SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 8. septembra 2011 *

V zadevi C-120/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija) z odločbo z dne 26. februarja 2010, ki je prispela na Sodišče 5. marca 2010, v postopku

European Air Transport SA

proti

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

Région de Bruxelles-Capitale,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan, sodniki, in M. Berger (poročevalka), sodnica,

* Jezik postopka: francoščina.

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. novembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za European Air Transport SA P. Malherbe in T. Leidgens, odvetnika,

– za Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale in Région de Bruxelles-Capitale F. Tulkens in N. Bonbled, odvetnika,

– za dansko vlado C. Vang, zastopnik,

– za francosko vlado G. de Bergues in M. Perrot, zastopnika,

– za Evropsko komisijo C. Vrignon in K. Simonsson, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. februarja 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2(e), 4(4) in 6(2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/30/ES z dne 26. marca 2002 o oblikovanju pravil in postopkov glede uvedbe s hrupom povezanih omejitev obratovanja na letališčih Skupnosti (UL L 85, str. 40).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med letalsko družbo European Air Transport SA (v nadaljevanju: EAT) ter Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale in Région de Bruxelles-Capitale (regija Bruselj–glavno mesto) zaradi globe 56.113 EUR, ki jo je družbi EAT naložil Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (v nadaljevanju: IBGE) zaradi kršitve nacionalnih predpisov glede hrupa na mestnem območju.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 7 in 10 Direktive 2002/30 je navedeno:

„(7) Skupni okvir pravil in postopkov za uvedbo omejitev obratovanja na letališčih Skupnosti, ki je del uravnoteženega pristopa k obvladovanju hrupa, bo z uvedbo podobnih omejitev obratovanja na letališčih s splošno primerljivimi problemi

s hrupom pomagal zaščititi zahteve notranjega trga. Sem sodi presoja vplivov hrupa na letališču in ocena možnih ukrepov za ublažitev teh vplivov, izbira ustreznih ukrepov za zmanjšanje hrupa s ciljem doseči koristi za okolje najbolj stroškovno učinkovito.

[…]

(10) 33. skupščina ICAO je sprejela Resolucijo A33/7, ki uvaja koncept ‚uravnoteženega pristopa' k obvladovanju hrupa. Ta pristop predstavlja strategijo obravnavanja hrupa letal, vključno z mednarodnimi navodili za uvedbo omejitev obratovanja na načelu letališče-za-letališčem. Koncept ‚uravnoteženega pristopa' k obvladovanju hrupa zrakoplovov zajema štiri glavne elemente in zahteva skrbno presojo vseh različnih možnosti za zmanjšanje emisije hrupa, vključno z zmanjšanjem hrupa letala pri izvoru, ukrepe pri načrtovanju in urejanju rabe zemljišč, operativnih postopkov za zmanjšanje hrupa in omejitev obratovanja, brez poseganja v ustrezne pravne obveznosti, obstoječe sporazume, veljavne zakone in uveljavljene politike."

4 Člen 1 Direktive 2002/30 z naslovom „Cilji" določa:

„Cilji te direktive so:

(a) določiti predpise, s katerimi bo Skupnost olajšala usklajeno uvedbo omejitev obratovanja na ravni letališč z namenom omejiti ali zmanjšati število ljudi, ki jih prizadenejo škodljivi vplivi hrupa;

[…]"

5 Člen 2(e) Direktive 2002/30 določa:

„V tej uredbi [direktivi]:

[…]

(e) ‚Omejitve obratovanja' pomenijo ukrep, povezan s hrupom, ki omejuje ali zmanjšuje dostop civilnih podzvočnih reaktivnih letal do letališča. vključuje omejitve obratovanja, katerih cilj je na določenih letališčih izločiti iz prometa mejno ustrezne zrakoplove, pa tudi delne omejitve obratovanja, ki vplivajo na uporabo civilnih podzvočnih letal v določenem časovnem obdobju."

6 Člen 4 te direktive z naslovom „Splošna pravila o urejanju hrupa zrakoplovov" v odstavku 4 določa:

„Omejitve obratovanja na podlagi sposobnosti temeljijo na ravni hrupa zrakoplova, ki se meri po certifikacijskem postopku, opravljenem v skladu z zvezkom 1 Priloge 16 h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu, tretja izdaja (julij 1993) [sklenjena v Chicagu 7. decembra 1944 (v nadaljevanju: Konvencija ICAO]."

7 Člen 5 Direktive 2002/30 z naslovom „Predpisi v zvezi s presojo" določa:

„1. Pri sprejemanju odločitve o omejitvah obratovanja se upoštevajo informacije iz Priloge II, kolikor je smiselno in izvedljivo za zadevne omejitve obratovanja in značilnosti letališča.

2 Kadar je letališki projekt predmet presoje vplivov na okolje po Direktivi 85/337/EGS [Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40)], velja, da presoja v skladu z navedeno direktivo izpolnjuje zahteve iz odstavka 1, če so pri tem, kolikor je mogoče, upoštevane informacije iz Priloge II k tej direktivi."

8 Člen 6 Direktive 2002/30 z naslovom „Predpisi o uvedbi omejitev obratovanja, katerih cilj je izločitev mejno ustreznih zrakoplovov" določa:

„1. Če se pri presoji vseh razpoložljivih ukrepov, vključno z delnimi omejitvami obratovanja, ki se izvajajo v skladu z zahtevami iz člena 5, izkaže, da je za doseganje ciljev te direktive treba uvesti omejitve, katerih cilj je izločitev mejno ustreznih zrakoplovov, veljajo […] naslednji predpisi […]

2. S pridržkom predpisov o presoji iz člena 5 se na mestnih letališčih, naštetih v Prilogi I, lahko uvedejo strožji ukrepi glede opredelitve mejno ustreznih zrakoplovov, če ti ukrepi ne vplivajo na civilna podzvočna reaktivna letala, ki so z izvirno ali ponovno certifikacijo v skladu s standardom glede hrupa iz poglavja 4 dela II zvezka 1 Priloge 16 h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu."

Nacionalno pravo

9 Direktiva 2002/30 je bila na zvezni ravni prenesena s kraljevim odlokom z dne 25. septembra 2003 o oblikovanju pravil in postopkov glede uvedbe omejitev obratovanja na letališču Bruselj (Bruxelles-National) (*Moniteur belge* z dne 26. septembra 2003, str. 47538).

10 Člen 9 sklepa regije Bruselj–glavno mesto z dne 17. julija 1997 o boju proti hrupu na mestnih območjih (*Moniteur belge* z dne 23. oktobra 1997, str. 28215, v nadaljevanju: sklep z dne 17. julija 1997) določa:

„Vlada sprejme vse potrebne ukrepe za:

1. omejitev nevšečnosti, ki jih povzročajo nekateri viri, z določitvijo emisijskih standardov ali največjih dovoljenih imisij;

2. določitev sprejemljivih pragov hrupa glede na njegov izvor, mestno območje, na katerem do njega prihaja, njegove zvočne značilnosti in glede na potrebo po posebnem varovanju stanovalcev v stavbah na določenih območjih;

3. ureditev uporabe opreme, naprav ali predmetov v primerih, ko bi hrup ali vibracije, ki nastajajo ali bi utegnile nastati, lahko bile posebno moteče;

[…]“

11 Člen 32 sklepa regije Bruselj–glavno mesto z dne 25. marca 1999 o preiskovanju, ugotavljanju, pregonu in kaznovanju kršitev v zvezi z okoljem (*Moniteur belge* z dne 24. junija 1999, str. 23850, v nadaljevanju: sklep z dne 25. marca 1999) določa:

„Z globo od 62,50 EUR do 625 EUR se kaznuje vsakdo, ki stori eno od teh kršitev:

[…]

8. v smislu sklepa z dne 17. julija 1997 o boju proti hrupu na mestnih območjih:

   (a) brez potrebe ali predhodnega opozorila oziroma svarila povzroča hrup ali motnje na javni cesti, tako da moti mir ali zdravje prebivalcev;

   (b) med 22. in 7. uro povzroča hrup ali motnje, tako da moti mir ali zdravje prebivalcev;

   (c) se obnaša nenormalno glasno ali osebam ali živalim, za katere je odgovoren, ne prepreči takega obnašanja.“

12 Člen 33 tega sklepa določa:

„Z globo od 625 EUR do 62.500 EUR se kaznuje vsakdo, ki stori eno od teh kršitev:

[…]

7. v smislu sklepa z dne 17. julija 1997 o boju proti hrupu na mestnih območjih:

(a) brez predhodnega dovoljenja ali ob neupoštevanju pogojev iz tega dovoljenja na javni cesti ali javnem kraju povzroča hrup, za kar je treba pridobiti navedeno dovoljenje;

(b) kot lastnik, imetnik ali uporabnik izvora hrupa neposredno ali posredno povzroča ali dopušča zvočne motnje, ki presegajo standarde, ki jih določi vlada;

[…]“

13 Člen 35 tega sklepa določa:

„Kršitve iz členov 32 in 33 se bodisi kazensko preganjajo bodisi se zanje izrekajo globe.

[…]“

14 Člen 2 odloka regije Bruselj–glavno mesto z dne 27. maja 1999 o boju proti hrupu, povzročenemu z zračnim prometom (*Moniteur belge* z dne 11. avgusta 1999, str. 30002, v nadaljevanju: odlok z dne 27. maja 1999) določa mejne vrednosti ravni hrupa.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je IBGE ugotovil, da je družba EAT oktobra 2006 storila 62 kršitev sklepa z dne 17. julija 1997, sklepa z dne 25. marca 1999 in odloka z dne 27. maja 1999. Družbi EAT se očita, da je s svojimi zrakoplovi v nočnem času povzročala hrup, katerega raven je bila višja od ravni, predvidene v navedenih predpisih.

16 IBGE je 24. novembra 2006 pripravil zapisnik o ugotovitvi teh kršitev in ga 4. decembra 2006 posredoval družbi EAT.

17 IBGE je 24. avgusta 2007 začel postopek za naložitev sankcije za prekršek družbi EAT, v katerem je bila tej družbi naložena globa 56.113 EUR za 48 od 62 kršitev, ki so bile storjene oktobra 2006 med 2. in 5. uro zjutraj.

18 Družba EAT se je zoper to odločbo pritožila pri Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, ki je z odločbo z dne 24. januarja 2008 potrdil sankcijo, ki jo je naložil IBGE.

19 Navedena družba je nato 20. marca 2008 zoper Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale in regijo Bruselj–glavno mesto vložila pritožbo pri Conseil d'État, s katero je predlagala razveljavitev odločbe z dne 24. januarja 2008. V zvezi s tem je trdila, da sta z odlokom z dne 27. maja 1999 kršena člena 4 in 6 Direktive 2002/30, v skladu s katerima morajo vsi ukrepi za omejitev obratovanja, ki so jih

sprejeli pristojni organi, in sicer v zadevi v postopku v glavni stvari IBGE, temeljiti na ravni hrupa zrakoplova, ki se meri po certifikacijskem postopku, opravljenem v skladu z zvezkom 1 Priloge 16 h Konvenciji ICAO, in na podlagi katerih pristojni organi držav članic ne morejo prepovedati ali omejiti obratovanja letal, ki ustrezajo standardom iz poglavja 3 navedenega zvezka, razen če gre za zrakoplove, ki so le mejno skladni s poglavjem 3.

20 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari poleg tega trdi, da je s tem odlokom kršen člen 6 Direktive 2002/30, v skladu s katerim pristojni organi držav članic nikakor ne morejo sprejeti ukrepov za omejitev obratovanja letal, ki ustrezajo standardom iz drugega dela zvezka 1 poglavja 4 Priloge 16 h Konvenciji ICAO.

21 V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje postavilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pojem ‚omejitve obratovanja' iz člena 2(e) [Direktive 2002/30] razlagati tako, da vključuje pravila, s katerimi so določene omejitve ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča in ob prekoračitvi katerih je lahko prekoračitelj sankcioniran, ob upoštevanju, da morajo zrakoplovi upoštevati letalske proge ter postopke pristanka in vzleta, ki so jih določili drugi upravni organi brez upoštevanja teh omejitev hrupa?

2. Ali je treba člena 2(e) in 4(4) [te] direktive razlagati tako, da mora vsaka ‚omejitev obratovanja' ‚[temeljiti] na sposobnosti', ali pa te določbe omogočajo, da dostop do letališča glede na raven hrupa, izmerjenega pri tleh, omejujejo druge določbe

v zvezi z zaščito okolja, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča in ob prekoračitvi katere je lahko prekoračitelj sankcioniran?

3. Ali je treba člen 4(4) [te] direktive razlagati tako, da poleg prepovedi obratovanja na podlagi sposobnosti, ki temeljijo na ravni hrupa zrakoplova, pravila v zvezi z zaščito okolja določajo omejitve ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča?

4. Ali je treba člen 6(2) te direktive razlagati tako, da prepoveduje, da so omejitve ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča in ob prekoračitvi katerih je lahko prekoračitelj sankcioniran, določene s pravili, ki bi jih lahko kršiti letala, ki ustrezajo standardom iz drugega dela zvezka 1 poglavja 4 Priloge 16 h Konvenciji ICAO?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

22 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pojem „omejitve obratovanja“ iz člena 2(e) Direktive 2002/30 razlagati tako, da vključuje pravila, s katerimi so določene omejitve ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča in ob prekoračitvi katerih je lahko prekoračitelj sankcioniran.

23 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da je iz uvodne izjave 7 Direktive 2002/30 razvidno, da ta določa „[s]kupni okvir pravil in postopkov za uvedbo omejitev obratovanja na letališčih Skupnosti, ki je del uravnoteženega pristopa k obvladovanju hrupa“.

24 V zvezi s tem je iz uvodne izjave 10 te direktive razvidno, da uravnoteženi pristop pomeni strategijo obravnavanja hrupa letal, vključno z mednarodnimi navodili za uvedbo posebnih omejitev obratovanja na vsakem letališču. Koncept „uravnoteženega pristopa“, določen z Resolucijo A33/7, ki jo je sprejela 33. skupščina ICAO, zajema štiri glavne elemente in zahteva skrbno presojo vseh različnih možnosti za zmanjšanje emisij hrupa, vključno z zmanjšanjem hrupa letala pri izvoru, ukrepi pri načrtovanju in urejanju rabe zemljišč, operativnimi postopki „za zmanjšanje hrupa“ in omejitvami obratovanja, brez poseganja v ustrezne pravne obveznosti, obstoječe sporazume, veljavne zakone in uveljavljene politike (glej zlasti sodbo z dne 14. junija 2007 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-422/05, ZOdl., str. I-4749, točka 38).

25 Lahko sklepamo, da so omejitve obratovanja dopustne zgolj, če z nobenim drugim ukrepom obvladovanja hrupa ni bilo mogoče doseči ciljev Direktive 2002/30, kot so določeni v njenem členu 1.

26 V tem smislu je v členu 2(e) Direktive 2002/30, ki „omejitve obratovanja“ opredeljuje kot ukrep, povezan s hrupom, ki omejuje ali zmanjšuje dostop civilnih podzvočnih reaktivnih letal do letališča, pojasnjeno, da lahko obstajajo bodisi delne omejitve, ki vplivajo na uporabo civilnih podzvočnih letal v določenem časovnem obdobju, bodisi

omejitve, katerih cilj je na nekaterih letališčih v celoti izločiti iz prometa mejno ustrezne zrakoplove.

27 To postopnost poleg tega potrjuje člen 6(1) te direktive, v skladu s katerim je mogoče omejitve obratovanja, katerih cilj je izločitev zrakoplovov, sprejeti zgolj, če z nobenimi drugimi ukrepi, vključno z delnimi omejitvami obratovanja, ni bilo mogoče doseči ciljev Direktive 2002/30.

28 Zato, kot poudarja generalni pravobranilec v točki 48 sklepnih predlogov, omejitve obratovanja v smislu člena 2(e) te direktive vključuje popolno ali delno prepoved dostopa do zadevnega letališča.

29 Toda okoljski predpisi, kot so ti iz postopka v glavni stvari, ki določajo najvišje meje ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča, sami po sebi ne pomenijo prepovedi dostopa do zadevnega letališča.

30 Sicer pa je uporaba metode merjenja ravni hrupa, ki ga povzroči zrakoplov, pri tleh del uravnoteženega pristopa, kot je bil opisan v točkah 23 in 24 te sodbe, saj lahko da več podatkov, na podlagi katerih je mogoče uskladiti nasprotujoče si interese oseb, na katere hrup vpliva, gospodarskih subjektov, ki upravljajo z letali, in družbe kot celote.

31 Vendar ni mogoče izključiti, da bi zaradi upoštevnega gospodarskega, tehničnega in pravnega okvira taki predpisi lahko imeli enake učinke kot prepoved dostopa.

32 Če bi bile namreč omejitve, določene s temi predpisi, tako restriktivne, da bi dejansko povzročile, da se morajo upravljavci zrakoplovov odreči svoji gospodarski dejavnosti, bi taki predpisi pripeljali do prepovedi dostopa in bi zato predstavljali „omejitve obratovanja“ v smislu člena 2(e) te direktive.

33 V postopku v glavni stvari mora predložitveno sodišče preveriti, ali imajo ukrepi, ki jih je sprejela regija Bruselj–glavno mesto, take učinke.

34 V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 2(e) Direktive 2002/30 razlagati tako, da „omejitve obratovanja“ pomenijo popolno ali začasno prepoved, ki civilnim podzvočnim reaktivnim letalom prepoveduje dostop do letališča države članice Unije. Zato nacionalni okoljski predpisi, ki določajo najvišje meje ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča, sami po sebi ne pomenijo „omejitev obratovanja“ v smislu te določbe, razen če bi zaradi upoštevnega gospodarskega, tehničnega in pravnega okvira lahko imeli enake učinke kot prepoved dostopa do navedenega letališča.

Drugo, tretje in četrto vprašanje

35 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na druga vprašanja za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 2(e) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/30/ES z dne 26. marca 2002 o oblikovanju pravil in postopkov glede uvedbe s hrupom povezanih omejitev obratovanja na letališčih Skupnosti je treba razlagati tako, da „omejitve obratovanja“ pomenijo popolno ali začasno prepoved, ki civilnim podzvočnim reaktivnim letalom prepoveduje dostop do letališča države članice Unije. Zato nacionalni okoljski predpisi, ki določajo najvišje meje ravni hrupa, izmerjenega pri tleh, ki jih je treba upoštevati pri preletu ozemelj v bližini letališča, sami po sebi ne pomenijo „omejitev obratovanja“ v smislu te določbe, razen če bi zaradi upoštevnega gospodarskega, tehničnega in pravnega okvira lahko imeli enake učinke kot prepoved dostopa do navedenega letališča.

Podpisi