CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. MENGOZZI van 17 november 2010 [1]

1. Zoals bekend, is een van de meest netelige problemen op het gebied van milieueffectbeoordeling dat van de uitlegging van de lijst van activiteiten die aan een milieueffectbeoordelingsprocedure kunnen of moeten worden onderworpen. Die lijst is vervat in de bijlagen bij de richtlijn tot regeling van dit gebied. In de onderhavige zaak, die betrekking heeft op de luchthaven van Brussel, moet het Hof uitspraak doen over het begrip „aanleg" van een luchthaven. In het bijzonder moet worden verduidelijkt of ook de exploitatie van een reeds bestaande luchthavenstructuur, die materieel ongewijzigd blijft, onder dat begrip kan vallen.

I — Rechtskader

2. Aangelegenheden op het gebied van milieueffectbeoordeling worden geregeld door richtlijn 85/337/EEG [2] (hierna ook: „richtlijn"). Op de feiten in de onderhavige zaak is met name de richtlijn van toepassing zoals die is gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG. [3]

3. Artikel 1, lid 2, van de richtlijn bevat de volgende definities:

„[...]

Project:

— de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,

— andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

3 — Richtlijn van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73, blz. 5).

Vergunning:

Het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

[...]"

4. De bijlagen I en II bij de richtlijn bevatten gedetailleerde lijsten van verschillende soorten projecten. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat de in bijlage I genoemde projecten doorgaans altijd aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen. Voor projecten die onder bijlage II vallen, bepalen de lidstaten daarentegen in elk concreet geval via een onderzoek dan wel via het vaststellen van criteria of drempelwaarden, welke projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen.

5. Bijlage I, waarin de lijst van projecten is opgenomen waarvoor altijd een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, vermeldt in punt 7, sub a, de „aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter".[4]

6. Bijlage II, betreffende projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling mogelijk is, maar niet noodzakelijkerwijs verplicht, noemt in punt 10, sub d, de „[a]anleg van vliegvelden (niet onder bijlage I vallende projecten)" en in punt 13 de „[w]ijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben".

II — Feiten, procesverloop voor de nationale rechter en prejudiciële vragen

7. Het geding dat bij de verwijzende rechter aanhangig is, betreft de luchthaven van Brussel. Het gaat hierbij om een luchthaven met drie start- en landingsbanen, die volledig op het grondgebied van het Vlaamse Gewest is gelegen.

8. Volgens de thans in het Vlaamse Gewest van kracht zijnde wettelijke regeling is voor de exploitatie van een luchthaven als die van Brussel een „milieuvergunning" vereist. Dat is een administratieve vergunning die voor beperkte tijd — maximaal twintig jaar — wordt verleend, en sinds 1999 verplicht is voor luchthavens. Het recht van de Unie voorziet niet in een dergelijke vergunning, die dus een autonoom door België ingevoerd instrument ten behoeve van de bescherming van het milieu is.

4 — In een voetnoot bij de tekst wordt nader uiteengezet dat het begrip „vliegvelden" in deze richtlijn „beantwoord[t] aan de definitie van het verdrag van Chicago van 1944 tot oprichting van de Internationale burgerluchtvaartorganisatie". In de onderhavige zaak bestaat er tussen partijen evenwel geen onenigheid over het feit dat de luchthaven van Brussel onder de voornoemde definitie van „vliegveld" valt.

9. Met andere woorden is in de onderhavige zaak de aandacht toegespitst op twee verschillende vergunningsprocedures ten behoeve van de bescherming van het milieu: de *milieuvergunning*, waarin enkel het nationale recht voorziet, en de *milieueffectbeoordeling*, waarin het recht van de Unie voorziet en bijgevolg ook het nationale recht waarbij de richtlijn is omgezet.

10. De luchthaven van Brussel, die al tientallen jaren bestaat, verkreeg in 2000 een eerste milieuvergunning voor een termijn van vijf jaar. In 2004 is die vergunning vernieuwd voor een periode van twintig jaar, *zonder dat de exploitatievoorwaarden werden gewijzigd*. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt en ter terechtzitting is bevestigd, was in de loop van de administratieve procedure de mogelijkheid overwogen om een aantal wijzigingen aan de luchthavenstructuur aan te brengen [5], maar die mogelijkheid is uitgesloten door de nationale autoriteiten, die de vergunning bijgevolg hebben vernieuwd zonder te raken aan de voorwaarden inzake de exploitatie van de luchthaven. De beslissing tot vernieuwing van de vergunning wordt aangevochten voor de nationale rechter.

11. In het kader van de voor de verwijzende rechter gevoerde procedure wordt door de talrijke verzoekende partijen als belangrijkste argument naar voren geschoven dat de milieuvergunning niet zonder milieueffectbeoordeling in de zin van de richtlijn had mogen worden vernieuwd. Daarop heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Wanneer onderscheiden vergunningen vereist zijn voor enerzijds de infrastructuurwerken voor een vliegveld met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter en anderzijds de exploitatie van dat vliegveld, en deze laatste vergunning — de milieuvergunning — slechts voor een bepaalde termijn wordt verleend, moet dan de term „aanleg", vermeld in punt 7, sub a, van de bijlage I bij [richtlijn 85/337/EEG], gewijzigd bij [richtlijn 97/11/EG], zo worden begrepen dat niet alleen voor het oprichten van de infrastructuurwerken een milieueffectenrapport opgemaakt moet worden, maar ook voor de exploitatie van het vliegveld?

2) Geldt deze verplichte milieueffectenbeoordeling ook voor de vernieuwing van de milieuvergunning van het vliegveld, zo in het geval waarin deze vernieuwing niet gepaard gaat met enige verandering of uitbreiding van de exploitatie als in het geval waarin een

5 — In het bijzonder heeft de onderneming Brussels Airport Company, die de luchthaven exploiteert, in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting eraan herinnerd dat in een eerste fase van de procedure van haar werd verlangd dat zij een taxibaan aanlegde en op de bestaande banen systemen voor instrumentvliegen (ILS) plaatste: beide voorwaarden zijn evenwel ingetrokken voordat de eindbeslissing is genomen. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, had voornoemde onderneming van haar kant daarentegen een aanvraag tot uitbreiding van de luchthavenoppervlakte ingediend; ook deze aanvraag is afgewezen. Volgens de nationale autoriteiten is om die redenen het verrichten van een milieueffectbeoordeling niet opgelegd.

dergelijke verandering of uitbreiding wel degelijk wordt beoogd?

3) Maakt het, voor de verplichting van de milieueffectenrapportage in het kader van de vernieuwing van een milieuvergunning voor een vliegveld, een verschil uit of er eerder, naar aanleiding van een vorige exploitatievergunning, reeds een milieueffectenrapport opgemaakt is en of het vliegveld reeds in uitbating was op het ogenblik dat de milieueffectenrapportage door de Europese of de internrechtelijke regelgever ingevoerd is?"

12. De prejudiciële verwijzing is op 21 juli 2009 ingekomen ter griffie van het Hof. De terechtzitting heeft op 6 oktober 2010 plaatsgevonden.

III — Analyse

A — *Inleidende opmerkingen*

13. Hoewel de verwijzende rechter de vragen niet op die wijze heeft geformuleerd, blijkt uit de lezing ervan duidelijk dat de tweede en de derde vraag ondergeschikt zijn aan de eerste.

14. Zoals gezegd, wordt met de eerste vraag het Hof verzocht te verduidelijken of het begrip „aanleg" van een vliegveld ook de loutere exploitatie van het vliegveld zelf omvat. Met de tweede en de derde vraag, waarbij wordt uitgegaan van een bevestigend antwoord op de eerste vraag — dat wil zeggen dat in een geval als het onderhavige de in het Belgische recht voorziene milieuvergunning voor de exploitatie van het vliegveld niet kan worden afgegeven zonder dat een milieueffectbeoordeling in de zin van de richtlijn is verricht —, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het van belang kan zijn dat:

a) de milieuvergunningsaanvraag enkel ziet op de vernieuwing van die vergunning, zonder dat de exploitatievoorwaarden veranderen (tweede vraag);

b) tot een milieueffectbeoordeling is overgegaan naar aanleiding van een eerdere milieuvergunningsaanvraag (derde vraag, eerste onderdeel);

c) het vliegveld reeds operationeel was voordat de bepalingen inzake de milieueffectbeoordeling in werking zijn getreden (derde vraag, tweede onderdeel).

15. Zo de eerste prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord — dat wil zeggen wanneer moet worden uitgesloten dat de loutere exploitatie van een vliegveld onder

het begrip „aanleg" in bijlage I bij de richtlijn valt —, dienen de tweede en de derde vraag dus niet te worden beantwoord.

B — *Eerste prejudiciële vraag*

1. Standpunten van partijen

16. Het belangrijkste argument dat de verzoekende partijen gebruiken om van de verwijzende rechter nietigverklaring van de bestreden vergunning te verkrijgen, luidt, zoals gezegd, dat aan de afgifte van de milieuvergunning voor de exploitatie van het vliegveld een milieueffectbeoordeling had moeten voorafgaan. Daartoe hebben de verzoekende partijen in het hoofdgeding zowel voor de nationale rechter als voor het Hof in het bijzonder de noodzaak benadrukt — die ook in de rechtspraak voortdurend wordt beklemtoond —, om de richtlijn ruim uit te leggen, zodat het door de wetgever nagestreefde doel van milieubescherming ten volle kan worden verwezenlijkt. Een dergelijke ruime, teleologische uitlegging biedt de mogelijkheid om een vergunning die op zich enkel ziet op de exploitatie van het vliegveld zelf, te beschouwen als een vergunning voor de „aanleg" van een vliegveld.

17. In die samenhang verwijzen de verzoekende partijen ook naar de rechtspraak van het Hof over het vereiste om bij de milieueffectbeoordeling niet alleen rekening te houden met de milieugevolgen van de concrete activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, maar ook met die welke daaruit indirect kunnen voortvloeien.

18. Van hun kant wijzen de tegenpartijen in het hoofdgeding, voor het Hof ondersteund door de Oostenrijkse en de Italiaanse regering en in grote mate ook door de Commissie, op het feit dat de „aanleg" van vliegvelden de uitvoering van bouwwerken in materiële betekenis impliceert, zodat de loutere „exploitatie" van de luchthavenstructuur daar niet onder kan vallen.

2. Beoordeling

a) Al dan niet bestaan van de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten

19. Om uit te maken of een bepaalde activiteit aan een milieueffectbeoordeling in de zin van de richtlijn moet worden onderworpen, moet in de regel een onderzoek in twee fasen worden verricht. In de eerste plaats moet worden nagegaan of het bij de betrokken

activiteit om een „project" in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn gaat. Zo ja, dient vervolgens te worden onderzocht of die activiteit behoort tot die welke in de bijlagen I en II bij de richtlijn worden genoemd. In feite geldt de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten uitsluitend voor de activiteiten die specifiek in de uitputtende lijst worden genoemd. [6]

i) Gaat het bij de vergunde activiteit om een „project"?

20. Ik herhaal dat in de onderhavige zaak de activiteit waarvoor de nationale autoriteiten een vergunning hebben afgegeven, uitsluitend bestaat in de *exploitatie* van de luchthaven van Brussel, zonder dat de bestaande luchthavenstructuur materiële wijzigingen ondergaat.

21. Mijns inziens vormt een dergelijke activiteit geen „project" in de zin van de richtlijn. Voor het begrip „project", zoals omschreven in artikel 1, is de uitvoering van activiteiten vereist *die de materiële toestand van een bepaalde plaats veranderen*. Dit volgt ook duidelijk uit de rechtspraak, volgens dewelke „met het begrip „project" *materiële werken of ingrepen bedoeld worden*". [7]

22. Een aantal partijen heeft als precedent op grond waarvan het begrip „project" ruimer zou kunnen worden opgevat, het arrest „Waddenzee" in de zaak C-127/02 genoemd, waarin het Hof oordeelde dat een activiteit als de mechanische kokkelvisserij een „project" in de zin van de richtlijn was. [8] Hoewel dat arrest op het eerste gezicht het standpunt van de verzoekende partijen in het hoofdgeding lijkt te schragen, verandert het niets aan wat ik in het vorige punt heb uiteengezet. Er zij namelijk op gewezen dat in de zaak Waddenzee — waarin het overigens niet om de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling ging, maar om de zogeheten „habitat"richtlijn [9] —, de mogelijkheid om de mechanische kokkelvisserij aan te merken als een „project" in de zin van richtlijn 85/337, niet door de partijen werd betwist, omdat die activiteit wegens de gevolgen ervan voor de zeebodem naar alle schijn vergelijkbaar was met „de ontginning van bodemschatten", die concreet in artikel 1, lid 2, van de richtlijn wordt vermeld. [10] Die mechanische visserijmethode bracht bovendien reële fysieke veranderingen voor het milieu met zich, aangezien daarbij

6 — Beschikking van 10 juli 2008, Aiello e.a. (C-156/07, Jurispr. blz. I-5215, punt 34).

7 — Arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197, punt 23). Mijn cursivering.

8 — Arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punten 24-25).

9 — Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).

10 — Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 29 januari 2004 in de zaak C-127/02 (aangehaald in voetnoot 8, punt 31).

verschillende centimeters van de bodemlaag werden geschraapt. [11]

23. Zoals gezegd, is in de onderhavige zaak van iets dergelijks evenwel geen sprake, aangezien de vergunning geen wijzigingen meebrengt voor de materiële toestand van de luchthaven van Brussel of de omgeving daarvan. [12]

24. Bijgevolg kan de eerste prejudiciële vraag nu al ontkennend worden beantwoord, aangezien de vernieuwing van de milieuvergunning voor de exploitatie van het vliegveld van Brussel geen kenmerken vertoont op grond waarvan die vernieuwing als een „project" in de zin van de richtlijn kan worden beschouwd. Ter wille van de volledigheid en voor het geval dat het Hof zich niet bij dit eerste deel van mijn redenering zou aansluiten, zal ik hierna evenwel nagaan of de exploitatie van het vliegveld onder de in de bijlagen bij de richtlijn genoemde activiteiten kan worden ingedeeld.

ii) Kan de vergunde activiteit onder een van de in de bijlagen bij de richtlijn genoemde activiteiten worden ingedeeld?

25. Ook al zou er ad absurdum van worden uitgegaan dat de exploitatie van het vliegveld van Brussel als een „project" in de zin van de richtlijn kan worden aangemerkt, is het mijns inziens duidelijk dat die exploitatie niet onder het begrip „aanleg" van vliegvelden als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn kan vallen. [13]

26. Enerzijds is de in de richtlijn gebruikte terminologie namelijk ondubbelzinnig en ook bij vergelijking van de verschillende taalversies [14] blijkt duidelijk dat de wetgever in punt 7, sub a, van bijlage I heeft willen verwijzen naar de „aanleg" in de gebruikelijke zin van het woord. Het gaat in wezen om de realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken of om de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken.

27. Anderzijds blijkt uit het onderzoek van de rechtspraak dat ook het Hof van Justitie voornoemde bepaling in diezelfde zin heeft uitgelegd. Hoewel het Hof de uitdrukking „aanleg" van vliegvelden een ruime betekenis heeft toegekend, heeft het daarmee in werkelijkheid alleen willen aangeven dat dat begrip, behalve werkzaamheden aan de start- en

11 — Ibidem, punt 10.

12 — Zoals hoger aangegeven, zijn ook de *voorwaarden voor exploitatie* van de luchthaven niet gewijzigd, daar de milieuvergunning zonder enige verandering is vernieuwd.

13 — In de onderhavige conclusie ga ik niet in op de mogelijkheid om de exploitatie van de luchthaven onder bijlage II in te delen: die mogelijkheid heeft de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing namelijk uitdrukkelijk uitgesloten (punt 6.11). Overigens is de enige categorie in bijlage II die in het onderhavige geval in aanmerking kan worden genomen, die van punt 13, waarin onder meer gewag wordt gemaakt van de „[w]ijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I": nu in casu geen sprake is van enige „wijziging" of „uitbreiding" van de luchthaven als structuur, komt het er met andere woorden opnieuw op aan, de uitdrukking „aanleg" van vliegvelden als bedoeld in bijlage I te omschrijven.

14 — Zie bijvoorbeeld het gebruik van het Franse woord „construction", het Engelse „construction", het Duitse „Bau", enz.

landingsbanen van het vliegveld, ook „alle werkzaamheden [omvat] die betrekking hebben op de gebouwen, de installaties of de uitrusting van een vliegveld". [15] Dit toont dus aan dat ook de rechtspraak vasthoudt aan het idee dat „aanleg" in feite niets anders dan „aanleg" kan betekenen. In een ander arrest over punt 7, sub b en c, van bijlage I bij de richtlijn, waarin het woord „aanleg" ook wordt gebruikt, heeft het Hof uiteengezet dat dit begrip ook een louter „project ter vernieuwing" kan omvatten (mits het om een aanzienlijk project gaat), maar het heeft het principe gehandhaafd dat het bij de door dat woord aangeduide activiteiten noodzakelijkerwijs om activiteiten van materiële aard gaat. [16]

28. Zo het begrip „aanleg" aldus wordt uitgelegd, dat het ook de loutere exploitatie van een vliegveld omvat, wordt bijgevolg voorbijgegaan aan de bewoordingen van de richtlijn, zoals die tot op heden overigens altijd door het Hof zijn uitgelegd. Hoewel volgens vaste rechtspraak richtlijn 85/337/EEG een zeer ruime werkingssfeer heeft [17], mag een teleologische uitlegging van die richtlijn niet fundamenteel afwijken van de duidelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de wetgever.

29. Ik meen nog een laatste opmerking te moeten maken over de verwijzingen van met name de verzoekende partijen in het hoofdgeding naar de arresten waarin het Hof heeft vastgesteld dat bij de milieueffectbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden met het rechtstreekse milieueffect van de te verrichten activiteiten, maar ook met de indirecte gevolgen daarvan. Zo bijvoorbeeld moet de milieueffectbeoordeling van werkzaamheden in het kader van de ontdubbeling van een spoorweg niet alleen betrekking hebben op de gevolgen van de aanlegwerkzaamheden op zich, maar ook op de langetermijneffecten die de toename van het treinverkeer mogelijkerwijs op het milieu zal hebben. [18] Nu de vernieuwing van een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld een aanzienlijk milieueffect kan hebben, moet volgens de verzoekende partijen in het hoofdgeding ook aan de afgifte van een dergelijke vergunning altijd een effectbeoordeling voorafgaan.

30. Mijns inziens is het duidelijk dat het standpunt van de verzoekende partijen, nog afgezien van het feit dat het — zoals uiteengezet — niet verenigbaar is met de bewoordingen van de richtlijn, op een materiële vergissing berust. In dat standpunt worden namelijk twee verschillende niveaus door

15 — Arrest Abraham e.a., aangehaald in voetnoot 7 (punt 36).

16 — Arrest van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 36).

17 — Zie bijvoorbeeld arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 31), en 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 40), alsmede arrest Ecologistas en Acción-CODA, aangehaald in voetnoot 16 (punt 28).

18 — Arrest van 16 september 2004, Commissie/Spanje (C-227/01, Jurispr. blz. I-8253, punt 49). Zie ook arresten Abraham e.a., aangehaald in voetnoot 7 (punt 45), en Ecologistas en Acción-CODA, aangehaald in voetnoot 16 (punten 39-42).

elkaar gehaald, te weten dat van het *voorwerp van de effectbeoordeling* en dat van de *voorwaarden waaronder de effectbeoordeling noodzakelijk is*. Met andere woorden is het duidelijk dat bij de *aanleg* of *aanzienlijke wijziging* van een vliegveld moet worden voldaan aan de verplichting om een effectbeoordeling te verrichten, waarbij niet alleen de onmiddellijke gevolgen van de aanlegwerkzaamheden moeten worden onderzocht, maar ook de indirecte effecten die voor het milieu mogelijkerwijs voortvloeien uit de verdere activiteit van de luchthaven. Wanneer evenwel, zoals in de onderhavige zaak, de basisvoorwaarde om een effectbeoordeling te verrichten, ontbreekt, aangezien geen materiële aanleg of wijziging van de luchthavenstructuur plaatsvindt, kan evenmin het probleem van de omvang van de effectbeoordeling rijzen, nu deze geen voorwerp heeft.

b) Rechtspraak over „gefaseerde" vergunningen

31. Een specifiek punt waarop moet worden ingegaan, dat met name in de schriftelijke opmerkingen van de Commissie is opgeworpen, betreft de toepasbaarheid op de onderhavige zaak van de rechtspraak van het Hof over de „gefaseerde" vergunningen. Volgens die rechtspraak kan ook een vergunningsbesluit dat niet meteen ziet op een aan een milieueffectbeoordeling onderworpen activiteit als bedoeld in de bijlagen bij de richtlijn, nopen tot het verrichten van een effectbeoordeling, wanneer dat besluit een „fase" in een „vergunningsprocedure" vormt.[19] Voorts is het zo dat, wanneer het nationale recht voorziet in een vergunningsprocedure in meerdere fasen, waarbij eerst een basisbesluit wordt genomen en vervolgens een uitvoeringsbesluit, een effectbeoordeling in beginsel in het kader van het basisbesluit moet worden verricht, ook al is het op grond van het uitvoeringsbesluit dat de activiteiten met een mogelijk milieueffect mogen worden uitgevoerd.[20]

32. Er zijn geen redenen om deze rechtspraak van het Hof in vraag te stellen, en het staat dus vast dat het aan de verwijzende rechter is om op basis van het onderzoek van de in het nationale recht voorziene vergunningsprocedure uit te maken of aan de voorwaarden voor de toepassing van die rechtspraak is voldaan.

33. Mijns inziens is het echter essentieel de aandacht te vestigen op een belangrijk aspect dat de mogelijkheid om die rechtspraak in de onderhavige zaak toe te passen, zou kunnen uitsluiten. Ik heb het over het feit dat het Hof

19 — Arrest Abraham e.a., aangehaald in voetnoot 7 (punten 25-26). In dat arrest worden ter zake logische gevolgen getrokken uit een aantal eerdere arresten van het Hof, in het bijzonder die van 18 juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Jurispr. blz. I-3923, punt 20), en 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 52).

20 — Arrest Wells, aangehaald in voetnoot 19 (punt 52). Een nationale regel op grond waarvan een milieueffectbeoordeling *altijd en uitsluitend* tijdens de fase van de oorspronkelijke vergunning, en nooit in de latere fase van het uitvoeringsbesluit moet worden uitgevoerd, is evenwel niet in overeenstemming met het recht van de Unie: zie arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punten 104-105).

zijn onderzoek, of een op basis van het nationale recht verleende vergunning kon worden beschouwd als een fase van een uit meerdere fasen bestaande vergunningsprocedure, altijd heeft verricht naar aanleiding van een procedure *die uiteindelijk was gericht op de uitoefening van activiteiten die zowel onder de definitie van project als onder een van de in de bijlagen bij de richtlijn genoemde categorieën vielen*.

34. Met andere woorden gaat het bij de vergunning waarvoor een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, niet om ongeacht welke vergunning, maar om een vergunning in het kader van een procedure *waarvan het eindresultaat een activiteit is die ingevolge de richtlijn verplicht aan een effectbeoordeling moet worden onderworpen*. De betekenis van de richtlijn wordt volledig verdraaid, wanneer op grond van de rechtspraak over vergunningsprocedures in meerdere fasen uiteindelijk een milieueffectbeoordeling zou worden verlangd zonder dat aan de materiële voorwaarden daarvoor is voldaan, dat wil zeggen zonder dat er sprake is van een van de projecten waarvoor de richtlijn een effectbeoordeling eist.

35. Er zij namelijk op gewezen dat die rechtspraak hoofdzakelijk wil voorkomen dat de verscheidenheid aan nationale vergunningsprocedures bij de toepassing van de richtlijn tot reële lacunes kan leiden. Dit kan zich voordoen wanneer de effectbeoordeling: a) wordt verricht in een fase waarin dat niet langer zinvol is, aangezien het besluit tot uitvoering van de werkzaamheden al eerder is genomen; b) zelfs wordt vermeden op grond dat een bepaalde vergunning voor een onder de richtlijn vallend project in werkelijkheid slechts een besluit is tot uitvoering van eerder besluit, dat is vastgesteld toen de richtlijn nog niet van toepassing was. [21] Daarom kan het bij vergunningsprocedures in meerdere fasen noodzakelijk zijn om de effectbeoordeling bijvoorbeeld al in het stadium van de voorafgaande planning te verrichten, ook al moet de eigenlijke vergunning pas later worden afgegeven.

36. De rechtspraak over de gefaseerde vergunningen ligt dus in de lijn van de beslissingen waarmee het Hof heeft willen voorkomen dat de richtlijn wordt omzeild of hoe dan ook haar betekenis verliest. Andere typische voorbeelden van uitspraken in diezelfde lijn zijn te vinden in de arresten over kunstmatige splitsing van projecten om te voorkomen dat de in de richtlijn of de nationale wettelijke regeling vastgestelde drempelwaarden qua omvang worden bereikt [22], en in die waarin de beperkte omvang van de beoordelingsmarge van de staten met betrekking tot projecten

21 — Dat was de situatie die ten grondslag lag aan het arrest Wells, aangehaald in voetnoot 19.

22 — Zie bijvoorbeeld arrest van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punt 76).

als bedoeld in bijlage II bij de richtlijn is verduidelijkt. [23]

37. In de onderhavige zaak ging, zoals uiteengezet, de voor de exploitatie van de luchthaven van Brussel verleende milieuvergunning evenwel niet gepaard met materiële wijzigingen van de luchthaven zelf, *en is die vergunning evenmin een fase in een procedure die tot dergelijke wijzigingen zou kunnen leiden*. De luchthaven van Brussel bestaat reeds decennialang; zij is er gekomen nog voordat de bepalingen inzake de milieueffectbeoordeling en de nationale voorschriften inzake milieuvergunningen zijn vastgesteld. Er is dus klaarblijkelijk geen sprake van een „project" waarvoor de richtlijn het verrichten van een effectbeoordeling verplicht stelt.

38. Bijgevolg is de rechtspraak over vergunningsprocedures in meerdere fasen mijns inziens niet van toepassing in het kader van de onderhavige zaak, aangezien de afgifte van de betrokken milieuvergunning geen verband houdt met een van de in de richtlijn genoemde projecten dat wordt uitgevoerd, nog moet worden uitgevoerd dan wel reeds is uitgevoerd.

39. Tot besluit van mijn onderzoek van de eerste prejudiciële vraag geef ik het Hof bijgevolg in overweging om deze aldus te beantwoorden dat een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld die niet gepaard gaat met materiële wijzigingen van de vliegveldstructuur, in omstandigheden als die in de onderhavige zaak niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling valt.

C — *Tweede en derde prejudiciële vraag*

40. Gelet op het ontkennende antwoord op de eerste prejudiciële vraag, omdat er geen sprake is van een „project" in de zin van de richtlijn alsook omdat de loutere „exploitatie" onmogelijk onder het begrip „aanleg" van een vliegveld kan vallen, dienen de tweede en

23 — Zoals bekend, heet het in de richtlijn voor de projecten van bijlage II dat de staten in elk concreet geval via een onderzoek dan wel via het vaststellen van criteria of drempelwaarden bepalen welke projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen. In de rechtspraak van het Hof is evenwel gepreciseerd dat een staat niet louter drempelwaarden met betrekking tot de omvang van het project mag vastleggen, zonder tevens bijvoorbeeld de aard en/of de ligging ervan in aanmerking te nemen: zie arrest Commissie/Ierland, aangehaald in voetnoot 22 (punten 65-67). Voorts mogen dergelijke drempelwaarden niet ertoe leiden dat gehele categorieën projecten bij voorbaat aan de verplichting tot het verrichten van een effectbeoordeling worden onttrokken: zie arrest WWF e.a., aangehaald in voetnoot 17 (punt 37).

de derde vraag mijns inziens niet te worden onderzocht.

41. Zoals gezegd, zijn die twee vragen niet langer relevant wanneer als uitgangspunt wordt aanvaard dat het bij de loutere exploitatie van een vliegveld, zonder dat de materiële toestand van dat vliegveld wordt gewijzigd, niet om de „aanleg" van een vliegveld in de zin van punt 7 van bijlage I bij de richtlijn gaat.

42. Zou het antwoord op de eerste vraag integendeel bevestigend luiden, dan zou dat op de twee andere vragen overigens gemakkelijk in de rechtspraak van het Hof kunnen worden gevonden.

43. Met name staat het feit dat een periodieke vergunning nodig is voor een activiteit die een project vormt in de zin van de richtlijn, doorgaans niet eraan in de weg dat die activiteit bij elke vernieuwing van de vergunning aan de vereiste milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. [24]

44. Werd ervan uitgegaan dat het bij de „exploitatie" van een luchthaven om de in de richtlijn bedoelde „aanleg" gaat, dan zou voorts het feit dat de luchthaven al operationeel was voordat de bepalingen inzake de milieueffectbeoordeling van toepassing waren, irrelevant zijn: beslissend is dan namelijk dat de vernieuwing van de vergunning voor de activiteit waarvoor een effectbeoordeling wordt verlangd (activiteit die in dat geval in de exploitatie van de luchthaven zou bestaan), plaatsvindt nadat de betrokken bepalingen in werking zijn getreden. [25] Wordt de richtlijn integendeel aldus uitgelegd (zoals ik hoger heb voorgesteld) dat alleen activiteiten waarbij de materiële toestand wordt gewijzigd, als de „aanleg" van een vliegveld kunnen worden beschouwd, dan wordt de structuur, doordat zij reeds vóór de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de effectbeoordeling bestond, automatisch aan die verplichting onttrokken. Dit geldt uiteraard slechts zolang met betrekking tot die structuur geen aanlegen/of wijzigingswerkzaamheden — van welk type ook — worden uitgevoerd. [26]

24 — Zie naar analogie arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, aangehaald in voetnoot 8 (punt 28).

25 — Zie arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 32), en arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, aangehaald in voetnoot 19 (punt 27).

26 — Vaste rechtspraak van het Hof over de beperking in de tijd van de toepassing van de bepalingen inzake milieueffectbeoordeling: zie bijvoorbeeld arrest van 9 augustus 1994, Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-396/92, Jurispr. blz. I-3717), en arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, aangehaald in voetnoot 19 (punt 23). Voorts zou de luchthaven van Brussel volgens de ter terechtzitting verstrekte gegevens reeds aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen naar aanleiding van eerdere wijzigingen van haar structuur.

IV — Conclusie

45. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„Een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld die niet gepaard gaat met materiële wijzigingen van de vliegveldstructuur, valt niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten."