ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 8. septembra 2011 *

Vo veci C-120/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Conseil d'État (Belgicko) z 26. februára 2010 a doručený Súdnemu dvoru 5. marca 2010, ktorý súvisí s konaním:

European Air Transport SA

proti

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

Région de Bruxelles-Capitale,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano, sudcovia J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan a M. Berger (spravodajkyňa),

* Jazyk konania: francúzština.

generálny advokát: P. Cruz Villalón,
tajomník: R. Şereş, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 30. novembra 2010,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— European Air Transport SA, v zastúpení: P. Malherbe a T. Leidgens, avocats,

— Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a Région de Bruxelles-Capitale, v zastúpení: F. Tulkens a N. Bonbled, avocats,

— dánska vláda, v zastúpení: C. Vang, splnomocnený zástupca,

— francúzska vláda, v zastúpení: G. de Bergues a M. Perrot, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: C. Vrignon a K. Simonsson, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. februára 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 písm. e), článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/30/ES z 26. marca 2002 o pravidlách a postupoch zavedenia prevádzkových obmedzení podmienených hlukom na letiskách spoločenstva (Ú. v. ES L 85, s. 40; Mim. vyd. 07/006, s. 96).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi European Air Transport SA (ďalej len „EAT“), leteckou prepravnou spoločnosťou, a Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (Úrad pre životné prostredie Regiónu Brusel-Hlavné mesto) a Région de Bruxelles-Capitale (Región Brusel-Hlavné mesto) vo veci pokuty vo výške 56 113 eur uloženej EAT zo strany Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (Bruselský inštitút pre environmentálne riadenie) (ďalej len „IBGE“) za nedodržanie vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa hluku v mestských oblastiach.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia č. 7 a 10 smernice 2002/30 stanovujú:

„(7) spoločný rámec pravidiel a postupov zavedenia prevádzkových obmedzení na letiskách spoločenstva ako časť vyváženého prístupu k ochrane pred hlukom pomôže pri zohľadnení požiadaviek vnútorného trhu tým, že sa zavedú podobné prevádzkové obmedzenia na letiskách so zhruba porovnateľnými problémami

v oblasti hluku. To zahŕňa posúdenie účinkov hluku na letisku a vyhodnotenie opatrení použiteľných na zmiernenie týchto účinkov a výber vhodných opatrení na zníženie hluku s cieľom dosiahnuť maximálny environmentálny prospech pri čo možno najnižších nákladoch.

…

(10) 33. zhromaždenie ICAO prijalo rezolúciu A33/7, ktorou sa zavádza ‚vyvážený prístup' pri ochrane pred hlukom, a tým sa zakladá koncepcia prístupu k boju proti hluku lietadiel, vrátane medzinárodných smerníc týkajúcich sa zavedenia prevádzkových obmedzení na jednotlivých letiskách; koncepcia vyváženého prístupu v boji proti hluku obsahuje štyri hlavné prvky a vyžaduje si starostlivé zhodnotenie rôznych možností zníženia hluku, vrátane zníženia hluku lietadiel pri zdroji, plánovania a využitia krajiny, prevádzkových postupov týkajúcich sa zníženia hluku a prevádzkových obmedzení, bez vplyvu na relevantné právne záväzky, existujúce dohody, platné právo a vytvorené stratégie."

4 Článok 1 smernice 2002/30 s názvom „Ciele" stanovuje:

„Ciele tejto smernice sú:

a) stanoviť pravidlá spoločenstva, ktoré uľahčia zavedenie prevádzkových obmedzení na letiskách jednotným spôsobom tak, aby sa obmedzil alebo znížil počet ľudí nepriaznivo ovplyvnených škodlivými účinkami hluku.

…"

5 Článok 2 písm. e) smernice 2002/30 stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

…

e) ‚prevádzkové obmedzenia' znamenajú protihlukové opatrenia, ktoré obmedzujú alebo znižujú prístup civilných podzvukových lietadiel na letiská. Zahŕňajú prevádzkové obmedzenia zamerané na stiahnutie limitne zhodných lietadiel z prevádzky na špecifických letiskách ako aj prevádzkové obmedzenia čiastočného charakteru, ktoré majú vplyv na prevádzku civilných podzvukových lietadiel podľa časového obdobia".

6 V zmysle článku 4 ods. 4 tejto smernice s názvom „Všeobecné protihlukové pravidlá pre lietadlá":

„Prevádzkové obmedzenia založené na výkone musia vychádzať z hodnôt hluku lietadla, stanovených na základe certifikačného postupu vykonaného v súlade so zväzkom 1, časťou II, kapitolou 4 prílohy 16 k Dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve, tretie vydanie (júl 1993) [uzavretom v Chicagu 7. decembra 1944 (ďalej len ‚dohovor ICAO')]."

7 Článok 5 smernice 2002/30 s názvom „Pravidlá hodnotenia" stanovuje:

„1. Keď sa uvažuje o prevádzkových obmedzeniach, musia sa zohľadniť informácie špecifikované v prílohe II, pokiaľ sú primerané a možné pre príslušné prevádzkové obmedzenia a pre charakteristiky letiska.

2. Ak sa musia projekty letiska podrobiť hodnoteniu environmentálneho vplyvu podľa smernice 85/337/EHS [Rady z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248], hodnotenie vykonané v súlade s uvedenou smernicou sa považuje za hodnotenie, ktoré spĺňa požiadavky odseku 1 za predpokladu, že sa pri hodnotení, pokiaľ je to možné, zohľadnili informácie špecifikované v prílohe II k tejto smernici."

8 Článok 6 smernice 2002/30 s názvom „Pravidlá zavedenia prevádzkových obmedzení zamerané na stiahnutie limitovane vyhovujúcich lietadiel" stanovuje:

„1. Ak hodnotenie dostupných opatrení, vrátane prevádzkových obmedzení čiastočného charakteru, vykonané v súlade s požiadavkami článku 5 preukáže, že dosiahnutie cieľov tejto smernice si vyžaduje zavedenie obmedzení zameraných na stiahnutie limitovane vyhovujúcich lietadiel… sa na príslušnom letisku budú uplatňovať tieto pravidlá:…

2. S výhradou pravidiel hodnotenia podľa článku 5 mestské letiská uvedené v prílohe I môžu zaviesť opatrenia, ktoré sú prísnejšie z hľadiska definície limitovane vyhovujúceho lietadla za predpokladu, že tieto opatrenia nemajú vplyv na civilné podzvukové prúdové lietadlá, ktoré spĺňajú, podľa svojej certifikácie alebo recertifikácie, normy hluku stanovené vo zväzku 1, časti II, kapitole 4 prílohy 16 k Dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve."

Vnútroštátne právo

9 Na federálnej úrovni bola smernica 2002/30 prebratá kráľovským nariadením z 25. septembra 2003 o pravidlách a postupoch týkajúcich sa zavedenia prevádzkových obmedzení na letisku Bruxelles-National (*Moniteur belge* z 26. septembra 2003, s. 47538).

10 V zmysle článku 9 regionálneho zákona Région de Bruxelles-Capitale zo 17. júla 1997 o boji proti hluku v mestských oblastiach (*Moniteur belge* z 23. októbra 1997, s. 28215, ďalej len „zákon zo 17. júla 1997“):

„Vláda prijme všetky opatrenia potrebné na:

1. obmedzenie hluku spôsobeného určitými zdrojmi tak, že definuje normy týkajúce sa maximálnych noriem emisií alebo imisií;

2. zavedenie prijateľných hraničných hodnôt pre zdroje hluku v závislosti od ich pôvodu, umiestnenia v meste, zvukových vlastností a potreby chrániť najmä obyvateľov budov nachádzajúcich sa v určených oblastiach;

3. právnu úpravu používania prístrojov, zariadení alebo predmetov v závislosti od okolností, keď hluk, resp. vibrácie, ktoré spôsobujú alebo môžu spôsobovať, sú mimoriadne obťažujúce;

…“

11 Článok 32 regionálneho zákona Région de Bruxelles-Capitale z 25. marca 1999 o vyhľadávaní a zisťovaní porušení v oblasti životného prostredia a o ich stíhaní a postihovaní (*Moniteur belge* z 24. júna 1999, s. 23850, ďalej len „zákon z 25. marca 1999“) stanovuje:

„Správna pokuta vo výške 62,50 až 625 eur môže byť uložená každému, kto sa dopustí jedného z nasledujúcich porušení:

…

8. v zmysle zákona zo 17. júla 1997 o boji proti hluku v mestských oblastiach:

   a) spôsobí hluk alebo krik na verejnej komunikácii, ktorý môže zbytočne narušiť pokoj alebo zdravie obyvateľov, bez toho, aby konal prezieravo alebo obozretne;

   b) spôsobí hluk alebo krik, ktorý môže narušiť pokoj alebo zdravie obyvateľov, medzi 22.00 a 7.00 hodinou;

   c) koná neobvykle hlučne alebo nezabráni v takomto konaní osobám alebo zvieratám, za ktoré má zodpovednosť.“

12 V zmysle článku 33 tohto zákona:

„Správna pokuta vo výške 625 až 62 500 eur môže byť uložená každému, kto sa dopustí jedného z nasledujúcich porušení:

…

7. v zmysle zákona zo 17. júla 1997 o boji proti hluku v mestských oblastiach:

a) na verejnej komunikácii alebo na verejnom priestranstve spôsobí hluk, ktorý podlieha predchádzajúcemu povoleniu, bez toho, aby mal toto povolenie, resp. aby dodržal podmienky, ktoré sú v ňom stanovené;

b) ako vlastník, držiteľ alebo užívateľ zdroja hluku spôsobí priamo alebo nepriamo obťažovanie hlukom, ktoré prekračuje normy stanovené vládou, alebo umožní pretrvávanie tohto obťažovania;

…“

13 Článok 35 tohto zákona stanovuje:

„Porušenia uvedené v článkoch 32 a 33 môžu byť predmetom trestného stíhania alebo za ne môže byť uložená správna pokuta.

…“

14 Článok 2 nariadenia Région de Bruxelles-Capitale z 27. mája 1999 1999 o boji proti hluku spôsobovanému leteckou premávkou (*Moniteur belge* z 11. augusta 1999, s. 30002, ďalej len „nariadenie z 27. mája 1999“) stanovuje hraničné hodnoty, ktoré hladiny hluku nemôžu prekročiť.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

15 Z vnútroštátneho rozhodnutia vyplýva, že IBGE konštatoval, že v priebehu októbra 2006 sa EAT dopustila 62 porušení zákona zo 17. júla 1997, zákona z 25. marca 1999, ako aj nariadenia z 27. mája 1999. Spoločnosti EAT sa vytýka, že jej lietadlá spôsobujú v noci hluk, ktorý prekračuje hraničné hodnoty stanovené v týchto právnych úpravách.

16 Zápisnicu, v ktorej sa konštatujú tieto porušenia, vypracoval 24. novembra 2006 IBGE a 4. decembra 2006 ju predložil EAT.

17 Dňa 24. augusta 2007 začal IBGE konanie na účely uloženia správnej sankcie EAT, v ktorom bola tejto spoločnosti uložená pokuta vo výške 56 113 eur za 48 až 62 porušení, ku ktorým došlo v priebehu októbra roku 2006 medzi druhou a piatou hodinou rannou.

18 Spoločnosť EAT podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale ktorý rozhodnutím z 24. januára 2008 potvrdil sankciu uloženú zo strany IBGE.

19 Dňa 20. marca 2008 teda uvedená spoločnosť podala žalobu na Conseil d'État proti Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a Région de Bruxelles-Capitale, ktorá smerovala k zrušeniu rozhodnutia z 24. januára 2008. V tejto súvislosti tvrdila, že nariadenie z 27. mája 1999 je v rozpore s článkami 4 a 6 smernice 2002/30, podľa ktorých jednak všetky opatrenia týkajúce sa prevádzkových obmedzení prijaté

príslušnými orgánmi, teda v konaní vo veci samej zo strany IBGE, musia vychádzať z hluku spôsobeného lietadlom, ktorý sa stanoví na základe certifikačného postupu vykonaného v súlade so zväzkom I prílohy 16 dohovoru ICAO, a jednak príslušné orgány členských štátov nemôžu zakázať alebo obmedziť prevádzku lietadiel, ktoré spĺňajú normy uvedené v kapitole 3 uvedeného zväzku, okrem prípadu, keď ide o lietadlá limitne zhodné s normami uvedenej kapitoly 3.

20 Okrem toho žalobkyňa vo veci samej tvrdí, že tento rozsudok je v rozpore s článkom 6 smernice 2002/30, ktorý stanovuje, že príslušné orgány členských štátov nemôžu v žiadnom prípade prijať opatrenia obmedzujúce prevádzku lietadiel, ktoré spĺňajú normy stanovené vo zväzku I časti II kapitole 4 prílohy 16 dohovoru ICAO.

21 Vzhľadom na tieto skutočnosti Conseil d'État rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je potrebné pojem ‚prevádzkové obmedzenia' uvedený v článku 2 písm. e) [smernice 2002/30] vykladať tak, že zahŕňajú pravidlá stanovujúce horné hranice hladiny hluku merané na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami nachádzajúcimi sa v blízkosti letiska, pri ktorých prekročení môže byť pôvodcovi tohto prekročenia uložená sankcia, berúc do úvahy, že lietadlá sú povinné sledovať letové dráhy a dodržiavať postupy pristávania a vzlietania stanovené inými správnymi orgánmi nezohľadňujúcimi dodržiavanie týchto horných hraníc hluku?

2. Je potrebné článok 2 písm. e) a článok 4 ods. 4 [tejto] smernice vykladať v tom zmysle, že každé ‚prevádzkové obmedzeni[e]' musí byť ‚založené na výkone', alebo tieto ustanovenia umožňujú, aby iné ustanovenia týkajúce sa ochrany životného prostredia obmedzili prístup na letisko v závislosti od hladiny hluku meranej na zemskom povrchu, ktorú je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami

umiestnenými v blízkosti letiska, pri ktorej prekročení môže byť pôvodcovi tohto prekročenia uložená sankcia?

3. Je potrebné vykladať článok 4 ods. 4 [tejto] smernice tak, že zakazuje, aby popri prevádzkových obmedzeniach založených na výkone, ktoré vychádzajú z hluku emitovaného lietadlom, pravidlá týkajúce sa ochrany životného prostredia stanovili horné hranice hladiny hluku meraného na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami umiestnenými v blízkosti letiska?

4. Je potrebné článok 6 ods. 2 tej istej smernice vykladať tak, že zakazuje stanovenie horných hraníc úrovne hluku meraného na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami nachádzajúcimi sa v blízkosti letiska, pri ktorých prekročení môže byť pôvodcovi tohto prekročenia uložená sankcia, teda pravidiel, ktoré by mohli porušiť lietadlá spĺňajúce normy zväzku I časti II kapitoly 4 prílohy 16 dohovoru ICAO?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

22 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či pojem „prevádzkové obmedzenia“ uvedený v článku 2 písm. e) smernice 2002/30 je potrebné vykladať v tom zmysle, že zahŕňajú pravidlá stanovujúce horné hranice hladiny hluku merané na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami nachádzajúcimi sa v blízkosti letiska, pri ktorých prekročení môže byť pôvodcovi tohto prekročenia uložená sankcia.

23 Na účely odpovedania na túto otázku je potrebné pripomenúť, že ako vyplýva z odôvodnenia č. 7 smernice 2002/30, jej cieľom je „spoločný rámec pravidiel a postupov zavedenia prevádzkových obmedzení na letiskách spoločenstva ako časť vyváženého prístupu k ochrane pred hlukom“.

24 V tejto súvislosti odôvodnenie č. 1 tejto smernice spresňuje, že vyvážený prístup zavádza koncepciu prístupu k boju proti hluku lietadiel, vrátane medzinárodných smerníc týkajúcich sa zavedenia prevádzkových obmedzení na jednotlivých letiskách. Koncept „vyváženého prístupu“ definovaný v rezolúcii A33/7 prijatej 33. zhromaždením ICAO obsahuje štyri hlavné prvky a vyžaduje si starostlivé zhodnotenie rôznych možností zníženia hluku vrátane zníženia hluku lietadiel pri zdroji, plánovania a využitia krajiny, prevádzkových postupov týkajúcich sa zníženia hluku a prevádzkových obmedzení, bez vplyvu na relevantné právne záväzky, existujúce dohody, platné právo a vytvorené stratégie (pozri najmä rozsudok zo 14. júna 2007, Komisia/Belgicko, C-422/05, Zb. s. I-4749, bod 38).

25 Z toho vyplýva, že prevádzkové obmedzenia sú prípustné len vtedy, ak všetky ostatné opatrenia na ochranu pred hlukom neumožňujú dosiahnuť ciele smernice 2002/30, ktoré sú uvedené v jej článku 1.

26 V tomto kontexte článok 2 písm. e) smernice 2002/30, ktorý definuje „prevádzkové obmedzenia“ ako protihlukové opatrenia, ktoré obmedzujú alebo znižujú prístup civilných podzvukových lietadiel na letiská, spresňuje, že môžu existovať prevádzkové obmedzenia čiastočného charakteru, ktoré majú vplyv na prevádzku civilných podzvukových lietadiel podľa časového obdobia, alebo prevádzkové obmedzenia

spočívajúce v úplnom stiahnutí limitne zhodných lietadiel z prevádzky na špecifických letiskách.

27 Toto odstupňovanie okrem iného potvrdzuje článok 6 ods. 1 tejto smernice, ktorý umožňuje prijatie prevádzkových obmedzení zameraných na stiahnutie lietadiel len vtedy, ak všetky dostupné opatrenia vrátane prevádzkových obmedzení čiastočného charakteru neumožnili dosiahnutie cieľov smernice 2002/30.

28 V dôsledku toho, ako uvádza generálny advokát v bode 48 svojich návrhov, z prevádzkového obmedzenia v zmysle článku 2 písm. e) tejto smernice vyplýva zákaz prístupu na predmetné letisko, pričom tento zákaz môže byť úplný alebo čiastočný.

29 Taká právna úprava v oblasti životného prostredia, akou je právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, ktorá ukladá pravidlá stanovujúce horné hranice hladiny hluku merané na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami nachádzajúcimi sa v blízkosti letiska, sama osebe nepredstavuje zákaz prístupu na predmetné letisko.

30 Použitie metódy spočítajúcej v meraní hluku spôsobeného lietadlom v letovej fáze napokon predstavuje prvok takého vyváženého prístupu, akým je prístup uvedený v bodoch 23 a 24 tohto rozsudku, pretože môže poskytnúť viac údajov, na základe ktorých je možné nájsť rovnováhu medzi navzájom si konkurujúcimi záujmami osôb obťažovaných hlukom, hospodárskych subjektov prevádzkujúcich lietadlá a spoločnosti ako celku.

31 V každom prípade však nemožno vylúčiť, že také právne úpravy môžu mať z dôvodu relevantného hospodárskeho, technického a právneho kontextu, ktorý sa na ne vzťahuje, rovnaké účinky ako zákaz prístupu.

32 Ak sú totiž limity uložené týmito právnymi úpravami tak obmedzujúce, že nútia prevádzkovateľov lietadiel upustiť od ich hospodárskej činnosti, takéto právne úpravy by sa mali považovať za zákazy prístupu, čiže predstavujú „prevádzkové obmedzenia“ v zmysle článku 2 písm. e) tejto smernice.

33 V konaní vo veci samej prináleží vnútroštátnemu súdu veriť, či opatrenia prijaté zo strany Région de Bruxelles-Capitale majú takéto účinky.

34 Vzhľadom na tieto skutočnosti je potrebné na prvú položenú otázku odpovedať tak, že článok 2 písm. e) smernice 2002/30 sa má vykladať v tom zmysle, že „prevádzkové obmedzenie“ je opatrením úplného alebo dočasného zákazu, ktoré civilným podzvukovým lietadlám zakazuje prístup na letisko členského štátu Únie. V dôsledku toho vnútroštátna právna úprava v oblasti životného prostredia, ktorá stanovuje horné hranice hladiny hluku merané na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami nachádzajúcimi sa v blízkosti letiska, sama osebe nepredstavuje „prevádzkové obmedzenie“ v zmysle tohto ustanovenia, ibaže by z dôvodu relevantného hospodárskeho, technického a právneho kontextu mohla mať rovnaké účinky ako zákaz prístupu na uvedené letisko.

O druhej až štvrtej otázke

35 Vzhľadom na odpoveď na prvú otázku nie je potrebné odpovedať na ďalšie prejudiciálne otázky.

O trovách

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

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

Článok 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/30/ES z 26. marca 2002 o pravidlách a postupoch zavedenia prevádzkových obmedzení podmienených hlukom na letiskách spoločenstva sa má vykladať v tom zmysle, že „prevádzkové obmedzenie" je opatrením úplného alebo dočasného zákazu, ktoré civilným podzvukovým lietadlám zakazuje prístup na letisko členského štátu Únie. V dôsledku toho vnútroštátna právna úprava v oblasti životného prostredia, ktorá stanovuje horné hranice hladiny hluku merané na zemskom povrchu, ktoré je potrebné dodržiavať pri prelete nad územiami nachádzajúcimi sa v blízkosti letiska, sama osebe nepredstavuje „prevádzkové obmedzenie" v zmysle tohto ustanovenia, ibaže by z dôvodu relevantného hospodárskeho, technického a právneho kontextu mohla mať rovnaké účinky ako zákaz prístupu na uvedené letisko.

Podpisy