

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

föredraget den 29 november 2007<sup>1</sup>

**I — Inledning**

1. Denna begäran om förhandsavgörande rör rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt<sup>2</sup> i dess ursprungliga lydelse (nedan kallat direktiv 85/337). Det rör sig om åtgärder på flygplatsen Liège-Bierset som främjar dess användning för flygfraktrafik och som medfört en ökning av nattflygningar. Huvudfrågan är på vilka villkor sådana ändringar av infrastrukturen på en flygplats kräver en miljökonsekvensbedömning, och särskilt om en avsedd ökning av flygtrafiken därvid skall beaktas.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

**II — Tillämpliga bestämmelser**

2. I artikel 1 i direktiv 85/337 definieras dess föremål och vissa begrepp enligt följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

2. I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

Projekt:

— utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.

Exploatör:

De projekt som skall omfattas av sådan bedömning anges i artikel 4.”

den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt.

4. I artikel 3 beskrivs föremålet för bedömningen av miljöpåverkan enligt följande:

Tillstånd:

den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet.

”Bedömningen av miljöpåverkan skall i varje enskilt fall och i enlighet med artikel 4-11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

3. ...”

— människor, fauna och flora,

3. I artikel 2.1 definieras målet med direktiv 85/337 enligt följande:

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

”1 Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt

— samspelet mellan faktorerna i första och andra strecksatsen,

— materiella tillgångar och kulturarv.”

flygplatser<sup>(2)</sup> med en banlängd av 2 100 m eller mer.

5. I artikel 4 definieras vilka projekt som skall prövas:

...

”1. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5-10.

<sup>(2)</sup> I detta direktiv avses med flygplats sådana flygplatser som stämmer med definitionen i 1944 års Chicagokonvention om upprättandet av Internationella civilflygorganisationen (bilaga 14).”

2. Projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5-10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär.

I detta syfte kan medlemsstaterna bland annat bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5-10.”

7. Bilaga 14 i 1944 års Chicagokonvention angående internationell civil luftfart innehåller standarder för hela det område inom vilket flygplan rör sig på en flygplats vid start och landning, det vill säga för start- och landningsbanor, rullbanor och luftrummet på flygplatsen. Likaså regleras signaler för användning av flygplatsen av flygplan.

8. I punkt 10 d nämns bland annat små flygfält. I denna punkt föreskrivs följande:

6. Flygplatser anges i bilaga 1 punkt 7. I denna punkt föreskrivs följande:

”Anläggning av motorvägar, motortrafikleder(1), järnvägslinjer för fjärrtrafik samt

”Anläggning av vägar, hamnar (inklusive fiskehamnar) samt flygfält (projekt som inte anges i bilaga 1).”

9. Ändringar av projekt omfattas av punkt 12 i bilaga 2, i vilken följande föreskrivs:

projekt eller en särskild typ av projekt och för de miljöförhållanden som kan komma att påverkas,

”Ändringar av projekt som avses i bilaga 1 samt projekt i bilaga 1 som bedrivs uteslutande eller huvudsakligen för att utveckla och prova nya metoder eller produkter, och som inte bedrivs under längre tid än ett år.”

b) medlemsstaterna anser att exploatören skäligen kan avkrävas dessa uppgifter med hänsyn bland annat till befintliga kunskaper och bedömningsmetoder.

10. I artikel 5 regleras de uppgifter som skall lämnas inom ramen för en bedömning av miljöpåverkan enligt följande:

2. De uppgifter som exploatören skall tillhandahålla enligt punkt 1 skall åtminstone omfatta

”1. När det gäller projekt, vars miljöpåverkan enligt artikel 4 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5-10, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att exploatören på lämpligt sätt lämnar de uppgifter som anges i bilaga 3, om

— en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

— en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar,

a) medlemsstaterna anser att uppgifterna är relevanta för ett visst stadium av tillståndsprövningsprocessen samt med hänsyn till vad som är utmärkande för ett särskilt

— de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,

- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i strecksats 1-3. luft- och markföroreningar, buller, vibrationer, ljus, värme, strålning, m. m.) som uppkommer när verksamheten pågår.

3 ...”

...

11. Uppgifter som avses artikel 5.1 preciseras i bilaga 3 enligt följande:

”1. Beskrivning av projektet, däribland särskilt

4. En beskrivning<sup>(1)</sup> av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av

- en beskrivning av projektets fysiska karakteristika och behovet av mark under uppbyggnads- och driftfaserna,
- projektet som helhet,
- en beskrivning av vad som främst karakteriserar produktionsprocessen, t.ex. arten och mängden av de material som används,-
- utnyttjandet av naturresurser,
- en uppskattning av typ och mängd av restprodukter och utsläpp (vatten-,
- utsläppen av föroreningar, uppkomsten av andra störningar samt bortskaffandet av avfall,

och exploatörens beskrivning av de metoder som använts för att i förväg bedöma miljöeffekterna.

...

(<sup>1</sup>) Denna beskrivning bör innefatta den direkta inverkan, liksom i förekommande fall varje indirekt, sekundär, kumulativ, kort, medel eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan av projektet."

12. Enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen har direktivet införlivats med tillämplig nationell lagstiftning i mycket likalydande ordalag.

### III — Bakgrund, förfarande och tolkningsfrågor

13. I målet vid den nationella domstolen har personer som bor i närheten av flygplatsen Liège-Bierset i Belgien (nedan även kallade klagandena) väckt talan. Flygplatsen förfogar sedan en längre tid redan över en bana vars längd betydligt överstiger 2 100 meter. Efter det att en ekonomisk undersökning hade utförts av tredje man antog regionen Vallonien ett beslut om att utveckla flygtrafikverksamhet som ägde rum dygnet runt på flygplatsen.

14. Regionen Vallonien och Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset (bolag med ansvar för utveckling och marknadsföring av flygplatsen) (nedan kallat SAB) slöt avtal med ett antal

transportbolag. Avseende ett första avtal med bolaget Cargo Airlines Ltd (nedan kallat CAL) vid okänt datum har domstolen inte erhållit några uppgifter.Utförliga uppgifter har emellertid översänts avseende avtalet med expresspostbolaget TNT (nedan kallat TNT) av den 26 februari 1996 (nedan kallat avtalet).

15. Enligt klagandena föreskrivs bland annat följande i avtalet:

— Flygplatsens huvudbana (23L/05R) skall vara fullt funktionsduglig. Detta gäller hela banan. Banan skall dessutom utrustas med ett landningssystem.

— Den parallella banan (23R) skall utrustas senast den 1 mars 1996.

— Den parallella banan 23L/05 skall breddas till 45 meter och uppfylla de normer som krävs för att användas för manövrering av en Airbus 300.

— Bana 23ML skall utrustas med ytterligare två höghastighetsutfarter. Tornet A.T.C. (Air Traffic Control Tower) skall flyttas.

— Ett nytt parkeringsområde på 18 hektar skall ligga direkt mitt emot TNT:s huvudsakliga sorteringsanläggning.

— Parkeringsområdet skall vidgas i riktning mot hangaren för flygplansunderhåll och anslutas till den nya höghastighetsutfarten.

— Ett kontrolltorn skall uppföras. Ett center för bränsleanskaffning med kapacitet för minst en miljon liter skall finnas med möjlighet för TNT att begära utvidgning.

— Flygplatsen skall hållas öppen dygnet runt, 365 dagar per år. En korrekt kraftkälla (ungefär 2 000 amperes) skall finnas för TNT:s verksamhet. Kraftkällan skall förses med ett förråd genom vilket en oavbruten elförsörjning kan säkerställas. Detta förutsätter tillstånd att anlägga två högspänningskåp på 15 kilovolt.

16. År 1996 utförde bolaget CAL de första nattflygningarna. Bolaget TNT påbörjade sina nattflygningar i mars år 1998.

17. Klagandena har anmärkt på det mycket omfattande bullret, vilket huvudsakligen äger rum nattetid, och dess påverkan på sömn och hälsa. De har, med hänvisning till bestämmelserna om civilrättsligt ansvar, begärt skadestånd för de skador som har uppstått till följd av användningen av den infrastruktur som avses i avtalet av den 26 februari 1996 samt yrkat att denna inte skall få användas.

18. De har anfört att det inte gjordes någon föregående bedömning av miljöeffekterna av ansökningarna om bygglov och det tillstånd som krävs för att utföra de arbeten som avses i avtalet av den 26 februari 1996. Underlåtenheten att utföra en sådan bedömning leder till att de tillstånd som krävs för att genomföra avtalet är olagliga, vilket i sin tur innebär att de infrastrukturer som tillstånden gäller och användningen av desamma är olaglig.

19. *Tribunal de première instance* i Liège biföll delvis yrkandena. *Appellationsdomstolen* i Liège ogillade yrkandena. *Appellationsdomstolen* fastställde bland annat att begreppet flygplats i direktiv 85/337 definieras och används i förhållande till banans längd och inte i förhållande till anläggningar, såsom hangarer och kontrolltorn, i anslutning till banan. Banan har emellertid inte ändrats väsentligt. Bilaga 1 i direktivet

avser dessutom "anläggning" av en flygplats och i bilaga 2 nämns ändringar av projekt som avses i bilaga 1, det vill säga ändring av anläggningen.

20. Genom överklagandet har klagandena ifrågasatt *appellationsdomstolens* tolkning av projektbegreppet.

21. *Cour de cassation* har därför ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

1. Utgör ett avtal som ingåtts mellan en myndighet och ett privat företag ett projekt i den mening som avses i rådets direktiv 85/337 av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i den lydelse som var tillämplig innan det ändrades genom rådets direktiv 97/11/EEG av den 3 mars 1997, då avtalet ingåtts i syfte att etablera företaget på en flygplats vars banlängd överstiger 2 100 meter, och innehåller en exakt beskrivning av de infrastrukturarbeten som kommer att genomföras för att utvidga banan – utan att denna härigenom förlängs – och för att uppföra ett kontrolltorn i syfte att möjliggöra flygningar wide-bodyflygplan dygnet runt och 365 dagar per år, samt genom vilket framgår att flygningar såväl dagtid som nattetid planeras från och med att detta företag blir operationellt?

2. Skall en ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats, i syfte att anpassa denna till det förväntat ökade antalet flygningar under såväl nattetid som dagtid men utan att banlängden förlängs, anses motsvara ett projekt för vilket det föreskrivs en miljökonsekvensbeskrivning enligt artiklarna 1, 2 och 4 i rådets direktiv 85/337, i den lydelse som var tillämplig innan det ändrades genom rådets direktiv 97/11?

3. Skall medlemsstaten, även om den tilltagande verksamhet som kunde förväntas på flygplatsen inte direkt omfattas av bilagan till direktiv 85/337, ändå beakta denna ökning då den prövar den potentiella miljöpåverkan av de ändringar som görs av flygplatsens infrastruktur för att möta den ökade verksamheten?

22. Klagandena Abraham m.fl., Beaujean m.fl. och Descamps m.fl., och motparterna SAB och TNT, medlemsstaterna Belgien och Tjeckiska Republiken samt kommissionen har deltagit i det skriftliga förfarandet och den muntliga förhandlingen.



## IV — Rättslig bedömning

23. Enligt artikel 4.1 och punkt 7 i bilaga 1 i direktiv 85/337 skall tillstånd för anläggning av flygplatser med en banlängd av 2 100 meter eller mer föregås av en bedömning av miljöeffekterna.

24. Ändringar av sådana projekt eller anläggning av andra flygplatser skall enligt artikel 4.2 och punkterna 10 och 12 i bilaga 2 i direktiv 85/337 inte nödvändigtvis bli föremål för en bedömning, utan endast när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. I detta syfte kan medlemsstaterna bland annat bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning.

25. Enligt fast rättspraxis har medlemsstaterna befogenhet att företa en skönsmässig bedömning enligt artikel 4.2 i direktiv 85/337 som begränsas, genom skyldigheten enligt artikel 2.1 i direktiv 85/337 att genomföra en miljökonsekvensbedömning med avseende på projekt som kan medföra en betydande

miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering.<sup>3</sup>

26. *Cour de cassations* frågor avser i detta sammanhang dels betydelsen av det avtal som ingåtts avseende anpassningen av flygplatsen för flygfrakt, dels huruvida ändringar på en flygplats, som inte avser banan, kan anses som ett projekt som måste bedömas och om flygplatsens verksamhet skall beaktas vid bedömningen av dess miljöpåverkan.

27. Eftersom direktiv 85/337 skall tolkas och tillämpas i enlighet med det mål som fastställs i artikel 2.1, att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges,<sup>4</sup> är det lämpligt att besvara frågorna i omvänd ordning.

3 — Dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 50, av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 64, av den 29 april 2004 i mål C-117/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5517), punkt 82, av den 2 juni 2005 i mål C-83/03, kommissionen mot Italien (REG 2005, s. I-4747), punkt 19, och av den 8 september 2005 i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7569), punkt 87.

4 — Dom av den 23 november 2006 i mål C-486/04, kommissionen mot Italien (REG 2006, s. I-11025), punkt 36. Se även de i fotnot 3 nämnda domarna.

28. Jag kommer följaktligen först under punkt A att pröva om verksamheten på en flygplats eller dess ökning skall beaktas vid bedömningen av miljöpåverkan. Mot bakgrund av svaret på denna fråga kommer jag därefter att under punkt B undersöka den andra frågan, närmare bestämt huruvida sådana ändringar på en flygplats skall anses som projekt som skall bli föremål för bedömning i den mening som avses i direktiv 85/337. Jag kommer slutligen att under punkt C behandla den första frågan som avser en utmärkande egenskap hos de omtvistade åtgärderna. Dessa fastställdes nämligen först i ett avtal. Frågan uppkommer därför på vilket sätt avtalet skall hänföras till det kontrollsystem som avses i direktiv 85/337, och särskilt om de avtalade åtgärderna möjligtvis skulle bli föremål för bedömning av deras miljöpåverkan.

A — *Den tredje tolkningsfrågan*

29. Med sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om flygtrafiken på en flygplats eller en ökning av flygtrafiken omfattas av de miljöeffekter som skall beaktas enligt direktiv 85/337. Anledningen till detta är påståendet att ändringarna av infrastruktur på flygplatsen Liège-Biersets medfört en ökning av flygplatsens verksamhet.

30. *Cour de Cassations* tvivel grundar sig på att den tilltagande verksamheten på en flygplats inte uttryckligen nämns i direktiv 85/337. Det framgår emellertid tydligt av bestämmelserna i direktivet att den skall beaktas.

31. Enligt artikel 3 i direktiv 85/337 innefattar bedömningen av miljöpåverkan nämligen de direkta och indirekta effekterna av ett projekt. Av bestämmelserna avseende de uppgifter som exploitören skall lämna enligt artikel 5.1 i direktiv 85/337 framgår att begreppet indirekta effekter skall ges en vid tolkning och särskilt även innefatta effekterna av verksamheten. I fotnoten till punkt 4 i bilaga 3 anges att beskrivningen av effekterna bör innefatta den direkta inverkan, liksom i förekommande fall varje indirekt, sekundär, kumulativ, kort, medel eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan av projektet. Enligt punkt 1 tredje strecksatsen i bilaga 3 innefattar effekterna särskilt typ och mängd av restprodukter och utsläpp som uppkommer när *verksamheten* pågår, det vill säga när verksamheten bedrivs där.

32. De uppgifter som avses i artikel 5.1 och bilaga 3 till direktiv 85/337 är visserligen endast nödvändiga medlemsstaterna

anser att de är av betydelse och exploatören skäligen kan avkrävas dessa uppgifter. Det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna följaktligen har är emellertid inte obegränsat.<sup>5</sup>

B — *Den andra tolkningsfrågan*

33. På en flygplats är typen och omfattningen av den planerade flygverksamheten och den miljöpåverkan som följer därav av betydelse. Man kan i princip även kräva av exploatören att han lämnar dessa uppgifter. Det skulle därför strida mot direktiv 85/337 att inte lämna uppgifter avseende flygverksamheten och effekterna av en ökning av flygverksamheten.

36. Den andra frågan gäller huruvida en sådan ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats skall bli föremål för en miljökonsekvensbedömning när den inte omfattar någon förlängning av start- och landningsbanan. Frågan är alltså enligt vilka kriterier det skall avgöras om en ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats förutsätter en miljökonsekvensbedömning.

Anläggning av en flygplats enligt punkt 7 i bilaga 1 till direktiv 85/337

34. De uppgifter som följaktligen skall lämnas om en planerad ökning av flygverksamheten skall enligt artikel 8 i direktiv 85/337 beaktas inom ramen för tillståndsprocessen.

37. Enligt artikel 4.1 och punkt 7 i bilaga 1 i direktiv 85/337 krävs en bedömning av miljökonsekvenserna vid anläggning av flygplatser med en banlängd av 2 100 meter eller mer.

35. Den tredje frågan skall således besvaras enligt följande: De miljöeffekter, i den mening som avses i direktiv 85/337, som uppstår till följd av att infrastrukturen på en flygplats ändras inbegriper den därmed planerade ökningen av flygplatsens verksamhet.

38. Trots att flygplatsen Liège-Bierset existerade redan innan de här aktuella åtgärderna avtalades och genomfördes, anser Beaujean m.fl. att det rör sig om en anläggning av en flygplats. Den planerade renoveringen av huvudbanan, dess utrustning med ett landningssystem och breddningen av den parallella banan till 45 meter kan jämföras med

5 — Dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917), punkt 37.

en anläggning av en ny bana. Arbetena har möjliggjort en avsevärd ökning av antalet fraktflygplan på flygplatsen (med faktorn 464 mellan åren 1994 och 1998). Descamps m.fl. är av samma uppfattning och har dessutom betonat att åtgärderna var en förutsättning för den nattliga verksamheten på flygplatsen som tidigare enbart använts dagtid.

vets syfte beror emellertid även på andra omständigheter.

39. En dom avseende ett spanskt järnvägsprojekt<sup>6</sup> utgör stöd för att ett nytt projekt kan föreligga, trots existerande anläggningar. I denna dom fastställde domstolen att anläggandet av ett ytterligare spår parallellt med ett befintligt spår inte endast skall anses utgöra en ändring av ett ursprungligt projekt i den mening som avses i punkt 12 i bilaga 2 till direktiv 85/337, utan en anläggning av en järnvägslinje enligt punkt 7 i bilaga 1. Den stödde sig därvid på den betydande miljöpåverkan som projektet kan medföra.

41. Banlängden är utslagsgivande för de flygplanstyper som kan använda flygplatsen och därmed för de möjliga effekterna av start och landning i det enskilda fallet. Större flygplan behöver längre banor.

40. Denna tanke kan i princip tillämpas på flygplatsprojekt. I punkt 7 i bilaga 1 till direktiv 85/337 nämns visserligen utöver begreppet flygplats endast banlängden som kriterium. Den miljöeffekt som en flygplats har och som är avgörande enligt direkti-

42. Antalet möjliga flygrörelser framgår emellertid av ytterligare faktorer i infrastrukturen, till exempel utrustning med elektroniska hjälpsystem för start och landning, anläggningar för hantering av flygplanen, befintliga uppställningsplatser samt luftrumskapaciteten.

43. Hur mycket flygplatsen används, det vill säga hur stor efterfrågan på lufttrafiktjänster är, beror dessutom på dess koppling till motsvarande marknader vad gäller efterfrågan och på konkurrenssituationen med andra jämförbara tjänsteleverantörer.

44. Som anläggning av en flygplats kan emellertid endast förstås sådana åtgärder som åtminstone avser delar av flygplatsen. Vilka

6 — Dom av den 16 september 2004 i mål C-227/01, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-8253), punkt 46 och följande punkter.

delar som är del av en flygplats framgår först och främst av definitionen i bilaga 14 till konventionen angående internationell civil luftfart, till vilken det hänvisas i punkt 7 i bilaga 1 till direktiv 85/337.

därför endast anses som anläggning av en flygplats om de med avseende på miljöeffekterna kan jämföras med en ny anläggning.

45. Eftersom dessa regler emellertid inte avser flygplatsens miljöpåverkan, utan deras säkerhet, måste begreppet flygplats i den mening som avses i direktiv 85/337 även innefatta miljörelevanta anläggningar som visserligen inte omfattas av bilaga 14 till konventionen men som emellertid har ett oskiljaktigt samband med de där definierade centrala delarna. I detta avseende torde det således framför allt röra sig om terminaler för passagerare och fraktgods.

48. Följaktligen kan såsom åtgärder på befintliga flygplatser som skall anses som anläggning av en flygplats framför allt betraktas betydliga förlängningar av banor, som gör det möjligt för flygplanstyper med betydligt större miljöpåverkan att använda flygplatsen, eller nyanläggningar av banor som medför andra flygrutter vid start eller landning.

46. Anläggningar som visserligen kan ha lockats av flygtrafiken, men som snarare kan tillskrivas andra projektkategorier, till exempel anslutande transport på marken, hotell samt kontors- och industriområden, kan däremot inte räknas till flygplatsen.

49. Det kan emellertid inte heller uteslutas att åtgärder som inte direkt avser längden och anordningen av banor i undantagsfall ökar flygplatsens kapacitet så mycket att de kan jämföras med en ny anläggning. Om flygplatsen ursprungligen blockerades av få inflygningar på grund av otillräcklig kapacitet för hantering av passagerare och gods, och uppställningsplatser, kan ökad kapacitet på dessa områden medföra en betydlig ökning av trafikintensiteten. Detta torde framför allt gälla åtgärder, genom vilka en civil användning av tidigare militärflygplatser med långa banor möjliggörs.

47. Det måste även göras en avgränsning va gäller *ändringar* av anläggningen av en flygplats enligt punkt 12 i bilaga 2. Åtgärder i samband med en befintlig flygplats kan

50. Huruvida de omtvistade åtgärderna på flygplatsen Liège-Bierset kan betraktas som en ny anläggning kan inte bedömas mot bakgrund av de uppgifter som har lämnats till domstolen. Det avgörande är om åtgärderna har ökat flygplatsens kapacitet så mycket att de miljöeffekter som utbyggnaden medför kan jämföras med miljöeffekterna av en ny anläggning.

51. Följaktligen skall framför allt påstående prövas, enligt det först var på grund av dessa åtgärder som antalet fraktflygplan ökade med faktorn 464 och verksamhet nattetid möjliggjordes. Framför allt kan en utökning av driftstiden ha betydande miljöeffekter.

52. Sammanfattningsvis kan fastställas att en ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats med en banlängd av 2 100 meter eller mer, skall anses som anläggning av en flygplats i den mening som avses i punkt 7 bilaga 1 och därför underkastas en obligatorisk bedömning av miljökonsekvenserna om den med hänsyn till sin miljöpåverkan kan jämföras med ny anläggning.

Ändring av en flygplats enligt punkt 12 i bilaga 2 och punkt 7 i bilaga 1 till direktiv 85/337

53. Om de omtvistade åtgärderna inte skall anses som anläggning av en flygplats i den mening som avses i punkt 7 bilaga 1 till direktiv 85/337, kan en skyldighet att bedöma miljöpåverkan följa av artikel 4.2 jämförd med punkt 12 i bilaga 2 till direktiv 85/337. Detta förutsätter först och främst att åtgärderna kan anses som ändring av ett projekt enligt bilaga 1.

54. Belgien, SAB och TNT har emellertid kraftigt betonat att ändringar på befintliga flygplatser inte omfattas av direktiv 85/337. Av formuleringen i punkt 7 bilaga 1 och punkt 12 i bilaga 2 (ändringen av anläggningen av flygplatser med en banlängd av 2 100 meter eller mer) framgår att endast ändringar under den ursprungliga anläggningsprocessen omfattas. Om även en ändring av den färdiga flygplatsen hade avsetts, skulle inte anläggningen av en flygplats nämnas i punkten 7 i bilaga 1, utan endast flygplatsen, såsom har skett vad gäller andra typer av projekt som avses i bilaga 1, till exempel råoljeraffinaderier, värmekraftverk eller anläggningar för omhändertagande av avfall.

55. Denna tolkning som inte följs av kommissionen, Tjeckiska Republiken eller de personer som bor i närheten av flygplatsen är emellertid inte tvingande. Tvärtom följer det av ändamålet och andemeningen i direktiv 85/337 att begreppet anläggning skall tolkas som en hänvisning till att ett projekt i den mening som avses i direktiv 85/337 i enlighet med projektdefinitionen i artikel 1.2 omfattar utförande av anläggningsarbeten eller andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet men inte enbart ändringar av användningen av befintliga anläggningar.<sup>7</sup>

56. Av artiklarna 1.1 och 2.1, samt av första, femte, sjätte, åttonde och elfte skälen framgår att direktivets huvudsyfte är att projekt som, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.<sup>8</sup>

57. Detta syfte skulle inte uppnås om bedömningen vad gäller de transportinfrastrukturer

som nämns i punkt 7 i bilaga 1, särskilt vad gäller flygplatser, uteslutande skulle vara begränsad till den ursprungliga anläggningsprocessen. De åtgärder som vidtas efter anläggandet av en flygplats kan också medföra en betydande miljöpåverkan.

58. Domstolen har därför inte endast generellt utgått från att tillämpningsområdet för direktiv 85/337 är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande,<sup>9</sup> utan har även gjort en vid tolkning av begreppet ändring av ett projekt i punkt 12 i bilaga 2. Den har utvidgat begreppet till att omfatta projekt som avses i bilaga 2, trots att endast projekt som avses i bilaga 1 uttryckligen nämns i punkt 12 i bilaga 2.<sup>10</sup>

59. I domen i målet WWF m.fl. tillämpade domstolen ovannämnda rättspraxis på ombyggnaden av en flygplats som varken före eller efter ändringen kunde bli föremål för en obligatorisk bedömning av konsekvenserna enligt punkt 7 i bilaga 1. Ombyggnaden av

7 — I princip skulle miljöeffekterna av möjliga användningar bedömas redan vid utförandet av anläggningsarbeten på så sätt att resultaten av denna bedömning kan tillämpas vid beslut avseende senare ändringar i användningen.

8 — Se domen i målet Linster (ovan fotnot 5), punkt 52 och domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 6), punkt 47, samt de ovan i fotnot 3 nämnda domarna.

9 — Domen i målet Kraaijeveld m.fl. (ovan fotnot 3), punkterna 31 och 39, och domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 6), punkt 46.

10 — Domen i målet Kraaijeveld m.fl. (ovan fotnot 3), punkt 40, och dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 40.

flygplatsen fick inte på förhand, oberoende av den potentiella miljöpåverkan, undantas från tillämpningsrådet för direktiv 85/337.<sup>11</sup>

60. Eftersom följaktligen till och med ändringar på små flygplatser i princip faller under tillämpningsområdet för direktiv 85/337 skall direktivet, såsom kommissionen har betonat, i än högre grad tillämpas på ändringar på större flygplatser, vars anläggning skall bli föremål för obligatorisk bedömning

61. Till skillnad från de åtgärder som det var fråga om i domen i WWF m.fl., är det i förevarande fall inte fråga om en förlängning av en bana. De åtgärder som rörde banan bestod uppenbarligen endast i reparation, utrustning med ett landningssystem, breddning av en parallell bana och uppförande av två utfarter.

62. Tolkningsfrågan avser därför uttryckligen huruvida det även utan förlängning av banor föreligger ett projekt som skall bli föremål för obligatorisk bedömning. Belgien, SAB och TNT anser att detta är uteslutet, eftersom det enda kriterium som anges i direktiv 85/337 i samband med en flygplats är banlängden.

63. Syftet med detta kriterium är emellertid, såsom även kommissionen har anfört, endast att större projekt som skall bli föremål för en bedömning skall särskiljas från mindre projekt som endast skall bli föremål för en bedömning om de kan medföra en betydande miljöpåverkan.<sup>12</sup> Dessa potentiella effekter, och inte banförlängningen, är därför utslagsgivande för om det föreligger en skyldighet att pröva. En banförlängning är endast ett viktigt, under vissa omständigheter till och med ett nödvändigt, indicium för att det kan uppstå betydande effekter på miljön. Andra aspekter av ett projekt får emellertid inte negligeras.

64. Sammanfattningsvis kan fastställas att en ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats med en banlängd av 2 100 meter eller mer, som inte kan jämföras med en ny anläggning, skall bli föremål för en bedömning av dess miljöpåverkan enligt artikel 4.2, punkt 7 i bilaga 1 och punkt 12 i bilaga 2 till direktiv 85/337 om den på grund av sin utformning, omfattning eller lokala förhållanden kan förväntas medföra en betydande miljöpåverkan.

11 — Domen i målet *Urteil WWF m.fl.* (ovan fotnot 10), punkt 49, och ännu tydligare i generaladvokat Mischos förslag till avgörande av den 29 april 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 43.

12 — Se ovan punkt 23 och följande punkter.



C — *Den första tolkningsfrågan*

enligt direktiv 85/337, skall bedömningen enligt artikel 2.1 genomföras innan tillstånd för projektet ges.

1. Avtalet som projekt

65. Enligt vad som framgår av formuleringen av den första frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ett avtal kan anses som ett projekt i den mening som avses i direktiv 85/337.

68. Tjeckiska Republiken och kommissionen anser att ett avtal skulle kunna anses som ett tillstånd om det verkar som ett tillstånd enligt nationell lagstiftning. Avtalet måste följaktligen enligt artikel 1.2 innehålla den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet.

66. Parterna är emellertid med fog överens om att ett avtal som sådant inte kan jämföras med utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten eller andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, såsom förutsätts i projektdefinitionen i artikel 1.2 i direktiv 85/337, och namns inte heller som projekt i bilagorna 1 eller 2. Ett avtal kan avse sådana projekt, dess ingående utgör emellertid inte något projekt.

69. Enligt Descamps m.fl., TNT, SAB och Belgien ger avtalet emellertid inte någon byggrätt. De beskrivna projekten måste beviljas av myndigheterna. Detta har till och med uttryckligen medgetts i avtalet.

2. Avtalet som tillstånd

67. Vissa av parterna har emellertid diskuterat om ett avtal utgör ett tillstånd för ett projekt. Om effekterna av ett projekt på miljön ska bli föremål för en bedömning

70. I synnerhet kommissionen har däremot påpekat att det finns ytterligare en möjlighet som i princip kan medföra att ett avtal kan anses som ett tillstånd. Domstolen har fastställt att det av systematiken och målsättingarna i direktiv 85/337 följer att ett beslut

om tillstånd kan bestå av fler etapper, som i sin tur kan utlösa en skyldighet att bedöma miljöpåverkan.<sup>13</sup> Nödvändigheten av ytterligare tillstånd utesluter följaktligen inte nödvändigtvis att en miljökonsekvensbedömning redan måste ske på ett tidigt stadium, möjligtvis redan i den första etappen.<sup>14</sup> Såsom framgår av första skälet är syftet med direktiv 85/337 nämligen att inverkan på miljön av det ifrågakvarande projektet beaktas, på ett så tidigt stadium som möjligt, i olika beslutsprocesser.<sup>15</sup>

71. Enligt denna rättspraxis omfattar direktiv 85/337 även handlingar som faller under Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.<sup>16</sup> Belgiens, SAB:s och TNT:s argument, att den omständigheten att direktiv 2001/42 kan vara tillämpligt i materiellt hänseende (*ratione materiae*) utesluter en tillämpning av direktiv 85/337 på avtal, kan därför inte godtas.

72. Det skall följaktligen prövas om avtalet kan anses som en del av en tillståndsprocess som skall äga rum i flera etapper.

73. Domstolen har hittills antagit att det rör sig om en tillståndsprocess som skall äga rum i flera etapper i den mening som avses i direktiv 85/337 när det enligt nationell lagstiftning krävs flera på varandra följande beslut för att bevilja ett projekt.<sup>17</sup> Belgien har emellertid i ett annat sammanhang anfört att avtalet rättsligt inte är någon förutsättning för de planerade arbetena. Om detta påstående är riktigt är avtalet inte en del av en tillståndsprocess som skall äga rum i flera etapper i den mening som avses i hittillsvarande rättspraxis.

74. Frågan uppkommer därför om även beslutsetapper som inte föreskrivs i lag också skall hänföras till en tillståndsprocess som skall äga rum i flera etapper.

75. Syftet med miljökonsekvensbedömningen är att beslutet avseende ett projekt fattas med kännedom om dess miljöpåverkan och på grundval av allmänhetens deltagande. Undersökningen av miljöpåverkan gör det möjligt att i den mening som avses i första skälet i direktiv 85/337 och försiktighetsprincipen enligt artikel 174.2 i fördraget, i möjligaste mån hindra uppkomsten av föroreningar, i stället för att senare försöka motverka dem. Kravet på allmänhetens delta-

13 — Dom av den 4 maj 2006 i mål C-290/03, Barker (REG 2006, s. I-3949), punkt 45.

14 — Dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 52

15 — Domen i målet Wells (ovan fotnot 14), punkt 51.

16 — EGT L 197, s. 30.

17 — Domen i målet Wells (ovan fotnot 14), punkt 52.

gande innebär att deltagandet fortfarande kan påverka beslutet avseende projektet.<sup>18</sup>

76. I direktiv 85/337 kopplas visserligen bedömningen av miljökonsekvenserna formellt till begreppet tillstånd, men syftet med direktiv 85/337 skulle emellertid inte kunna uppnås om beslutet avseende ett projekt redan hade fattats innan en formell tillståndsprocess överhuvudtaget hade inletts.

77. Avtalet skall således betraktas som den första etappen i en tillståndsprocess som äger rum i flera etapper, om och i den mån som det begränsar det utrymme för skönsmässig bedömning som den behöriga nationella myndigheten har i den påföljande tillståndsprocessen.

78. Det kan följaktligen inte vara ensamt avgörande om utrymmet för skönsmässig bedömning formellt påverkas, såsom flera av parterna har anfört. Ett opartiskt och oberoende förvaltningsbeslut i vilket en eventuell bedömning av miljöpåverkan och allmänhetens deltagande beaktats till fullo kan istället

ifrågasättas när de politiskt ansvariga instanserna entydigt har beslutat sig för projektet. Skadeståndsskyldighet till följd av uteblivna tillstånd, såsom möjligen föreskrivs i punkt 8 c eller 9 i avtalet, kan också begränsa utrymmet för skönsmässig bedömning.

79. Huruvida avtalet i denna form begränsar de behöriga myndigheternas beslut, såsom framför allt Abraham m.fl. och Beaujean m.fl. har anfört, är en fråga som rör nationell lagstiftning som det ankommer på den behöriga domstolen att pröva.

3. Avtalet som sammankoppling av delprojekt

80. Om avtalet inte påverkar den behöriga tillståndsmyndighetens utrymme för skönsmässig bedömning, kan det trots detta inom ramen för en miljökonsekvensbedömning ha en sådan funktion som åtminstone antyds i begäran om förhandsavgörande och som särskilt betonas i de anföranden som Abraham m.fl. gjort. Enligt den hänskjutande domstolen rör det sig nämligen om genomförandet av en grupp arbeten vilka medför förändringar i strukturen på en flygplats vars bana är längre än 2 100 meter.<sup>19</sup>

18 — Se dom av den 23 november 2005 i mål T-178/05 (REG 2005, s. II-4807, punkt 57), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EGT L 275, s. 32).

19 — Se s. 154 i begäran om förhandsavgörande.

81. Frågan avseende enskilda projekt sammantagna är av intresse av det skälet att de avtalade enskilda åtgärderna var för sig uppenbarligen inte uppnådde de gränsvärden som krävs för att aktualisera en miljökonsekvensbedömning. De personer som bor i närheten av flygplatsen har emellertid anfört att dessa åtgärder tillsammans hade en betydande (negativ) påverkan på miljön.

82. Domstolen har redan fastställt att det inte är förenligt med direktiv 85/337 att endast isolerat betrakta flera projekt av samma slag eller olika avsnitt av en sträcka, utan att beakta deras kumulativa inverkan.<sup>20</sup> Detta motsvarar artikel 5.1 och punkt 4 i bilaga 3, i vilka det krävs en beskrivning av den kumulativa inverkan på miljön. Denna kumulativa inverkan skall enligt artikel 8 beaktas då beslut avseende projektet fattas.

83. I förevarande fall rör det sig visserligen om flera olika delprojekt som genom avtalet emellertid sammankopplas till ett projekt som syftar till att möjliggöra användandet av flygplatsen Liège-Bierset för vissa former av flygfraktrafik. Även om dessa delprojekt

inte är föremål för ett gemensamt beslut om tillstånd får detta inte leda till att delprojekten betraktas isolerat. Vid varje beslut skall vederbörlig hänsyn tas till den kumulativa inverkan av delprojekten inom ramen för hela projektet.

84. Avslutningsvis skall det påpekas att en miljökonsekvensbedömning, för det fall att en sådan skulle krävas, inte nödvändigtvis uttryckligen måste hänföra sig till avtalet eller delprojekten. Det kan inte uteslutas att miljöpåverkan av en ökad flygtrafik samt användningen av flygplatsen Liège-Bierset nattetid redan har bedömts i tillräcklig omfattning inom ramen för ett annat förfarande. De berörda parterna och domstolen i första instans har i detta sammanhang nämnt olika planeringsmässiga beslut och program. Om dessa grundat sig på en tillräcklig undersökning av miljöpåverkan med allmänhetens deltagande, så har någon bedömning inte varit nödvändig senare.<sup>21</sup>

#### 4. Slutsats i denna del

85. Med avseende på den första frågan kan det sammanfattningsvis konstateras att ett

20 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 3), punkt 76, och domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 6), punkt 53.

21 — Se dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (Großkrotzenburg) (REG 1995, s. I-2189), punkt 41 och följande punkter, och domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 6), punkt 56.

avtal, som ingåtts mellan en myndighet och ett privat företag, i syfte att etablera detta företag på en flygplats vars banlängd överstiger 2 100 meter, och som innehåller en exakt beskrivning av de infrastrukturarbeten som kommer att genomföras avseende utbyggnaden av banan – utan att denna härigenom förlängs – och avseende uppförandet av ett kontrolltorn för att möjliggöra flygningar med wide-bodyflygplan dygnet runt och 365 dagar per år, samt genom vilket flygningar såväl dagtid som nattetid planeras från och med att detta företag blir operationellt,

— inte utgör ett projekt i den mening som avses i direktiv 85/337,

— emellertid kan, såsom utgörande den första etappen i en tillståndsprocess som äger rum i flera etapper, medföra att det krävs en miljökonsekvensbedömning, om och i den mån det begränsar den behöriga nationella myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning i den påföljande tillståndsprocessen, och

— sammankopplar delprojekt till ett projekt, vars inverkan skall beaktas i sin helhet inom ramen för deltillstånden.

## V — Förslag till avgörande

86. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

Den tredje frågan:

De miljöeffekter, i den mening som avses i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, som uppstår till följd av att infrastrukturen på en flygplats ändras inbegriper den därmed planerade ökningen av flygplatsens verksamhet.

Den andra frågan:

En ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats med en banlängd av 2 100 meter eller mer, skall anses som anläggning av en flygplats i den mening som avses i punkt 7 bilaga 1 till direktiv 85/337 och därför underkastas en obligatorisk bedömning av miljökonsekvenserna i enlighet med artikel 4.1 i detta direktiv, om den med hänsyn till sin miljöpåverkan kan jämföras med ny anläggning.

Om en ändring av infrastrukturen på en befintlig flygplats med en banlängd av 2 100 meter eller mer, inte kan jämföras med en ny anläggning, skall den bli föremål för en bedömning av dess miljöpåverkan enligt artikel 4.2, punkt 7 i bilaga 1 och punkt 12 i bilaga 2 till direktiv 85/337 om den på grund av sin utformning, omfattning eller lokala förhållanden kan förväntas medföra en betydande miljöpåverkan.

Den första frågan:

Ett avtal, som ingåtts mellan en myndighet och ett privat företag, i syfte att etablera detta företag på en flygplats vars banlängd överstiger 2 100 meter, och som innehåller en exakt beskrivning av de infrastrukturarbeten som kommer att genomföras avseende utbyggnaden av banan – utan att denna härigenom förlängs – och avseende uppförandet av ett kontrolltorn för att möjliggöra flygningar med wide-bodyflygplan dygnet runt och 365 dagar per år, samt genom vilket flygningar såväl dagtid som nattetid planeras från och med att detta företag blir operationellt,

- inte utgör ett projekt i den mening som avses i direktiv 85/337,
  
- emellertid kan, såsom utgörande den första etappen i en tillståndprocess som äger rum i flera etapper, medföra att det krävs en miljökonsekvensbedömning, om och i den mån det begränsar den behöriga nationella myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning i den påföljande tillståndprocessen, och
  
- sammankopplar delprojekt till ett projekt, vars inverkan skall beaktas i sin helhet inom ramen för deltillstånden.