ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

8. září 2011 *

Ve věci C-120/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Belgie) ze dne 26. února 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 5. března 2010, v řízení

European Air Transport SA

proti

Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Région de Bruxelles-Capitale,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan a M. Berger (zpravodajka), soudci,

* Jednací jazyk: francouzština.

generální advokát: P. Cruz Villalón,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. listopadu 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za European Air Transport SA P. Malherbem a T. Leidgensem, avocats,

– za Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a Région de Bruxelles-Capitale F. Tulkensem a N. Bonbledem, avocats,

– za dánskou vládu C. Vangem, jako zmocněncem,

– za francouzskou vládu G. de Berguesem a M. Perrotem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi C. Vrignon a K. Simonssonem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. února 2011,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 písm. e), čl. 4 odst. 4 a čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES ze dne 26. března o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství (Úř. věst. L 85, s. 40; Zvl. vyd. 07/06, s. 96).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi European Air Transport SA (dále jen „EAT“), leteckou přepravní společností, a Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (Úřad pro životní prostředí Regionu Brusel-hlavní město) a Région de Bruxelles-Capitale (Region Brusel-hlavní město) ve věci pokuty ve výši 56 113 eur, kterou uložil Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (Bruselský institut pro environmentální řízení, dále jen „IBGE“) společnosti EAT za nedodržení vnitrostátní právní úpravy týkající se hluku v městském prostředí.

Právní rámec

Unijní právo

3 Sedmý a desátý bod odůvodnění směrnice 2002/30 uvádějí:

„(7) Přijetí společného rámce pravidel a postupů pro zavedení provozních omezení na letištích Společenství jako součást vyváženého přístupu k regulaci hluku pomůže zabezpečit požadavky vnitřního trhu zavedením podobných provozních omezení na letištích s obecně srovnatelnými problémy s hlukem. Tento rámec zahrnuje

posouzení dopadu hluku na letiště a přezkoumání možných opatření ke zmírnění tohoto dopadu a výběr vhodných opatření na zmírnění hluku s cílem dosažení maximálního přínosu pro životní prostředí při co největší efektivnosti nákladů.

[…]

(10) 33. shromáždění ICAO přijalo rezoluci A33/7, kterou se zavádí pojem ‚vyváženého přístupu' k regulaci hluku, jenž tvoří metodu přístupu k regulaci hluku zahrnující mezinárodní pravidla pro zavedení provozních omezení specifických pro jednotlivá letiště. Pojem ‚vyváženého přístupu' k regulaci hluku z letecké dopravy se skládá ze čtyř základních prvků a vyžaduje pečlivé posouzení všech možných řešení zmírnění hluku včetně snížení hluku letadel u zdroje, územního plánování a územní správy, méně hlučných provozních postupů a provozních omezení, aniž jsou dotčeny použitelné právní závazky, stávající dohody, platné právní předpis a zavedené politiky."

4 Článek 1 směrnice 2002/30, nadepsaný „Účel", stanoví:

„Účelem této směrnice je

a) stanovit pravidla Společenství pro usnadnění zavádění stejnorodých provozních omezení na úrovni letiště za účelem omezení nebo snížení počtu osob postižených škodlivými účinky hluku;

[…]"

5 Článek 2 písm. e) směrnice 2002/30 stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

e) ‚provozními omezeními' rozumějí opatření ke snížení hluku omezující nebo snižující přístup civilních podzvukových proudových letadel na letiště. Může jít o provozní omezení zaměřená na stažení letadel téměř vyhovujících předpisům z provozu na určitých letištích nebo o částečná provozní omezení, která omezují provoz civilních podzvukových letadel v závislosti na období."

6 Článek 4 odst. 4 této směrnice, nadepsaný „Obecná pravidla regulace hluku z letecké dopravy", stanoví:

„Provozní omezení výkonu je založeno na hluku působeném letadlem stanoveném postupem vydávání osvědčení provedeným v souladu se svazkem 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, [uzavřené v Chicagu dne 7. prosince 1944 (dále jen ‚Úmluva ICAO')], třetí vydání (červenec 1993)."

7 Článek 5 směrnice 2003/30, nadepsaný „Pravidla posuzování", stanoví:

„1. Při zvažování rozhodnutí o provozních omezeních je třeba přiměřeně a podle možností zohlednit informace uvedené v příloze II týkající se daných provozních omezení a vlastností letiště.

2. Pokud projekty letiště podléhají posuzování vlivů na životní prostředí na základě směrnice [Rady] 85/337/EHS [ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248)], považuje se posouzení provedené podle uvedené směrnice za splnění odstavce 1, zohlední-li co nejvíce informace uvedené v příloze II této směrnice."

8 Článek 6 směrnice 2002/30, nadepsaný „Pravidla pro zavedení provozních omezení zaměřených na vyřazení letadel téměř vyhovujících předpisům", stanoví:

„1. Pokud posouzení všech možných opatření včetně provozních omezení dílčí povahy prováděné podle článku 5 prokáže, že dosažení cílů této směrnice vyžaduje zavedení omezení zaměřených na vyřazení letadel téměř vyhovujících předpisům, použijí se […] tato pravidla […].

2. S výhradou pravidel pro posuzování podle článku 5 mohou městská letiště uvedená v příloze I zavést přísnější opatření, pokud jde o definici letadel téměř vyhovujících předpisům, za předpokladu, že tato opatření nepostihnou civilní podzvuková proudová letadla, která podle vydaného nebo obnoveného osvědčení splňují normy hluku stanovené v svazku 1 části II kapitoly 4 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví."

Vnitrostátní právo

9 Na federální úrovni je směrnice 2002/30 provedena královskou vyhláškou ze dne 25. září 2003 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení na letišti Bruxelles-National (*Moniteur belge* ze dne 26. září 2003, s. 47538).

10 Článek 9 legislativního nařízení Région de Bruxelles-Capitale ze dne 17. července 1997 o boji proti hluku v městském prostředí (*Moniteur belge* ze dne 23. října 1997, s. 28215, dále jen „legislativní nařízení ze dne 17. července 1997“) stanoví:

„Vláda přijme veškerá opatření k:

1o omezení hluku působeného určitými zdroji tím, že definuje normy týkající se maximálních emisí nebo imisí;

2o zavedení přijatelných mezních hodnot pro zdroje hluku podle jejich původu, umístění ve městě, zvukových vlastností, a zejména nutnosti chránit obyvatele budov nacházejících se v určených oblastech;

3° právní úpravě používání přístrojů, zařízení nebo předmětů podle okolností, kdy hluk nebo vibrace, které působí nebo mohou působit, jsou zvláště obtěžující;

[...]“

11 Článek 32 legislativního nařízení Région de Bruxelles-Capitale ze dne 25. března 1999 o vyhledávání a zjišťování porušování předpisů v oblasti životního prostředí a o stíhání a postihování za něj (*Moniteur belge* ze dne 24. června 1999, s. 23850, dále jen „legislativní nařízení ze dne 25. března 1999“) stanoví:

„Správní pokuta ve výši 62,50 až 625 eur může být uložena každému, kdo se dopustí jednoho z následujících protiprávních jednání:

[…]

8° ve smyslu legislativního nařízení ze dne 17. července 1997 o boji proti hluku v městském prostředí:

a) způsobí hluk nebo povyk na veřejné komunikaci, který může zbytečně narušit klid nebo zdraví obyvatel, a nejedná prozíravě ani obezřetně;

b) způsobí hluk nebo povyk, který může narušit klid nebo zdraví obyvatel mezi 22:00 a 7:00 hodinou;

c) jedná neobvykle hlučně nebo nezabrání v takovém jednání osobám nebo zvířatům, za které má odpovědnost.“

12 Článek 33 tohoto legislativního nařízení stanoví:

„Správní pokuta ve výši 625 až 62 500 eur může být uložena každému, kdo se dopustí jednoho z následujících protiprávních jednání:

[...]

7° ve smyslu legislativního nařízení ze dne 17. července 1997 o boji proti hluku v městském prostředí:

a) na veřejné komunikaci nebo veřejném prostranství způsobí hluk, který podléhá předchozímu povolení, aniž má toto povolení nebo dodržuje podmínky v něm stanovené;

b) jako vlastník, držitel nebo uživatel zdroje hluku způsobí přímo nebo nepřímo obtěžování hlukem, které překračuje normy stanovené vládou, nebo umožní přetrvávání tohoto obtěžování;

[...]“

13 Článek 35 uvedeného legislativního nařízení stanoví:

„Protiprávní jednání uvedená v článcích 32 a 33 mohou být předmětem trestního stíhání nebo za ně může být uložena správní pokuta.

[...]“

14 Článek 2 vyhlášky Région de Bruxelles-Capitale ze dne 27. května 1999 o boji proti hluku působeném leteckou dopravou (*Moniteur belge* ze dne 11. srpna 1999, s. 30002, dále jen „vyhláška ze dne 27. května 1999“) stanoví mezní hodnoty, které nemohou hladiny hluku překročit.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

15 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že IBGE zjistil, že v průběhu října roku 2006 se společnost EAT dopustila 62 protiprávních jednání, která byla v rozporu s legislativním nařízením ze dne 17. července 1997, legislativním nařízením ze dne 25. března 1999, jakož i vyhláškou ze dne 27. května 1999. Společnosti EAT je vytýkáno, že její letadla působí v noci hluk, který překračuje mezní hodnoty stanovené těmito právními úpravami.

16 Protokol, v němž byla zjištěna tato protiprávní jednání, sepsal IBGE dne 24. listopadu a dne 4. prosince 2006 jej předal společnosti EAT.

17 Dne 24. srpna 2007 zahájil IBGE řízení za účelem uložení správní sankce společnosti EAT, ve kterém byla této společnosti uložena pokuta ve výši 56 113 eur za 48 z 62 protiprávních jednání, jichž se uvedená společnost dopustila v průběhu října roku 2006 mezi druhou a pátou hodinou ranní.

18 Společnost EAT podala proti tomuto rozhodnutí odvolání ke Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, jenž rozhodnutím ze dne 24. ledna 2008 potvrdil sankci, kterou uložil IBGE.

19 Dne 20. března 2008 podala tedy uvedená společnost žalobu ke Conseil d'État proti Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a Région de Bruxelles-Capitale, která zněla na zrušení rozhodnutí ze dne 24. ledna 2008. Tvrdila v tomto ohledu, že vyhláška ze dne 27. května 1999 porušuje články 4 a 6 směrnice 2002/30, podle nichž veškerá opatření týkající se provozních omezení, která jsou přijata

příslušnými orgány, a sice v projednávaném případě IBGE, musí být založena na hluku působeném letadlem stanoveném postupem vydávání osvědčení provedeným v souladu se svazkem 1 přílohy 16 k Úmluvě ICAO, a příslušné orgány členských států podle nich nemohou zakázat nebo omezit provoz letadel, která splňují předpisy stanovené v kapitole 3 uvedeného svazku, ledaže se jedná o letadla téměř vyhovující předpisům uvedené kapitoly 3.

20 Kromě toho žalobkyně v původním řízení uvedla, že tato vyhláška porušuje článek 6 směrnice 2002/30, který stanoví, že příslušné orgány členských států nemohou v žádném případě přijmout opatření omezující provoz letadel splňujících normy stanovené v svazku I části II kapitoly 4 přílohy 16 Úmluvy ICAO.

21 Za těchto podmínek se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být pojem ‚provozní omezení' uvedený v čl. 2 písm. e) směrnice [2002/30] vykládán tak, že zahrnuje pravidla stanovující limity hladiny hluku měřené na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště a při jejichž překročení může být uložena sankce, přičemž letadla jsou povinna respektovat dráhy a podrobit se postupům příletu a odletu stanoveným jinými správními orgány, aniž tyto vzaly v potaz dodržování těchto hlukových limitů?

2) Musí být čl. 2 písm. e) a čl. 4 odst. 4 [této] směrnice vykládány v tom smyslu, že jakékoliv ‚provozní omezení' musí být ‚provozní[m] omezení[m] výkonu', nebo tato ustanovení umožňují, aby jiná ustanovení týkající se ochrany životního prostředí omezila přístup na letiště v závislosti na hladině hluku měřené na zemi,

kterou je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště a při jejímž překročení může být uložena sankce?

3) Musí být čl. 4 odst. 4 [uvedené] směrnice vykládán tak, že zakazuje – kromě provozních omezení výkonu, která jsou založena na hluku působeném letadlem – aby pravidla týkající se ochrany životního prostředí stanovila limity hladiny hluku měřené na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště?

4) Musí být čl. 6 odst. 2 téže směrnice vykládán tak, že zakazuje, aby pravidla stanovila limity hladiny hluku měřené na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště a při jejichž překročení může být uložena sankce, když tato pravidla mohou být porušena letadly, která splňují normy svazku 1 části II kapitoly 4 přílohy 16 Úmluvy ICAO?“

K předběžným otázkám

K první otázce

22 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda pojem „provozní omezení“ uvedený v čl. 2 písm. e) směrnice 2002/30 musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje pravidla stanovující limity hladiny hluku měřené na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště a při jejichž překročení může být uložena sankce.

23 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, jak vyplývá ze sedmého bodu odůvodnění směrnice 2002/30, že cílem uvedené směrnice je „přijetí společného rámce pravidel a postupů pro zavedení provozních omezení na letištích Společenství jako součást vyváženého přístupu k regulaci hluku“.

24 V tomto ohledu desátý bod odůvodnění této směrnice uvádí, že vyvážený přístup tvoří metodu přístupu k regulaci hluku zahrnující mezinárodní pravidla pro zavedení provozních omezení specifických pro jednotlivá letiště. Pojem „vyvážený přístup“ vymezený rezolucí A33/7, přijatou 33. shromážděním ICAO, se skládá ze čtyř základních prvků a vyžaduje pečlivé posouzení všech možných řešení zmírnění hluku včetně snížení hluku letadel u zdroje, územního plánování a územní správy, méně hlučných provozních postupů a provozních omezení, aniž jsou dotčeny použitelné právní závazky, jakož i stávající dohody, platné právní předpisy a zavedené politiky (viz zejména rozsudek ze dne 14. června 2007, Komise v. Belgie, C-422/05, Sb. rozh. s. I-4749, bod 38).

25 Z toho vyplývá, že provozní omezení jsou přípustná pouze tehdy, pokud jakékoliv další opatření k regulaci hluku neumožnilo dosažení cílů směrnice 2002/30 uvedených v článku 1 této směrnice.

26 V tomto kontextu čl. 2 písm. e) směrnice 2002/30, který definuje „provozní omezení“ jako opatření ke snížení hluku omezující nebo snižující přístup civilních podzvukových proudových letadel na letiště, upřesňuje, že může jít o částečná provozní omezení, která omezují provoz civilních podzvukových letadel v závislosti na období nebo

o provozní omezení spočívající v úplném stažení letadel téměř vyhovujících předpisům z provozu na určitých letištích.

27 Toto odstupňování dále potvrzuje čl. 6 odst. 1 této směrnice, který umožňuje přijetí provozních omezení zaměřených na vyřazení letadel pouze tehdy, neumožnila-li veškerá možná opatření včetně provozních omezení dílčí povahy dosažení cílů směrnice 2002/30.

28 Proto – jak uvádí generální advokát v bodě 48 svého stanoviska – provozní omezení ve smyslu čl. 2 písm. e) této směrnice implikuje zákaz přístupu na předmětné letiště a tento zákaz přitom může být úplný nebo částečný.

29 Taková vnitrostátní právní úprava týkající se životního prostředí, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která ukládá maximální limity hluku měřeného na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště, nepředstavuje však jako taková zákaz přístupu na dané letiště.

30 Použití metody spočívající v měření na zemi hluku působeného letadlem v letové fázi ostatně představuje prvek takového vyváženého přístupu, jako je přístup uvedený v bodech 23 a 24 tohoto rozsudku, jelikož může poskytnout více údajů umožňujících nalézt rovnováhu mezi navzájem si konkurujícími zájmy osob obtěžovaných hlukem, hospodářských subjektů provozujících letadla a společnosti jako celku.

31 Nelze však vyloučit, že takové právní úpravy mohou mít z důvodu relevantního hospodářského, technického nebo právního kontextu, jehož jsou součástí, stejné účinky jako zákaz přístupu.

32 Pokud jsou totiž limity uložené těmito právními úpravami natolik omezující, že nutí provozovatele upustit od výkonu své hospodářské činnosti, musí být takové právní úpravy považovány za zákaz přístupu, a představují tudíž „provozní omezení" ve smyslu čl. 2 písm. e) této směrnice.

33 Ve věci v původním řízení je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda opatření přijatá Région de Bruxelles-Capitale mají takové účinky.

34 Za těchto podmínek je třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že čl. 2 písm. e) směrnice 2002/30 musí být vykládán v tom smyslu, že „provozní omezení" je opatřením, které úplně nebo dočasně zakazuje přístup civilního podzvukového letadla na letiště členského státu Unie. Vnitrostátní právní úprava v oblasti životního prostředí, která ukládá maximální limity hluku měřeného na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště, tedy není jako taková „provozním omezením" ve smyslu tohoto ustanovení, ledaže by z důvodu příslušného hospodářského, technického a právního kontextu mohla mít stejné účinky jako zákaz přístupu na uvedené letiště.

Ke druhé, třetí a čtvrté otázce

35 S ohledem na odpověď na první otázku není namístě odpovídat na další předběžné otázky.

K nákladům řízení

36 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 2 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES ze dne 26. března 2002 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství musí být vykládán v tom smyslu, že „provozní omezení" je opatřením, které úplně nebo dočasně zakazuje přístup civilního podzvukového letadla na letiště členského státu Unie. Vnitrostátní právní úprava v oblasti životního prostředí, která ukládá maximální limity hluku měřeného na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště, tedy není jako taková „provozním omezením" ve smyslu tohoto ustanovení, ledaže by z důvodu příslušného hospodářského, technického a právního kontextu mohla mít stejné účinky jako zákaz přístupu na uvedené letiště.

Podpisy.