

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

fremsat den 29. november 2007¹

I — Indledning

II — Relevante retsregler

2. I VVM-direktivets artikel 1 defineres dets genstand samt nogle begreber således:

»1) Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskafenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet² i den oprindelige affattelse (herefter »VVM-direktivet«). Det drejer sig om foranstaltninger med hensyn til lufthavnen i Liège-Bierset, som skal have fremmet dens udnyttelse til luftfragttrafik og bevirket en forøgelse af natflyvninger. Det centrale spørgsmål er, på hvilke betingelser ændringer i en lufthavns infrastruktur kræver en vurdering af deres indvirkning på miljøet, navnlig om der herved skal tages hensyn til en tilstræbt forøgelse af flytrafikken.

2) I dette direktiv forstås ved:

Projekt:

— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

¹ — Originalsprog: tysk.

² — EFT L 175, s. 40.

- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.
- der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Bygherre:

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

Enten den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt.

4. Artikel 3 beskriver genstanden for vurderingen af indvirkning på miljøet:

Tilladelse:

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

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger af et projekt på følgende faktorer:

3) [...]«

— mennesker, fauna og flora

3. Artikel 2, stk. 1, fastlægger formålet med VVM-direktivet:

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

»1) Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter,

— sammenspillet mellem faktorerne i første og andet led

— materielle goder og kulturarv.«

lufthavne² med en start- og landingsbane på 2 100 meter og derover

5. Artikel 4 definerer, hvilke projekter der skal vurderes:

[...]

»1) Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

2 — I dette direktiv forstås ved »lufthavne« sådanne lufthavne, som svarer til definitionerne i Chicago-overenskomsten af 1944 om oprettelse af Organisationen for international civil Luftfart (bilag 14).«

2) Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne henhørende under de i bilag II anførte kategorier, der skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.«

7. Bilag 14 til Chicago-overenskomsten om international civil luftfart indeholder standarder for hele det område, på hvilket fly bevæger sig i en lufthavn samt ved start og landing, dvs. for start- og landingsbaner, rullebaner og luftrummet ved lufthavnen. Ligeledes findes der regler om signaler for flys benyttelse af lufthavnen.

8. I nr. 10, litra d), i bilag II nævnes bl.a. mindre flyvepladser:

6. Lufthavne er anført i nr. 7 i bilag I:

»anlæg af motorveje, motortrafikveje (1), nyanlæg til jernbanefjerntrafik samt

»anlæg af veje, havne, herunder fiskerihavne, og flyvepladser (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«

9. Ændringer af projekter omfattes af nr. 12 i bilag II:

karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en projekttype og for det miljø, som måtte blive berørt, og

»ændring af projekter i bilag I samt projekter i bilag I, som udelukkende eller hovedsagelig tjener til udvikling og afprøvning af nye metoder eller produkter, og som ikke anvendes mere end ét år«.

b) medlemsstaterne finder, at det i betragtning af bl.a. den nuværende viden og de kendte vurderingsmetoder med rimelighed kan forlanges, at bygherren indsamler oplysninger.

10. I artikel 5 fastlægges, hvilke oplysninger der skal gives som led i en vurdering af indvirkningen på miljøet

2) De oplysninger, som bygherren skal give i henhold til stk. 1, skal mindst omfatte

— en beskrivelse af projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner

»1) For så vidt angår projekter, hvis indvirkning på miljøet i henhold til artikel 4 skal vurderes i overensstemmelse med artikel 5 til 10, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at bygherren på passende vis giver de i bilag III omhandlede oplysninger, når

— en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger

a) medlemsstaterne er af den opfattelse, at oplysningerne er relevante på et givet stadium i godkendelsesproceduren og for så vidt angår de særlige

— de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentlige virkninger, projektet vil kunne få for miljøet

- et ikke-teknisk resumé af de i første til tredje led omhandlede oplysninger. (vand- luft- og jordbundsforurening, støj, vibrationer, lys, varme, stråling, osv.) i forbindelse med driften af det foreslåede projekt

3) [...]«.

[...]

11. Oplysningerne i henhold til artikel 5, stk. 1, præciseres i bilag III:

- »1. Beskrivelse af projektet, herunder navnlig 4. En beskrivelse¹ af, hvilke betydelige virkninger på miljøet det foreslåede projekt vil kunne få som følge af:

- en beskrivelse af hele projektets fysiske karakteristika samt arealanvendelsesbehovet under bygnings- og driftsfaserne
- tilstedeværelsen af projektet som helhed
- en beskrivelse af de væsentligste karakteristika for produktionsprocesserne, f.eks. type og mængde af de anvendte materialer
- anvendelsen af naturlige ressourcer
- et skøn efter type og mængde, over forventede reststoffer og emissioner
- emissionen af forurenende stoffer, opståelsen af gener og bortskaffelsen af affald

samt bygherrens angivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegningen af virkningerne på miljøet.

[...]

nærmere oplysninger om en aftale, der på en ikke nærmere angivet dato er indgået med Cargo Airlines Ltd (herefter »CAL«). Der er imidlertid angivet detaljerede oplysninger om den aftale, der den 26. februar 1996 blev indgået med eksprespostselskabet TNT (herefter »TNT«) (herefter »aftalen«).

1 — Denne beskrivelse bør anføre projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger.«

12. I den relevante nationale ret blev direktivet efter den forelæggende rets oplysninger i vidt omfang gennemført i overensstemmelse med ordlyden.

III — Faktiske omstændigheder, retshandlinger og de præjudicielle spørgsmål

13. Hovedsagen beror på et søgsmål anlagt af naboer til lufthavnen Liège-Bierset i Belgien. Denne lufthavn har allerede i længere tid rådet over en landingsbane på betydeligt over 2 100 meter. Efter at der af en tredjemand var foretaget en økonomisk undersøgelse, besluttede regionen Vallonien at påbegynde virksomhed dér med flytransport af gods 24 timer i døgnet.

14. Regionen Vallonien og Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset (selskabet til udvikling og fremme af lufthavnen Liège-Bierset, herefter »SAB«) har indgået aftaler med luftfragtvirksomheder. Domstolen har ikke fået forelagt

15. Ifølge naboerne indeholdt denne aftale bl.a. bestemmelser om følgende:

— Lufthavnens hovedlandingsbane (23L/05R) skulle kunne anvendes i hele sin længde og være udstyret med et landingssystem.

— Den parallelle landingsbane (23R) skulle være udrustet senest den 1. marts 1996.

— Bane 23L/05 skulle udvides i bredden med 45 meter og opfylde de nødvendige standarder til at kunne benyttes af en Airbus 300.

— Bane 23ML skulle udstyres med to supplerende specielle rulleveje — rapid exit taxiways — og A.T.C. -tårnet (Air Traffic Control Tower) skulle flyttes.

— Et nyt parkeringsområde på 18 ha skulle placeres direkte over for TNT's hovedsorteringsanlæg.

— Parkeringsområdet skulle udvides mod hangaren for vedligeholdelse af fly og forbindes med den nye rapid exit taxiway.

— Der skulle bygges et nyt kontrolltårn og indrettes et brændstofcenter med en minimumskapacitet på 1 mio. liter, og med mulighed for, at TNT kunne rejse krav om udvidelse heraf.

— Lufthavnen skulle være åben 24 timer i døgnet og 365 dage om året, idet der skulle stilles den nødvendige elforsyning til rådighed for TNT's virksomhed (ca. 2 000 ampere), med tillæg af en reserve til sikring af en uafbrudt energiforsyning, hvilket forudsatte indhentelse af tilladelse til indretning af to kabiner til elektrisk højspænding på 15 kilovolt.

16. De første natflyvninger blev foretaget af selskabet CAL i 1996. Selskabet TNT påbegyndte sine natflyvninger i marts 1998.

17. Naboerne har klaget over meget betydelige støjgener, hovedsageligt om natten, og disses følger for søvnen og sundheden. Appellanterne har rejst krav dels om erstatning af de skader, der er lidt på grund af anvendelsen af den infrastruktur, som er omhandlet i aftalen af 26. februar 1996, dels krav om forbud mod den fortsatte anvendelse af infrastrukturen.

18. Naboerne har gjort gældende, at der ikke inden der blev meddelt byggetilladelser og de driftstilladelser, som var nødvendige til gennemførelse af de arbejder, som er omhandlet i aftalen af 26. februar 1996, blev foretaget en vurdering af projektets indvirkning på miljøet. Den omstændighed, at der ikke blev foretaget en sådan vurdering, medfører, at de tilladelser, som var nødvendige til gennemførelse af aftalen, var ulovlige med den følge, at såvel de infrastrukturer, som tilladelserne vedrører, som anvendelsen af disse infrastrukturer er ulovlige.

19. *Tribunal de première Instance de Liège* gav delvis sagsøgerne medhold; i anden instans frifandt *Cour d'appel de Liège* indstævnte. *Cour d'appel* bemærkede bl.a. hertil, at VVM-direktivet angår og definerer begrebet lufthavn på grundlag af længden af dens bane og ikke på grundlag af anlæg nær banen, som f.eks. hangarer eller et kontrolltårn. Banen er imidlertid ikke blevet væsentligt ændret. Desuden angår direktivets bilag

I »anlæg« af en lufthavn, og bilag II vedrører ændring af et projekt i bilag I, dvs. ændring af anlægget.

20. Under kassationsanken har naboerne anfægtet *Cour d'appels* fortolkning af begrebet projekt.

21. *Cour de cassation* har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Udgør en aftale mellem staten og en privat virksomhed et projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, i den affattelse heraf, som var gældende inden ændringen ved Rådets direktiv 97/11/EØF af 3. marts 1997, når aftalen er indgået med det formål at få den private virksomhed til at etablere sig på en lufthavn, som er udstyret med en start- og landingsbane over 2 100 meter, og som indeholder en præcis beskrivelse af de arbejder vedrørende infrastrukturen, som skal udføres i forbindelse med indretningen af start- og landingsbanen, uden at denne forlænges, og med opførelsen af et kontroltårn med henblik på flyvning med store fragtfly 24 timer i døgnet og 365 dage om året, og der ifølge aftalen skal afgå såvel dag- som natfly fra denne virksomheds anlæg?

2) Skal arbejder til ændring af en eksisterende lufthavns infrastruktur med henblik på at tilpasse den til den planlagte forøgelse af antallet af nat- og dagfly, uden en forlængelse af start- og landingsbanen, anses for et projekt, hvis indvirkning på miljøet det er nødvendigt at vurdere i henhold til artikel 1, 2 og 4 i direktiv 85/337 i den affattelse heraf, som var gældende inden ændringen ved direktiv 97/11?

3) Skal medlemsstaten, selv om den planlagte udvidelse af en lufthavns virksomhed ikke er direkte omfattet af bilagene til direktiv 85/337, dog tage hensyn til denne udvidelse i forbindelse med sin vurdering af den indvirkning på miljøet, som sådanne ændringer kan have for lufthavnens infrastrukturer, inden den godkender udvidelsen af lufthavnens virksomhed?»

22. Procesdeltagerne Abraham m.fl., Beaujean m.fl. samt Descamps m.fl. har med særskilte indlæg hver især deltaget i den skriftlige forhandling og i den mundtlige forhandling på lufthavnens naboers side, og ligeledes har kassationsindstævnte SAB og TNT, medlemsstaterne Belgien og Den Tjekiske Republik samt Kommissionen deltaget.

IV — Retlig vurdering

væsentlig indvirkning på miljøet, at foretage en vurdering af denne indvirkning³.

23. Ifølge VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, og nr. 7 i bilag I hertil er det en betingelse for tilladelse til anlæg af lufthavne med en start- og landingsbanelængde på 2 100 meter og derved, at der obligatorisk skal foretages en vurdering af indvirkning på miljøet.

26. *Cour de cassations* spørgsmål vedrører dels betydningen af den aftale, der er indgået vedrørende lufthavnens tilpasning til godstrafikkens behov, dels problemet, om ændringer af en lufthavn, der ikke vedrører landingsbanen, kan betragtes som et projekt, der skal undergives vurdering, og om lufthavnens drift skal tages i betragtning ved vurderingen af dens indvirkning på miljøet.

24. Ifølge VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, og nr. 10, henholdsvis nr. 12 i bilag II hertil, er en vurdering ikke obligatorisk for ændringer af sådanne projekter, henholdsvis anlæg af andre lufthavne, men kun, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af deres karakter. Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne henhørende under de i bilag II anførte kategorier der skal vurderes.

27. Eftersom VVM-direktivet skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med det mål, som er fastsat i artikel 2, stk. 1, hvorefter projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal være genstand for en vurdering af deres indvirkning,⁴ bør spørgsmålene besvares i omvendt rækkefølge.

25. Ifølge fast retspraksis tildeler VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, medlemsstaterne en skønsebeføjelse, der dog begrænses af pligten i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, til ved projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få

3 — Dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50, af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 64, af 29.4.2004, sag C-117/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5517, præmis 82, af 2.6.2005, sag C-83/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4747, præmis 19, og af 8.9.2005, sag C-121/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7569, præmis 87.

4 — Dom af 23.11.2006, sag C-486/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11025, præmis 36. Jf. endvidere de ovenfor i fodnote 3 nævnte domme.

28. Jeg skal følgelig først under punkt A undersøge, om driften af en lufthavn, henholdsvis en udvidelse heraf, skal tages i betragtning ved vurderingen af indvirkningen på miljøet. I lyset af besvarelsen af dette spørgsmål skal jeg derefter under punkt B gennemgå det andet spørgsmål angående, i hvilket omfang ændringer af en eksisterende lufthavn udgør et projekt, der skal undergives vurdering i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivet. Endelig skal jeg under punkt C behandle det første spørgsmål, der angår en særlig egenskab ved de omtvistede foranstaltninger. Disse blev nemlig først fastsat i en aftale. Derfor opstår spørgsmålet om, hvorledes aftalen skal indplaceres i forhold til vurderingssystemet i VVM-direktivet, herunder nærmere, om der eventuelt skulle have været foretaget en vurdering af de aftalte arbejders indvirkning på miljøet.

A — *Om det tredje præjudicielle spørgsmål*

29. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om flytrafikken i en lufthavn eller en forøgelse af flytrafikken er omfattet af de indvirkninger på miljøet, der i henhold til VVM-direktivet skal tages i betragtning. Anledningen hertil er anbringendet om, at ændringen af lufthavnen Liège-Biersets infrastruktur havde ført til en stigning i aktiviteten i denne lufthavn.

30. *Cour de cassations* tvivl herom beror på, at stigningen i en lufthavns aktivitet ikke er udtrykkeligt omtalt i VVM-direktivet. Det fremgår imidlertid udtrykkeligt af direktivets bestemmelser, at den skal tages i betragtning.

31. I henhold til VVM-direktivets artikel 3 omfatter vurderingen af indvirkningen på miljøet nemlig de direkte og indirekte virkninger af et projekt. Af bestemmelserne om de oplysninger, som bygherren i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, skal give, fremgår, at begrebet indirekte virkninger skal fortolkes bredt og navnlig omfatter virkningerne af et projekts drift. Det er i fodnoten til nr. 4 i bilag III angivet, at beskrivelsen af virkningerne bør indeholde projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger. Ifølge nr. 1, tredje led, i bilag III omfatter virkningerne bl.a. type og mængde af forventede reststoffer og emissioner i forbindelse med driften af det foreslåede projekt, dvs. i forbindelse med de aktiviteter, der afvikles dér.

32. Ganske vist er de oplysninger, der er omfattet af VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, og bilag III hertil, kun nødvendige,

når medlemsstaterne er af den opfattelse, at oplysningerne har betydning og med rimelighed kan forlanges af bygherren. Den skønsbeføjelse, der hermed er overladt medlemsstaterne, er imidlertid ikke ubegrænset⁵.

33. Ved en lufthavn er typen og omfanget af den planlagte flyvirksomhed og den indvirkning på miljøet, der er en følge heraf, af betydning. Det kan som hovedregel forventes, at bygherren giver disse oplysninger. Det ville således være i strid med VVM-direktivet, såfremt der ikke blev givet oplysninger om flyvirksomheden og virkningerne af en forøgelse heraf.

34. De oplysninger, der følgelig skal gives i forbindelse med en planlagt forøgelse af flyvirksomheden, skal i henhold til VVM-direktivets artikel 8 tages i betragtning i forbindelse med godkendelsesproceduren.

35. Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at indvirkningen på miljøet i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivet, som opstår som følge af, at infrastrukturen i en lufthavn ændres, omfatter den dermed tilsigtede forøgelse af lufthavnens aktiviteter.

B — Om det andet præjudicielle spørgsmål

36. Det andet spørgsmål angår, hvorvidt ændringer i en eksisterende lufthavns infrastruktur kræver en vurdering af indvirkninger på miljøet, når den ikke omfatter nogen forlængelse af start- og landingsbanen. Det drejer sig således om, på grundlag af hvilke kriterier det skal afgøres, om en ændring af en given lufthavns infrastruktur forudsætter en vurdering af indvirkningen på miljøet.

Anlæg af lufthavne i henhold til nr. 7 i bilag I til VVM-direktivet

37. I henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, og nr. 7 i bilag I hertil kræver anlæg af lufthavne med en start- og landingsbane på over 2 100 meter og derved en vurdering af indvirkningen på miljøet.

38. Selv om lufthanen Liège-Bierset allerede eksisterede, inden de her omhandlede foranstaltninger blev aftalt og gennemført, er det Beaujean m.fl.'s opfattelse, at det drejer sig om anlæg af en lufthavn. Den planlagte renovering af hovedbanen, dens udrustning med et landingssystem og udvidelsen i bredden til 45 meter af den parallelle bane kan sidestilles

⁵ — Dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 37.

med anlæg af en ny bane. Disse arbejder har muliggjort en væsentlig forøgelse af antallet af fragtfly i lufthavnen (med faktor 464 mellem 1994 og 1998). Descamps m.fl. er af samme opfattelse og har endvidere fremhævet, at foranstaltningerne var en forudsætning for den natlige drift af den hidtil kun om dagen benyttede lufthavn.

formål er afgørende, afhænger også af andre omstændigheder.

39. En dom vedrørende et spansk jernbane-projekt giver dog holdepunkter for at antage, at der på trods af eksisterende anlæg kan være tale om, at der foreligger et nyt projekt⁶. I den sag fastslog Domstolen, at udbygningen med et ekstra spor af en allerede eksisterende jernbanestrækning ikke blot skal betragtes som en ændring af et tidligere projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i nr. 12 i bilag II til VVM-direktivet, men som nyanlæg til jernbanetrafik i henhold til nr. 7 i bilag I. Den støttede sig derved på den betydelige indvirkning på miljøet, som dette forehavende kunne indebære.

40. Den tanke kan principielt også overføres på lufthavnsprojekter. Ganske vist nævnes i nr. 7 i bilag II til VVM-direktivet kun længden på start- og landingsbanen som kriterium, men en lufthavns indvirkning på miljøet, der i forhold til direktivets

41. Længden på start- og landingsbanen er afgørende for, hvilke flytyper der kan anvende lufthavnen, og dermed for de mulige indvirkninger af enkelte starter og landinger. Større fly behøver længere baner.

42. Antallet af mulige flybevægelser er imidlertid afhængig af andre dele af infrastrukturen, f.eks. udrustning med elektronisk hjælpesystem til start og landing, anlæg til flyhåndtering, forhåndenværende standpladser samt luftrumets kapacitet.

43. Hvor meget en lufthavn egentlig benyttes, dvs. hvor omfattende efterspørgslen på lufttrafiktjenesteydelser er, hænger derudover sammen med dens forbindelse til de relevante efterspørgselsmarkeder og konkurrencesituationen for andre udbydere af side-stillede tjenesteydelser.

44. Imidlertid kan som anlæg af en lufthavn kun forstås sådanne foranstaltninger, som i det mindste vedrører dele af lufthavnen.

6 — Dom af 16.9.2004, sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8253, præmis 46 ff.

Hvilke dele, der udgør en del af en lufthavn, fremgår først og fremmest af definitionen i bilag 14 til overenskomsten om international civil luftfart, hvortil der henvises i nr. 7 i bilag I til VVM-direktivet.

som anlæg af en lufthavn, når de for så vidt angår deres indvirkning på miljøet svarer til en nybygning.

45. Eftersom dette regelsæt imidlertid ikke vedrører lufthavnes indvirkning på miljøet, men deres sikkerhed, må begrebet lufthavn i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivet, også omfatte miljørelevante anlæg, som ganske vist ikke er omfattet af bilag 14 til overenskomsten, men som imidlertid er uløseligt forbundet med de der definerede centrale dele. I den henseende bør der først og fremmest tænkes på passager- og godsterminaler.

48. Følgelig kan navnlig betydelige forlængelser af baner, som gør det muligt for flytyper med betydeligt større indvirkning på miljøet at anvende lufthavnen, eller ændring af banernes retning, der fører til andre ruter ved start og landing, betragtes som foranstaltninger i eksisterende lufthavne, der udgør anlæg af en lufthavn.

46. Derimod bør anlæg, der ganske vist er blevet tiltrukket af flytrafikken, men som snarere kan henregnes til andre projektkategorier, f.eks. transportforbindelser, hoteller og kontor- samt forretningslokaler, ikke henregnes til lufthavnen.

47. Der bør endvidere foretages en sontring i forhold til *ændring* af anlæg af en lufthavn i henhold til nr. 12 i bilag II til VVM-direktivet. Foranstaltninger i forbindelse med en eksisterende lufthavn kan derfor kun betragtes

49. Det kan imidlertid heller ikke udelukkes, at foranstaltninger, som ikke direkte vedrører længden eller retningen på baner, undtagelsesvist forøger lufthavnenes kapacitet i et sådant omfang, at det svarer til en nybygning. Såfremt lufthavnen oprindeligt blev blokeret i længere tid af få indflyvninger på grund af utilstrækkelig kapacitet vedrørende håndtering af passagerer og gods og standpladser, kan forøget kapacitet på disse områder medføre en betydelig forøgelse af trafikintensiteten. Dette må frem for alt gælde ved foranstaltninger, der fører til civil udnyttelse af tidligere militærlufthavne med lange baner.

50. Hvorvidt de omtvistede foranstaltninger i lufthavnen Liège-Bierset kan betragtes som en nybygning, kan ikke afgøres på grundlag af de for Domstolen foreliggende oplysninger. Det afgørende er, om foranstaltningerne har medført en så stor forøgelse af lufthavnens kapacitet, at indvirkningen på miljøet kan sidestilles med en nybygning.

51. Derfor skal der navnlig foretages en vurdering af anbringendet om, at det først var på grund af disse foranstaltninger, at godsmængden forøgedes med faktor 464, og nattedrift blev muligjort. Frem for alt kan en udvidelse af driftstiden have indvirkning på miljøet.

52. Sammenfattende skal det fastslås, at ændring af infrastrukturen vedrørende en eksisterende lufthavn, der har en start- og landingsbane på 2 100 meter eller derover, skal betragtes som anlæg af en lufthavn i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i nr. 7 i bilag I, og derfor skal undergives en obligatorisk vurdering af indvirkningerne på miljøet, når den under hensyntagen til dens indvirkning på miljøet skal sidestilles med en nybygning.

Om ændring af en lufthavn i henhold til nr. 12 i bilag II, og nr. 7 i bilag I til VVM-direktivet

53. Såfremt de omtvistede foranstaltninger ikke skal betragtes som anlæg af en lufthavn i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i nr. 7 i bilag I til VVM-direktivet, kan pligt til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet følge af artikel 2, stk. 4, sammenholdt med nr. 12 i bilag II til VVM-direktivet. Dette forudsætter for det første, at foranstaltningerne kan betragtes som en ændring af et projekt i henhold til bilag I.

54. Belgien, SAB og TNT har imidlertid lagt stor vægt på den opfattelse, at ændring af eksisterende lufthavne ikke er omfattet af VVM-direktivet. Ordlyden af nr. 7 i bilag I og nr. 12 i bilag II — ændring af anlæg af lufthavne med en start- og landingsbane på 2 100 meter og derover — viser, at kun ændringer i løbet af den oprindelige anlægsproces er omfattet. Såfremt en ændring af den færdige lufthavn også var påtænkt, ville nr. 7 i bilag I ikke henvise til anlæg af en lufthavn, men alene lufthavnen, således som det er tilfældet for de øvrige projekttyper, der er omfattet af bilag I, f.eks. raffinaderier, kraftværker eller affaldshåndteringsanlæg.

55. Denne udlægning, der ikke støttes af Kommissionen, Den Tjekkiske Republik eller de personer, der bor i nærheden af lufthavnen, udgør imidlertid ikke en tvingende nødvendighed. Det følger derimod snarere af VVM-direktivets formål og ånd, at benyttelsen af begrebet »anlæg« skal forstås som en henvisning til, at et projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivet, i overensstemmelse med projektdefinitionen i artikel 1, stk. 2, omfatter gennemførelse af anlægsarbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø eller landskaber, men ikke blotte ændringer i udnyttelsen af eksisterende anlæg⁷.

56. Det fremgår af artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, samt første, femte, sjette, ottende og ellefte betragtning, at direktivets hovedformål er, at projekter, som bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der meddeles tilladelse⁸.

57. Dette formål ville ikke blive opfyldt, såfremt vurderingen vedrørende den

transportinfrastruktur, der er nævnt i nr. 7 i bilag I, særligt for så vidt angår lufthavne, udelukkende blev begrænset til den oprindelige anlægsproces. De foranstaltninger, der vedtages efter en lufthavns opførelse, kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

58. Domstolen er derfor ikke alene generelt gået ud fra, at VVM-direktivet har et meget bredt anvendelsesområde og et vidtrækkende formål⁹, men har også foretaget en meget vid fortolkning af begrebet ændring af et projekt i nr. 12 i bilag II. Den har udvidet begrebet til at omfatte projekter, der er omfattet af bilag II, selv om nr. 12 i bilag II kun foretager udtrykkelig henvisning til projekter, der er omfattet af bilag I¹⁰.

59. I dommen i sagen WWF m.fl. har Domstolen anvendt denne retspraksis på en omstrukturering af en lufthavn, der hverken før eller efter ændringen havde et omfang, der nødvendiggjorde en obligatorisk vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til nr. 7 i bilag I. Ombygningen af lufthavnen kunne ikke på forhånd undtages fra VVM-

7 — I princippet skulle eventuelle udnyttelsesformers indvirkninger på miljøet vurderes allerede ved udførelsen af anlægsarbejderne på en sådan måde, at denne vurdering kan anvendes ved beslutninger vedrørende senere ændringer i udnyttelsesformen.

8 — Jf. Linster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 52, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 47, samt de ovenfor i fodnote 3 nævnte domme.

9 — Dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 31 og 39, og i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 46.

10 — Dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 40, og dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 40.

direktivets anvendelsesområde, uafhængigt af den eventuelle indvirkning på miljøet¹¹.

60. Eftersom selv ændringer af små lufthavne i princippet falder inden for VVM-direktivets anvendelsesområde, skal det, således som Kommissionen har fremhævet, så meget desto mere finde anvendelse ved ændringer af større lufthavne, hvis anlæg ville være omfattet af en obligatorisk vurdering.

61. Til forskel fra de foranstaltninger, der var omhandlet i dommen i sagen WWF m.fl., var der i det foreliggende tilfælde ikke tale om, at nogen bane blev forlænget. De foranstaltninger, der vedrørte banerne, bestod åbenbart alene i istandsættelse og udrustning med et landingssystem, udvidelse i bredden af en parallel bane og opførelse af to specielle rulleveje.

62. Det præjudicielle spørgsmål tilsigter derfor udtrykkeligt at få afklaret, om der også uden forlængelse af baner foreligger et projekt, der skal være genstand for en obligatorisk vurdering. Belgien, SAB og TNT anser dette for udelukket, eftersom det eneste kriterium, der i VVM-direktivet angives i forbindelse med en lufthavn, er længden på dens bane.

63. Imidlertid tjener dette kriterium, således som Kommissionen også har gjort gældende, alene til at foretage en afgrænsning mellem større projekter, der under alle omstændigheder skal vurderes, og mindre projekter, der kun skal vurderes, når de kan få væsentlig indvirkning på miljøet¹². Disse potentielle virkninger, og ikke baneforlængelsen, er derfor afgørende for, om der foreligger en pligt til at foretage vurdering. En baneforlængelse er blot et vigtigt og under visse omstændigheder endog afgørende indicium for, at der kan opstå væsentlig indvirkning på miljøet. Andre aspekter af et projekt må dog ikke negligeres.

64. Det skal sammenfattende fastslås, at ændring af infrastrukturen for en eksisterende lufthavn med en start- og landingsbane på 2 100 meter eller derover, der ikke skal sidestilles med en nybygning, i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, og nr. 7 i bilag I samt nr. 12 i bilag II til direktivet skal have sin indvirkning på miljøet vurderet, når den på grund af sin art, sine dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

11 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 49. Endnu tydeligere i generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse af 29.4.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. 1999 I, s. 5613, punkt 43.

12 — Jf. punkt 23 ff.

C — Om det første præjudicielle spørgsmål

vurderes, må denne vurdering i henhold til artikel 2, stk. 1, finde sted, inden godkendelsen af projektet finder sted.

1. Aftalen som et projekt

65. Ifølge det første spørgsmåls ordlyd ønsker den forelæggende ret det afklaret, hvorvidt en aftale kan betragtes som et projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivets forstand.

68. Den Tjekkiske Republik og Kommissionen anser det for muligt, at en aftale vil kunne betragtes som en godkendelse, hvis den i henhold til national ret har virkning som en godkendelse. Følgelig skal aftalen i henhold til artikel 1, stk. 2, indeholde den beslutning fra den eller de kompetente myndigheder, der giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

66. Parterne er imidlertid med føje enige om, at en aftale som sådan ikke kan ligestilles med gennemførelse af anlægsarbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, således som det forudsættes i projektdefinitionen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, og en sådan er heller ikke betegnet som projekt i bilag I og II. En aftale kan have sådanne projekter som genstand, men indgåelsen heraf er derimod ikke noget projekt.

69. Ifølge Descamps m.fl., TNT, SAB og Belgien indeholder aftalen dog ingen byggeret. De beskrevne projekter krævede derimod offentlige tilladelser. Dette er endog udtrykkeligt anført i aftalen.

2. Aftalen som godkendelse

67. Visse af procesdeltagerne har imidlertid diskuteret, hvorvidt aftalen udgør et projekts godkendelse. Såfremt et projekts indvirkning på miljøet i henhold til VVM-direktivet skal

70. Navnlig Kommissionen har derimod påpeget, at der findes yderligere en mulighed, der i princippet kan medføre, at en aftale kan betragtes som en godkendelse. Domstolen har fastslået, at det af opbygningen af og formålet med VVM-direktivet kan udledes,

at en godkendelsesbeslutning kan bestå af flere led, som kan udløse en forpligtelse til at foretage vurdering af indvirkningen på miljøet¹³. Nødvendigheden af videre godkendelse udelukker derfor ikke nødvendigvis, at en vurdering af indvirkningen på miljøet allerede skal foretages på et tidligt stadium, muligvis allerede i det første led¹⁴. Som det fremgår af første betragtning til VVM-direktivet, har det nemlig til formål, at den kompetente myndighed på et så tidligt stadium som muligt i beslutningsprocessen skal tage det omhandlede projekts virkninger på miljøet i betragtning¹⁵.

71. I henhold til denne retspraksis omfatter VVM-direktivet også retsakter, der er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet¹⁶. Det af Belgien, SAB og TNT anførte argument, hvorefter direktiv 2001/41 *ratione materiae* udelukker, at VVM-direktivet finder anvendelse på aftalen, kan således ikke godtages.

72. Det skal følgelig undersøges, hvorvidt aftalen kan betragtes som en del af en godkendelsesproces, der finder sted i flere led.

73. Domstolen har indtil videre lagt til grund, at det drejer sig om en godkendelsesproces i flere led i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivet, når flere på hinanden følgende beslutninger i henhold til national ret er nødvendige, for at et projekt kan godkendes¹⁷. Belgien har imidlertid i en anden sammenhæng anført, at aftalen ikke i retlig forstand udgør nogen forudsætning for de planlagte arbejder. Hvis denne antagelse er korrekt, udgør aftalen ikke en del af en godkendelsesprocedure i flere led i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den hidtidige retspraksis.

74. Derfor opstår spørgsmålet, om beslutningsled, der ikke fremgår af lovgivningen, også skal betragtes som en del af en godkendelsesprocedure i flere led.

75. Formålet med vurderingen af indvirkning på miljøet er, at beslutningen vedrørende et projekt vedtages med kendskab til dets indvirkning på miljøet og på grundlag af offentlighedens deltagelse. Vurderingen af indvirkningen på miljøet gør det i overensstemmelse med første betragtning til VVM-direktivet og forsigtighedsprincippet i artikel 174, stk. 2, EF muligt at forebygge miljøbelastninger i stedet for at bekæmpe dem. Kravet om offentlighedens deltagelse

13 — Dom af 4.5.2006, sag C-290/03, Barker, Sml. I, s. 3949, præmis 45.

14 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 52.

15 — Wells-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 51.

16 — EFT L 197, s. 30.

17 — Wells-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 52.

indebærer, at deltagelsen fortsat kan påvirke beslutningen vedrørende projektet¹⁸.

76. Selv om VVM-direktivet etablerer en formel forbindelse mellem vurderingen af indvirkningen på miljøet og godkendelsesbegrebet, ville direktivets formål ikke kunne opfyldes, hvis beslutningen om et projekt faktisk allerede blev vedtaget, inden en formel godkendelsesprocedure blev indledt.

77. Aftalen skal således betragtes som det første led i en godkendelsesprocedure i flere led, når og i det omfang den begrænser den skønsbeføjelse, som den kompetente nationale myndighed råder over i den efterfølgende godkendelsesprocedure.

78. Det kan følgelig ikke i sig selv være afgørende, om skønsbeføjelsen formelt forbliver uberørt, således som flere af procesdeltagerne har fremført. Det er derimod tvivlsomt, om der foreligger en uafhængig og upartisk forvaltningsafgørelse under fuldstændig iagttagelse af en eventuel vurdering

af indvirkningen på miljøet og af offentlighedens deltagelse, når de politisk ansvarlige instanser allerede entydigt har besluttet sig for projektet. Erstatningsansvar for skade som følge af manglende godkendelse, således som det muligvis er foreskrevet i aftalens nr. 8, litra c), eller nr. 9, kan også begrænse skønsbeføjelsen.

79. Hvorvidt aftalen i denne form begrænser de kompetente myndigheders beslutning, således som Abraham m.fl. og Beaujean m.fl. har anført, er et spørgsmål, der vedrører national ret, som de kompetente nationale retter må kontrollere.

3. Aftalen som forbindelse mellem delprojekter

80. Såfremt aftalen ikke berører den kompetente godkendelsesmyndigheds skønsbeføjelse, kan den imidlertid inden for rammerne af en vurdering af indvirkningen på miljøet have den virkning, som i hvert fald antydes i forelæggelsesafgørelsen, og som understreges i det af Abraham m.fl. fremførte. Ifølge den forelæggende ret drejer det sig nemlig om gennemførelsen af arbejder, som medfører væsentlige ændringer af strukturen i en lufthavn med en start- og landingsbane over 2 100 meter¹⁹.

18 — Jf. dom af 23.11.2005, sag T-178/05, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. II, s. 4807, præmis 57, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13.10.2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32).

19 — Jf. s. 154 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

81. Spørgsmålet om, hvorvidt flere enkelte projekter kan betragtes som et hele, er derfor af interesse, eftersom de enkelte aftalte foranstaltninger åbenbart hver for sig ikke nåede de grænseværdier, som medfører en pligtsmæssig vurdering af indvirkningen på miljøet. De personer, der bor i nærheden af lufthavnen, har imidlertid anført, at disse foranstaltninger tilsammen havde en betydelig (negativ) indvirkning på miljøet.

82. Domstolen har allerede fastslået, at det ikke ville være foreneligt med VVM-direktivet, såfremt flere ligeartede projekter eller forskellige afsnit af en strækning hver især betragtedes isoleret, men at deres samlede virkning skal tages i betragtning²⁰. Dette er i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, og nr. 4 i bilag III, der kræver en beskrivelse af den samlede indvirkning på miljøet. Denne samlede indvirkning skal i henhold til artikel 8 tages i betragtning ved beslutningen om projektet.

83. I den foreliggende sag drejer det sig om flere forskellige delprojekter, der dog er forbundet med et samlet projekt, der har det mål for øje at gøre det muligt at anvende lufthavnen Liège-Bierset til visse former for luftfragttrafik. Selv om disse delprojekter ikke er genstand for en fælles beslutning om

godkendelse, må dette ikke føre til, at delprojekterne betragtes isoleret. Ved hver beslutning skal den samlede virkning af delprojekterne inden for rammerne af det overordnede projekt tages behørigt i betragtning.

84. Det skal afslutningsvis bemærkes, at en vurdering af indvirkningen på miljøet, såfremt en sådan er påkrævet, ikke nødvendigvis udtrykkeligt skal vedrøre aftalen eller delprojekterne. Det kan ikke udelukkes, at indvirkningen på miljøet af en forøgelse af lufttrafikken, herunder benyttelsen af Liège-Bierset lufthavnen om natten, allerede var blevet undergivet en passende vurdering i andre procedurer. Procesdeltagerne og den nationale førstestansret har nævnt forskellige planbeslutninger og programmer i den henseende. Såfremt disse var baseret på en passende gennemgang af indvirkningen på miljøet med offentlighedens deltagelse, var der ikke senere behov for en fornyet gennemgang²¹.

4. Mellemløst resultat

85. Sammenfattende skal det vedrørende det første spørgsmål fastslås, at en aftale mellem

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 76, og i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 53.

21 — Jf. dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland (Großkrotzenburg), Sml. I, s. 2189, præmis 41 ff., og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 56.

staten og en privat virksomhed, når aftalen er indgået med det formål at få den private virksomhed til at etablere sig på en lufthavn, som er udstyret med en start- og landingsbane over 2 100 m, og som indeholder en præcis beskrivelse af de arbejder vedrørende infrastrukturen, som skal udføres i forbindelse med indretningen af start- og landingsbanen, uden at denne forlænges, og med opførelsen af et kontroltårn med henblik på flyvning med store fragtfly 24 timer i døgnet og 365 dage om året, og der ifølge aftalen skal afgå såvel dag- som natfly fra denne virksomheds anlæg,

— ikke udgør et projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i VVM-direktivet

— men som første led i en godkendelsesprocedure i flere led kan kræve en vurdering af indvirkningen på miljøet, når og i det omfang den begrænser den skønsmæssige beføjelse, som den kompetente nationale myndighed råder over i den efterfølgende godkendelsesprocedure, og

— de indeholdte delprojekter er forbundet med et samlet projekt, hvis indvirkning skal tages i betragtning inden for rammerne af delgodkendelser.

V — Forslag til afgørelse

86. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det forelagte spørgsmål således:

Det tredje spørgsmål:

»Indvirkningen på miljøet i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som opstår som følge af, at infrastrukturen i en lufthavn ændres, omfatter den dermed tilsigtede forøgelse af lufthavnens aktiviteter.«

Det andet spørgsmål:

»Ændring af infrastrukturen vedrørende en eksisterende lufthavn, der har en start- og landingsbane på 2 100 meter eller derover, skal betragtes som anlæg af en lufthavn i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i nr. 7 i bilag I til direktiv 85/337, og skal derfor i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1, undergives en obligatorisk vurdering af indvirkningerne på miljøet, når den under hensyn til dens indvirkning på miljøet skal sidestilles med en nybygning.

Såfremt en ændring af infrastrukturen for en eksisterende lufthavn med en start- og landingsbane på 2 100 meter eller derover ikke skal sidestilles med en nybygning, skal den i henhold til artikel 4, stk. 2, og nr. 7 i bilag I samt nr. 12 i bilag II til direktiv 85/337 have sin indvirkning på miljøet vurderet, når den på grund af sin art, sine dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

Det første spørgsmål:

»En aftale mellem staten og en privat virksomhed, når aftalen er indgået med det formål at få den private virksomhed til at etablere sig på en lufthavn, som er udstyret med en start- og landingsbane over 2 100 meter, og som indeholder en præcis beskrivelse af de arbejder vedrørende infrastrukturen, som skal udføres i forbindelse med indretningen af start- og landingsbanen, uden at denne forlænges, og med opførelsen af et kontrolltårn med henblik på flyvning med store fragtfly 24 timer i døgnet og 365 dage om året, og der ifølge aftalen skal afgå såvel dag- som natfly fra denne virksomheds anlæg,

- udgør ikke et projekt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 85/337

- men kan som første led i en godkendelsesprocedure i flere led kræve en vurdering af indvirkningen på miljøet, når og i det omfang den begrænser den skønseffekt, som den kompetente nationale myndighed råder over i den efterfølgende godkendelsesprocedure, og

- de indeholdte delprojekter er forbundet med et samlet projekt, hvis indvirkning skal tages i betragtning inden for rammerne af delgodkendelser.«