FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. MENGOZZI fremsat den 17. november 2010[1]

1. Et af de mest komplekse problemer med hensyn til vurderingen af indvirkningen på miljøet er som bekendt problemet vedrørende fortolkning af listen over de aktiviteter, som kan eller skal være omfattet af den procedure, der fører til denne vurdering. Listen er angivet i bilagene til direktivet, som regulerer emnet. I den foreliggende sag, som vedrører lufthavnen i Bruxelles, skal Domstolen træffe afgørelse vedrørende begrebet »nyanlæg« af en lufthavn. I det konkrete tilfælde skal det afklares, om driften af et eksisterende lufthavnsanlæg uden nogen form for fysisk ændring af dette kan henføres under dette begreb.

I — Retsforskrifter

2. Vurderingen af indvirkningen på miljøet reguleres af direktiv 85/337/EØF[2] (herefter »direktivet«). Især finder direktivet i den affattelse, som er resultatet af de ændringer, der blev gennemført ved direktiv 97/11/EF[3], anvendelse på de faktiske omstændigheder i denne sag.

3. Direktivets artikel 1, stk. 2, fastlægger følgende definitioner:

»[…]

Projekt:

— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

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

[…]

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

3 — Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 73, s. 5).

Tilladelse:

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

[…]«

4. Bilag I og II til direktivet indeholder detaljerede lister over de forskellige typer projekter. Artikel 4 i direktivet fastsætter, at generelt skal de i bilag I anførte projekter altid undergives en vurdering af indvirkningen på miljøet (herefter »VVM«). For så vidt angår de i bilag II anførte projekter, er det derimod medlemsstaterne, der ved at undersøge konkrete projekter eller ved at fastsætte tærskler og/eller kriterier fastlægger, hvilke projekter der skal undergives en VVM.

5. Bilag I indeholder listen over projekterne med krav om VVM og angiver i nr. 7, litra a), »nyanlæg af […] lufthavne med en start- og landingsbane på mindst 2 100 m« [4].

6. Bilag II vedrører projekter med mulighed for — men ikke nødvendigvis med pligt til — VVM og omfatter i nr. 10, litra d), »anlæg af flyvepladser (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)« og i nr. 13 »ændringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet«.

II — Faktiske omstændigheder, national retssag og præjudicielle spørgsmål

7. Tvisten, der verserer for den forelæggende ret, vedrører lufthavnen i Bruxelles. Der er tale om en lufthavn med tre start- og landingsbaner, som helt befinder sig på regionen Flanderns område (Vlaamse Gewest).

8. I henhold til den gældende lovgivning i regionen Flandern kræver driften af en lufthavn som denne en »miljøgodkendelse« (milieuvergunning). Der er tale om en administrativ godkendelse, som er gyldig i højst 20 år. En sådan godkendelse har været obligatorisk for lufthavne siden 1999. Denne godkendelse er ikke fastlagt i EU-retten og er dermed et krav om miljøbeskyttelse, som er blevet indført selvstændigt af Belgien.

4 — I en fodnote til teksten præciseres, at begrebet »lufthavn« i direktivets forstand »svarer til definitionen i Chicago-overenskomsten af 1944 om oprettelse af Organisationen for International Civil Luftfart«. I den verserende sag bestrider ingen af parterne, at lufthavnen i Bruxelles er omfattet af denne definition af »lufthavn«.

9. Den konkrete sag omhandler med andre ord to forskellige godkendelsesprocedurer, der har til formål at beskytte miljøet: *miljøgodkendelsen*, som udelukkende er fastlagt i den nationale lovgivning, og *VVM'en*, som er fastlagt i EU-retten og dermed også i den nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet.

10. Lufthavnen i Bruxelles, der har eksisteret i adskillige årtier, blev tildelt den første miljøgodkendelse i 2000. Miljøgodkendelsen var gyldig i fem år. I 2004 blev denne godkendelse forlænget 20 år *uden ændring af driftsbetingelserne*. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, og som det blev bekræftet ved retsmødet, blev der under den administrative procedure taget højde for muligheden for at realisere en række ændringer af lufthavnsanlægget [5]. Denne mulighed blev dog udelukket af de nationale myndigheder, som således forlængede godkendelsen uden ændring af lufthavnens driftsbetingelser. Godkendelsesforlængelsen er den over for den nationale ret anfægtede foranstaltning.

11. I sagen ved den forelæggende ret er de mange sagsøgeres hovedargument, at forlængelsen af miljøgodkendelsen skulle have været ledsaget af en VVM i henhold til direktivet. Henset til disse omstændigheder har den nationale ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Såfremt der består et krav om forskellige godkendelser, dels for arbejder, som vedrører infrastrukturen i en lufthavn med en start- og landingsbane på mindst 2 100 m, dels for driften af lufthavnen, og sidstnævnte godkendelse — miljøgodkendelsen — kun meddeles for et bestemt tidsrum, skal begrebet »nyanlæg« i nr. 7, litra a), i bilag I til [direktiv 85/337/EØF], som ændret ved [direktiv 97/11/EF], da fortolkes således, at der ikke alene skal gennemføres en miljørisikovurdering for arbejder, som vedrører infrastrukturen, men også for lufthavnens drift?

2) Gælder denne pligt til gennemførelse af en miljørisikovurdering også for en forlængelse af miljøgodkendelsen for lufthavnen, dvs. i det tilfælde, hvor forlængelsen ikke ledsages

5 — Især har selskabet Brussels Airport Company, som driver lufthavnen, i sine egne skriftlige indlæg og ved retsmødet påberåbt sig den omstændighed, at det i den indledende fase af proceduren blev pålagt nyanlæg af en rullebane og installation af landingssystemer til luftfartøjer (ILS) på de allerede eksisterende start- og landingsbaner. Begge krav blev dog ophævet inden den endelige afgørelse. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen havde ovennævnte selskab derimod anmodet om en udvidelse af lufthavnsarealet. Denne anmodning blev afvist. De nationale myndigheder har på denne baggrund ment, at der ikke var opstået et krav om VVM.

af en ændring eller udvidelse af driften, samt i det tilfælde, hvor der tilstræbes en sådan ændring eller udvidelse?

3) Skal pligten til at gennemføre en miljørisikovurdering inden for rammerne af en forlængelse af en miljøgodkendelse for en lufthavn bedømmes anderledes, såfremt en sådan miljørisikovurdering allerede er blevet gennemført på et tidligere tidspunkt som følge af meddelelsen af en driftsgodkendelse, eller såfremt lufthavnen allerede var i brug på det tidspunkt, hvor pligten til miljørisikovurdering blev indført af fællesskabslovgiver eller den nationale lovgiver?«

12. Forelæggelseskendelsen blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. juli 2009. Retsmødet fandt sted den 6. oktober 2010.

III — Vurdering

A — *Indledende bemærkninger*

13. På trods af at den forelæggende ret ikke har formuleret spørgsmålene på en sådan måde, viser læsningen af disse spørgsmål tydeligt, at det andet og det tredje spørgsmål er underordnede det første spørgsmål.

14. Som det fremgår af ovennævnte, anmodes Domstolen i det første spørgsmål om at afgøre, hvorvidt begrebet »nyanlæg af lufthavn« også omfatter den almindelige drift af lufthavnen. Forudsat at det første spørgsmål besvares bekræftende, og at den miljøgodkendelse, som kræves i den verserende sag i henhold til den belgiske lovgivning vedrørende driften af lufthavnen, derfor skal ledsages af en VVM i henhold til direktivet, anmodes Domstolen i det andet og det tredje spørgsmål om at afklare, hvorvidt bedømmelsen påvirkes af:

a) det forhold, at ansøgningen om miljøgodkendelse udelukkende vedrører en forlængelse af godkendelsen uden nogen ændring af driftsbetingelserne (det andet spørgsmål)

b) det forhold, at en VVM har fundet sted i forbindelse med en tidligere ansøgning om miljøgodkendelse (det tredje spørgsmål, første del)

c) det forhold, at lufthavnen allerede var i drift på det tidspunkt, hvor VVM-bestemmelserne trådte i kraft (det tredje spørgsmål, anden del).

15. Hvis det første spørgsmål besvares benægtende, dvs. såfremt det udelukkes, at den almindelige drift af en lufthavn er omfattet af begrebet »nyanlæg« jf. bilag I til direktivet, er

det derfor ikke nødvendigt at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

17. I denne sammenhæng henviser sagsøgerne også til retspraksis fra Domstolen, som har fastslået, at VVM'en ikke kun skal vedrøre de miljømæssige konsekvenser af den konkrete aktivitet, der er omfattet af tilladelsen, men også de afledte indirekte konsekvenser.

B — *Om det første præjudicielle spørgsmål*

18. Modparterne i hovedsagen, som ved Domstolen støttes af den østrigske og den italienske regering og i vidt omfang af Kommissionen, insisterer derimod på, at »nyanlæg« af lufthavn indebærer gennemførelse af fysiske anlægsarbejder og således ikke blot kan være udtryk for den almindelige »drift« af lufthavnen.

1. Parternes standpunkter

2. Vurdering

16. Sagsøgerne i hovedsagens hovedargument til støtte for annullation af den over for den forelæggende ret anfægtede afgørelse er, at miljøgodkendelsen vedrørende lufthavnens drift skulle meddeles efter en forudgående VVM. På denne baggrund har sagsøgerne i hovedsagen både ved den nationale ret og ved Domstolen i særlig grad fremhævet behovet, som til stadighed også er blevet bekræftet i retspraksis, for en bred fortolkning af direktivet for helt at kunne opnå de af lovgiveren formulerede miljøbeskyttelsesmål. Denne brede fortolkning af direktivet under hensyn til den bagved liggende målsætning vil gøre det muligt at betragte en tilladelse, der i sig selv kun vedrører driften af en lufthavn, som en tilladelse til »nyanlæg« af en lufthavn.

a) Krav om VVM

19. Generelt gælder, at det er nødvendigt at iværksætte en undersøgelse opdelt i to led for at kunne undersøge, om en bestemt aktivitet skal vurderes hvad angår dens indvirkning på miljøet i henhold til direktivet. Først og fremmest skal det undersøges, om den pågældende aktivitet udgør et »projekt« i den

forstand, hvori begrebet anvendes i direktivets artikel 1, stk. 2. I bekræftende fald skal det dernæst fastlægges, om den pågældende aktivitet henhører under de i bilag I og II til direktivet nævnte aktiviteter. Pligten til gennemførelse af en VVM vedrører nemlig kun de specifikt angivne aktiviteter, og listen har en udtømmende karakter [6].

i) Spørgsmålet om, hvorvidt aktiviteten, hvortil der er meddelt tilladelse, skal betragtes som et »projekt«

20. I den forelæggende sag omfatter tilladelsen fra de nationale myndigheder som nævnt udelukkende *driften* af lufthavnen i Bruxelles uden gennemførelse af nogen fysisk ændring af det eksisterende lufthavnsanlæg.

21. Efter min opfattelse udgør denne aktivitet ikke et »projekt« i direktivets forstand. Begrebet »projekt«, der defineres i artikel 1, indebærer gennemførelse af aktiviteter, *som ændrer de fysiske karakteristika på et givent sted*. Dette fremgår også tydeligt af retspraksis, ifølge hvilken »ordet »projekt« *omfatter arbejder eller fysiske indgreb*« [7].

22. Til støtte for en videre fortolkning af begrebet »projekt« har visse parter angivet dommen i den såkaldte Waddenzee-sag [8] som præcedens, hvor Domstolen fastslog, at mekanisk muslingefiskeri udgør et »projekt« i direktivets forstand. Selv om denne dom uden yderligere uddybning synes at underbygge holdningen for sagsøgerne i hovedsagens standpunkt, ændrer den ikke ved de af mig anførte forhold i det foregående punkt. Det skal bemærkes, at i Waddenzee-sagen, som desuden ikke vedrører VVM-direktivet, men derimod det såkaldte »habitatdirektiv« [9], har parterne ikke gjort indsigelse mod muligheden for at opfatte mekanisk muslingefiskeri som et »projekt« i direktiv 85/337's forstand med henvisning til denne aktivitets indvirkning på havbunden, der kan sammenlignes med den»udnyttelse af ressourcer i undergrunden«, som specielt er angivet i artikel 1, stk. 2, i direktivet [10]. Endvidere medførte dette mekaniske fiskeri egentlige fysiske ændringer

6 — Kendelse af 10.7.2008, sag C-156/07, Aiello m.fl., Sml. I, s. 5215, præmis 34.

7 — Dom af 28.2.2008, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, præmis 23. Min fremhævelse.

8 — Dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 24 og 25.

9 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7).

10 — Jf. i den forbindelse forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott, fremsat den 29.1.2004, i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, nævnt ovenfor i fodnote 8, punkt 31.

i miljøet, idet fiskeriet fandt sted ved at skrabe flere centimeter bort fra havbunden [11].

23. Dette er, som det fremgår af ovennævnte, på ingen måde tilfældet i den konkrete sag, hvor godkendelsen ikke medførte nogen form for ændring af de fysiske omgivelser for lufthavnen i Bruxelles eller af de nærliggende omgivelser [12].

24. På den baggrund er det derfor allerede på nuværende tidspunkt muligt at besvare det første præjudicielle spørgsmål benægtende, idet forlængelsen af miljøgodkendelsen vedrørende driften af lufthavnen i Bruxelles ikke besidder de karakteristika, som gør det muligt at opfatte forlængelsen som et »projekt« i direktivets forstand. For fuldstændighedens skyld og for det tilfælde, at Domstolen ikke er enig i denne første del af min argumentation, fortsætter jeg nu med at undersøge, om driften af lufthavnen kan klassificeres blandt de aktiviteter, der er nævnt i bilagene til direktivet.

ii) Muligheden for, at aktiviteten, hvortil der er meddelt tilladelse, klassificeres blandt de i bilagene til direktivet nævnte aktiviteter

25. Også selv om man i strid med sund fornuft skulle finde, at driften af lufthavnen i Bruxelles kan opfattes som et »projekt« i direktivets forstand, er det efter min opfattelse indlysende, at det ikke kan henhøre under begrebet »nyanlæg af lufthavn« jf. bilag I til direktivet [13].

26. På den ene side er direktivets terminologi ikke behæftet med tvetydighed, og også en sammenligning mellem forskellige sprogversioner [14] viser tydeligt, at lovgiveren i bilag I, nr. 7, litra a), har haft til hensigt at henvise til »nyanlæg« i gængs forstand. Der er således tale om opførelse af tidligere ikke-eksisterende bygninger eller fysisk ændring af allerede eksisterende anlæg.

27. På den anden side viser undersøgelsen af retspraksis, at også den af Domstolen anlagte fortolkning af denne bestemmelse går i denne retning. Selv om det er sandt, at Domstolen har tillagt begrebet »nyanlæg af lufthavn« en bred betydning, har den med dette i praksis kun fastslået, at begrebet ud over de arbejder, som vedrører lufthavnens start- og

11 — Ibidem, punkt 10.

12 — Som anført ovenfor er der endvidere slet ikke sket en ændring af lufthavnens *driftsbetingelser*, eftersom forlængelsen af miljøgodkendelsen er blevet meddelt uden nogen form for ændring.

13 — I dette forslag til afgørelse vil jeg slet ikke undersøge muligheden for at klassificere driften af lufthavnen i bilag II. Denne mulighed er faktisk eksplicit blevet udelukket af den forelæggende ret i dens kendelse (punkt 6.11). Endvidere er den eneste af bilag II omfattede gruppe, som kan være relevant i det konkrete tilfælde, gruppen i nr. 13, som bl.a. refererer til »ændringer eller udvidelser af projekter i bilag I«. Da der med andre ord her ikke er tale om nogen »ændring« eller »udvidelse« af lufthavnen som anlæg, består problemet fortsat i at definere »nyanlæg af lufthavn« i henhold til bilag I.

14 — Jf. eksempelvis brugen af det franske ord »construction«, det engelske ord »construction«, det tyske ord »Bau« osv.

landingsbaner, også omfatter »alle arbejder vedrørende bygningerne, installationerne og udstyret i en lufthavn« [15]. Som det fremgår heraf, fastholder også retspraksis fortsat opfattelsen af, at »nyanlæg« i praksis ikke kan betyde andet end »nyanlæg«. I en anden afgørelse vedrørende direktivets bilag I, nr. 7, litra b) og c), som også anvender begrebet »nyanlæg«, har Domstolen præciseret, at begrebet også kan omfatte en simpel (men dog omfattende) »ombygning«, men Domstolen har fastholdt opfattelsen af, at aktiviteterne, som ordet angiver, skal have fysisk natur [16].

28. En udvidelse af begrebet »nyanlæg« til også at omfatte den almindelige drift af en lufthavn ville således være udtryk for en tilsidesættelse af direktivet, hvilket Domstolen hidtil også har lagt til grund. Selv om det fremgår af den faste retspraksis, at direktiv 85/337/EØF har et meget omfattende indhold [17], kan en fortolkning af direktivet under hensyn til den bagved liggende målsætning ikke vende op og ned på den hensigt, som lovgiver klart har givet udtryk for.

29. Jeg mener, at det er nødvendigt at fremsætte en afsluttende bemærkning vedrørende i særlig grad henvisningerne fra sagsøgerne i hovedsagen til de afgørelser fra Domstolen, som fastslår, at VVM'en ikke kun skal tage højde for de direkte miljøkonsekvenser af aktiviteterne, som skal udføres, men også for de indirekte konsekvenser. I tilfælde af eksempelvis anlæg af et ekstra spor ved siden af et eksisterende jernbanespor skal VVM'en ikke kun vedrøre konsekvenserne af selve arbejdet i forbindelse med anlægget af det ekstra spor, men også de konsekvenser, som den forøgede hyppighed i jernbanetrafikken har for langtidsvirkninger på miljøet [18]. Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at forlængelsen af en tilladelse til drift af en lufthavn kan have en væsentlig konsekvens for miljøet, og derfor skal denne tilladelse først meddeles efter en forudgående VVM.

30. Jeg mener, at det er indlysende, at sagsøgerne i hovedsagens standpunkt ikke blot — som nævnt ovenfor — er uforeneligt med teksten i direktivet, men også er behæftet med en grundlæggende fejl. Dette standpunkt sammenblander to forskellige forhold, nærmere bestemt *genstanden for VVM'en* på

15 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 36.

16 — Dom af 25.7.2008, sag C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, Sml. I, s. 6097, præmis 36.

17 — Jf. bl.a. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 31, og af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml I, s. 5613, præmis 40, samt dommen i sagen Ecologistas en Acción-CODA, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 28.

18 — Dom af 16.9.2004, sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8253, præmis 49. Jf. også dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 45, og i sagen Ecologistas en Acción-CODA, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 39-42.

den ene side og *betingelserne for udløsning af kravet om VVM* på den anden side. Det er med andre ord indlysende, at i tilfælde af *nyanlæg* eller *betydelig ændring* af en lufthavn udløses kravet om VVM, og VVM'en skal ikke blot omfatte de umiddelbare konsekvenser af anlægsarbejderne, men også de indirekte konsekvenser for miljøet ved de efterfølgende aktiviteter i lufthavnen. Hvis den grundlæggende betingelse for en VVM ikke er til stede som i det foreliggende tilfælde, eftersom der ikke udføres en fysisk aktivitet i form af nyanlæg eller ændring af lufthavnsanlægget, kan problemet med hensyn til VVM'en heller ikke opstå på grund af manglende genstand.

b) Retspraksis vedrørende tilladelser i flere led

31. Et specifikt emne, som skal behandles, og som i særlig grad er blevet rejst i Kommissionens skriftlige indlæg, omhandler, hvorvidt Domstolens retspraksis vedrørende tilladelser i flere led kan lægges til grund i den konkrete sag. Ifølge denne retspraksis kan også en tilladelse, som ikke direkte vedrører en aktivitet med krav om VVM i henhold til bilagene til direktivet, medføre pligt til gennemførelse af en VVM, såfremt tilladelsen er et »led« i en »godkendelsesprocedure« [19]. Såfremt en national lovgivning kræver en godkendelsesprocedure i flere led, hvor det ene led består af en grundlæggende afgørelse og det andet led af en gennemførelsesafgørelse, er det i princippet netop den grundlæggende afgørelse, som skal ledsages af en VVM. Dette gælder også, såfremt foranstaltningen, som giver tilladelse til udførelse af aktiviteterne, som kan påvirke miljøet, er gennemførelsesafgørelsen [20].

32. Der er ingen grund til at anfægte denne Domstolens praksis, og det er derfor ubestridt, at det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om betingelserne for anvendelse af retspraksis er opfyldt ved undersøgelse af den tilladelsesprocedure, som er fastsat i den nationale lovgivning.

33. Jeg mener dog, at det er af afgørende betydning tydeligt at fremhæve et element, som kan udelukke muligheden for anvendelse af denne retspraksis i den foreliggende sag. Jeg henviser til det forhold, at Domstolens

19 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 25 og 26. Denne afgørelse drager med hensyn til dette emne de logiske konsekvenser af en række tidligere afgørelser fra Domstolen, og i særlig grad dom af 18.6.1998, sag C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Sml. I, s. 3923, præmis 20, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 52.

20 — Wells-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 52. En national bestemmelse, som *udelukkende* fastlægger kravet om VVM i forbindelse med den indledende godkendelse og aldrig i forbindelse med den efterfølgende gennemførelsesafgørelse, vil dog under alle omstændigheder være i strid med EU-retten. Jf. dom af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3969, præmis 104-105.

afklaring af, hvorvidt en tilladelse, som er blevet meddelt på baggrund af den nationale lovgivning, kan opfattes som et led i en godkendelsesprocedure i flere led, altid er sket vedrørende en procedure, der *i sidste ende har til formål at realisere aktiviteter, som både henhører under begrebet »projekt« og er omfattet af de i bilaget til direktivet anførte grupper*.

34. Den tilladelse, som skal ledsages af en VVM, er med andre ord ikke en hvilken som helst tilladelse, men en tilladelse, som indgår i en procedure*, der resulterer i en aktivitet, som direktivet underlægger kravet om VVM*. Der ville blive vendt helt op og ned på direktivets indhold, hvis man ved anvendelsen af retspraksis vedrørende godkendelsesprocedurer i flere led ender med at kræve en VVM i tilfælde, hvor de materielle betingelser for et sådant krav ikke er til stede, dvs. uden tilstedeværelsen af et af de projekter, som ifølge direktivet afføder kravet om en VVM.

35. Man skal således bemærke, at det grundlæggende formål i denne retspraksis er at undgå, at de forskellige nationale godkendelsesprocedurer kan skabe egentlige huller ved anvendelsen af direktivet. Dette kan opstå, hvis VVM'en: a) finder sted på et tidspunkt, hvor den ikke længere har nogen relevans, eftersom beslutningen vedrørende gennemførelse af arbejderne allerede er blevet truffet, b) direkte undgås ved at hævde, at en bestemt godkendelse af et projekt, der er omfattet af direktivet, i praksis blot er en foranstaltning til gennemførelse af en tidligere beslutning, som blev truffet, da direktivet endnu ikke var trådt i kraft [21]. Derfor kan det i tilfælde af godkendelsesprocedurer i flere led være nødvendigt, at VVM'en eksempelvis finder sted allerede i forbindelse med den indledende planlægning, selv om den egentlige tilladelse først skal meddeles på et senere tidspunkt.

36. Retspraksis vedrørende godkendelsesprocedurerne i flere led er således en videreførelse af de afgørelser, hvormed Domstolen har haft til hensigt at undgå, at direktivet kan omgås eller på anden måde gøres virkningsløst. Andre eksempler på afgørelser, som går i samme retning, udgøres af dommene vedrørende kunstig opdeling af projekter med henblik på at undgå opnåelse af størrelsestærskler, der er fastsat i direktivet eller i den nationale lovgivning [22], samt af domme, der har afklaret medlemsstaternes indskrænkede

21 — Denne situation udgjorde grundlaget for Wells-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19.

22 — Jf. bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 76.

skøn med hensyn til de af bilag II til direktivet omfattede projekter [23].

37. Som nævnt ovenfor har den miljøgodkendelse i den konkrete sag, som blev meddelt vedrørende driften af lufthavnen i Bruxelles, ikke medført nogen fysisk ændring af lufthavnen, *og der er heller ikke tale om et led i en procedure, som på sigt kan medføre en sådan ændring*. Lufthavnen i Bruxelles har eksisteret i adskillige årtier og blev etableret inden vedtagelsen af VVM-bestemmelserne og de nationale bestemmelser vedrørende miljøgodkendelsen. På denne baggrund findes der derfor intet »projekt«, som ifølge direktivet afføder et krav om en VVM.

38. Jeg er derfor af den opfattelse, at retspraksis vedrørende godkendelsesprocedurerne i flere led ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, eftersom meddelelsen af den af tvisten omhandlede miljøgodkendelse ikke er knyttet til et af de i direktivet anførte tidligere, nuværende eller fremtidige projekter.

39. Jeg afslutter således min gennemgang af det første præjudicielle spørgsmål og foreslår, at Domstolen på baggrund af omstændighederne i den foreliggende sag statuerer, at tilladelsen til drift af en lufthavn, som ikke medfører nogen fysisk ændring af lufthavnsanlægget, ikke er omfattet af VVM-direktivet.

C — *Om det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål*

40. Henset til den benægtende besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål som følge af både den manglende tilstedeværelse af et »projekt« i direktivets forstand og den manglende mulighed for at lade begrebet »nyanlæg« af en lufthavn omfatte den almindelige »drift« er det efter min opfattelse ikke

23 — Som bekendt pålægger direktivet med hensyn til de af bilag II omfattede projekter medlemsstaterne at fastlægge, hvilke projekter der skal undergives en VVM, på baggrund af en undersøgelse af de konkrete projekter eller ved fastsættelse af tærskler eller kriterier. I Domstolens praksis er det dog blevet præciseret, at en medlemsstat ikke må fastlægge tærskler, som udelukkende er baseret på projekternes omfang uden eksempelvis at tage højde for projekternes art og/eller placering, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 65 og 67. Endvidere må disse tærskler ikke på forhånd udelukke hele grupper af projekter fra kravet om en VVM, jf. dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 37.

nødvendigt at gennemgå det andet og det tredje spørgsmål.

41. Som nævnt ovenfor har disse to spørgsmål ikke længere relevans, såfremt Domstolen fastslår, at den blotte drift af en lufthavn, som ikke er ledsaget af nogen form for aktiviteter til ændring af de fysiske omgivelser for lufthavnen, ikke udgør et »nyanlæg« af lufthavnen i henhold til direktivets bilag I, nr. 7.

42. Såfremt det første spørgsmål derimod besvares bekræftende, kan besvarelsen af de to øvrige spørgsmål nemt findes i Domstolens praksis.

43. I særdeleshed hindrer den omstændighed, at en aktivitet, som udgør et projekt i direktivets forstand, er genstand for en tidsbegrænset godkendelse, generelt ikke kravet om gennemførelse af en VVM for den pågældende aktivitet i forbindelse med enhver forlængelse [24].

44. Hvis det generelt lægges til grund, at »driften« af en lufthavn kunne opfattes som »nyanlæg« i direktivets forstand, ville det ikke have nogen relevans, at lufthavnen blev etableret inden vedtagelsen af VVM-bestemmelserne. Det afgørende ville være, at godkendelsesforlængelsen af aktiviteten, som afføder kravet om VVM (aktiviteten ville i så fald være driften af lufthavnen), blev meddelt, efter at de pågældende bestemmelser trådte i kraft [25]. Hvis direktivet derimod fortolkes (som jeg har foreslået ovenfor) således, at kun aktiviteter til ændring af de fysiske karakteristika kan opfattes som et »nyanlæg« af en lufthavn, fritager den omstændighed, at anlægget allerede var etableret på tidspunktet for ikrafttrædelsen af VVM-bestemmelserne, automatisk aktiviteten fra kravet. Dette gælder naturligvis kun, for så vidt anlægget ikke er genstand for nogen form for anlægsarbejder og/eller ændringer [26].

24 — Jf. analogt dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 28.

25 — Jf. dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 32, og dommen i sagen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 27.

26 — Domstolens retspraksis vedrørende tidsgrænserne for anvendelse af VVM-bestemmelserne er fast, jf. bl.a. dom af 9.8.1994, sag C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., Sml. I, s. 3717, og dommen i sagen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 23. Ifølge de oplysninger, som blev afgivet på retsmødet, havde lufthavnen i Bruxelles allerede været genstand for en VVM i forbindelse med foregående ændringer af lufthavnsanlægget.

IV — Forslag til afgørelse

45. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som Raad van State har forelagt, på følgende måde:

»En tilladelse til driften af en lufthavn, som ikke medfører en fysisk ændring af lufthavnsanlægget, henhører ikke under anvendelsesområdet for Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.«