FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI
föredraget den 17 november 2010[1]

1. Det är allmänt känt att ett av de mest besvärliga problemen på området för miljökonsekvensbedömning är att tolka förteckningen över de verksamheter som kan eller ska bli föremål för det förfarande som leder till en sådan bedömning. Denna förteckning finns i bilagorna till det direktiv som reglerar området. I förevarande mål, som rör Bryssels flygplats, ska domstolen ta ställning till begreppet anläggning av en flygplats. Det ska särskilt klargöras huruvida detta begrepp även kan omfatta driften av en befintlig flygplats, utan att det har skett någon fysisk förändring av denna.

I — Tillämpliga bestämmelser

2. Området för miljökonsekvensbedömning regleras av direktiv 85/337/EEG[2] (nedan även kallat direktivet). Den lydelse av direktivet som är tillämplig på omständigheterna i målet är den lydelse som följer av de ändringar som infördes genom direktiv 97/11/EG[3].

3. I artikel 1.2 i direktivet finns följande definitioner:

”…

Projekt:

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

— andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

…

1 — Originalspråk: italienska.

2 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

3 — Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, s. 5).

Tillstånd:

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

…”

4. Bilagorna I och II till direktivet innehåller detaljerade förteckningar över olika typer av projekt. I artikel 4 i direktivet föreskrivs att de projekt som redovisas i bilaga I i allmänhet alltid ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. När det gäller de projekt som ingår i bilaga II ska däremot medlemsstaterna bestämma, genom granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier, vilka projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.

5. I bilaga I, vilken innehåller förteckningen över de projekt som alltid kräver en miljökonsekvensbedömning, anges under punkt 7 a ”[a]nläggning av... flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer”. [4]

4 — I en fotnot till texten anges att i direktivet avses med begreppet flygplats ”sådana flygplatser som stämmer med definitionen i 1944 års Chicagokonvention om upprättandet av Internationella civilflygorganisationen”. I förevarande mål är det dock ostridigt mellan parterna att Bryssels flygplats omfattas av den nyss angivna definitionen av ”flygplats”.

6. Bilaga II, vilken avser de projekt som kan, men inte nödvändigtvis måste, bli föremål för en konsekvensbedömning, omfattar enligt punkt 10 d ”[a]nläggning av flygfält (projekt som inte omfattas av bilaga I)” och, enligt punkt 13, ”[a]lla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller bilaga II, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön”.

II — Bakgrund, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna

7. Målet vid den nationella domstolen avser Bryssels flygplats. Flygplatsen har tre banor och är helt och hållet belägen inom regionen Flandern (Vlaamse Gewest).

8. Enligt den lagstiftning som för närvarande är i kraft i regionen Flandern kräver driften av en sådan flygplats som den aktuella ett ”miljötillstånd” (milieuvergunning). Det är ett administrativt tillstånd med en begränsad giltighet på högst 20 år, som är obligatoriskt för flygplatser sedan år 1999. Tillståndet föreskrivs inte i unionsrätten och utgör således en miljöskyddsåtgärd som självständigt har införts av Belgien.

9. Med andra ord är det i förevarande mål fråga om två skilda tillståndsförfaranden som syftar till att skydda miljön: *miljötillståndet*, vilket endast föreskrivs i nationell rätt, och *miljökonsekvensbedömningen*, vilken föreskrivs i unionsrätten och följaktligen även i den nationella rätt varigenom direktivet har införlivats.

10. Bryssels flygplats, vilken har funnits i flera decennier, beviljades år 2000 ett första miljötillstånd med en giltighet på fem år. År 2004 förlängdes tillståndet, *utan någon ändring av villkoren för driften*, för en period på 20 år. Som framgår av beslutet om hänskjutande och som bekräftades vid förhandlingen, övervägde man under det administrativa förfarandet möjligheten att göra vissa förändringar i flygplatsanläggningen. [5] Denna möjlighet uteslöts dock av de nationella myndigheterna, vilka således förlängde tillståndet och lät villkoren för driften av flygplatsen vara oförändrade. Beslutet att förlänga tillståndet är den rättsakt som har överklagats vid den nationella domstolen.

11. I målet vid den nationella domstolen är huvudargumentet som anförts av flera klagande att förlängningen av miljötillståndet borde ha åtföljts av en miljökonsekvensbedömning enligt direktivet. Mot den bakgrunden beslutade den nationella domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Om det krävs olika tillstånd för arbeten på infrastrukturen på en flygplats med en banlängd av 2 100 meter eller mer och för driften av flygplatsen, och det sistnämnda tillståndet – miljötillståndet – bara beviljas för en viss tid, ska då begreppet ’anläggning’ i den mening som avses i punkt 7 a i bilaga I till [direktiv 85/337/EEG], i dess lydelse enligt [direktiv 97/11/EG], tolkas så, att en miljökonsekvensbedömning ska göras inte bara för arbetena på infrastrukturen, utan också för driften av flygplatsen?

2. Gäller skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning också för förlängning av miljötillståndet för flygplatsen, det vill säga i det fall då förlängningen inte åtföljs av

5 — Bolaget Bruxelles Airport Company, som driver flygplatsen, hänvisade i sina skriftliga yttranden och vid förhandlingen till det förhållandet att bolaget under ett första skede av förfarandet ålades att anlägga en taxibana och att installera instrumentflygningssystem (Instrument Landing System, ILS) på de befintliga banorna: båda åläggandena återkallades dock innan det slutliga beslutet antogs. Som framgår av beslutet om hänskjutande hade bolaget däremot ansökt om att få utvidga flygplatsområdet: denna ansökan avslogs i sin tur. Enligt de nationella myndigheterna är det av dessa skäl som det inte ansetts vara nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning.

en förändring eller utvidgning av verksamheten, liksom i det fall då en sådan förändring eller utvidgning planeras?

3. Ska skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning i samband med förlängning av ett miljötillstånd för en flygplats bedömas på annat sätt, om en sådan miljökonsekvensbedömning redan tidigare har gjorts, till exempel vid beviljandet av drifttillstånd, eller om flygplatsen redan var i drift när skyldigheten att genomföra miljökonsekvensbedömningar infördes av gemenskapslagstiftaren eller den nationella lagstiftaren?”

12. Beslutet om hänskjutande inkom till domstolens kansli den 21 juli 2009. Förhandling hölls den 6 oktober 2010.

III — Bedömning

A — *Inledande synpunkter*

13. Även om den nationella domstolen inte har formulerat frågorna på det sättet, framgår det klart vid en läsning av dem att den andra och den tredje frågan är underordnade den första frågan.

14. Som framgått ovan har den nationella domstolen ställt den första frågan för att domstolen ska klargöra huruvida begreppet anläggning av en flygplats även omfattar enbart driften av flygplatsen. Den andra och den tredje frågan, vilka utgår från antagandet att den första frågan ska besvaras jakande, och således att det miljötillstånd som föreskrivs i belgisk rätt för driften av flygplatsen i ett sådant fall som det förevarande med nödvändighet ska åtföljas av en miljökonsekvensbedömning enligt direktivet, avser huruvida följande omständigheter kan vara av betydelse:

a) Det förhållandet att ansökan om miljötillstånd enbart avser en förlängning av tillståndet, utan någon ändring av villkoren för driften (den andra frågan).

b) Det förhållandet att en miljökonsekvensbedömning har gjorts i samband med en tidigare ansökan om miljötillstånd (den tredje frågans första del).

c) Det förhållandet att flygplatsen redan var i drift innan bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning trädde i kraft (den tredje frågans andra del).

15. Om den första tolkningsfrågan besvaras nekande, det vill säga om det ska anses uteslutet att enbart driften av en flygplats omfattas

av begreppet anläggning i bilaga I till direktivet, är det följaktligen inte nödvändigt att besvara den andra och den tredje frågan.

17. I det sammanhanget har klagandena även åberopat domstolens praxis, enligt vilken det krävs att miljökonsekvensbedömningen inte bara avser miljökonsekvenserna av den konkreta verksamhet som tillståndet avser, utan även de indirekta konsekvenser som verksamheten kan medföra.

B — *Den första tolkningsfrågan*

18. Motparterna i målet vid den nationella domstolen, vars ståndpunkt vid domstolen stöds av den österrikiska och den italienska regeringen, och till stor del även av kommissionen, har insisterat på att verksamhet som avser ”anläggning” av en flygplats innebär att det utförs bygg- och anläggningsarbeten i fysisk mening, vilket gör att enbart ”driften” av flygplatsen inte kan omfattas därav.

1. Parternas ståndpunkter

2. Bedömning

16. Klagandenas huvudargument för att det tillstånd som överklagats vid den nationella domstolen ska upphävas är, såsom framgått ovan, att beviljandet av miljötillståndet för driften av flygplatsen borde ha föregåtts av en miljökonsekvensbedömning. För det syftet har klagandena, både vid den nationella domstolen och vid domstolen, särskilt insisterat på att det, såsom ständigt har upprepats även i rättspraxis, är nödvändigt att direktivet ges en vid tolkning i syfte att till fullo uppnå de miljöskyddsmål som lagstiftaren eftersträvar. En sådan vid tolkning, med inriktning på direktivets syfte, skulle göra det möjligt att anse att ett tillstånd, som i sig enbart avser driften av flygplatsen, utgör ett tillstånd för ”anläggning” av en flygplats.

a) Huruvida en miljökonsekvensbedömning är nödvändig

19. För att fastställa huruvida en viss verksamhet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt direktivet, är det i allmänhet nödvändigt att göra en prövning i två steg. Det ska först kontrolleras huruvida den aktuella verksamheten utgör ett ”projekt”

i den mening som avses i artikel 1.2 i direktivet. Om svaret är ja, är det därefter nödvändigt att fastställa huruvida verksamheten hör till de verksamheter som förtecknas i bilagorna I och II till direktivet. Skyldigheten att göra en konsekvensbedömning avser nämligen endast de verksamheter som särskilt anges, och förteckningen över dessa verksamheter är uttömmande. [6]

i) Huruvida den godkända verksamheten utgör ett ”projekt”

20. Det ska erinras om att i förevarande mål består den verksamhet som de nationella myndigheternas tillstånd avser endast i *driften* av Bryssels flygplats, utan att det görs några fysiska ingrepp för att förändra den befintliga flygplatsanläggningen.

21. Enligt min mening utgör inte sådan verksamhet ett ”projekt” enligt direktivet. Begreppet projekt, såsom det definieras i artikel 1, innebär utförande av verksamhet *som förändrar den fysiska verkligheten på en viss plats*. Detta framgår klart även av rättspraxis, i vilken det har slagits fast att ”med ordet projekt *skall förstås fysiska arbeten och ingrepp*”. [7]

22. Några av parterna har uppgett att domen i mål C-127/02, kallat Waddenzee, [8] utgör ett prejudikat som gör det möjligt att godta ett vidare projektbegrepp. I nämnda dom slog domstolen fast att en verksamhet som mekaniserat skaldjursfiske utgjorde ett ”projekt” enligt direktivet. Även om denna dom vid första anblicken tycks bekräfta klagandenas ståndpunkt, påverkar den inte mina påpekanden i föregående punkt. Det ska nämligen påpekas att i målet Waddenzee, vilket för övrigt inte avsåg direktivet om bedömning av inverkan på miljön utan det så kallade livsmiljödirektivet, [9] hade parterna inte bestritt att det var möjligt att betrakta mekaniserat skaldjursfiske som ett ”projekt” enligt direktiv 85/337. Det framgår att skälet till detta var att verksamheten, på grund av dess påverkan på havsbottnen, var jämförbar med ”mineralutvinning” som särskilt anges i artikel 1.2 i direktivet. [10] Sådant mekaniserat fiske medförde dessutom verkliga fysiska förändringar av miljön, eftersom fisket

6 — Beslut av den 10 juli 2008 i mål C-156/07, Aiello m.fl. (REG 2008, s. I-5215), punkt 34.

7 — Dom av den 28 februari 2008 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, s. I-1197), punkt 23 (min kursivering).

8 — Dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), punkterna 24 och 25.

9 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

10 — Se, i det avseendet, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande av den 29 januari 2004 i mål C-127/02 (ovan fotnot 8), punkt 31.

skedde genom att flera centimeter av bottenytan skrapades av. [11]

23. Som framgått ovan sker inte något sådant i detta fall, där tillståndet inte medför någon förändring av den fysiska verkligheten vid Bryssels flygplats eller i dess omgivningar. [12]

24. Redan nu skulle följaktligen den första tolkningsfrågan kunna besvaras nekande, eftersom förlängningen av miljötillståndet för driften av Bryssels flygplats inte har sådana egenskaper att den kan anses utgöra ett ”projekt” enligt direktivet. För fullständighetens skull och för det fall domstolen inte skulle instämma i den första delen av mitt resonemang, ska jag dock nu övergå till att undersöka huruvida den verksamhet som avser driften av flygplatsen kan hänföras till de verksamheter som förtecknas i bilagorna till direktivet.

ii) Huruvida den godkända verksamheten kan hänföras till en av de verksamheter som förtecknas i bilagorna till direktivet

25. Även om det i strid med sunt förnuft skulle godtas att driften av Bryssels flygplats kan anses utgöra ett ”projekt” enligt direktivet, är det enligt min mening uppenbart att driften inte kan hänföras till begreppet anläggning av en flygplats i den mening som avses i bilaga I till direktivet. [13]

26. Den terminologi som används i direktivet är nämligen inte på något sätt tvetydig, och även vid en jämförelse av de olika språkversionerna [14] framgår det klart att lagstiftaren, i punkt 7 a i bilaga I, avsåg att hänvisa till ”anläggning” i ordets vanliga betydelse. Det är kort sagt fråga om uppförande av byggnader som tidigare inte funnits eller om förändring, i fysisk mening, av redan befintliga anläggningar.

27. Vidare framgår det av rättspraxis att även domstolens tolkning av denna bestämmelse går i samma riktning. Det är nämligen riktigt att domstolen har gett uttrycket anläggning av en flygplats en vidsträckt innebörd. I praktiken har detta dock endast inneburit att domstolen har slagit fast att detta begrepp,

11 — Ibidem, punkt 10.

12 — Som jag påpekat ovan har inte heller *villkoren för driften* av flygplatsen ändrats, eftersom miljötillståndet förlängdes utan några ändringar.

13 — I förevarande förslag till avgörande kommer jag inte ens att undersöka möjligheten att driften av flygplatsen har klassificerats i bilaga II. Den nationella domstolen har nämligen i sitt beslut uttryckligen uteslutit att så är fallet (punkt 6.11). Den enda kategori i bilaga II som skulle kunna vara av betydelse är för övrigt kategorin i punkt 13, vilken avser bland annat ”[a]lla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I”. Med andra ord, eftersom det här inte är fråga om någon ”förändring” eller ”utvidgning” av flygplatsen som anläggning, är problemet återigen att definiera begreppet anläggning av en flygplats i bilaga I.

14 — Se, exempelvis, användningen av det franska uttrycket construction, det engelska uttrycket construction, det tyska uttrycket Bau et cetera.

förutom arbeten som avser flygplatsens banor, även omfattar ”samtliga arbeten som utförs på en flygplats byggnader, installationer eller utrustning” [15]. Det framgår således att uppfattningen att ”anläggning” inte kan betyda något annat än ”anläggning” fortfarande är fast förankrad även i rättspraxis. I ett annat avgörande, rörande punkt 7 b och c i bilaga I till direktivet där samma uttryck används, nämligen ”anläggning”, angav domstolen att uttrycket även kan omfatta enbart ett ”projekt som avser ombyggnad” (förutsatt att det är betydande), men den höll hårt fast vid uppfattningen att den verksamhet som ordet avser måste vara av fysisk karaktär. [16]

28. Att också låta enbart driften av en flygplats omfattas av begreppet anläggning skulle således innebära att man bortsåg från direktivets lydelse, såsom den för övrigt hittills alltid har tolkats av domstolen. Även om det följer av fast rättspraxis att direktiv 85/337/EEG har ett mycket vidsträckt tillämpningsområde, [17] får en teleologisk tolkning av direktivet inte förvränga lagstiftarens klart uttryckta avsikt.

29. Jag anser att det här är nödvändigt att göra ett sista påpekande rörande hänvisningarna, som särskilt gjorts av klagandena i målet vid den nationella domstolen, till domstolens avgöranden, där det slagits fast att det krävs att miljökonsekvensbedömningen inte bara beaktar de direkta konsekvenserna för miljön av de verksamheter som ska bedrivas, utan även de indirekta konsekvenserna. Vad beträffar exempelvis arbeten för att anlägga ett extra spår på en järnvägslinje, ska miljökonsekvensbedömningen avse inte bara effekterna av själva bygg- och anläggningsarbetena i sig, utan även de långsiktiga effekter på miljön som en ökning av tågtrafiken kan medföra. [18] Klagandena i målet vid den nationella domstolen anser att eftersom förlängningen av ett tillstånd att driva en flygplats kan ha betydande miljöeffekter, ska även ett sådant tillstånd alltid föregås av en konsekvensbedömning.

30. Enligt min mening står det klart att klagandenas ståndpunkt, förutom att den – såsom framgått ovan – inte är förenlig med direktivets lydelse, är materiellt felaktig. Den blandar nämligen ihop två olika aspekter, nämligen dels *vad konsekvensbedömningen ska avse*, dels *villkoren för att göra*

15 — Domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 7), punkt 36.

16 — Dom av den 25 juli 2008 i mål C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (REG 2008, s. I-6097), punkt 36.

17 — Se, exempelvis, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 31, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 40, och domen i målet Ecologistas en Acción-CODA (ovan fotnot 16), punkt 28.

18 — Dom av den 16 september 2004 i mål C-227/01, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-8253), punkt 49. Se även domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 7), punkt 45, och i målet Ecologistas en Acción-CODA (ovan fotnot 16), punkterna 39–42.

konsekvensbedömningen. Med andra ord står det klart att vid *anläggning* eller *betydande förändring* av en flygplats inträder skyldigheten att göra en konsekvensbedömning, och bedömningen ska avse inte bara de omedelbara effekterna av bygg- och anläggningsarbetena, utan även de indirekta effekter på miljön som kan uppstå på grund av den därpå följande verksamheten vid flygplatsen. Om däremot, såsom i förevarande fall, de grundläggande villkoren för att göra en konsekvensbedömning inte är uppfyllda, på grund av att det inte utförs någon fysisk verksamhet som avser anläggning eller förändring av flygplatsen, kan frågan om vad konsekvensbedömningen ska avse inte ens uppstå, eftersom den saknar föremål.

b) Rättspraxis om tillstånd ”i etapper”

31. En särskild fråga som måste diskuteras, och som har väckts särskilt i kommissionens skriftliga yttrande, avser huruvida domstolens praxis om tillstånd ”i etapper” är tillämplig i förevarande mål. Enligt denna rättspraxis kan även ett tillståndsbeslut, som inte direkt avser en verksamhet som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt bilagorna till direktivet, kräva att det görs en konsekvensbedömning, när beslutet utgör en ”etapp” i en ”tillståndsprocess”.[19] När det i nationell rätt föreskrivs en tillståndsprocess som är indelad i flera etapper, och en av dessa etapper består av ett huvudsakligt beslut och den andra av ett beslut om verkställande, är det således i princip det huvudsakliga beslutet som ska åtföljas av en konsekvensbedömning, även om det är beslutet om verkställande som utgör den rättsakt som godkänner den verksamhet som kan ha en effekt på miljön.[20]

32. Det finns inte någon anledning att ifrågasätta domstolens praxis och det är således ostridigt att det ankommer på den nationella domstolen att undersöka huruvida förutsättningarna för att tillämpa denna rättspraxis föreligger, utifrån en bedömning av det tillståndsförfarande som föreskrivs i nationell rätt.

33. Jag anser dock att det är väsentligt att framhålla en viktig omständighet som skulle kunna utesluta möjligheten att tillämpa denna rättspraxis i förevarande mål. Jag syftar på det förhållandet att domstolen, när den har

19 — Domen i det ovannämnda målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 7), punkterna 25 och 26. I nämnda dom beaktas i det avseendet de logiska följderna av en rad tidigare avgöranden av domstolen, särskilt dom av den 18 juni 1998 i mål C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (REG 1998, s. I-3923), punkt 20, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 52.

20 — Domen i målet Wells (ovan fotnot 19), punkt 52. En nationell bestämmelse som föreskriver att miljökonsekvensbedömningen *alltid och enbart* ska göras i det inledande skedet för beviljande av tillstånd, men aldrig under det senare skedet då beslutet om verkställande fattas, är däremot inte förenlig med unionsrätten: se dom av den 4 maj 2006 i mål C-508/03, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2006, s. I-3969), punkterna 104 och 105.

undersökt huruvida ett tillstånd som beviljats med stöd av nationell rätt kan anses utgöra en etapp i ett tillståndsförfarande som är indelat i flera etapper, alltid har gjort detta i samband med ett förfarande *som avser att det slutligen ska bedrivas verksamhet som både omfattas av definitionen av projekt och hör till en av de kategorier som förtecknas i bilagorna till direktivet*.

34. Med andra ord utgör det tillstånd som ska åtföljas av en miljökonsekvensbedömning inte vilket tillstånd som helst, utan ett tillstånd som ingår i ett förfarande *som slutligen leder till en verksamhet som enligt direktivet omfattas av kravet på miljökonsekvensbedömning*. Direktivets innebörd skulle förvanskas helt om det, genom en tillämpning av den rättspraxis som avser tillstånd som är indelade i flera etapper, krävdes en miljökonsekvensbedömning utan att de materiella förutsättningarna för att göra en sådan föreligger, det vill säga utan att det föreligger ett sådant projekt som enligt direktivet kräver en konsekvensbedömning.

35. Det ska nämligen påpekas att det grundläggande syftet med denna rättspraxis är att förhindra att de olika nationella tillståndsprocesserna kan orsaka verkliga brister vid tillämpningen av direktivet. Så skulle kunna vara fallet om konsekvensbedömningen a) gjordes i ett skede då den inte längre är meningsfull, på grund av att beslutet att utföra arbetena faktiskt redan tidigare har fattats, eller b) helt och hållet undveks, genom att det hävdades att ett visst tillstånd för ett projekt som omfattas av direktivet i själva verket endast utgör en rättsakt som verkställer ett tidigare beslut, vilket fattades då direktivet ännu inte var tillämpligt. [21] Av dessa skäl kan det i tillståndsprocesser som är indelade i flera etapper krävas att konsekvensbedömningen genomförs exempelvis redan vid den inledande planeringen, även om själva tillståndet ska beviljas först vid en senare tidpunkt.

36. Den rättspraxis som avser tillstånd som är indelade i flera etapper ligger således i linje med de avgöranden genom vilka domstolen har försökt förhindra att direktivet ska kunna kringgås eller i vart fall förlora sin betydelse. Andra typiska exempel på konstateranden i rättspraxis som sällar sig till denna riktning är de domar som avser en konstlad uppdelning av projekt i syfte att inte nå upp till de gränsvärden vad gäller storleken som fastställs i direktivet eller i nationell lagstiftning [22] samt de domar som klargjort den begränsade räckvidden av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har

21 — En sådan situation låg till grund för domen i målet Wells (ovan fotnot 19).

22 — Se, exempelvis, dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 76.

tillerkänts med avseende på projekten i bilaga II till direktivet. [23]

37. I förevarande mål har dock, som framgått ovan, det miljötillstånd som beviljades för driften av Bryssels flygplats inte medfört någon fysisk förändring av själva flygplatsen *och utgör inte heller en etapp i ett förfarande som skulle kunna leda till en sådan förändring*. Bryssels flygplats har funnits i flera decennier, redan innan bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning och de nationella bestämmelserna om miljötillstånd antogs. Enligt vad som framgår finns det följaktligen inte något ”projekt” avseende vilket en konsekvensbedömning är obligatorisk enligt direktivet.

38. Följaktligen anser jag att den rättspraxis som avser tillståndsprocesser som är indelade i flera etapper inte är tillämplig i förevarande mål, eftersom beviljandet av det miljötillstånd som tvisten avser inte är knutet till något nuvarande, framtida eller tidigare projekt som förtecknas i direktivet.

39. Jag avslutar således min bedömning av den första tolkningsfrågan med att föreslå att domstolen ska besvara frågan på följande sätt. Ett tillstånd för driften av en flygplats som inte medför någon fysisk förändring av flygplatsanläggningen omfattas inte av tillämpningsområdet för direktivet om bedömning av inverkan på miljön, under sådana omständigheter som föreligger i förevarande fall.

C — *Den andra och den tredje tolkningsfrågan*

40. Med hänsyn till att den första tolkningsfrågan har besvarats nekande, både vad gäller att det inte föreligger något ”projekt” enligt direktivet och att enbart ”driften” inte kan omfattas av begreppet anläggning av en flygplats,

23 — Som bekant föreskrivs det i direktivet att medlemsstaterna, när det gäller de projekt som anges i bilaga II, genom granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier ska bestämma i vilka fall en miljökonsekvensbedömning är nödvändig. I domstolens praxis har det dock preciserats att en medlemsstat inte får fastställa gränsvärden som endast avser projektens storlek, utan att ta hänsyn till exempelvis projektens art och/eller lokalisering: se domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 22), punkterna 65–67. Vidare får sådana gränsvärden inte medföra att hela grupper av projekt på förhand undantas från kravet på miljökonsekvensbedömning: se domen i målet WWF m.fl. (ovan fotnot 17), punkt 37.

anser jag att den andra och den tredje frågan inte behöver prövas.

41. Som angetts ovan har nämligen dessa två frågor inte längre någon relevans, om man godtar antagandet att enbart driften av en flygplats, som inte åtföljs av någon verksamhet som förändrar den fysiska verkligheten vid flygplatsen, inte utgör ”anläggning” av en flygplats i den mening som avses i punkt 7 i bilaga I till direktivet.

42. Om svaret på den första frågan däremot skulle vara det motsatta, går svaret på de två andra frågorna lätt att hitta i domstolens praxis.

43. Det förhållandet att en verksamhet som utgör ett projekt enligt direktivet kräver ett periodiskt tillstånd hindrar i allmänhet inte att det, vid varje förlängning, måste göras en erforderlig miljökonsekvensbedömning av den aktuella verksamheten. [24]

44. Om det godtogs att ”driften” av en flygplats utgör en ”anläggning” enligt direktivet, skulle det förhållandet att flygplatsen var i drift innan bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning började tillämpas sakna relevans: det avgörande skulle nämligen vara att förlängningen av tillståndet för den verksamhet som kräver en konsekvensbedömning (verksamheten skulle i sådant fall avse driften av flygplatsen) sker efter ikraftträdandet av bestämmelserna på området. [25] Om man däremot (som jag har föreslagit ovan) tolkar direktivet så, att endast verksamhet som fysiskt förändrar verkligheten kan utgöra en ”anläggning” av en flygplats, medför det förhållandet att flygplatsen fanns redan innan bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning trädde i kraft att den, automatiskt, inte omfattas av skyldigheten. Detta gäller naturligtvis endast så länge själva flygplatsen inte är föremål för någon typ av bygg- eller anläggningsarbeten och/eller ändringsarbeten. [26]

24 — Se, analogt, domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 8), punkt 28.

25 — Se dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189), punkt 32, och domen i målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (ovan fotnot 19), punkt 27.

26 — Domstolens praxis vad gäller de tidsmässiga begränsningarna av tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning ligger fast. Se exempelvis dom av den 9 augusti 1994 i mål C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (REG 1994, s. I-3717), och domen i målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (ovan fotnot 19), punkt 23. Enligt de uppgifter som lämnades vid förhandlingen hade för övrigt Bryssels flygplats redan blivit föremål för en miljökonsekvensbedömning i samband med tidigare förändringar av flygplatsens anläggningar.

IV — Förslag till avgörande

45. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag följaktligen att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Raad van State på följande sätt:

Ett tillstånd för driften av en flygplats som inte medför någon fysisk förändring av flygplatsanläggningen omfattas inte av tillämpningsområdet för rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.