради което възниква въпросът по какъв начин договорът следва да се включи в системата на оценка на Директива 85/337, и по-специално дали договорените мерки е трябвало евентуално да бъдат подложени на оценка по отношение на тяхното въздействие върху околната среда.

#### А — По третия преюдициален въпрос

29. С третия си въпрос препращащата юрисдикция иска да установи дали въздушният превоз на едно летище, съответно увеличаването му, трябва да се счита съгласно Директива 85/337 за част от въздействието върху околната среда, които трябва да се вземат предвид. Въпросът се поставя по повод на твърдението, че измененията на инфраструктурата на летището Liège-Bierset били довели до увеличаване на дейността на това летище.

30. Съмненията на Cour de cassation се основават на това, че увеличаването на дейността на едно летище не се споменава изрично в Директива 85/337. При все това от разпоредбите на директивата еднозначно следва, че то трябва да се взема предвид.

31. Действително, съгласно член 3 от Директива 85/337 оценката на въздействието върху околната среда обхваща преките и косвените въздействия на един проект. Разпоредбите относно информацията, която възложителят трябва да представи съгласно член 5, параграф 1 от Директива 85/337, сочат, че понятието за пряко въздействие трябва да се разбира разширително, като по-специално обхваща и последиците от експлоатацията на проекта. В този смисъл бележката под линия към точка 4 от приложение III гласи, че описанието на въздействието следва да обхване директното въздействие и всяко индиректно, допълнително, кратко, средно или продължително, постоянно или временно, положително или негативно въздействие върху проекта. Съгласно точка 1, трето тире от приложение III въздействието обхващат по-специално вида и количеството на очакваните остатъци и емисии в резултат от експлоатацията на проекта, тоест от извършваните там дейности.

32. Действително информацията, посочена в член 5, параграф 1 и в приложение III към Директива 85/337, е

необходима само когато държавите-членки считат, че тя е от значение и може да се изисква от възложителя в разумни рамки. Предоставената обаче на държавите-членки оперативна самостоятелност не е безгранична<sup>5</sup>.

33. От значение по отношение на едно летище е планираната летателна експлоатация по вид и обхват, както и произтичащите от нея въздействия върху околната среда. Също така по правило от възложителя на проекта може да се изисква да предоставя тази информация. Следователно отказът от информацията относно летателната експлоатация, съответно относно въздействията на увеличена летателна експлоатация, би бил несъвместим с Директива 85/337.

34. С това подлежащата на предоставяне информацията относно планираното увеличаване на летателната експлоатация трябва по силата на член 8 от Директива 85/337 да бъде взета предвид в рамките на разрешителната процедура.

35. Поради това на третия въпрос следва да се отговори, че въздействията върху околната среда от изменението на инфраструктурата на едно летище по смисъла на Директива 85/337 обхващат планираното с него увеличаване на дейността на летището.

<sup>5</sup> — Решение от 19 септември 2000 г. по дело *Linster* (C-287/98, Recueil, стр. I-6917, точка 37).

## Б — По втория преюдициален въпрос

36. Вторият въпрос цели да се установи дали измененията на инфраструктурата на вече съществуващо летище изискват да бъде направена оценка на въздействията върху околната среда, когато те не включват удължаване на пистата за излитане и кацане. Следователно става въпрос за това въз основа на какви критерии трябва да се реши дали измененията на инфраструктурата на едно летище предоставят оценка на въздействията върху околната среда.

Относно строителството на летище в съответствие с точка 7 от приложение I към Директива 85/337

37. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 85/337 и точка 7 от приложение I към нея строителството на летища с основна дължина на пистата за излитане и кацане повече от 2 100 метра изисква извършване на оценка на въздействията върху околната среда.

38. Независимо от факта, че летището Liège-Bierset вече е било построено, преди спорните по това дело мерки да бъдат договорени и реализирани, Beaupre и др. са на мнение, че става въпрос за строителството на летище. Предвиденият ремонт на главната писта, снабдяването ѝ със система за кацане и разширяването на паралелната писта с 45 метра били

равнозначни на ново строителство на писта. Работите създали възможност за значително увеличаване на обема на товарите на летището (с фактор 464 в периода 1994—1998 г.). Descamps и др. застъпват същото мнение, като в допълнение подчертават, че мерките били условие за експлоатацията на летището нощно време, докато преди това то се използвало само през деня.

39. Съображения в полза на тезата, че е възможно съществуване на нов проект независимо от наличните съоръжения, се съдържат в решение по испански железопътен проект<sup>6</sup>. В това решение Съдът е посочил, че двурелсовото разширяване на вече съществуваща железопътна линия не следва да се счита за обикновено изменение на предишен проект по смисъла на точка 12 от приложение II към Директива 85/337, а за строителство на нова междуселищна железопътна линия съгласно точка 7 от приложение I. Основание за тази констатация Съдът намира във възможните значителни въздействия на този проект върху околната среда.

40. По принцип това схващане може да се пренесе върху проектите за летища. Действително наред с понятието за летище точка 7 от приложение I към Директива 85/337 споменава като критерий единствено дължината на пистата за излитане и кацане; въпреки това въздействията върху околната среда на едно летище, които са от значение

съобразно целта на директивата, зависят и от други обстоятелства.

41. Дължината на пистата за излитане и кацане е от решаващо значение за типове самолети, които могат да използват летищата, и с това за възможните въздействия на всяко излитане и кацане. По-големите самолети се нуждаят от по-дълги писти.

42. Броят на възможните летателни маневри произтича обаче от други елементи на инфраструктурата, като например снабдяването с електронни поддържащи системи за излитане и кацане, съоръжения за обслужване на самолетите, наличните стоянки за самолетите, както и капацитета на въздушното пространство.

43. В каква степен се използва едно летище в действителност, т.е. търсенето на въздушни транспортни услуги, освен това зависи от връзката на летището със съответните пазари и от състоянието на конкуренцията с други доставчици на сравними услуги.

44. Като строителство на едно летище обаче може да се разбират само мерките, които се отнасят най-малко до части от

<sup>6</sup> — Решение от 16 септември 2004 г. по дело Комисия/Испания (C-227/01, Recueil, стр. I-8253, точка 46 и сл.).

него. Кой елементи са част от едно летище следва основно от определението в приложение 14 към Чикагската конвенция за международна гражданска авиация, към която препращат разпоредбите на точка 7 от приложение I към Директива 85/337.

считат за строителство на летище само ако се приравняват на ново строителство с оглед на техните въздействия върху околната среда.

45. Тъй като посоченият правен инструмент обаче няма за предмет въздействията на летищата върху околната среда, а тяхната безопасност, понятието за летище по смисъла на Директива 85/337 трябва да обхваща и съоръжения, релевантни за околната среда, които наистина не са изброени в приложение 14 към Конвенцията, но са неразделно свързани с определените там основни елементи. В това отношение би могло да се мисли преди всичко за постройките, предназначени за пътници и товари.

48. Следователно като мерки по вече съществуващи летища, които следва да се считат за строителство на летище, могат да се вземат предвид по-специално съществени удължения на пистите, които дават възможност летището да се използва от типове самолети със значително по-големи въздействия върху околната среда, или преустройства на пистите, които водят към други въздушни коридори за излитане и кацане.

46. От друга страна, към едно летище не следва да се причисляват съоръжения, които са евентуално свързани с въздушния превоз, но трябва по-скоро да бъдат причислени към други категории проекти, като например свързването със сухопътния транспорт, хотели, офиси и индустриални зони.

47. Необходимо е също да се направи разграничение спрямо *изменението* на строителството на вече изградено летище в съответствие с точка 12 от приложение II. Следователно мерки във връзка с вече съществуващо летище може да се

49. Все пак не може да бъде изключена и възможността за мерки, които по изключение не се отнасят пряко до дължината и преустройството на пистите, но увеличават капацитета на летището в толкова голям обем, че се приравняват на ново строителство. Когато първоначално летището за дълго е било блокирано от малко на брой пристигащи полети поради недостатъчен капацитет за обработка и недостатъчен брой стоянки, то допълнителният капацитет в посочените области може да доведе до значително увеличаване на обема на въздушния трафик. Тази констатация би следвало да важи по-специално по отношение на мерки, които позволяват ползването на предишните военни летища с дълги писти за нуждите на гражданското въздухоплаване.

50. Въпросът дали спорните мерки на летище Liège-Bierset са достигнали размерите на ново строителство не може да бъде преценен въз основа на информацията, с която Съдът разполага. Решаващото в случая е дали мерките са довели до такова увеличаване на капацитета на летището, че въздействията на преустройството върху околната среда да се приравняват на ново строителство.

51. В това отношение следва да се анализира по-специално доводът, че едва в резултат на тези мерки обемът на товарите се е увеличил с фактор 464 и е станала възможна нощната експлоатация. Особено увеличаването на времето на експлоатация може да има значителни въздействия върху околната среда.

52. В обобщение следва да се посочи, че изменението на инфраструктурата на съществуващо летище, което разполага с [основна] писта с дължина над 2 100 метра, трябва да се разглежда като строителство на летище по смисъла на точка 7 от приложение I и следователно задължително трябва да бъде подложено на оценка на въздействието върху околната среда, ако по отношение на въздействието си върху околната среда се приравнява на ново строителство.

Относно изменението на дадено летище съгласно точка 12 от приложение II и точка 7 от приложение I към Директива 85/337

53. В случай че спорните мерки не следва да се считат за строителство на летище по смисъла на точка 7 от приложение I към Директива 85/337, то задължението да се извърши оценка на въздействията върху околната среда може да произтича от член 4, параграф 2 от Директива 85/337 във връзка с точка 12 от приложение II към нея. Това предполага най-напред, че мерките следва да се считат за изменение на проект съгласно приложение I.

54. Белгия, SAB и TNT поддържат обаче много настойчиво, че измененията на съществуващи летища са извън обхвата на прилагане на Директива 85/337. Текстът на точка 7 от приложение I и на точка 12 от приложение II — изменение в строителството на летище с дължина на основната писта 2 100 метра или повече — посочвал, че се обхваща само изменение в хода на първоначалното строителство. Дори и да се имало предвид изменение на вече изградено летище, то тогава точка 7 от приложение I нямало да посочва строителството на летище, а само летището, какъвто бил случаят по отношение на останалите видове проекти съгласно приложение I, като например рафинерии, топлоелектрически централи или инсталации за обезвреждане на отпадъци.

55. Това тълкуване, което не се поддържа от Комисията, Чешката република и живещите в близост до летището, все пак не е задължително. Логиката и целта на Директива 85/337 повеляват по-скоро употребата на понятието „строителство“ да се разбира като указание за това, че съгласно определението за проект в член 1, параграф 2 проект по смисъла на Директива 85/337 обхваща изграждането на съоръжения или други форми на намеса в естествената околна среда и ландшафта, а не само изменението на използването на съществуващи съоръжения<sup>7</sup>.

56. От член 1, параграф 1 и член 2, параграф 2, както и от първо, пето, шесто, осмо и единадесето съображение следва, че съществената цел на директивата е, че проекти, за които е възможно да оказват значително въздействие върху околната среда по силата на своето естество, значение или разположение, трябва да бъдат подложени на оценка на въздействието преди да бъде издадено разрешението<sup>8</sup>.

57. Посочената цел не би била постигната, ако по отношение на инфраструктурните

проекти в областта на транспорта, посочени в точка 7 от приложение I, оценката се сведе само до първоначалния процес на строителство. Мерките, предприети след като летището вече е изградено, могат също да оказват значително въздействие върху околната среда.

58. Поради тази причина Съдът приема не само по принцип приложното поле на Директива 85/337 за много обширно и целта ѝ за много широка<sup>9</sup>, но и тълкува разширително по-специално понятието за изменение на проект съгласно точка 12 от приложение II. Съдът прилага това понятие към проектите, изброени в приложение II, въпреки че разпоредбите на точка 12 от приложение II посочват изрично само проектите, изброени в приложение I<sup>10</sup>.

59. В Решение по дело WWF и др. Съдът прилага посочената съдебна практика към преустройството на летище, което нито преди, нито след измененията се характеризира с размерите, необходими по силата на точка 7 от приложение I за провеждането на задължителна оценка на въздействието. Преустройството на това летище не може от самото начало да бъде изключено

7 — По принцип въздействието върху околната среда на потенциално ползване следва да е било проучено още при изграждане на дадено съоръжение, така че резултатите от тази оценка да могат да послужат при вземането на решения относно последващи изменения на ползването.

8 — Вж. Решение по дело Linster (посочено по-горе в бележка под линия 5, точка 52) и Решение по дело Комисия/Испания (посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 47), както и решенията, посочени по-горе в бележка под линия 3.

9 — Решение по дело Kraaijeveld и др. (посочено по-горе в бележка под линия 3, точки 31 и 39) и Решение по дело Комисия/Испания (посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 46).

10 — Решение по дело Kraaijeveld и др. (посочено по-горе в бележка под линия 3, точка 40) и Решение от 16 септември 1999 г. г. по дело WWF и др. (C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 40).

от приложното поле на Директива 85/337, независимо от възможните въздействия върху околната среда<sup>11</sup>.

60. Поради това че дори измененията на по-малки летища по принцип попадат в приложното поле на Директива 85/337, последната, както Комисията подчертава, следва с още по-голяма сила да се прилага към измененията на по-големи летища, чието изграждане задължително би следвало да подлежи на оценка.

61. За разлика от мерките, предмет на разглеждане в Решение по дело WWF и др., в настоящия случай обаче пистата не е била удължена. Мерките, свързани с пистата, очевидно са били сведени до ремонт, оборудване със система за кацане, разширяване на паралелната писта и изграждане на два изхода от пистата.

62. Поради това преюдициалният въпрос изрично цели да се установи дали е налице подлежащ на оценка проект и без удължаване на пистата. Белгия, SAB и TNT считат това за изключено, тъй като Директива 85/337 посочва дължината на пистата за единствената характеристика на едно летище.

63. Както поддържа и Комисията, посочената характеристика обаче служи само за разграничаване на по-големи проекти, които във всеки случай подлежат на оценка, и по-малки проекти, които подлежат на оценка само ако могат да имат значителни въздействия върху околната среда<sup>12</sup>. Следователно възможността за такива въздействия, а не удължаването на една писта, е от решаващо значение за задължението да се извърши оценка. Удължаването на пистата представлява само една важна, а при определени обстоятелства дори задължителна индикация за наличието на значителни въздействия върху околната среда. Все пак за целта не трябва да бъдат пренебрегвани и други характеристики на даден проект.

64. В обобщение следва да се посочи, че изменението на инфраструктурата на съществуващо летище с [основна] писта с дължина 2 100 метра или повече, което не може да се приравни на ново строителство, трябва по силата на член 4, параграф 2 от Директива 85/337, точка 7 от приложение I и точка 12 от приложение II към нея да бъдат проучени с оглед на въздействията им върху околната среда, когато поради тяхното естество, размери или местните дадености е възможно да оказват значителни въздействия върху околната среда.

11 — Решение по дело WWF и др. (посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 49). В тази връзка още по-ясно е заключението на генералния адвокат Mischo, представено на 29 април 1999 г. по дело WWF и др. (C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 43).

12 — Вж. по-горе точка 23 и сл.

*В — По първия преюдициален въпрос*

1. Договорът като „проект“

65. От формулировката на първия въпрос изглежда, че препращата юрисдикция иска по същество да установи дали договор може да се счита за „проект“ по смисъла на Директива 85/337.

66. Все пак участниците в производството правилно са на едно мнение, че един договор като такъв нито може да бъде приравнен на извършването на строителни работи или на изграждане на инсталации или схеми или на друга намеса в естествената околна среда или ландшафта, както предполага определението за проект в член 1, параграф 2 от Директива 85/337, нито се споменава като проект в приложения I и II. Даден договор може да има за предмет подобен род проекти, но сключването му не представлява проект.

2. Договорът като разрешение за осъществяване

67. Някои участници в производството обаче поставят въпроса дали договорът може да се счита за разрешение за осъществяване на проект. След като

Директива 85/337 изисква да се проучат въздействията на един проект върху околната среда, съгласно член 2, параграф 1 тази оценка трябва да бъде извършена, преди да се издаде разрешението за проекта.

68. Чешката република и Комисията считат за възможно даден договор да се третира като разрешение за осъществяване, ако съгласно националното законодателство той има ефекта на разрешение. В такъв случай по силата на член 1, параграф 2 договорът трябвало да съдържа решението на компетентния орган или компетентните органи, въз основа на което възложителят получава правото на изпълнение на проекта.

69. Според Descamps и др., TNT, SAB и Белгия обаче договорът не предоставя право на извършване на строителни работи. Напротив, описаните проекти изисквали разрешения, издадени от органи на властта, което дори било изрично признато в договора.

70. От друга страна, по-специално Комисията посочва друга възможност, която по принцип може да доведе до това един договор да се счита за разрешение за осъществяване. От логиката и целите на Директива 86/337 Съдът прави извод, че

решението за издаване на разрешение може да се състои от няколко етапа, които от своя страна могат да породят задължение за оценка на въздействието върху околната среда<sup>13</sup>. Следователно необходимостта от други разрешения за осъществяване не изключва задължително необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда в по-ранен стадий, евентуално още в първия етап<sup>14</sup>. Както следва от първо съображение, Директива 85/337 има за цел по-специално компетентният орган да отчита въздействието на въпросния проект върху околната среда възможно най-рано<sup>15</sup>.

71. Съобразно тази съдебна практика приложното поле на Директива 85/337 обхваща и актове, които попадат в приложното поле на Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда<sup>16</sup>. Следователно доводът на Белгия, SAB и TNT, че възможната приложимост на Директива 2001/42 *ratione materiae* изключва прилагането на Директива 85/337 към договора, е несъстоятелен.

72. Следователно трябва да се провери дали договорът следва да се разглежда като част от процедура за издаване на разрешение, състояща се от няколко етапа.

73. Досега Съдът е приемал, че е налице процедура по даване на разрешения по смисъла на Директива 85/337, състояща се от няколко етапа, когато съгласно националното право са необходими няколко последователни решения за издаване на разрешение за проект<sup>17</sup>. В друг контекст Белгия обаче поддържа, че от правна гледна точка договорът не е предпоставка за планираните работи. Ако този довод е верен, то договорът не е част от процедурата по издаване на разрешение по смисъла на досегашната съдебна практика, състояща се от няколко етапа.

74. Поради това възниква въпросът дали към процедура по издаване на разрешение, включваща няколко етапа, могат да бъдат причислени етапи на формирането на волята, които не са предвидени в правото.

75. Оценката на въздействието върху околната среда има за цел да бъде взето решение по един проект, след като се познават въздействията му върху околната среда и въз основа на участието на обществеността. По смисъла на първо съображение от Директива 85/337 и на принципа на предпазните мерки съгласно член 174, параграф 2 от Договора, проучването на последиците върху околната среда позволява, доколкото е възможно, да се избягват вредните въздействия върху околната среда вместо след това да се води борба срещу тях. Изискването за участие на обществеността предполага, че

13 — Решение от 4 май 2006 г. по дело Barker (C-290/03, Recueil, стр. I-3949, точка 45).

14 — Решение от 7 януари 2004 г. по дело Wells (C-201/02, Recueil, стр. I-723, точка 52).

15 — Решение от 7 януари 2004 г. по дело Wells (посочено в бележка под линия 14, точка 51).

16 — ОВ L 197, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135.

17 — Решение по дело Wells (посочено в бележка под линия 14, точка 52).

това участие може все още да повлияе на решението относно проекта<sup>18</sup>.

76. Действително Директива 85/337 свързва формално оценката на въздействието върху околната среда с понятието за разрешение, но тя не би могла да постигне целта си, ако решението по проекта фактически вече е било взето, преди въобще да започне формална процедура по издаване на разрешение.

77. Поради това е уместно договорът да се счита за първи етап от процедурата по издаване на разрешение, съдържаща няколко етапа, когато и доколкото такъв договор ограничава свободата на преценка на компетентните национални органи в последващи процедури по даване на разрешение.

78. В това отношение от решаващо значение не може да бъде единствено обстоятелството дали свободата на преценка остава формално незасегната, както поддържат много от участниците в производството. Напротив, може да се постави под въпрос наличието на независимо и безпристрастно решение на администрацията при пълно отчитане на евентуалната оценка на въздействието върху околната среда и на участието на обществеността, когато носещите политическа

отговорност институции еднозначно са взели решение в подкрепа на проекта. Свободата на преценка може да бъде ограничена също от задължения за изплащане на обезщетение за вреди, претърпени в резултат на липсата на разрешения, каквито вероятно са предвидени в точка 8, буква в) или в точка 9 от договора.

79. Дали договорът в тази форма ограничава решението на компетентните органи, както поддържат по-специално Abraham и др., а също Beaufeu и др., е въпрос на националното право, който компетентните национални съдилища следва да проверят.

3. Договорът като връзка между подпроекти

80. Макар договорът да не засяга свободата на преценка на компетентните органи по издаване на разрешението, то въпреки това в рамките на оценката на въздействието върху околната среда той може да има определена функция, за която най-малкото се намерява в преюдициалното запитване и по-специално се подчертава в доводите на Abraham и др. Според препращащата юрисдикция става въпрос за изграждането на съвкупност от съоръжения, която води до изменение на важни структури на летище с писта, дълга повече от 2 100 метра<sup>19</sup>.

18 — Вж. Решение от 23 ноември 2005 г. по дело Обединеното кралство/Комисия (T-178/05, *Rescuil*, стр. II-4807, точка 57) относно Директива 2003/87/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78).

19 — Вж. стр. 154 от преюдициалното запитване.

81. Въпросът за съвкупността от отделни проекти е от интерес, поради това че всяка от отделните договорени работи сама по себе си явно не достига прага, който би наложил да се направи оценка на въздействието върху околната среда. Все пак живеещите в близост до летището поддържат, че тези мерки като цяло имат значителни (вредни) последици за околната среда.

82. Съдът вече е посочил, че разглеждането на няколко подобни проекта или на различни фази от проект поотделно, без да се отчита техният кумулативен ефект, не би било съвместимо с Директива 85/337<sup>20</sup>. Тази констатация съответства на член 5, параграф 1 и на точка 4 от приложение III, които изискват представяне на кумулативните въздействия върху околната среда. Съгласно член 8 посочените кумулативни въздействия трябва да бъдат взети предвид в решението по проекта.

83. Действително в настоящото дело става въпрос за множество различни подпроекти, свързани обаче чрез договора в цялостен проект, с цел да се даде възможност за използването на летище Liège-Bierset за определени видове въздушен превоз на товари. Дори и тези подпроекти да не са предмет на решението да се издаде общо разрешение,

то това не бива да води до изолирано разглеждане на подпроектите. Напротив, всяко решение трябва да разглежда и да отчита по подходящ начин кумулативния ефект на подпроектите в контекста на цялостния проект.

84. Накрая следва да се припомни, че ако се налага да бъде направена оценка на въздействието върху околната среда, то тя не би трябвало задължително да се отнася изрично до договора или до подпроектите. Не е изключено въздействието върху околната среда от увеличавения въздушен трафик, включително и от използването на летището Liège-Bierset нощно време, вече да са били проучени в достатъчна степен в рамките на други процедури. В тази връзка участниците в производството и предходната инстанция споменават различни планови решения и програми. Ако те се основаваха на достатъчно проучване на въздействията върху околната среда с участието на обществеността, нямаше да се налага по-късно отново да се прави оценка<sup>21</sup>.

#### 4. Междинно заключение

85. В обобщение по отношение на първия въпрос следва да се отбележи,

20 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 3, точка 76) и Решение по дело Комисия/Испания (посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 53).

21 — Вж. Решение от 11 август 1995 г. по дело Комисия/Германия (Großkrotzenburg) (C-431/92, Recueil, стр. I-2189, точка 41 и сл.) и Решение по дело Комисия/Испания (посочено по-горе в бележка под линия 6, точка 56).

че договор между органи на публична власт и частно предприятие, подписан с цел установяването на това предприятие на територията на летище, което разполага с [основна] писта с дължина над 2 100 метра, съдържащ точно описание на инфраструктурните работи, които трябва да бъдат извършени по преустройството на пистата, без тя да бъде удължавана, и по изграждането на контролна кула, което да даде възможност за полети на големи самолети 24 часа в денонощието, 365 дни в годината, и който предвижда както нощни, така и дневни полети след установяването на това предприятие,

— не представлява проект по смисъла на Директива 85/337,

— но като първия етап от процедура по издаване на разрешение, включваща няколко етапа, може да изисква извършването на оценка на въздействието върху околната среда, когато и доколкото ограничава свободата на преценка на компетентните национални органи в последващи процедури по издаване на разрешение, и

— свързва съдържащите се подпроекти в общ проект, чието въздействие следва да се отчита комплексно в контекста на разрешенията за подпроектите.

## V — Заключение

86. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, както следва:

*По третия въпрос:*

Въздействието на изменението на инфраструктурата на едно летище върху околната среда по смисъла на Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда обхваща и преследваното с това увеличаване на дейността на летището.

*По втория въпрос:*

Изменението на инфраструктурата на съществуващо летище, което разполага с [основна] писта за излитане и кацане с дължина над 2 100 метра, трябва да се разглежда като строителство на летище по смисъла на точка 7 от приложение I към Директива 85/337 и следователно задължително трябва да бъде подложено на оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 4, параграф 1 от тази директива, ако по отношение на въздействието си върху околната среда то се приравнява на ново строителство.

Когато изменението на инфраструктурата на съществуващо летище, което разполага с [основна] писта за излитане и кацане с дължина над 2 100 метра, не може да се приравни на изграждането на ново летище, то по силата на член 4, параграф 2 от Директива 85/337 и на точка 7 от приложение I и точка 12 от приложение II към нея изменението трябва да бъде проучено с оглед на въздействието му върху околната среда, когато поради неговото естество, значение или местни дадености е възможно да окаже значително въздействие върху околната среда.

*По първия въпрос:*

Договор между между органи на публична власт и частно предприятие, подписан с цел установяването на това предприятие на територията на летище, което разполага с [основна] писта с дължина над 2 100 метра, съдържащ точно описание на инфраструктурните работи, които трябва да бъдат извършени по преустройството на пистата, без тя да бъде удължавана, и по изграждането на контролна кула, което да даде възможност за полети на големи самолети 24 часа в денонощието, 365 дни в годината, и който предвижда както нощни, така и дневни полети след установяването на това предприятие,

- не представлява проект по смисъла на Директива 85/337,
  
- но като първия етап от процедура по издаване на разрешение, включваща няколко етапа, може да изисква извършването на оценка на въздействието върху околната среда, когато и доколкото ограничава свободата на преценка на компетентните национални органи в последващи процедури по издаване на разрешение, и
  
- свързва съдържащите се подпроекти в общ проект, чието въздействие следва да се отчита комплексно в контекста на разрешенията за подпроектите.