

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. marts 2011 *

I sag C-275/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Belgien) ved afgørelse af 14. juli 2009, indgået til Domstolen den 21. juli 2009, i sagen:

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Pieter De Donder

Fernande De Becker

Katrien Colenbie

Philippe Hutsebaut

Bea Kockaert

* Processprog: nederlandsk.

VZW Boreas

Frédéric Petit

Stéphane de Burbure de Wezembeek

Lodewijk Van Dessel

mod

Vlaams Gewest,

procesdeltager:

The Brussels Airport Company NV,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič og M. Berger (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. oktober 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Brussels Hoofdstedelijk Gewest ved advocaten F. Tulkens og J. Mosselmans

— F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbaut, B. Kockaert og VZW Boreas ved advocaten I. Larmuseau og H. Schoukens

- E. Petit ved advocaten J. Verstraeten og S. Vanthienen

- S. de Burbure de Wezembeek ved advocaat M. Denys

- L. Van Dessel ved advocaten P. Flamey og P.-J. Vervoort

- Vlaams Gewest ved advocaten J. Vanpraet og S. Ronse

- The Brussels Airport Company NV ved advocaten D. Ryckbost og A. Lippens

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Fiengo

- den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved P. Oliver, J.-B. Laignelot og B. Burggraaf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. november 2010,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af nr. 7, litra a), i bilag I til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5, herefter »direktiv 85/337«).
- ² Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hovedstadsregionen Bruxelles) og en række andre sagsøgere mod Vlaams Gewest (regionen Flandern) vedrørende en afgørelse om driften af lufthavnen Bruxelles-National.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

Projekt:

- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder,

- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden,

[...]

Tilladelse:

Afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.«

- 4 I henhold til artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 85/337 »[træffer [m]edlemsstaterne [...] de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse«.
- 5 De omhandlede projekter er defineret i artikel 4 i direktiv 85/337. Ifølge denne bestemmelse sondres der mellem de i bilag I anførte projekter, som skal undergives en vurdering af indvirkningen på miljøet, og de i bilag II anførte projekter, med hensyn til hvilke medlemsstaterne ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved at fastsætte tærskler eller kriterier skal vurdere, om projekterne skal undergives en sådan vurdering.
- 6 Nr. 7), litra a), i bilag I til direktiv 85/337 vedrører »[n]yanlæg til [...] lufthavne med en start- og landingsbane på 2 100 m og derover«.
- 7 Nr. 13), første led, i bilag II til direktivet omhandler »ændringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet«.

Nationale bestemmelser

- 8 I den gældende lovgivning i regionen Flandern sondres mellem en »byggetilladelse«, som giver tilladelse til visse anlægsarbejder, og en »miljøgodkendelse«, som giver tilladelse til at drive et anlæg, der anses for en gene.

- 9 Udstedelse af en miljøgodkendelse, som altid er tidsbegrænset, reguleres ved det flamske parlaments dekret af 28. juni 1985 vedrørende miljøgodkendelser, der er suppleret ved gennemførelsesbekendtgørelse af 6. februar 1991 udstedt af den flamske regering.

- 10 Efter ikrafttrædelsen den 1. maj 1999 af en ny klassificeringsliste, som ændret ved den flamske regerings bekendtgørelse af 12. januar 1999, klassificeres »lufthavnsområder med en start- og landingsbane på [...] mindst 1 900 m« under kategorien generende anlæg, hvortil der kræves miljøgodkendelse.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 Lufthavnen Bruxelles-National, som er beliggende i regionen Flandern, har tre start- og landingsbaner på mere end 2 100 m. Den har eksisteret i flere årtier, men det blev først nødvendigt med en miljøgodkendelse for driften heraf i 1999.

- 12 Den 1. februar 2000 blev den første miljøgodkendelse tildelt for fem år. Denne godkendelse, som bl.a. fastsatte grænseværdier for støj, er blevet ændret tre gange, hvorved der blev foretaget en væsentlig nedsættelse af de samlede grænseværdier for støj. Ifølge den forelæggende ret fremgår det ikke af sagens akter, at denne godkendelse, eller senere godkendelser, har været genstand for en vurdering af indvirkningen på miljøet.
- 13 Den 5. januar 2004 indgav The Brussels Airport Company NV en ansøgning om miljøgodkendelse vedrørende fortsat drift af lufthavnen og en ændring i form af tilførsel af parceller.
- 14 Den 8. juli 2004 meddelte Bestendige Deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant den ansøgte godkendelse vedrørende den fortsatte drift af lufthavnen, mens ansøgningen om udvidelsen heraf blev afvist. Bestendige Deputatie anså ikke en vurdering af indvirkningerne på miljøet for påkrævet.
- 15 Der blev indgivet en administrativ klage over denne afgørelse. Sagsøgerne gjorde bl.a. gældende, at ansøgningen om miljøgodkendelse skulle have været ledsaget af en vurdering af indvirkningerne på miljøet.
- 16 Den 30. december 2004 opretholdt den flamske minister for offentlige arbejder, energi, miljø og natur den afgørelse, der var truffet af Bestendige Deputatie. Ministeren var af den opfattelse, at en vurdering af indvirkningerne på miljøet hverken var nødvendig i henhold til den flamske lovgivning eller direktiv 85/337.

- 17 Hovedstadsregionen Bruxelles og flere af de andre sagsøgere anlagde sag ved Raad van State til prøvelse af denne afgørelse. De har gjort gældende, at afgørelsen er behæftet med fejl, eftersom udstedelsen af miljøgodkendelsen skulle have været underkastet en vurdering af indvirkningerne på miljøet, og eftersom denne forpligtelse ikke blev opfyldt.
- 18 Dette er baggrunden for, at Raad van State har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Såfremt der består et krav om forskellige godkendelser, dels for arbejder, som vedrører infrastrukturen i en lufthavn med en start- og landingsbane på mindst 2 100 m, dels for driften af lufthavnen, og sidstnævnte godkendelse — miljøgodkendelsen — kun meddeles for et bestemt tidsrum, skal begrebet »nyanlæg« (i nr. 7), litra a), i bilag [...] [I] til [...] direktiv 85/337[...], da fortolkes således, at der ikke alene skal gennemføres en vurdering af indvirkningerne på miljøet for arbejder, som vedrører infrastrukturen, men også for lufthavnens drift?
 - 2) Gælder denne pligt til gennemførelse af en vurdering af indvirkningerne på miljøet også for en forlængelse af miljøgodkendelsen for lufthavnen, såvel i det tilfælde, hvor forlængelsen ikke ledsages af en ændring eller udvidelse af driften, som i det tilfælde, hvor der tilstræbes en sådan ændring eller udvidelse?
 - 3) Skal pligten til at gennemføre en vurdering af indvirkningerne på miljøet inden for rammerne af en forlængelse af en miljøgodkendelse for en lufthavn bedømmes anderledes, såfremt en sådan vurdering af indvirkningerne på miljøet allerede er blevet gennemført på et tidligere tidspunkt som følge af meddelelsen af en

driftsgodkendelse, eller såfremt lufthavnen allerede var i brug på det tidspunkt, hvor pligten til en vurdering af indvirkningerne på miljøet blev indført af fællesskabslovgiver eller den nationale lovgiver?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 19 Med henblik på at besvare disse spørgsmål, som behandles samlet, skal det undersøges, om driften af en lufthavn kan udgøre et »projekt« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, og i givet fald om et sådant projekt er omfattet af de projekter, der er anført i bilag I og II til dette direktiv.
- 20 Således som Domstolen fastslog i præmis 23 i dom af 28. februar 2008, Abraham m.fl. (sag C-2/07, Sml. I, s. 1197), fremgår det af selve ordlyden af artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, at ordet »projekt« omfatter arbejder eller fysiske indgreb.
- 21 Det fremgår imidlertid udtrykkeligt af forelæggelsesafgørelsen, at den foranstaltning, som er genstand for hovedsagen, er begrænset til en fornyelse af den eksisterende godkendelse til drift af lufthavnen Bruxelles-National, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika.
- 22 Visse af sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid hævdet, at begrebet fysisk ændring skal fortolkes bredt, således forstået, at det omfatter ethvert indgreb i det naturlige miljø. De har i denne henseende henvist til præmis 24 og 25 i dom af 7. september 2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (sag C-127/02, Sml. I,

s. 7405), hvori Domstolen fastslog, at en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger er omfattet af begrebet »projekt«, således som det er defineret i artikel 1, stk. 2, andet led, i direktiv 85/337.

- 23 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Som generaladvokaten har anført i punkt 22 i forslaget til afgørelse, kunne aktiviteten i den sag, der gav anledning til denne dom, sammenlignes med en udnyttelse af ressourcer i undergrunden, der er en aktivitet, som specielt er angivet i artikel 1, stk. 2, andet led i direktiv 85/337, og som indebærer egentlige fysiske ændringer af havbunden.
- 24 Heraf følger, at forlængelsen af en eksisterende godkendelse til drift af en lufthavn ikke kan kvalificeres som et »projekt« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, andet led, i direktiv 85/337, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika.
- 25 Det skal tilføjes, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 under alle omstændigheder ikke stiller krav om, at ethvert projekt, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives den i direktivet foreskrevne vurderingsprocedure, men alene de projekter, der er opført i direktivets bilag I og II (kendelse af 10.7.2008, sag C-156/07, Aiello m.fl., Sml. I, s. 5215, punkt 34).
- 26 Det skal i denne forbindelse — således som anført af generaladvokaten i punkt 26 i forslaget til afgørelse — bemærkes, at begrebet »nyanlæg« (i nr. 7), litra a), i bilag I til direktiv 85/337 ikke er behæftet med tvetydighed, og at det skal forstås i gængs forstand, dvs. således at der er tale om opførelse af tidligere ikke-eksisterende bygninger eller fysisk ændring af allerede eksisterende anlæg.

- 27 Det er korrekt, at Domstolen i sin praksis har fortolket begrebet »nyanlæg« bredt, idet den har medgivet, at arbejder, som vedrører ombygning af en eksisterende vej, som følge af projektets omfang og karakter kan svare til et nyt anlægsprojekt (dom af 25.7.2008, sag C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, Sml. I, s. 6097, præmis 36). Den har ligeledes fortolket bestemmelserne i nr. 13) i bilag II til direktiv 85/337, sammenholdt med bestemmelserne i nr. 7) i bilag I hertil, således, at de også omfatter arbejder til ændring af en eksisterende lufthavns infrastruktur uden en forlængelse af start- og landingsbanen, så længe de bl.a. som følge af deres karakter, omfang og kendetegn kan anses for en ændring af selve lufthavnen (dommen i sagen *Abraham m.fl.*, præmis 40).
- 28 Det fremgår imidlertid af en gennemgang af disse domme, at de sager, som gav anledning hertil, omhandlede fysiske arbejder, hvilket ifølge de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, ikke er tilfældet i hovedsagen.
- 29 Selv om det fremgår af fast retspraksis, at anvendelsesområdet for direktiv 85/337 er vidt og dets formål meget bredt (jf. bl.a. dommen i sagen *Abraham m.fl.*, præmis 32, og *Ecologistas en Acción-CODA*-dommen, præmis 28), kan en fortolkning af direktivet under hensyn til den bagvedliggende målsætning, som anført af generaladvokaten i punkt 28 i forslaget til afgørelse, ikke vende op og ned på den hensigt, som EU-lovgiver klart har givet udtryk for.
- 30 Heraf følger, at forlængelsen af en eksisterende godkendelse til driften af en lufthavn under alle omstændigheder ikke kan kvalificeres som »nyanlæg« som omhandlet i nr. 7), litra a), i bilag I til direktiv 85/337, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika.

- 31 Det skal imidlertid bemærkes, at under retsforhandlingerne for Domstolen, og navnlig under retsmødet, gjorde visse af sagsøgerne i hovedsagen gældende, at der efter udløbet af fristen for gennemførelsen af direktiv 85/337 blev udført visse ændringer af Bruxelles-National lufthavnens infrastruktur, uden at der blev gennemført en vurdering af indvirkningerne på miljøet.
- 32 Det bemærkes herved, at en tilladelse som den i hovedsagen omhandlede, som formelt set ikke direkte vedrører en aktivitet med krav om vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til bilag I og II til direktiv 85/337, ikke desto mindre ifølge Domstolens faste praksis kan medføre pligt til gennemførelse af en sådan vurdering, når denne foranstaltning udgør et led i en procedure, som har til formål at godkende en aktivitet, som udgør et projekt som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning dommen i sagen Abraham m.fl., præmis 25).
- 33 Når den nationale lovgivning fastsætter, at godkendelsesproceduren er opdelt i flere led, skal en vurdering af et projekts indvirkning på miljøet ifølge samme retspraksis i princippet foretages, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet (jf. dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 53, og dommen i sagen Abraham m.fl., præmis 26). Det er i denne henseende ligeledes blevet fastslået, at en national bestemmelse, hvoraf det fremgår, at der udelukkende kan foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet under den første fase af en godkendelsesprocedure og ikke under en senere fase af denne procedure, ikke er i overensstemmelse med direktiv 85/337 (jf. i denne retning dom af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 3969, præmis 105 og 106).
- 34 I den foreliggende sag skal det over for den forelæggende ret bemærkes, at det tilkommer denne — i lyset af den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 27, 32 og 33 og på baggrund af den gældende nationale lovgivning — at afgøre, hvorvidt en aftale som den i hovedsagen omhandlede kan opfattes som et led i en

godkendelsesprocedure i flere led med henblik på gennemførelse af et projekt som omhandlet i de relevante bestemmelser i direktiv 85/337.

- 35 Med henblik på en gennemgang af de faktiske omstændigheder bør den forelæggende ret erindres om, at Domstolen allerede har fastslået, at arbejder til ændring af en eksisterende lufthavns infrastruktur uden en forlængelse af start- og landingsbanen er omfattet af bestemmelserne i nr. 13) i bilag II til direktiv 85/337, sammenholdt med bestemmelserne i nr. 7) i bilag I til direktivet, så længe de bl.a. som følge af deres karakter, omfang og kendetegn kan anses for en ændring af selve lufthavnen (dommen i sagen Abraham m.fl., præmis 40).
- 36 Domstolen har ligeledes understreget, at formålet med den EU-retlige regulering ikke kan omgås gennem en projektopdeling, og at manglende hensyntagen til projektets kumulative virkning ikke i praksis kan føre til, at samtlige projektdele fritages for vurderingsforpligtelsen, uanset at projektet i sin helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 (dommen i sagen Abraham m.fl., præmis 27).
- 37 Såfremt det måtte vise sig, at der efter ikrafttrædelsen af direktiv 85/337 er blevet udført arbejder eller fysiske indgreb på lufthavnens område, der skal anses for et projekt i dette direktivs forstand, uden at der er foretaget en vurdering af deres indvirkning på miljøet i et tidligere led af godkendelsesproceduren, påhviler det den forelæggende ret at tage dette i betragtning i sammenhæng med udstedelsen af driftstilladelsen, og at sikre dette direktiv dets effektive virkning ved at påse, at en sådan vurdering i det mindste foretages i dette led af proceduren.

38 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 1, stk. 2, andet led, i direktiv 85/337 og nr. 7) i bilag I hertil skal fortolkes således, at:

- forlængelsen af en eksisterende godkendelse til drift af en lufthavn hverken kan kvalificeres som et »projekt« eller som et »ny anlæg« som omhandlet i disse bestemmelser, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika

- det ikke desto mindre tilkommer den forelæggende ret — på baggrund af den gældende nationale lovgivning og i givet fald under hensyn til den kumulative virkning af flere arbejder og indgreb, som er blevet foretaget efter ikrafttrædelsen af dette direktiv — at efterprøve, hvorvidt denne godkendelse indgår i en godkendelsesprocedure i flere led med henblik på gennemførelse af et projekt som omhandlet i nr. 13), første led, i bilag II, sammenholdt med nr. 7) i bilag I til direktivet. Såfremt der ikke er foretaget nogen vurdering af indvirkningerne på miljøet af sådanne arbejder og indgreb i et tidligere led af godkendelsesproceduren, påhviler det den forelæggende ret at sikre direktivets effektive virkning ved at påse, at en sådan vurdering i det mindste foretages i forbindelse med udstedelsen af driftstilladelsen.

Sagens omkostninger

39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 1, stk. 2, andet led, og nr. 7) i bilag I til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997, skal fortolkes således, at:

- forlængelsen af en eksisterende godkendelse til drift af en lufthavn hverken kan kvalificeres som et »projekt« eller som et »ny anlæg« som omhandlet i disse bestemmelser, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika

- det ikke desto mindre tilkommer den forelæggende ret — på baggrund af den gældende nationale lovgivning og i givet fald under hensyn til den kumulative virkning af flere arbejder og indgreb, som er blevet foretaget efter ikrafttrædelsen af dette direktiv — at efterprøve, hvorvidt denne godkendelse indgår i en godkendelsesprocedure i flere led med henblik på gennemførelse af et projekt som omhandlet i nr. 13), første led, i bilag II, sammenholdt med nr. 7) i bilag I til direktivet. Såfremt der ikke er foretaget nogen vurdering af indvirkningerne på miljøet af sådanne arbejder og indgreb i et tidligere led af godkendelsesproceduren, påhviler det den forelæggende ret at sikre direktivets effektive virkning ved at påse, at en sådan vurdering i det mindste foretages i forbindelse med udstedelsen af driftstilladelsen.

Underskrifter