

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 17 mars 2011 \*

I mål C-275/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Raad van State (Belgien) genom beslut av den 14 juli 2009, som inkom till domstolen den 21 juli 2009, i målet

**Brussels Hoofdstedelijk Gewest,**

**Pieter De Donder,**

**Fernande De Becker,**

**Katrien Colenbie,**

**Philippe Hutsebaut,**

**Bea Kockaert,**

\* Rättegångsspråk: nederländska.

**VZW Boreas,**

**Frédéric Petit,**

**Stéphane de Burbure de Wezembeek,**

**Lodewijk Van Dessel,**

mot

**Vlaams Gewest,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**The Brussels Airport Company NV,**

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič och M. Berger (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,  
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 oktober 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av

— Brussels Hoofdstedelijk Gewest, genom F. Tulkens och J. Mosselmans, advocaten,

— F. De Becker, Colenbie, Hutsebaut, och Kockaert samt av VZW Boreas, genom I. Larmuseau och H. Schoukens, advocaten,



— Europeiska kommissionen, genom P. Oliver, J.-B. Laignelot och B. Burggraaf, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 november 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5) (nedan kallat direktiv 85/337).
  
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Brussels Hoofdstedelijk Gewest (regionen Bryssel) och flera andra klagande och å andra sidan Vlaams Gewest (regionen Flandern) angående ett beslut om driften av flygplatsen Bruxelles-National.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätten*

3 I artikel 1.2 i direktiv 85/337 föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser 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.

...

Tillstånd:

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

- 4 Enligt artikel 2.1 första stycket i direktiv 85/337 gäller att ”[m]edlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges”.
- 5 Berörda projekt definieras i artikel 4 i direktiv 85/337. Denna bestämmelse skiljer mellan de projekt som redovisas i bilaga I, vilka ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, och de projekt som redovisas i bilaga II i nämnda direktiv för vilka medlemsstaterna genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten ska bestämma om projekten ska bli föremål för en sådan bedömning eller ej.
- 6 Punkt 7 a i bilaga I till direktiv 85/337 tar sikte på ”[a]nläggning av ... flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer”.
- 7 I punkt 13 första strecksatsen i bilaga 2 till direktivet i ändrad lydelse avses ”[a]lla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga 1 eller bilaga 2, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön”.

## *Nationell rätt*

- 8 Tillämplig lagstiftning i regionen Flandern skiljer mellan "urbanistiskt tillstånd", som utgör tillstånd för genomförande av vissa arbeten, och "miljötillstånd" som utgör tillstånd för exploatering av en anläggning som klassificerats som störande.
  
- 9 Meddelandet av miljötillstånd, alltid med begränsad giltighet i tiden, regleras i Flanderns parlaments dekret av den 28 juni 1985 om miljötillstånd, vilket kompletterats med Flanderns regerings genomförandeförordning av den 6 februari 1991.
  
- 10 Alltsedan ikraftträdandet av en ny klassifikationsförteckning den 1 maj 1999, vilken ändrats genom Flanderns regerings förordning av den 12 januari 1999, klassificeras "mark för flygfält med en banlängd ... på minst 1 900 meter" i kategorin störande anläggningar som fordrar miljötillstånd.

## **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 11 Flygplatsen Bruxelles-National i regionen Flandern har tre banor på mer än 2 100 meter. Flygplatsen har funnits i flera årtionden men det var först år 1999 som krav på miljötillstånd infördes för driften av flygplatsen.



- 12 Det första miljötillståndet meddelades den 1 februari 2000 för en period av fem år. Detta tillstånd som bland annat fastställde bullernormer, ändrades vid tre tillfällen i form av mera betydande minskningar av den totala bullerbelastningen. Den nationella domstolen har angett att det inte av handlingarna i målet framgår att detta tillstånd eller någon av de efterföljande ändringarna skulle ha varit föremål för en miljökonsekvensbedömning.
- 13 The Brussels Airport Company NV ansökte den 5 januari 2004 om miljötillstånd för den fortsatta driften av flygplatsen och ändringar av densamma i form av tillförande av ny mark.
- 14 Den 8 juli 2004 biföll styrelsen i det lokala självstyrelseorganet i flamländska Brabant tillståndsansökan vad beträffar den fortsatta driften av flygplatsen, men avslog däremot ansökan om utbyggnad av densamma. När det gäller genomförandet av en miljökonsekvensbedömning fann nämnda styrelseorgan att någon sådan inte behövdes.
- 15 Detta beslut överklagades till förvaltningsdomstol. Klagandena gjorde bland annat gällande att en miljökonsekvensbedömning skulle ha bifogats ansökan om miljötillstånd.
- 16 Den 30 december 2004 fastställde Flanderns minister för offentliga arbeten, energi, miljö och natur nämnda styrelseorgans beslut. Enligt honom var det inte nödvändigt att genomföra någon miljökonsekvensbedömning, varken enligt Flanderns lagstiftning eller enligt direktiv 85/337.

17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest och flera andra klagande överklagade sistnämnda beslut hos Raad van State. De gjorde gällande att beslutet var behäftat med fel eftersom meddelande av miljötillstånd förutsatte att det gjorts en miljökonsekvensbedömning och att denna skyldighet inte iakttagits.

18 Raad van State beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Om det krävs olika tillstånd för arbeten på infrastrukturen på en flygplats med en banlängd av 2 100 meter eller mer och för driften av flygplatsen, och det sistnämnda tillståndet – miljötillståndet – bara beviljas för en viss tid, ska då begreppet ’anläggning’ i den mening som avses i punkt 7 a i bilaga I till [direktiv 85/337/EEG], tolkas så, att en miljökonsekvensbedömning ska göras inte bara för arbetena på infrastrukturen, utan också för driften av flygplatsen?

2) Gäller skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning också för förnyande av miljötillståndet för flygplatsen, det vill säga i det fall då förnyandet inte åtföljs av en förändring eller utvidgning av verksamheten, liksom i det fall då en sådan förändring eller utvidgning planeras?

3) Ska skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning i samband med förnyande av ett miljötillstånd för en flygplats bedömas på annat sätt, om en sådan miljökonsekvensbedömning redan tidigare har gjorts, till exempel vid beviljandet av driftstillstånd, eller om flygplatsen redan var i drift när skyldigheten

att genomföra miljökonsekvensbedömningar infördes av gemenskapslagstiftaren eller den nationella lagstiftaren?”

### Prövning av tolkningsfrågorna

- 19 Besvarandet av tolkningsfrågorna, vilka ska prövas i ett sammanhang, förutsätter en prövning av om driften av en flygplats kan utgöra ett ”projekt” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337 och, om så är fallet, om ett sådant projekt ingår bland dem som anges i bilagorna I och II till det direktivet.
- 20 Som domstolen erinrat om i punkt 23 i dom av den 28 februari 2008 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, s. I-1197), framgår det av själva ordalydelsen i artikel 1.2 i direktiv 85/337 att ordet ”projekt” avser arbeten eller fysiska ingrepp.
- 21 Det anges dock uttryckligen i beslutet om hänskjutande att den åtgärd som är föremål för tvisten i målet vid den nationella domstolen endast avser förnyande av det befintliga tillståndet för driften av flygplatsen Bruxelles-National medan det inte är fråga om några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.
- 22 Vissa av klagandena i det nationella målet har dock gjort gällande att begreppet fysiskt ingrepp ska ges en vid tolkning så att det avser alla ingrepp i den naturliga omgivningen. De stödjer sig i detta avseende på punkterna 24 och 25 i dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging

(REG 2004, s. I-7405), där domstolen slog fast att en verksamhet som mekaniserat hjärtmusselfiske omfattas av begreppet "projekt" såsom detta har definierats i artikel 1.2 andra strecksatsen i direktiv 85/337.

- 23 Detta argument kan inte godtas. Som generaladvokaten anförde i punkt 22 i sitt förslag till avgörande, kunde verksamheten i det målet anses jämförbar med utvinning av mineraler, en verksamhet som uttryckligen avses i artikel 1.2 andra strecksatsen i direktiv 85/337, och som medför verkliga fysiska förändringar av havsbottenarna.
- 24 Härav följer att förnyandet av ett befintligt beslut avseende driften av en flygplats inte kan klassificeras som "projekt" i den mening som avses i artikel 1.2 andra strecksatsen i direktiv 85/337 när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.
- 25 Det ska tilläggas att artikel 2.1 i direktiv 85/337 i vilket fall som helst inte innebär ett krav på att varje projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för bedömning enligt detta direktiv, utan att detta krav endast gäller de projekt som anges i bilagorna I och II till detsamma (beslut av den 10 juli 2008 i mål C-156/07, Aeillo m.fl., REG 2008, s. I-5215, punkt 34).
- 26 Det ska i detta hänseende i likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkt 26 i sitt förslag till avgörande, påpekas att begreppet "anläggning" i punkt 7 a) i bilaga I till direktiv 85/337 inte på något sätt är tvetydigt och att det ska förstås enligt sin vanliga innebörd, det vill säga det avser utförande av tidigare ej befintliga anläggningar, eller fysiska ändringar av redan befintliga anläggningar.

- 27 Domstolen har visserligen i sin praxis gett begreppet ”anläggning” en vid tolkning, när den godtagit att arbeten avseende ombyggnad av en befintlig väg till sin omfattning och utformning kan motsvara anläggande av en ny väg (dom av den 25 juli 2008 i mål C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, REG 2008, s. I-6097, punkt 36). Likaså har den tolkat bestämmelserna i punkt 13 i bilaga II till direktiv 85/337, jämförda med bestämmelserna i punkt 7 i bilaga I till direktivet så, att dessa även avser sådana ändringsarbeten som utförs på en existerande flygplatsinfrastruktur utan förlängning av banlängden, om de på grund av sin art, betydelse och beskaffenhet kan anses utgöra en ändring av själva flygplatsen (domen i det ovannämnda målet *Abraham m.fl.*, punkt 40).
- 28 Vid läsningen av dessa domar framgår emellertid att det i båda målen rörde sig om fysiska arbeten, vilket det enligt den nationella domstolens uppgifter inte är fråga om i förevarande mål.
- 29 Som generaladvokaten har erinrat om i punkt 28 i sitt förslag till avgörande är det visserligen fast rättspraxis att tillämpningsområdet för direktiv 85/337 är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen *Abraham m.fl.*, punkt 32, och *Ecologistas en Acción-CODA*, punkt 28), men en teleologisk tolkning av detta direktiv får emellertid inte avvika från unionslagstiftarens uttryckliga vilja.
- 30 Av detta följer under alla förhållanden att förnyandet av ett befintligt tillstånd för driften av en flygplats inte kan kvalificeras som ”anläggning” i den mening som avses i punkt 7 a) i bilaga I i direktiv 85/337, när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.

- 31 Det ska dock påpekas att vissa av klagandena i det nationella målet inom ramen för förfarandet vid domstolen, i synnerhet under förhandlingen, har gjort gällande att ändringsarbeten har utförts avseende infrastrukturen på flygplatsen Bruxelles-National efter det att fristen för införlivande av direktiv 85/337 löpte ut, utan att det därvid gjorts någon miljökonsekvensbedömning.
- 32 Domstolen erinrar i detta sammanhang om domstolens fasta praxis enligt vilken ett sådant tillstånd som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilket inte formellt avser en verksamhet som omfattas av ett krav på miljökonsekvensbedömning i den mening som avses i bilagorna I och II i direktiv 85/337, likväl kan förutsätta att det görs en sådan bedömning om denna åtgärd utgör en etapp i ett förfarande som ska utmynna i ett tillstånd för driften av en verksamhet som kan utgöra ett projekt i den mening som avses i artikel 2.1 i nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Abraham m.fl., punkt 25).
- 33 Enligt samma rättspraxis gäller att när det dessutom i nationell rätt föreskrivs att tillståndsprocessen ska ske i flera etapper, ska bedömningen av miljöpåverkan i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets samtliga effekter på miljön (se dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells, REG 2004, s. I-723, punkt 53, och domen i det ovannämnda målet Abraham m.fl., punkt 26). Domstolen har i detta avseende även slagit fast att en nationell bestämmelse i vilken det föreskrivs att en bedömning av ett projekts inverkan på miljön endast kan göras i det inledande skedet av tillståndsförfarandet, men inte under en senare etapp av detta inte är förenlig med direktiv 85/337 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2006 i mål C-508/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-3969, punkterna 105 och 106).
- 34 Den nationella domstolen bör alltså i förevarande mål beakta att den mot bakgrund av den rättspraxis som nämns ovan i punkterna 27, 32 och 33 i förevarande dom, på grundval av tillämplig nationell lagstiftning har att avgöra huruvida ett sådant beslut som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan anses utgöra en etapp

i ett tillståndsförfarande i flera etapper vilket ska utmynna i en verksamhet som utgör ett projekt i den mening som avses i de relevanta bestämmelserna i direktiv 85/337.

- 35 För prövningen av de faktiska omständigheterna erinrar EU-domstolen den nationella domstolen om sitt konstaterande att sådana ändringsarbeten som utförs på en existerande flygplats infrastruktur utan förlängning av banlängden omfattas av bestämmelserna i punkt 13 i bilaga II till direktiv 85/337, jämförda med bestämmelserna i punkt 7 i bilaga I till detta, om de på grund av sin art, betydelse och beskaffenhet kan anses utgöra en ändring av själva flygplatsen (domen i det ovannämnda målet Abraham m.fl., punkt 49).
- 36 Domstolen erinrar slutligen den hänskjutande domstolen om att unionslagstiftningens syfte inte får kringgås genom en uppdelning av projekten och att underlåtenhet att ta hänsyn till den kumulativa effekten av projekt inte får leda till att samtliga projekt av en viss typ i praktiken undantas från skyldigheten att göra en bedömning av miljöpåverkan, trots att de sammantagna kan medföra en betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 85/337 (domen i det ovannämnda målet Abraham m.fl., punkt 27).
- 37 För det fall det skulle visa sig att de arbeten eller fysiska ingrepp vilka kan anses utgöra ett projekt i den mening som avses i detta direktiv har utförts på flygplatsen efter det att direktiv 85/337 trädde i kraft, utan att de föranlett någon miljökonsekvensbedömning under en etapp före tillståndsförfarandet, ankommer det på den nationella domstolen att i samband med etappen för meddelande av driftstillståndet beakta detta och att säkerställa den ändamålsenliga verkan av nämnda direktiv genom att tillse att en sådan bedömning genomförs åtminstone under detta skede av förfarandet.

38 De frågor som ställts av den nationella domstolen ska således besvaras enligt följande. Artikel 1.2 andra strecksatsen i direktiv 85/337 och punkt 7 i bilaga I till detta ska tolkas så, att

- förnyandet av ett befintligt beslut avseende driften av en flygplats kan inte klassificeras som "projekt" eller som "anläggning" i den mening som avses i dessa bestämmelser när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen,
  
- det ankommer dock på den nationella domstolen att på grundval av tillämplig nationell lagstiftning och i förekommande fall med beaktande av den kumulativa effekten av flera arbeten eller ingrepp som genomförts efter det att nämnda direktiv trädde i kraft, avgöra huruvida detta tillstånd ingår i ett tillståndsförfarande i flera etapper vilket ska utmynna i verksamhet som utgör ett projekt i den mening som avses i punkt 13 första strecksatsen i bilaga II jämförd med punkt 7 i bilaga I till direktivet. Har det inte skett någon miljökonsekvensbedömning av sådana arbeten eller ingrepp under etappen före tillståndprocessen, ska den nationella domstolen säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan genom att tillse att en sådan bedömning genomförs åtminstone på stadiet för meddelandet av drifttillstånd.

## Rättegångskostnader

39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.



Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

**Artikel 1.2 andra strecksatsen i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997, och punkt 7 i bilaga I till förstnämnda direktiv ska tolkas så, att**

- förnyandet av ett befintligt beslut avseende driften av en flygplats kan inte klassificeras som ”projekt” eller som ”anläggning” i den mening som avses i dessa bestämmelser när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen,
  
- det ankommer dock på den nationella domstolen att på grundval av tillämplig nationell lagstiftning och i förekommande fall med beaktande av den kumulativa effekten av flera arbeten eller ingrepp som genomförts efter det att nämnda direktiv trädde i kraft, avgöra huruvida detta tillstånd ingår i ett tillståndsförfarande i flera etapper vilket ska utmynna i verksamhet som utgör ett projekt i den mening som avses i punkt 13 första strecksatsen i bilaga II jämförd med punkt 7 i bilaga I till direktivet. Har det inte skett någon miljökonsekvensbedömning av sådana arbeten eller ingrepp under etappen före tillståndprocessen, ska den nationella domstolen säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan genom att tillse att en sådan bedömning genomförs åtminstone på stadiet för meddelandet av driftstillstånd.

Underskrifter