SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 17. November 2010[1]

1. Eines der besonders heiklen Themen im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung ist bekanntermaßen die Auslegung der in den Anhängen der einschlägigen Richtlinie enthaltenen Liste der Tätigkeiten, die dem entsprechenden Prüfverfahren unterzogen werden können oder müssen. Im vorliegenden Fall, der den Flughafen Brüssel betrifft, wird der Gerichtshof auf den Begriff „Bau" eines Flugplatzes eingehen müssen. Insbesondere ist zu klären, ob auch der Betrieb bereits bestehender Flughafeneinrichtungen ohne materielle Veränderung derselben darunter subsumiert werden kann.

I — Rechtlicher Rahmen

2. Die Umweltverträglichkeitsprüfung wird durch die Richtlinie 85/337/EWG[2] geregelt (im Folgenden auch: Richtlinie). Auf den Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache ist die durch die Richtlinie 97/11/EG geänderte Fassung dieser Richtlinie anwendbar[3].

3. Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie enthält folgende Begriffsbestimmungen:

„…

Projekt:

— die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen,

— sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen;

…

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

3 — Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 73, S. 5).

Genehmigung:

Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält;

…“

4. Die Anhänge I und II der Richtlinie enthalten detaillierte Listen verschiedener Arten von Projekten. Art. 4 der Richtlinie sieht vor, dass Projekte des Anhangs I in der Regel stets einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Bei Projekten, die unter den Anhang II fallen, bestimmen hingegen die Mitgliedstaaten anhand von Einzelfalluntersuchungen oder anhand von Schwellenwerten bzw. Kriterien, welche Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen.

5. Anhang I, der die Liste der Projekte enthält, für die stets eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, nennt in Nr. 7 Buchst. a den „Bau von … Flugplätzen mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2 100 m und mehr“ [4].

4 — In einer Fußnote [zum Anhang der Richtlinie] wird darauf hingewiesen, dass Flugplätze im Sinne der Richtlinie „Flugplätze gemäß den Begriffsbestimmungen des Abkommens von Chicago von 1944 zur Errichtung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation [sind]“. Im vorliegenden Fall ist jedoch zwischen den Verfahrensbeteiligten unstreitig, dass der Flughafen Brüssel unter diese Definition von „Flugplätzen“ fällt.

6. Anhang II, der die Projekte betrifft, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung möglich, aber nicht unbedingt zwingend ist, umfasst in Nr. 10 Buchst. d den „Bau von Flugplätzen (nicht durch Anhang I erfasste Projekte)“ und in Nr. 13 die „Änderung oder Erweiterung von bereits genehmigten, durchgeführten oder in der Durchführungsphase befindlichen Projekten des Anhangs I oder II, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können“.

II — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

7. Der beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtsstreit betrifft den Flughafen Brüssel. Dabei handelt es sich um einen Flughafen mit drei Start- und Landebahnen, der sich zur Gänze in der Region Flandern (Vlaamse Gewest) befindet.

8. Nach den derzeit in der Region Flandern geltenden Rechtsvorschriften ist für den Betrieb eines Flughafens wie des hier in Frage stehenden eine „Umweltgenehmigung“ (milieuvergunning) erforderlich. Dabei handelt es sich um eine auf höchstens 20 Jahre befristete behördliche Genehmigung, die seit 1999 für Flughäfen vorgeschrieben ist. Das Unionsrecht sieht eine derartige Genehmigung nicht vor, und es handelt sich daher um ein von Belgien autonom eingeführtes Umweltschutzinstrument.

9. Im vorliegenden Fall sind also zwei unterschiedliche Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen, die dem Umweltschutz dienen: die *Umweltgenehmigung*, die nur im nationalen Recht vorgesehen ist, und die *Umweltverträglichkeitsprüfung*, die im Unionsrecht und folglich auch im nationalen Recht, das die Richtlinie umgesetzt hat, vorgesehen ist.

10. Für den Flughafen Brüssel, der bereits seit mehreren Jahrzehnten besteht, wurde im Jahr 2000 eine erste Umweltgenehmigung für die Dauer von fünf Jahren erteilt. Im Jahr 2004 wurde diese Genehmigung *ohne Veränderung der Voraussetzungen für den Betrieb* für einen Zeitraum von 20 Jahren verlängert. Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht und in der mündlichen Verhandlung bestätigt wurde, war im Zuge des Verwaltungsverfahrens die Möglichkeit in Erwägung gezogen worden, einige Veränderungen der Flughafenstruktur vorzunehmen. [5] Diese Möglichkeit wurde jedoch von den nationalen Behörden ausgeschlossen, die daher die Genehmigung verlängert haben, ohne die Voraussetzungen für den Betrieb des Flughafens zu verändern.

5 — Insbesondere hat die Betreiberin des Flughafens, die Bruxelles Airport Company, in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass ihr in einer ersten Phase des Verfahrens der Bau einer Rollbahn und die Ausstattung der bereits bestehenden Bahnen mit Instrumenten-Landesystemen (ILS) vorgeschrieben worden seien. Sowohl von der einen als auch von der anderen Maßnahme sei jedoch vor dem Erlass des endgültigen Bescheids abgesehen worden. Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, hatte die Betreibergesellschaft ihrerseits eine Erweiterung der Flughafenfläche beantragt. Dieser Antrag wurde jedoch ebenfalls abgelehnt. Nach Ansicht der nationalen Behörden war daher keine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich.

Der Bescheid über die Verlängerung der Genehmigung ist der vor dem nationalen Gericht angefochtene Rechtsakt.

11. Die zahlreichen Kläger in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren haben als Hauptargument vorgebracht, dass die Verlängerung der Umweltgenehmigung mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der Richtlinie hätte einhergehen müssen. Unter diesen Umständen hat das nationale Gericht beschlossen, das bei ihm anhängige Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist, wenn für Arbeiten an der Infrastruktur eines Flugplatzes mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2 100 m und mehr einerseits und für den Betrieb dieses Flugplatzes andererseits unterschiedliche Genehmigungen vorgeschrieben sind und die Genehmigung im letzteren Fall — die Umweltgenehmigung — nur für einen bestimmten Zeitraum erteilt wird, der Begriff „Bau" im Sinne von Nr. 7 Buchst. a des Anhangs der Richtlinie 85/337/EWG in der durch die Richtlinie 97/11/EG geänderten Fassung dahin auszulegen, dass nicht nur für die Vornahme von Infrastrukturarbeiten eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, sondern auch für den Betrieb des Flugplatzes?

2. Gilt diese Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch für die Verlängerung der Umweltgenehmigung für den Flugplatz, etwa in dem Fall, dass die Verlängerung nicht mit einer Veränderung oder

Erweiterung des Betriebs einhergeht, ebenso wie in dem Fall, dass eine solche Veränderung oder Erweiterung angestrebt wird?

3. Ist die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Verlängerung einer Umweltgenehmigung für einen Flugplatz anders zu beurteilen, wenn eine solche Umweltverträglichkeitsprüfung bereits zu einem früheren Zeitpunkt, etwa aus Anlass der Erteilung einer Betriebsgenehmigung, durchgeführt oder der Flugplatz zum Zeitpunkt der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht durch den Gemeinschafts- oder innerstaatlichen Gesetzgeber bereits betrieben wurde?

12. Die Vorlageentscheidung ist am 21. Juli 2009 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Die mündliche Verhandlung hat am 6. Oktober 2010 stattgefunden.

III — Untersuchung

A — *Vorbemerkungen*

13. Obwohl das vorlegende Gericht die Vorlagefragen nicht in dieser Weise gestellt hat, zeigt sich bei ihrer Lektüre eindeutig, dass die zweite und die dritte Vorlagefrage von der Antwort auf die erste abhängen.

14. Wie bereits erwähnt, wird der Gerichtshof mit der ersten Frage um die Klärung der Frage ersucht, ob der Begriff „Bau“ von Flugplätzen auch den einfachen Betrieb des Flugplatzes selbst erfasst. Wenn die erste Frage bejaht wird und somit in einem Fall wie dem vorliegenden die vom belgischen Recht für den Betrieb des Flughafens vorgesehene Umweltgenehmigung zwangsläufig mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der Richtlinie einhergehen muss, wird mit der zweiten und der dritten Frage danach gefragt, ob folgende Umstände von Bedeutung sein können:

a) Der Antrag auf Erteilung einer Umweltgenehmigung betrifft nur eine Verlängerung derselben, ohne eine Veränderung der Voraussetzungen für den Betrieb (zweite Frage);

b) eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist bereits aus Anlass eines früheren Antrags auf Erteilung einer Umweltgenehmigung durchgeführt worden (dritte Frage, erster Teil);

c) der Flugplatz ist bereits vor dem Inkrafttreten der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Betrieb gewesen (dritte Frage, zweiter Teil).

15. Falls die erste Vorlagefrage verneint wird, d. h., falls der einfache Betrieb eines Flugplatzes nicht unter den in Anhang I der Richtlinie

vorgesehenen Begriff „Bau“ fallen kann, brauchen die zweite und die dritte Frage nicht beantwortet zu werden.

B — *Zur ersten Vorlagefrage*

1. Die Standpunkte der Verfahrensbeteiligten

16. Die Kläger tragen — wie bereits erwähnt — als Hauptargument für die Aufhebung der vor dem vorlegenden Gericht angefochtenen Genehmigung vor, dass der Erteilung der Umweltgenehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte vorausgehen müssen. Dazu haben sie sowohl vor dem nationalen Gericht als auch vor dem Gerichtshof mit besonderem Nachdruck auf die auch in ständiger Rechtsprechung bestätigte Notwendigkeit verwiesen, die Richtlinie zur vollständigen Verwirklichung der vom Gesetzgeber verfolgten Umweltschutzziele weit auszulegen. Eine solche weite, teleologisch orientierte Auslegung erlaube es, eine Genehmigung, die an und für sich nur den Betrieb eines Flugplatzes betreffe, als Genehmigung des „Baus“ eines Flugplatzes zu behandeln.

17. In diesem Zusammenhang beziehen sich die Kläger auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur die Auswirkungen der konkreten Tätigkeit, die Gegenstand der Genehmigung ist, auf die Umwelt, sondern auch die Auswirkungen auf die Umwelt, die mittelbar von dieser Tätigkeit ausgehen können, umfassen muss.

18. Die gegnerische Partei im Ausgangsverfahren, insoweit unterstützt durch die österreichische und die italienische Regierung sowie weitgehend durch die Kommission, beharrt ihrerseits darauf, dass der „Bau“ von Flugplätzen die Errichtung von baulichen Anlagen im physischen Sinne bedeute und daher der einfache „Betrieb“ der Flughafeneinrichtungen nicht darunter fallen könne.

2. Würdigung

a) Zur Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist

19. Im Allgemeinen ist für die Feststellung, ob eine bestimmte Tätigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der Richtlinie unterzogen werden muss, eine zweistufige Prüfung erforderlich. Erstens ist zu prüfen, ob die fragliche Tätigkeit ein „Projekt“ im Sinne

von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie darstellt. Falls dies zu bejahen ist, ist sodann festzustellen, ob diese Tätigkeit unter die Tätigkeiten fällt, die in den Anhängen I und II der Richtlinie aufgeführt sind. Die Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung betrifft nämlich nur die ausdrücklich genannten Tätigkeiten, die abschließend aufgezählt sind [6].

i) Zum „Projekt"-Charakter der genehmigten Tätigkeit

20. Im vorliegenden Fall ist — wie bereits erwähnt — die Tätigkeit, die Gegenstand der Genehmigung durch die nationalen Behörden ist, nur der *Betrieb* des Flughafens Brüssel, ohne die Durchführung eines materiellen Eingriffs zur Veränderung der bestehenden Flughafenstruktur.

21. Meiner Ansicht nach ist diese Tätigkeit kein „Projekt" im Sinne der Richtlinie. Der Begriff „Projekt" — wie in Art. 1 definiert — setzt nämlich die Durchführung von Tätigkeiten voraus, *die den materiellen Zustand eines bestimmten Ortes verändern*. Dies geht auch klar aus der Rechtsprechung hervor, wonach „das Wort ‚Projekt' *…[sich] auf materielle Arbeiten oder Eingriffe [bezieht]*" [7].

22. Einige Verfahrensbeteiligte haben auf das Urteil in der Rechtssache C-127/02 („Waddenzee") als Präzedenzfall verwiesen, der ein weiteres Verständnis von „Projekt" zulasse [8]. In dem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass die mechanische Muschelfischerei ein „Projekt" im Sinne der Richtlinie sei. Obwohl dieses Urteil auf den ersten Blick die Ansicht der Kläger des Ausgangsverfahrens zu untermauern scheint, ändert es nichts an meinen Ausführungen im vorherigen Absatz. In der Rechtssache Waddenzee, die im Übrigen nicht die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern die sogenannte „Habitatrichtlinie" betraf [9], war es nämlich zwischen den Verfahrensbeteiligten unstreitig, dass die mechanische Muschelfischerei als „Projekt" im Sinne der Richtlinie 85/337 angesehen werden kann, und zwar — soweit ersichtlich — aufgrund der Einwirkungen dieser Tätigkeit auf den Meeresboden, die mit dem „Abbau von Bodenschätzen" vergleichbar ist, der in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie ausdrücklich erwähnt ist [10]. Diese mechanische Fischerei führte darüber hinaus zu regelrechten materiellen Veränderungen der Umwelt, da sie durch das Abschaben mehrerer

6 — Beschluss vom 10. Juli 2008, Aiello u. a. (C-156/07, Slg. 2008, I-5215, Randnr. 34).

7 — Urteil vom 28. Februar 2008, Abraham u. a. (C-2/07, Slg. 2008, I-1197, Randnr. 23). Hervorhebung nur hier.

8 — Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Randnrn. 24 und 25).

9 — Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7).

10 — Vgl. hierzu Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 29. Januar 2004 in der Rechtssache C-127/02 (oben in Fn. 8 angeführt, Nr. 31).

Zentimeter des Meeresgrundes durchgeführt wurde [11].

23. Wie oben ausgeführt, ist dagegen im vorliegenden Fall, in dem die Genehmigung zu keiner Veränderung des materiellen Zustands des Flughafens Brüssel oder seiner Umgebung führt, keine vergleichbare Situation gegeben [12].

24. Demnach könnte die erste Vorlagefrage bereits hier verneint werden, da die Verlängerung der Umweltgenehmigung für den Betrieb des Flughafens Brüssel keine Merkmale aufweist, die es erlaubten, ihn als „Projekt" im Sinne der Richtlinie anzusehen. Der Vollständigkeit halber sowie für den Fall, dass der Gerichtshof diesen ersten Teil meiner Ausführungen nicht teilen sollte, werde ich nun jedoch noch prüfen, ob der Betrieb des Flughafens unter die in den Anhängen der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten eingeordnet werden könnte.

ii) Zur Möglichkeit der Subsumtion der genehmigten Tätigkeit unter eine der in den Anhängen der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten

25. Auch wenn man gegen jede Vernunft davon ausginge, dass der Betrieb des Flughafens Brüssel als „Projekt" im Sinne der Richtlinie angesehen werden könnte, so liegt meiner Ansicht nach auf der Hand, dass er nicht unter den Begriff „Bau" von Flugplätzen im Sinne des Anhangs I der Richtlinie subsumiert werden kann [13].

26. Zum einen ist die von der Richtlinie verwendete Terminologie nämlich unmissverständlich, und auch ein Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen [14] zeigt eindeutig, dass der Gesetzgeber in Anhang I Nr. 7 Buchst. a auf „Bau" im üblichen Sinne Bezug nehmen wollte. Es handelt sich also um die Errichtung von vorher nicht bestehenden Bauwerken oder die Veränderung, im materiellen Sinne, von bereits bestehenden Werken.

27. Zum anderen ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Auslegung dieser Vorschrift durch den Gerichtshof in dieselbe Richtung geht. Der Gerichtshof hat zwar tatsächlich dem Begriff „Bau" eines Flugplatzes eine weite Bedeutung beigelegt. Konkret hat er damit aber nur feststellen wollen, dass dieser Begriff über die Arbeiten an den

11 — Ebd., Nr. 10.

12 — Im Übrigen wurden — wie weiter oben erwähnt — nicht einmal die *Voraussetzungen des Betriebs* des Flughafens verändert, da die Umweltgenehmigung ohne irgendeine Veränderung verlängert wurde.

13 — In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich nicht auf die Möglichkeit einer Einordnung des Betriebs des Flughafens in Anhang II eingehen: Dieser Fall wurde nämlich vom vorlegenden Gericht in seiner Vorlageentscheidung ausdrücklich ausgeschlossen (Nr. 6.11). Im Übrigen findet sich die einzige Kategorie des Anhangs II, die hier von Bedeutung sein könnte, in Nr. 13, die sich u. a. auf „Änderung oder Erweiterung von … Projekten des Anhangs I" bezieht: Das heißt aber, da es hier nicht um eine „Änderung" oder „Erweiterung" des Flughafens in struktureller Hinsicht geht, dass sich erneut das Problem der Definition des „Baus" von Flugplätzen in Anhang I stellt.

14 — Vgl. etwa die Verwendung des französischen Begriffs „construction", des englischen Begriffs „construction", des deutschen Begriffs „Bau" usw.

Start- und Landebahnen des Flughafens hinaus auch „alle Arbeiten [umfasst], die Gebäude, Anlagen oder Ausrüstung eines Flugplatzes betreffen“ [15]. Dies zeigt also, dass auch in der Rechtsprechung die Vorstellung fest verankert ist, dass „Bau“ tatsächlich nichts anderes als „Bau“ bedeuten kann. In einem anderen Urteil zu den Buchst. b und c der Nr. 7 des Anhangs I der Richtlinie, in denen auch der Begriff „Bau“ verwendet wird, hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieser auch ein einfaches „Projekt zur Erneuerung“ (sofern diese wesentlich ist) umfassen kann, hat jedoch zugleich an der Vorstellung festgehalten, dass die Tätigkeit, auf die der Begriff verweist, zwingend materieller Natur ist [16].

28. Würde man den bloßen Betrieb eines Flughafens auch unter den Begriff „Bau“ fallen lassen, würde man den Wortlaut der Richtlinie außer Acht lassen, wie er im Übrigen bisher auch stets vom Gerichtshof verstanden worden ist. Obwohl nach ständiger Rechtsprechung die Richtlinie 85/337 eine weite Tragweite hat [17], darf eine teleologische Auslegung derselben den klar zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers nicht verfälschen.

29. Eine letzte Bemerkung scheint mir hier insbesondere zu den Verweisen der Kläger des Ausgangsverfahrens auf Urteile des Gerichtshofs erforderlich zu sein, in denen festgestellt wurde, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen der vorzunehmenden Tätigkeiten auf die Umwelt, sondern auch die mittelbaren Auswirkungen berücksichtigen müsse. So hat sich etwa im Fall von Arbeiten zum zweigleisigen Ausbau einer Eisenbahnstrecke die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur auf die Auswirkungen der Errichtung der baulichen Anlagen zu beschränken, sondern muss auch die langfristigen Auswirkungen, die die Zunahme des Eisenbahnverkehrs auf die Umwelt haben kann, einbeziehen [18]. Aus der Sicht der Kläger des Ausgangsverfahrens hat, da die Verlängerung der Betriebsgenehmigung eines Flughafens erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben könne, auch einer solchen Genehmigung stets eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorauszugehen.

30. Meiner Ansicht nach ist klar, dass die Auffassung der Kläger, abgesehen von der bereits dargestellten Unvereinbarkeit mit dem Wortlaut der Richtlinie, auch in der Sache falsch ist, denn sie vermengt zwei unterschiedliche Ebenen, die des *Gegenstands der Umweltverträglichkeitsprüfung* einerseits und

15 — Urteil Abraham u. a. (oben in Fn. 7 angeführt, Randnr. 36).

16 — Urteil vom 25. Juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Slg. 2008, I-6097, Randnr. 36).

17 — Vgl. etwa Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a. (C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 31), vom 16. September 1999, WWF u. a. (C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 40), und Ecologistas en Acción-CODA (oben in Fn. 16 angeführt, Randnr. 28).

18 — Urteil vom 16. September 2004, Kommission/Spanien (C-227/01, Slg. 2004, I-8253, Randnr. 49). Vgl. ebenso die Urteile Abraham u. a. (oben in Fn. 7 angeführt, Randnr. 45), und Ecologistas en Acción-CODA (oben in Fn. 16 angeführt, Randnrn. 39 bis 42).

die der *Voraussetzungen, unter denen die Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist,* andererseits. Das heißt, es ist klar, dass ein *Bau* oder eine *wesentliche Veränderung* eines Flugplatzes die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auslösen wird und dabei nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen der Errichtung der baulichen Anlagen, sondern auch die mittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt, die sich aus dem späteren Flughafenbetrieb ergeben können, einer Prüfung unterzogen werden müssen. Wenn jedoch — wie im vorliegenden Fall — die Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung fehlt, weil keine materielle Bautätigkeit oder Veränderung der Flughafenstruktur erfolgt, kann sich die Frage nach der Tragweite der Umweltverträglichkeitsprüfung — da gegenstandslos — gar nicht stellen.

b) Zur Rechtsprechung über die „etappenweisen" Genehmigungen

31. Eine besondere Frage, die der Erörterung bedarf und insbesondere in den schriftlichen Erklärungen der Kommission aufgeworfen wurde, betrifft die Anwendbarkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den „etappenweisen" Genehmigungen auf den vorliegenden Fall. Nach dieser Rechtsprechung kann auch ein Genehmigungsbescheid, der nicht unmittelbar eine Tätigkeit betrifft, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der Anhänge der Richtlinie unterliegt, eine Umweltverträglichkeitsprüfung voraussetzen, wenn er eine „Stufe" eines „Genehmigungsverfahrens" darstellt [19]. Im Gegenteil: Sieht ein nationales Recht ein mehrstufiges Genehmigungsverfahren vor, in dem zunächst eine Grundsatzentscheidung ergeht und sodann eine Durchführungsentscheidung getroffen wird, so muss in aller Regel gerade die Grundsatzentscheidung mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung einhergehen, auch wenn die Durchführungsentscheidung der Rechtsakt ist, der die Durchführung der Tätigkeiten genehmigt, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können [20].

32. Es gibt keine Gründe, diese Rechtsprechung des Gerichtshofs in Frage zu stellen, und es steht somit fest, dass das vorlegende Gericht anhand der Prüfung des im nationalen Recht vorgesehenen Genehmigungsverfahrens feststellen muss, ob die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Rechtsprechung vorliegen.

33. Es erscheint mir jedoch wesentlich, auf einen wichtigen Aspekt hinzuweisen, der gegen die Anwendbarkeit dieser Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall sprechen könnte. Ich beziehe mich auf den Umstand,

19 — Urteil Abraham u. a. (oben in Fn. 7 angeführt, Randnrn. 25 und 26). Dieses Urteil zieht insoweit die logischen Schlussfolgerungen aus einer Reihe früherer Urteile des Gerichtshofs, insbesondere der Urteile vom 18. Juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Slg. 1998, I-3923, Randnr. 20), und vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, Slg. 2004, I-723, Randnr. 52).

20 — Urteil Wells (oben in Fn. 19 angeführt, Randnr. 52). Eine nationale Bestimmung, die die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung *stets nur* auf der Stufe der ursprünglichen Grundsatzentscheidung und nie auf der Stufe der späteren Durchführungsentscheidung vorsehen würde, wäre jedoch nicht mit dem Unionsrecht vereinbar (vgl. Urteil vom 4. Mai 2006, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-508/03, Slg. 2006, I-3969, Randnrn. 104 und 105).

dass der Gerichtshof die Prüfung, ob eine nach nationalem Recht erteilte Genehmigung als eine Etappe eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens angesehen werden kann, stets im Kontext eines Verfahrens vorgenommen hat, *das letztlich auf die Durchführung von Tätigkeiten abzielte, die sowohl unter den Begriff Projekt als auch unter eine der in den Anhängen der Richtlinie aufgeführten Kategorien fielen.*

34. Mit anderen Worten, die Genehmigung, die mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung einhergehen muss, ist nicht irgendeine Genehmigung, sondern eine Genehmigung im Rahmen eines Verfahrens, *an dessen Ende eine Tätigkeit steht, die die Richtlinie der Verpflichtung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt*. Der Sinn der Richtlinie würde vollkommen verfälscht werden, wenn die Anwendung der Rechtsprechung zu den mehrstufigen Genehmigungen im Ergebnis dazu führen würde, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt würde, ohne dass die materiellen Voraussetzungen hierfür gegeben sind, d. h. ohne dass ein Projekt vorliegt, für das nach der Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

35. Diese Rechtsprechung zielt nämlich in erster Linie darauf ab, zu verhindern, dass die Verschiedenartigkeit der nationalen Genehmigungsverfahren zu regelrechten Lücken in der Anwendung der Richtlinie führen kann. Dies könnte der Fall sein, wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung a) auf einer Stufe stattfindet, auf der sie keinen Sinn mehr hat, da die Entscheidung zur Errichtung der baulichen Anlage tatsächlich bereits früher getroffen worden ist; b) sogar durch das Argument verhindert wird, dass eine bestimmte Genehmigung für ein unter die Richtlinie fallendes Projekt tatsächlich nur ein Vollzugsakt einer früheren Entscheidung sei, die zu einem Zeitpunkt ergangen sei, als die Richtlinie noch nicht anwendbar gewesen sei. [21] Aus diesen Gründen, kann es bei mehrstufigen Genehmigungsverfahren notwendig sein, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung etwa bereits in der Projektplanungsphase vorgenommen wird, auch wenn die eigentliche Genehmigung erst zu einem späteren Zeitpunkt zu erlassen ist.

36. Die Rechtsprechung zu den mehrstufigen Genehmigungen liegt somit auf der Linie der Urteile, mit denen der Gerichtshof eine Umgehung oder jedenfalls eine Aushöhlung der Richtlinie verhindern wollte. Weitere typische Beispiele für eine Rechtsprechung, die in dieselbe Richtung geht, sind die Urteile über die künstliche Aufsplitterung von Projekten, um nicht die durch die Richtlinie oder das nationale Recht festgesetzten Schwellenwerte zu erreichen [22], sowie die Urteile, die die beschränkte Tragweite des den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Projekte in Anhang II der

21 — Dieser Sachverhalt lag dem Urteil Wells (oben in Fn. 19 angeführt) zugrunde.

22 — Vgl. etwa Urteil vom 21. September 1999, Kommission/Irland (C-392/96, Slg. 1999, I-5901, Randnr. 76).

Richtlinie zuerkannten Ermessensspielraums geklärt haben [23].

37. Im vorliegenden Fall führte die für den Betrieb des Flughafens Brüssel erteilte Umweltgenehmigung jedoch wie bereits erwähnt zu keiner materiellen Veränderung des Flughafens selbst *und bildet auch keine Stufe eines Verfahrens, das zu einer derartigen Veränderung führen könnte.* Der Flughafen Brüssel besteht seit mehreren Jahrzehnten und bestand schon vor der Einführung der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung und der nationalen Vorschriften über die Umweltgenehmigung. Soweit ersichtlich existiert somit kein „Projekt", für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der Richtlinie durchgeführt werden müsste.

38. Die Rechtsprechung zu den mehrstufigen Genehmigungen ist daher meiner Ansicht nach im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die Erteilung der in Rede stehenden Umweltgenehmigung nicht mit einem gegenwärtigen, zukünftigen oder früheren Projekt, das zu den in der Richtlinie aufgeführten gehört, verbunden ist.

39. Demzufolge schlage ich dem Gerichtshof nach der Untersuchung der ersten Vorlagefrage vor, diese dahin zu beantworten, dass unter Umständen wie denen des vorliegenden Falls eine Genehmigung für den Betrieb eines Flughafens, die mit keiner materiellen Veränderung der Flughafenstruktur einhergeht, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung fällt.

C — *Zur zweiten und zur dritten Vorlagefrage*

40. Da die erste Vorlagefrage erstens wegen des Fehlens eines „Projekts" im Sinne der Richtlinie und zweitens wegen der Unmöglichkeit, den bloßen „Betrieb" unter den Begriff „Bau" eines Flugplatzes zu subsumieren, zu verneinen ist, brauchen die zweite und

23 — Bekanntlich sieht die Richtlinie für die Projekte des Anhangs II vor, dass die Mitgliedstaaten anhand von Einzelfalluntersuchungen oder anhand von Schwellenwerten bzw. Kriterien bestimmen müssen, in welchen Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Der Gerichtshof hat jedoch in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass ein Mitgliedstaat nicht Schwellenwerte festlegen kann, die nur auf die Größe der Projekte Bezug nehmen, ohne etwa deren Natur und/oder Standort zu berücksichtigen, vgl. Urteil Kommission/Irland (oben in Fn. 22 angeführt, Randnrn. 65 bis 67). Darüber hinaus dürfen diese Schwellenwerte nicht zur Folge haben, dass ganze Klassen von Projekten der Umweltverträglichkeitsprüfung entzogen werden, vgl. Urteil WWF u. a. (oben in Fn. 17 angeführt, Randnr. 37).

die dritte Vorlagefrage meiner Ansicht nach nicht beantwortet zu werden.

41. Diese beiden Fragen sind nämlich — wie bereits ausgeführt — irrelevant, wenn man die Prämisse bejaht, dass der bloße Betrieb eines Flughafens, mit der keine Veränderung des materiellen Zustands desselben einhergeht, keinen „Bau" eines Flugplatzes im Sinne der Nr. 7 des Anhangs I der Richtlinie darstellt.

42. Sollte die erste Frage jedoch zu bejahen sein, könnte die Antwort auf die beiden anderen Fragen leicht der Rechtsprechung des Gerichtshofs entnommen werden.

43. Insbesondere steht der Umstand, dass eine Tätigkeit, die ein Projekt im Sinne der Richtlinie darstellt, immer wieder in regelmäßigen Abständen genehmigt werden muss, im Allgemeinen der Verpflichtung nicht entgegen, die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung für die entsprechende Tätigkeit bei jeder Verlängerung der Genehmigung durchzuführen [24].

44. Würde man außerdem zustimmen, dass der „Betrieb" eines Flughafens ein „Bau" im Sinne der Richtlinie ist, wäre der Umstand, dass der Flughafen vor der Anwendbarkeit der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Betrieb war, irrelevant. Entscheidend wäre nämlich, dass die Verlängerung der Genehmigung der Tätigkeit, für die die Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Tätigkeit, die in diesem Fall der Betrieb des Flughafens wäre), nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der einschlägigen Vorschriften erfolgt. [25] Wenn man hingegen — wie weiter oben vorgeschlagen — die Richtlinie so auslegt, dass nur Tätigkeiten zur Veränderung des materiellen Zustands als „Bau" eines Flugplatzes eingestuft werden können, entfällt, wenn die Flughafenstruktur bereits vor dem Inkrafttreten der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung bestand, automatisch die Pflicht zu einer solchen Prüfung. Dies natürlich nur, solange die Flughafenstruktur nicht selbst baulichen Maßnahmen und/oder Veränderungen irgendwelcher Art unterzogen wird. [26]

24 — Vgl. entsprechend Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (oben in Fn. 8 angeführt, Randnr. 28).

25 — Vgl. Urteile vom 11. August 1995, Kommission/Deutschland (C-431/92, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 32), und Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (oben in Fn. 19 angeführt, Randnr. 27).

26 — Zur ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs über die zeitliche Begrenzung der Anwendung der Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung vgl. etwa die Urteile vom 9. August 1994, Bund Naturschutz in Bayern u. a. (C-396/92, Slg. 1994, I-3717), und Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (oben in Fn. 19 angeführt, Randnr. 23). Im Übrigen soll der Flughafen Brüssel nach den Angaben in der Verhandlung bereits anlässlich früherer Veränderungen seiner Struktur einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sein.

IV — Ergebnis

45. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Raad van State wie folgt zu antworten:

Eine Genehmigung für den Betrieb eines Flughafens, die mit keiner materiellen Veränderung der Flughafenstruktur einhergeht, fällt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.