

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 29 de noviembre de 2007¹

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial se refiere a la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,² en su versión original (en lo sucesivo, «Directiva EIA»). El asunto versa sobre las medidas adoptadas en el aeropuerto de Lieja-Bierset para fomentar su utilización para el transporte aéreo de mercancías, que parecen haber producido un aumento de los vuelos nocturnos. La cuestión que se plantea es básicamente en qué condiciones las reformas en la infraestructura de un aeropuerto requieren un estudio de impacto ambiental y, en particular, si ha de tenerse en cuenta la finalidad perseguida del aumento del tráfico aéreo.

II. Marco legal

2. En el artículo 1 de la Directiva EIA se definen su objeto y algunos conceptos:

«1. La presente Directiva se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

2. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

proyecto:

— la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;
- concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.

maestro de obras:

Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto;

4. El artículo 3 describe el objeto de la evaluación de impacto ambiental:

autorización:

la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto.

«La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes:

3. [...]»

— el hombre, la fauna y la flora,

3. El artículo 2, apartado 1, establece el objetivo de la Directiva EIA:

— el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,

«1) Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de

— la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero y segundo,

- los bienes materiales y el patrimonio cultural.» ferrocarriles así como aeropuertos⁽²⁾ cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más.

5. El artículo 4 define los proyectos que han de ser sometidos a evaluación:

[...]

«1. Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 2, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.

(2) — La noción de “aeropuerto” con arreglo a la presente Directiva corresponde a la definición dada por el Convenio de Chicago de 1944 relativo a la creación de la Organización de la aviación civil internacional (Anexo 14)».

2. Los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II, deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10.»

7. El anexo 14 del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional contiene los estándares de toda el área en la que se mueven los aviones en un aeropuerto, tanto en el despegue como en el aterrizaje, por lo que incluye los de las pistas de despegue y aterrizaje, de rodadura y del espacio aéreo sobre el aeropuerto. También se regulan las señales para la utilización del aeropuerto por las aeronaves.

6. El punto 7 del anexo I menciona los aeropuertos:

8. En el punto 10, letra d), del anexo II se mencionan, entre otras cosas, los aeropuertos de menor tamaño:

«Construcción de autopistas, vías rápidas y vías para el tráfico a gran distancia de los

«Construcción de carreteras, puertos (incluidos los puertos pesqueros) y aeródromos (proyectos que no figuran en el Anexo I)»

9. El punto 12 del anexo II recoge las modificaciones de proyectos:

características específicas de un proyecto determinado o de un tipo de proyecto y de los elementos del medio ambiente que puedan ser afectados;

«Modificación de los proyectos que figuran en el Anexo I así como los proyectos del Anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o probar nuevos métodos o productos y que no se utilizan durante más de un año».

- b) los Estados miembros consideren que se puede, razonablemente, exigir a un maestro de obras que reúna los datos teniendo en cuenta, entre otras cosas, los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

10. El artículo 5 de la Directiva EIA regula la información que se debe ofrecer en el marco de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente:

2. Las informaciones que el maestro de obras deberá proporcionar, de conformidad con el apartado 1, contendrán al menos:

«1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban someterse a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, de conformidad con los artículos 5 a 10, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el maestro de obras proporcione, de forma apropiada, las informaciones especificadas en el Anexo III, en la medida en que:

- una descripción del proyecto que incluya informaciones relativas a su emplazamiento, concepción y dimensiones,
- una descripción de las medidas previstas para evitar y reducir los efectos negativos importantes y, si fuere posible, remediarlos,
- los datos necesarios para identificar y evaluar los efectos principales que el proyecto pueda tener sobre el medio ambiente,

- a) los Estados miembros consideren que dichas informaciones son apropiadas en una determinada fase del procedimiento de autorización y según las

- un resumen no técnico de las informaciones mencionadas en los guiones primero, segundo y tercero. (contaminación del agua, del aire y del suelo, ruido, vibración, luz, calor, radiación, etc.) que se derivan del funcionamiento del proyecto previsto.

3. [...]»

[...]

11. El anexo III precisa las informaciones que han de facilitarse en virtud del artículo 5, apartado 1:

«1. Descripción del proyecto, incluidas en particular:

4. Una descripción⁽¹⁾ de los efectos importantes del proyecto propuesto sobre el medio ambiente, debido a:

- una descripción de las características físicas del conjunto del proyecto y de las exigencias en materia de utilización del suelo durante las fases de construcción y funcionamiento,
- la existencia del proyecto,
- una descripción de las principales características de los procedimientos de fabricación, con indicaciones, por ejemplo, sobre la naturaleza y cantidad de materiales utilizados,
- la utilización de los recursos naturales,
- una estimación de los tipos y cantidades de residuos y emisiones previstos
- la emisión de contaminantes, la creación de sustancias nocivas o el tratamiento de residuos,

y la mención por parte del maestro de obras de los métodos de previsiones utilizadas para evaluar los efectos sobre el medio ambiente.

[...]

(1) — Esta descripción debería incluir los efectos directos y, eventualmente, los efectos indirectos secundarios, acumulativos, a corto, medio y largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos del proyecto.»

12. Según el órgano jurisdiccional remitente, el Derecho nacional fue adaptado con gran fidelidad al texto original de la Directiva.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

13. El litigio principal tiene por objeto una demanda presentada por residentes de las proximidades del aeropuerto de Lieja-Bierset, Bélgica. Este aeropuerto dispone desde hace tiempo de una pista de aterrizaje que supera con mucho los 2.100 metros de longitud. Tras un estudio económico realizado por un tercero, la Región Valona decidió que en dicho aeropuerto se desarrollaran actividades de carga aérea las veinticuatro horas del día.

14. La Región Valona y la Société de développement et de promotion de l'aéroport de Lieja-Bierset (en lo sucesivo, «SAB») celebraron una serie de convenios con determinadas empresas de transporte aéreo. No se

ha transmitido al Tribunal de Justicia información sobre el primer contrato celebrado en fecha indeterminada con la sociedad Cargo Airlines Ltd (CAL). En cambio, sí se ha descrito pormenorizadamente el convenio celebrado el 26 de febrero de 1996 con la sociedad de transporte urgente TNT (en lo sucesivo, «convenio»).

15. Los demandantes exponen que este convenio preveía, en particular:

- que la pista principal (23L/05R) del aeropuerto estuviera completamente operativa en toda su longitud y equipada de un sistema de aterrizaje;
- que la pista de aterrizaje paralela (23R) estuviera equipada a más tardar para el 1 de marzo de 1996;
- que la pista paralela 23L/05R se ensanchara a 45 metros y se ajustara a la normativa para poder maniobrar un Airbus 300;
- que la pista 23ML se equipara con dos salidas suplementarias de alta velocidad y que se desplazara la torre ATC (Air Traffic Control Tower);

- que se instalara una nueva zona de estacionamiento de 18 hectáreas en frente de la instalación principal de clasificación de TNT;
- que la zona de estacionamiento se extendiera en dirección del hangar de mantenimiento de los aviones y se enlazara con la nueva salida de alta velocidad;
- que se levantara una torre de control y que se instalara un centro de abastecimiento de carburante, con una capacidad mínima de un millón de litros, con la posibilidad de que TNT pudiera exigir su ampliación;
- que el aeropuerto estuviera abierto 24 horas al día los 365 días del año, y que se dispusiera de una fuente de potencia adecuada (aproximadamente 2.000 amperios) para las actividades de TNT con una reserva adicional que permitiera garantizar el abastecimiento ininterrumpido de energía, lo que requería una autorización para instalar dos cabinas eléctricas de alta tensión de 15 kilovoltios.

16. Los primeros vuelos nocturnos fueron efectuados por la sociedad CAL en 1996, y la sociedad TNT inició sus vuelos nocturnos en marzo de 1998.

17. Los demandantes afirman sufrir una gran contaminación acústica, especialmente por la noche, y denuncian sus efectos sobre el sueño y la salud. Ejercitan su acción en sede de responsabilidad civil y solicitan, por una parte, la reparación, en concepto de resarcimiento, de los daños sufridos por la utilización de las infraestructuras contempladas en el convenio de 26 de febrero de 1996 y, por otra, la prohibición de que se utilicen esas infraestructuras.

18. Sostienen que no se realizó una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente previa a la concesión de las autorizaciones de construcción y de explotación necesarias para iniciar las obras previstas en el convenio de 26 de febrero de 1996, y la inexistencia de dicha evaluación tiene como consecuencia la ilegalidad de las autorizaciones necesarias para la aplicación del convenio y, por consiguiente, la ilegalidad tanto de las infraestructuras amparadas por dichas autorizaciones como de la utilización de esas infraestructuras.

19. El Tribunal de première Instance de Liège estimó parcialmente la demanda, pero la Cour d'appel de Liège la desestimó en segunda instancia. La Cour d'appel expuso, entre otros argumentos, que la Directiva EIA considera y define el concepto de aeropuerto en función de la longitud de su pista y no en función de las instalaciones anejas a ésta, como los hangares o la torre de control. Sin embargo, la pista no ha sido modificada sustancialmente. Por otra parte, el anexo I de la Directiva contempla la «construcción»

de un aeropuerto, y el anexo II menciona la modificación de un proyecto que figure en el anexo I, es decir, la modificación de la construcción.

20. Con el recurso, los vecinos se oponen a la interpretación del concepto de proyecto realizado por la Cour d'appel.

21. Así, la Cour de Cassation plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye un proyecto, en el sentido de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión aplicable antes de su modificación por la Directiva 97/11/CEE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, un convenio que vincula a los poderes públicos y a una empresa privada, firmado con el fin de permitir que dicha empresa se instale en un aeropuerto provisto de una pista de longitud superior a 2.100 metros, que contiene la descripción precisa de las obras de infraestructura que se realizarán para acondicionar la pista, sin que ésta vaya a ser prolongada, y para construir una torre de control con el fin de permitir el vuelo de aviones de gran capacidad 24 horas al día los 365 días del año, y que prevé vuelos tanto nocturnos como diurnos desde el momento de la instalación de dicha empresa?

2) ¿Están comprendidas en el concepto de proyecto, para el que se requiere un estudio de impacto ambiental con arreglo a los artículos 1, 2 y 4 de la Directiva 85/337, en su versión aplicable antes de su modificación por la Directiva 97/11, las obras de modificación realizadas en la infraestructura de un aeropuerto ya existente al objeto de adaptarlo a un aumento proyectado del número de vuelos nocturnos y diurnos, sin que se prolongue la pista?

3) A pesar de que el aumento proyectado de actividad de un aeropuerto no se contempla expresamente en los anexos de la Directiva 85/337, ¿debe, sin embargo, el Estado miembro tener en cuenta dicho aumento al examinar el efecto potencial sobre el medioambiente de las modificaciones introducidas en las infraestructuras del aeropuerto con el fin de permitir ese incremento de actividad?»

22. En la fase escrita y en la vista oral han formulado observaciones escritas Abraham y otros, Beaujean y otros, y Descamps y otros, así como los recurridos en casación SAB y TNT, y los Estados miembros Bélgica y la República Checa y la Comisión.

IV. Apreciación jurídica

23. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, y al punto 7 del anexo I de la Directiva EIA, la autorización de la construcción de aeropuertos cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más requiere ineludiblemente la realización de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

24. Conforme al artículo 4, apartado 2, y a los puntos 10 y 12 del anexo II de la Directiva EIA, ni las modificaciones en proyectos de ese tipo ni la construcción de otras clases de aeropuerto han de someterse obligatoriamente a una evaluación, salvo cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen. A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II, deberán ser objeto de una evaluación.

25. Según reiterada jurisprudencia, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva EIA confiere a los Estados miembros un margen de apreciación, limitado por la obligación, impuesta en el artículo 2, apartado 1, de someter a una evaluación de sus repercusiones los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio

ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.³

26. En este contexto, las cuestiones de la Cour de Cassation se refieren, por una parte, a la importancia del convenio sobre la adaptación del aeropuerto a las necesidades del transporte de mercancías y, por otra parte, a si las modificaciones en un aeropuerto que no afecten a la pista se pueden considerar como un proyecto sujeto a evaluación y si las actividades del aeropuerto deben ser tenidas en cuenta al valorar sus repercusiones sobre el medio ambiente.

27. Dado que la interpretación y la aplicación de la Directiva EIA deben adecuarse al objetivo establecido en el artículo 2, apartado 1, de que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones,⁴ parece oportuno responder a las cuestiones en orden inverso.

³ — Sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 50; de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901); apartado 64; de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal (C-117/02, Rec. p. I-5517), apartado 82; de 2 de junio de 2005, Comisión/Italia (C-83/03, Rec. p. I-4747), apartado 19, y de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España (C-121/03, Rec. p. I-7569), apartado 87.

⁴ — Sentencia de 23 de noviembre de 2006, Comisión/Italia (C-486/04, Rec. p. I-11025), apartado 36. Véanse también las sentencias citadas en la nota 3 *supra*.

28. Por consiguiente, examinaré en primer lugar, en el apartado A, si han de tenerse en cuenta las actividades de un aeropuerto o su incremento a la hora de evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente. A la luz de la respuesta a esta cuestión examinaré la segunda cuestión en el apartado B: en qué medida las modificaciones en un aeropuerto pueden ser consideradas como un proyecto sometido a evaluación en el sentido de la Directiva EIA. Finalmente, en el apartado C, me ocuparé de la primera cuestión, que se refiere a una particularidad de las medidas objeto del litigio. Concretamente, dichas medidas se establecieron inicialmente en un convenio. Se suscita por tanto la cuestión de cómo se ha de clasificar el convenio con arreglo al sistema de evaluación de la Directiva EIA y, en especial, si las medidas acordadas debían ser evaluadas en cuanto a sus repercusiones sobre el medio ambiente.

A. Sobre la tercera cuestión prejudicial

29. El órgano jurisdiccional remitente pretende averiguar, mediante su tercera cuestión si, conforme a la Directiva EIA, el tráfico aéreo en un aeropuerto o su incremento son parte de las repercusiones sobre el medio ambiente que han de tenerse en cuenta. Esta cuestión se basa en la alegación de que las modificaciones en la infraestructura del aeropuerto de Lieja-Bierset condujeron a un aumento de las actividades en este aeropuerto.

30. Las dudas de la Cour de Cassation se derivan de que el aumento de las actividades de un aeropuerto no se menciona expresamente en la Directiva EIA. No obstante, de las disposiciones de la Directiva se deduce claramente que sí ha de ser tenido en cuenta.

31. En efecto, conforme al artículo 3 de la Directiva EIA, la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente ha de comprender los efectos directos e indirectos de un proyecto. Además, las disposiciones sobre las informaciones que el maestro de obras debe proporcionar conforme al artículo 5, apartado 1, de la Directiva EIA sugieren que el concepto de efectos indirectos se debe entender de forma amplia, en el sentido de que incluye en particular las repercusiones del funcionamiento de un proyecto. Así, la nota del punto 4 del anexo III indica que la descripción debe incluir los efectos directos y, eventualmente, los efectos indirectos secundarios, acumulativos, a corto, medio y largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos del proyecto. Con arreglo al punto 1, tercer guión, del anexo III, las repercusiones comprenden, en particular, los tipos y cantidades de residuos y emisiones previstos que se derivan del *funcionamiento* del proyecto previsto, es decir, de las actividades que allí se desarrollen.

32. Si bien las informaciones a que se refieren el artículo 5, apartado 1, y el anexo III de la Directiva EIA sólo son necesarias cuando

los Estados miembros consideran que son importantes y se pueden exigir razonablemente al maestro de obras, el margen de apreciación que a este respecto tienen los Estados miembros no es ilimitado.⁵

33. En un aeropuerto son importantes tanto la naturaleza y la amplitud del servicio aéreo que se ha de prestar como las repercusiones sobre el medio ambiente que de él se derivan. Generalmente, también se debe exigir al maestro de obras que proporcione estas informaciones, y una renuncia a las informaciones sobre el servicio aéreo o sobre las repercusiones de su incremento sería, por lo tanto, incompatible con la Directiva EIA.

34. Según su artículo 8, las informaciones que en este sentido se han de proporcionar sobre el proyectado aumento del servicio aéreo deben tomarse en consideración en el marco del procedimiento de autorización.

35. Por lo tanto, debe responderse a la tercera cuestión que las repercusiones sobre el medio ambiente de una modificación de la infraestructura de un aeropuerto, en el sentido de la Directiva EIA, comprenden el aumento de las actividades del aeropuerto que con ella se pretende lograr.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

36. La segunda cuestión se dirige a dilucidar si las modificaciones en la infraestructura de un aeropuerto ya existente precisan de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente cuando no conllevan una prolongación de la pista de despegue y aterrizaje. Se trata, por lo tanto, de averiguar qué criterios se han de aplicar para decidir si las modificaciones en la infraestructura de un aeropuerto exigen una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

Sobre la construcción de un aeropuerto con arreglo al punto 7 del anexo I de la Directiva EIA

37. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, y al punto 7 del anexo I de la Directiva EIA, la construcción de aeropuertos cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más ha de someterse a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

38. Pese a que el aeropuerto de Lieja-Bierset ya existía antes de que se acordaran y ejecutaran las medidas que son objeto de litigio, Baujean y otros opinan que las obras constituyen la construcción de un aeropuerto. El acondicionamiento previsto de la pista principal, su equipamiento con un sistema de aterrizaje y la ampliación de la pista paralela a 45 metros se asemejan a la construcción de

⁵ — Sentencia de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917), apartado 37.

una nueva pista, y las obras dieron lugar a un considerable aumento del tráfico de mercancías del aeropuerto (que se multiplicó por 464 entre 1994 y 1998). Descamps y otros son de la misma opinión y señalan además que las medidas eran necesarias para el funcionamiento nocturno de un aeropuerto que anteriormente sólo funcionaba durante el día.

39. Una sentencia del Tribunal de Justicia sobre un proyecto ferroviario español sirve de base para considerar que puede existir un nuevo proyecto aunque haya instalaciones preexistentes.⁶ En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia estableció que el desdoblamiento de una vía férrea ya existente no podía ser analizado como si fuera una mera modificación de un proyecto anterior, en el sentido del punto 12 del anexo II de la Directiva EIA, sino como la construcción de una línea de ferrocarril de largo recorrido de acuerdo con el punto 7 del anexo I. Para ello se basó en las importantes repercusiones sobre el medio ambiente que podía tener ese proyecto.

40. En lo sustancial, esta reflexión se puede trasladar también a los proyectos aeroportuarios. Si bien el punto 7 del anexo I de la Directiva EIA, respecto al concepto de aeropuerto, sólo menciona el criterio de la longitud de la pista de despegue y de aterrizaje, las repercusiones sobre el medio ambiente de un aeropuerto, que son relevantes a efectos de la

finalidad de la Directiva, dependen también de otras circunstancias.

41. La longitud de la pista de despegue y aterrizaje determina el tipo de aviones que pueden utilizar el aeropuerto y, por ello, también las posibles repercusiones de cada despegue y aterrizaje. Los aviones más grandes necesitan pistas más largas.

42. Sin embargo, el número de movimientos que puede soportar el aeropuerto depende de otros elementos de la infraestructura, como el equipamiento con equipos electrónicos de asistencia al despegue y al aterrizaje, las instalaciones para la preparación de las aeronaves, la disponibilidad de aparcamientos y la capacidad del espacio aéreo.

43. En qué medida se utilizan efectivamente los servicios de un aeropuerto, es decir, la demanda de servicios aéreos, depende también de su conexión con los correspondientes mercados de demanda y de la competencia con otros prestadores de servicios semejantes.

44. No obstante, sólo se pueden considerar como construcción de un aeropuerto las medidas que afecten al menos a parte de las

6 — Sentencia de 16 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-227/01, Rec. p. I-8253), apartados 46 y ss.

instalaciones. Los elementos que forman parte de un aeropuerto se deducen, en primer lugar, de la definición del anexo 14 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, al que se remite el punto 7 del anexo I de la Directiva EIA.

aeropuerto cuando, desde el punto de vista de sus repercusiones sobre el medio ambiente, son equivalentes a una nueva construcción.

45. Sin embargo, dado que dicho Convenio no se aplica a las repercusiones sobre el medio ambiente de los aeropuertos, sino a su seguridad, el concepto de aeropuerto en el sentido de la Directiva EIA debe incluir también las instalaciones relevantes para el medio ambiente, que, si bien no están recogidas en el anexo 14 del Convenio, sí dependen inseparablemente de las estructuras principales allí definidas. En este sentido, cabe pensar, sobre todo, en las terminales de pasajeros y de carga.

48. En consecuencia, tendrán tal consideración las prolongaciones sustanciales de pistas que permitan a los aeropuertos ser utilizados por modelos de avión que producen unas repercusiones considerablemente mayores sobre el medio ambiente, o la reorganización de las pistas que conlleve la utilización de otras rutas de despegue y aproximación.

46. Por el contrario, no se pueden atribuir al aeropuerto las instalaciones que, pese a haber sido atraídas posiblemente por el tráfico aéreo, forman parte en mayor medida de otros tipos de proyectos, como, por ejemplo, los accesos por vía terrestre, hoteles, oficinas y polígonos industriales.

47. También es necesaria una delimitación del concepto de *modificación* de la construcción de un aeropuerto conforme al punto 12 del anexo II. Por lo tanto, las medidas relacionadas con un aeropuerto ya existente sólo pueden considerarse construcción de un

49. No obstante, no se puede descartar que, en casos excepcionales, medidas que no afecten directamente a la longitud o a la organización de las pistas aumenten la capacidad del aeropuerto de tal manera que sean equivalentes a una nueva construcción. Así, si en un aeropuerto ya con anterioridad se producían largos bloqueos aun con un número reducido de llegadas debido a la falta de capacidad de las terminales y a la carencia de áreas de estacionamiento, el aumento de la capacidad de estos espacios podría generar un considerable aumento del volumen de tráfico. Es lo que sucede, por ejemplo, con las medidas dirigidas al uso civil de antiguos aeródromos militares con largas pistas.

50. Con la información de que dispone, el Tribunal de Justicia no puede juzgar si las medidas objeto del litigio en el aeropuerto de Lieja-Bierset alcanzaron las dimensiones de una nueva construcción. Lo decisivo es si esas medidas aumentaron la capacidad del aeropuerto de tal manera que las repercusiones sobre el medio ambiente de la reestructuración equivalen a las de una nueva construcción.

51. En este sentido, hay que examinar en particular la alegación de que, precisamente debido a estas medidas, el volumen de mercancías se multiplicó por 464 y se hizo posible el funcionamiento nocturno del aeropuerto. Concretamente, una ampliación del horario de funcionamiento puede tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente.

52. En resumen, se puede afirmar que la modificación de la infraestructura de un aeropuerto existente cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más debe considerarse como construcción de un aeropuerto a los efectos del punto 7 del anexo I de la Directiva EIA y, por lo tanto, está obligatoriamente sometida a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente cuando sea equivalente a una nueva construcción desde el punto de vista de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

Sobre a la modificación de un aeropuerto conforme al punto 12 del anexo II y al punto 7 del anexo I de la Directiva EIA

53. Si las medidas objeto de litigio no se deben considerar como una construcción de un aeropuerto en el sentido del punto 7 del anexo I de la Directiva EIA, se puede derivar del artículo 4, apartado 2, en relación con el punto 12 del anexo II de la Directiva EIA una obligación de evaluar el impacto ambiental. Para ello es necesario, en primer lugar, que las medidas deban considerarse modificación de un proyecto de acuerdo con el anexo I.

54. Pero Bélgica, SAB y TNT ponen de relieve que las modificaciones de aeropuertos existentes no estaban sujetas a la Directiva EIA. La redacción del punto 7 del anexo I y del punto 12 del anexo II (la modificación de la construcción de un aeropuerto cuya pista de despegue y aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más) indica que sólo se contemplan las modificaciones en el proceso de construcción inicial. Si se hubiera pensado también en una modificación del aeropuerto ya terminado, el punto 7 del anexo I no mencionaría la construcción de un aeropuerto, sino simplemente el aeropuerto, tal y como sucede con los otros proyectos a los que hace referencia el anexo I: por ejemplo, refinerías, centrales térmicas o instalaciones de eliminación de residuos.

55. En todo caso, esta interpretación, que no comparten la Comisión, la República Checa ni los vecinos del aeropuerto, no resulta convincente. Antes bien, una interpretación teleológica de la Directiva EIA exige que se entienda el concepto «construcción» en el sentido de que, conforme a la definición del artículo 1, apartado 2, a los efectos de la Directiva EIA un proyecto incluye la construcción de instalaciones u otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, pero no la mera modificación de la utilización de instalaciones ya existentes.⁷

56. Del artículo 1, apartado 1, y del artículo 2, apartado 1, así como de los considerandos primero, quinto, sexto, octavo y undécimo de la Directiva EIA, se deduce que el objetivo esencial de ésta es que, antes de concederse una autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan obligatoriamente a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.⁸

57. Este objetivo no se alcanzaría si la evaluación de los proyectos de infraestructuras de

transporte citados en el punto 7 del anexo I, en especial la de los aeropuertos, se limitara exclusivamente al proceso de construcción original. También las medidas posteriores a la construcción de un aeropuerto pueden tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente.

58. Por eso, el Tribunal de Justicia no sólo adopta la postura general de que el ámbito de aplicación de la Directiva EIA es muy extenso y su objetivo muy amplio,⁹ sino que, en particular, interpreta extensivamente el concepto de modificación de un proyecto conforme al punto 12 del anexo II, y lo extiende a proyectos del anexo II, pese a que su punto 12 sólo menciona expresamente proyectos del anexo I.¹⁰

59. En la sentencia WWF y otros, el Tribunal aplicó esta jurisprudencia a la reestructuración de un aeropuerto que ni antes ni después de la modificación llegaba a las dimensiones que, según el punto 7 del anexo I, exigían una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. La reestructuración de ese aeropuerto no debía ser excluida de antemano del ámbito de aplicación de la Directiva

7 — En principio, las repercusiones sobre el medio ambiente de los posibles usos ya deberían haber sido evaluadas en la construcción de una instalación, por lo que los resultados de esa evaluación se pueden consultar a la hora de decidir sobre posteriores modificaciones de los usos.

8 — Véanse las sentencias Linster (citada en la nota 5 *supra*), apartado 52, y Comisión/España (citada en la nota 6 *supra*), apartado 47, así como las sentencias citadas en la nota 3 *supra*.

9 — Sentencias Kraaijeveld y otros (citada en la nota 3 *supra*), apartados 31 y 39, y Comisión/España (citada en la nota 6 *supra*), apartado 46.

10 — Sentencias Kraaijeveld y otros (citada en la nota 3 *supra*), apartado 40, y de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 40.

EIA, independientemente de las posibles repercusiones sobre el medio ambiente.¹¹

60. Dado que de esta manera, en principio, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA incluso las modificaciones en pequeños aeródromos, lo mismo ha de suceder por fuerza, como subraya la Comisión, con las modificaciones de aeropuertos mayores, cuya construcción siempre ha de estar sometida a una evaluación.

61. No obstante, a diferencia de las medidas objeto de la sentencia WWF y otros, en el presente asunto no se prolongó ninguna pista. Las actuaciones sobre las pistas se limitaron, aparentemente, a tareas de acondicionamiento, al equipamiento con un sistema de aterrizaje, a la ampliación de la pista paralela y a la construcción de dos salidas.

62. De ahí que la cuestión prejudicial plantee expresamente si un proyecto también está sometido a evaluación obligatoria cuando no se prolongan las pistas. Bélgica, SAB y TNT descartan totalmente esta posibilidad, ya que la Directiva EIA menciona como única característica de un aeropuerto la longitud de su pista.

63. Esta característica sólo sirve, como también expone la Comisión, para establecer el límite entre los grandes proyectos, que siempre han de ser evaluados, y los proyectos menores, que sólo precisan de una evaluación cuando puedan tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente.¹² Tales repercusiones, y no la prolongación de una pista, son, por lo tanto, determinantes para la obligatoriedad de la evaluación. Una prolongación de la pista sólo es un indicio de peso (y, en ciertas circunstancias, incluso determinante) de que habrá repercusiones importantes sobre el medio ambiente, pero en ningún caso se deben obviar otros aspectos de un proyecto.

64. En resumen, hay que señalar que la modificación de la infraestructura de un aeropuerto existente con una pista de despegue y aterrizaje de 2.100 metros o más, que no es equivalente a una nueva construcción conforme al artículo 4, apartado 2, al punto 7 del anexo I y al punto 12 del anexo II de la Directiva EIA debe ser evaluada en cuanto a sus repercusiones sobre el medio ambiente cuando, debido a su naturaleza, sus dimensiones o a circunstancias del lugar se puedan esperar repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

11 — Sentencia WWF y otros (citada en la nota 10 *supra*), apartado 49. Aún más claras al respecto son las conclusiones del Abogado General Mischo presentadas el 29 de abril de 1999, WWF y otros (sentencia citada en la nota 10 *supra*), punto 43.

12 — Véanse los puntos 23 y ss. *supra*.

C. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

1. El convenio como proyecto

65. Según el tenor literal de la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente parece querer averiguar si un convenio puede ser considerado como proyecto en el sentido de la Directiva EIA.

66. No obstante, las partes están de acuerdo justificadamente, en que un convenio, como tal, no puede ser equivalente a la ejecución de obras de construcción o de otras instalaciones u otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, tal y como prevé la definición de proyecto del artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA, ni se menciona como proyecto en los anexos I y II. Un convenio puede tener como objeto un proyecto de ese tipo, pero la mera celebración del convenio no lo es.

2. El convenio como autorización

67. Algunas de las partes discuten, sin embargo, si el convenio equivale a la autorización de un proyecto. Cuando, en virtud de la Directiva EIA, han de evaluarse las

repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto, esta evaluación ha de realizarse antes de concederse la autorización, conforme a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1.

68. La República Checa y la Comisión creen posible considerar un convenio como una autorización cuando, conforme al Derecho interno, éste produzca los efectos de una autorización. En consecuencia, conforme al artículo 1, apartado 2, el convenio deberá contener la decisión de la autoridad o autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto.

69. Según Descamps y otros, TNT, SAB y Bélgica, no obstante, el convenio no confiere ningún derecho de construcción. Por el contrario, los convenios descritos precisaban de autorización administrativa, algo que se reconoce incluso expresamente en el convenio.

70. La Comisión, por su parte, señala otra posibilidad que en principio podría llevar a considerar el convenio como una autorización. El Tribunal de Justicia ha deducido del sistema y de los objetivos de la Directiva EIA que la decisión de autorización puede constar de varias etapas en las que, a su vez,

puede ser obligatoria una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.¹³ Por consiguiente, la necesidad de obtener nuevas autorizaciones no excluye necesariamente que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente deba realizarse en un estadio inicial, posiblemente ya en las primeras etapas.¹⁴ Como se deduce de su primer considerando, la Directiva EIA pretende en particular que, en el proceso de decisión, la autoridad competente tome en consideración las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto de que se trate «lo antes posible».¹⁵

71. Conforme a esta jurisprudencia, la Directiva EIA incluye también actuaciones que caen en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.¹⁶ No puede admitirse, por lo tanto, el argumento de Bélgica, SAB y TNT de que la posible aplicabilidad de la Directiva 2001/42 excluye *ratione materiae* que la Directiva EIA sea aplicable al convenio.

72. A continuación hay que examinar si el convenio puede considerarse parte de un procedimiento de autorización dividido en varias etapas.

73. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia ha aceptado un procedimiento de autorización en varias etapas a los efectos de la Directiva EIA cuando, conforme al Derecho interno, son necesarias varias decisiones consecutivas para autorizar un proyecto.¹⁷ Sin embargo, Bélgica argumenta (en otro contexto) que el convenio no es un requisito legal para las obras planeadas. Si esta alegación es fundada, el convenio no será parte de un procedimiento de autorización en varias etapas en el sentido de la jurisprudencia.

74. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si las etapas de formación de la voluntad no previstas legalmente se pueden incluir en un procedimiento de autorización por etapas.

75. El objetivo de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente es que la decisión sobre un proyecto se tome con conocimiento de esas repercusiones y de las observaciones del público. El examen de las repercusiones sobre el medio ambiente permite, con arreglo al primer considerando de la Directiva EIA y del principio de cautela del artículo 174 CE, apartado 2, prevenir en lo posible los perjuicios al medio ambiente, en vez de subsanarlos *a posteriori*. El requisito relativo a las observaciones del público

13 — Sentencia de 4 de mayo de 2006, Barker (C-290/03, Rec. p. I-3949), apartado 45.

14 — Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 52.

15 — Sentencia Wells (citada en la nota 14 *supra*), apartado 51.

16 — DO L 197, p. 30.

17 — Sentencia Wells (citada en la nota 14 *supra*), apartado 52.

implica que tales observaciones pueden influir en el proyecto.¹⁸

76. Aunque la Directiva EIA vincula formalmente la evaluación de la repercusión sobre el medio ambiente con el concepto de autorización, no podría alcanzar su objetivo si la decisión sobre un proyecto ya hubiera sido tomada *de facto* ya antes de que se iniciara un procedimiento formal de autorización.

77. Por consiguiente, procede considerar el convenio como la primera etapa de un procedimiento de autorización de varias etapas, siempre y cuando limite el margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes en los sucesivos procedimientos de autorización.

78. En este sentido, lo único decisivo no puede ser si el margen de apreciación permanece formalmente intacto, como afirman varias de las partes; por el contrario, es dudoso que exista una decisión administrativa independiente e imparcial, tomada con plena sujeción a una eventual evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y

a las observaciones del público, cuando las instancias políticas responsables ya se han decidido en favor del proyecto. La responsabilidad por daños y perjuicios basada en la ausencia de autorización [como podría derivarse del punto 8, letra c), o del punto 9 del convenio], puede también limitar el margen de apreciación.

79. La cuestión de si un convenio de este tipo limita la decisión de las instancias competentes, como alegan Abraham y otros y Beaudjean y otros, es una cuestión del Derecho interno que deben examinar los tribunales nacionales competentes.

3. El convenio como vínculo entre proyectos parciales

80. Si el convenio deja intacto el margen de apreciación de las administraciones competentes, todavía puede tener una función para ellas en el marco de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, que al menos se sugiere en la cuestión prejudicial y que se subraya especialmente en las alegaciones de Abraham y otros. Para el órgano jurisdiccional remitente, se trata de la construcción de un conjunto de instalaciones que transformen importantes estructuras de un aeropuerto cuya pista tiene más de 2.100 metros de largo.¹⁹

18 — Véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de noviembre de 2005, Reino Unido/Comisión (T-178/05, Rec. p. II-4807), apartado 57, en relación con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32).

19 — Véase la página 154 de la petición de decisión prejudicial.

81. Por lo tanto, el hecho de tener en cuenta una serie de proyectos individuales en su conjunto es importante, porque cada una de las medidas acordadas tomadas por separado no alcanzaba por sí misma el umbral que hubiera hecho obligatoria una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. No obstante, los vecinos del aeropuerto aducen que estas medidas, consideradas en su conjunto, hubieran tenido considerables repercusiones (negativas) para el medio ambiente.

82. El Tribunal de Justicia ya ha establecido que no sería compatible con la Directiva EIA contemplar por separado varios proyectos similares o diferentes tramos de un recorrido, sin tener en cuenta su efecto acumulado.²⁰ Ello concuerda con el artículo 5, apartado 1, y el punto 4 del anexo III, que exigen una descripción de los efectos acumulativos sobre el medio ambiente. Según el artículo 8, tales efectos acumulativos han de ser tenidos en cuenta en la decisión sobre el proyecto.

83. En el presente asunto se trata ciertamente de varios proyectos parciales diferentes, que en cualquier caso están unidos, por medio del convenio, en un proyecto general que tiene como objetivo hacer posible la utilización del aeropuerto de Lieja-Bierset para determinadas formas del tráfico de mercancías. Aunque los proyectos parciales no sean

objeto de una autorización conjunta, esto no debe llevar a un tratamiento por separado de los proyectos parciales. Por el contrario, han de observarse y tenerse en cuenta adecuadamente en cada decisión los efectos acumulativos de los proyectos parciales en el marco del proyecto completo.

84. Finalmente hay que indicar que, si fuera precisa una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, no tendría por qué referirse expresamente al convenio o a los proyectos parciales. No se puede excluir que las repercusiones sobre el medio ambiente del creciente tráfico aéreo, incluida la utilización nocturna del aeropuerto Lieja-Bierset, hayan sido ya suficientemente examinadas en el marco de otros procedimientos. Las partes y el tribunal inferior mencionan en este sentido diferentes decisiones sobre planes y programas. Si éstas se hubiesen basado en una evaluación suficiente de las repercusiones sobre el medio ambiente con participación del público, no hubieran necesitado posteriormente de una nueva evaluación.²¹

4. Conclusión provisional

85. En resumen, procede declarar respecto a la primera cuestión que un convenio entre

20 — Sentencias Comisión/Irlanda (citada en la nota 3 *supra*), apartado 76, y Comisión/España (citada en la nota 6 *supra*), apartado 53.

21 — Véanse las sentencias de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (Großkrotzenburg) (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartados 41 y ss., y Comisión/España (citada en la nota 6 *supra*), apartado 56.

el Estado y una empresa privada, celebrado en orden a la instalación de esta empresa en un aeropuerto cuya pista tiene más de 2.100 metros de largo, que contiene la descripción precisa de las obras de infraestructura que se realizarán para acondicionar la pista, sin que ésta vaya a ser prolongada, y para construir una torre de control con el fin de permitir que utilicen el aeropuerto aviones de gran capacidad 24 horas al día los 365 días del año en vuelos tanto nocturnos como diurnos desde el momento de la instalación de dicha empresa:

- puede, no obstante, como primera etapa de un procedimiento de autorización de varias etapas, requerir una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente si limita el margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes en los sucesivos procedimientos de autorización, y
 - vincula entre sí los proyectos parciales incluidos en un proyecto general, cuyas repercusiones han de ser tenidas en cuenta en el marco de las autorizaciones parciales.
- no constituye un proyecto a los efectos de la Directiva EIA,

V. Conclusión

86. En consecuencia, propongo al Tribunal que resuelva de la siguiente manera:

A la tercera cuestión:

«Las repercusiones de una modificación de la infraestructura de un aeropuerto, en el sentido de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, comprenden el aumento de las actividades del aeropuerto que con ella se pretende lograr.»

A la segunda cuestión:

«La modificación de la infraestructura de un aeropuerto existente cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más debe considerarse como construcción de un aeropuerto a los efectos del punto 7 del anexo I de la Directiva 85/337 y, por lo tanto, en aplicación del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva, está obligatoriamente sometida a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente cuando sea equivalente a una nueva construcción desde el punto de vista de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

Si la modificación de la infraestructura de un aeropuerto existente con una pista de despegue y aterrizaje de 2.100 metros o más no es equivalente a una nueva construcción conforme al artículo 4, apartado 2, al punto 7 del anexo I y al punto 12 del anexo II de la Directiva 85/337, debe ser evaluada en cuanto a sus repercusiones sobre el medio ambiente cuando, debido a su naturaleza, sus dimensiones o las circunstancias del lugar se puedan esperar repercusiones importantes sobre el medio ambiente.»

A la primera cuestión:

«Un convenio entre el Estado y una empresa privada, celebrado en orden a la instalación de esta empresa en un aeropuerto cuya pista tiene más de 2.100 metros de largo, que contiene la descripción precisa de las obras de infraestructura que se realizarán para acondicionar la pista, sin que ésta vaya a ser prolongada, y para construir una torre de control con el fin de permitir que utilicen el aeropuerto aviones de gran capacidad 24 horas al día los 365 días del año en vuelos tanto nocturnos como diurnos desde el momento de la instalación de dicha empresa:

- no constituye un proyecto a los efectos de la Directiva 85/337,
- puede, no obstante, como primera etapa de un procedimiento de autorización de varias etapas, requerir una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente si limita el margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes en los sucesivos procedimientos de autorización, y
- vincula entre sí los proyectos parciales incluidos en un proyecto general, cuyas repercusiones han de ser tenidas en cuenta en el marco de las autorizaciones parciales.»