

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 maart 2011 (*)

„Richtlijn 85/337/EEG – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Vliegvelden met een startbaan van ten minste 2 100 meter – Begrip ‚aanleg‘ – Vernieuwing van exploitatievergunning”

In zaak C-275/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 14 juli 2009, ingekomen bij het Hof op 21 juli 2009, in de procedure

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsebaut,

Bea Kockaert,

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel,

tegen

Vlaams Gewest,

in tegenwoordigheid van:

The Brussels Airport Company NV,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič en M. Berger (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 oktober 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door F. Tulkens en J. Mosselmans, advocaten,
- F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbaut, B. Kockaert en de VZW Boreas, vertegenwoordigd door I. Larmuseau en H. Schoukens, advocaten,
- F. Petit, vertegenwoordigd door J. Verstraeten en S. Vanthienen, advocaten,
- S. de Burbure de Wezembeek, vertegenwoordigd door M. Denys, advocaat,
- L. Van Dessel, vertegenwoordigd door P. Flamey en P.–J. Vervoort, advocaten,
- het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door J. Vanpraet en S. Ronse, advocaten,
- The Brussels Airport Company NV, vertegenwoordigd door D. Ryckbost en A. Lippens, advocaten,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Fiengo, avvocato dello Stato,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver, J.–B. Laignelot en B. Burggraaf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5; hierna: „richtlijn 85/337”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en verschillende andere verzoekers en het Vlaamse Gewest over een besluit betreffende de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

Project:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de

ontginning van bodemschatten;

[...]

Vergunning:

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

- 4 Luidens artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 85/337 „[treffen] de lidstaten [...] de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend.”
- 5 De betrokken projecten worden omschreven in artikel 4 van richtlijn 85/337. Deze bepaling maakt een onderscheid tussen de in bijlage I genoemde projecten, die aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, en de in bijlage II genoemde projecten, waarvoor de lidstaten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van door de lidstaat vastgestelde drempelwaarden of criteria moeten bepalen of zij al dan niet aan een dergelijke beoordeling moeten worden onderworpen.
- 6 Punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337 betreft de „aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter”.
- 7 Punt 13, eerste streepje, van bijlage II bij genoemde richtlijn vermeldt de „[w]ijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.

Nationaal recht

- 8 De in het Vlaamse Gewest toepasselijke regeling maakt een onderscheid tussen de „stedenbouwkundige vergunning”, die de uitvoering van bepaalde werken toestaat, en de „milieuvergunning”, die de exploitatie van een als hinderlijk ingedeelde inrichting toestaat.
- 9 De verlening van een milieuvergunning, waarvan de geldigheid steeds beperkt is in de tijd, wordt beheerst door het decreet van het Vlaams Parlement van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, aangevuld met een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991.
- 10 Sedert de inwerkingtreding op 1 mei 1999 van een nieuwe indelingslijst, zoals gewijzigd bij een besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999, worden „terreinen voor vliegvelden met een start- en landingsbaan van [...] ten minste 1 900 meter” ingedeeld in de categorie van de hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieuvergunning is vereist.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 11 De luchthaven Brussel-Nationaal, gelegen in het Vlaamse Gewest, heeft drie start- en landingsbanen van meer dan 2 100 meter. Zij bestaat al verschillende decennia, maar de exploitatie ervan is pas in 1999 milieuvergunningsplichtig geworden.
- 12 De eerste milieuvergunning werd op 1 februari 2000 verleend voor een termijn van vijf jaar. Deze vergunning, die onder meer geluidsnormen vaststelde, werd driemaal gewijzigd, in de zin van een grotere reductie van de totale geluidslast. De verwijzende rechter wijst erop dat uit het dossier niet blijkt dat deze vergunning en de achtereenvolgende wijzigingen aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen.

- 13 Op 5 januari 2004 heeft The Brussels Airport Company NV een milieuvergunningaanvraag ingediend voor de verdere exploitatie van de luchthaven en de wijziging hiervan door de toevoeging van percelen.
- 14 Op 8 juli 2004 heeft de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning verleend wat de verdere exploitatie van de luchthaven betreft, maar de vraag tot uitbreiding hiervan verworpen. Wat de uitvoering van een milieueffectbeoordeling betreft, was de Bestendige Deputatie van mening dat zij niet noodzakelijk was.
- 15 Tegen deze beslissing is een administratief beroep ingesteld. De verzoekende partijen voerden onder meer aan dat bij de milieuvergunningaanvraag een milieueffectbeoordeling had moeten worden gevoegd.
- 16 Op 30 december 2004 heeft de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur die beslissing van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant bevestigd. Hij was van mening dat de uitvoering van een milieueffectbeoordeling noch door de Vlaamse regeling noch door richtlijn 85/337 werd vereist.
- 17 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en enkele andere verzoekers hebben bij de Raad van State beroep ingesteld tegen dit bevestigend besluit. Zij voeren aan dat het onregelmatig is, omdat voor de verlening van de milieuvergunning een milieueffectbeoordeling moest worden verricht en deze verplichting niet is nagekomen.
- 18 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Wanneer onderscheiden vergunningen vereist zijn voor enerzijds de infrastructuurwerken voor een vliegveld met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter en anderzijds de exploitatie van dat vliegveld, en deze laatste vergunning – de milieuvergunning – slechts voor een bepaalde termijn wordt verleend, moet dan de term ‚aanleg‘, vermeld in punt 7, sub a, van de bijlage I bij [richtlijn 85/337], zo worden begrepen dat niet alleen voor het oprichten van de infrastructuurwerken een milieueffectenrapport opgemaakt moet worden, maar ook voor de exploitatie van het vliegveld?
- 2) Geldt deze verplichte milieueffectenbeoordeling ook voor de vernieuwing van de milieuvergunning van het vliegveld, zo in het geval waarin deze vernieuwing niet gepaard gaat met enige verandering of uitbreiding van de exploitatie als in het geval waarin een dergelijke verandering of uitbreiding wel degelijk wordt beoogd?
- 3) Maakt het, voor de verplichting van de milieueffectenrapportage in het kader van de vernieuwing van een milieuvergunning voor een vliegveld, een verschil uit of er eerder, naar aanleiding van een vorige exploitatievergunning, reeds een milieueffectenrapport opgemaakt is en of het vliegveld reeds in uitbating was op het ogenblik dat de milieueffectenrapportage door de Europese of de internrechtelijke regelgever ingevoerd is?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 19 Ter beantwoording van deze vragen, die samen moeten worden onderzocht, dient te worden nagegaan of de exploitatie van een vliegveld een „project” in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/332 kan zijn en, zo ja, of een dergelijk project behoort tot die welke in de bijlagen I en II bij deze richtlijn worden genoemd.
- 20 Zoals het Hof in punt 23 van zijn arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197), in herinnering heeft gebracht, blijkt uit de bewoordingen zelf van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 dat met het begrip „project” materiële werken of ingrepen worden bedoeld.

- 21 In de verwijzingsbeslissing wordt echter uitdrukkelijk verklaard dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel zich beperkt tot de vernieuwing van de bestaande vergunning voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen.
- 22 Bepaalde verzoekers in het hoofdgeding hebben echter aangevoerd dat het begrip materiële ingreep ruim moet worden opgevat, in de zin van iedere ingreep in het natuurlijk milieu. Zij baseren zich in dit verband op de punten 24 en 25 van het arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een activiteit als de mechanische kokkelvisserij binnen het begrip „project” zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 valt.
- 23 Dit betoog kan niet worden aanvaard. Zoals de advocaat-generaal in punt 22 van zijn conclusie immers heeft opgemerkt, kon de activiteit in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, vergelijkbaar worden geacht met de in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 uitdrukkelijk vermelde ontginning van bodemschatten, en bracht zij reële fysieke veranderingen van de zeebodem mee.
- 24 Daaruit volgt dat de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als „project” in de zin van artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337.
- 25 Daaraan dient te worden toegevoegd dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 in ieder geval niet vereist dat elk project dat een aanzienlijk milieueffect kan hebben, wordt onderworpen aan de beoordelingsprocedure waarin deze richtlijn voorziet, maar dat alleen de in de bijlagen I en II bij deze richtlijn genoemde projecten daaraan moeten worden onderworpen (beschikking van 10 juli 2008, Aiello e.a., C-156/07, Jurispr. blz. I-5215, punt 34).
- 26 Zoals de advocaat-generaal in punt 26 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het in punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337 gebruikte woord „aanleg” ondubbelzinnig en moet het worden begrepen in zijn gebruikelijke zin, dat wil zeggen als verwijzend naar de realisatie van voorheen onbestaande bouwwerken of naar de wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken.
- 27 Weliswaar heeft het Hof in zijn rechtspraak aan het begrip „aanleg” een ruime uitlegging gegeven, door te erkennen dat werkzaamheden ter verbetering van een bestaande weg, gelet op de omvang en modaliteiten ervan, kunnen worden gelijkgesteld met de aanleg van een nieuwe weg (arrest van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 36). Ook heeft het de bepalingen van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn, aldus uitgelegd dat zij eveneens betrekking hebben op werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd, voor zover deze gezien hun aard, omvang en kenmerken als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 40).
- 28 Bij lezing van die arresten blijkt echter dat het in elk van de zaken die eraan ten grondslag lagen, ging om materiële werken, waarvan, volgens de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen, in het hoofdgeding geen sprake is.
- 29 Zoals de advocaat-generaal in punt 28 van zijn conclusie echter in herinnering heeft gebracht, is het weliswaar vaste rechtspraak dat richtlijn 85/337 een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (zie met name reeds aangehaalde arresten Abraham e.a., punt 32, en Ecologistas en Acción-CODA, punt 28), maar mag een teleologische uitlegging van die richtlijn niet fundamenteel afwijken van de duidelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de wetgever van de Unie.

- 30 Daaruit volgt dat, in ieder geval, de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als „aanleg” in de zin van punt 7, sub a, van bijlage I bij richtlijn 85/337.
- 31 Niettemin zij erop gewezen dat, in het kader van de procedure voor het Hof en meer bepaald ter terechtzitting, sommige verzoekers in het hoofdgeding hebben aangevoerd dat sedert het verstrijken van de omzettingstermijn van richtlijn 85/337 werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van de luchthaven Brussel-Nationaal hebben plaatsgevonden, zonder dat een milieueffectbeoordeling is verricht.
- 32 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een vergunning die, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet formeel betrekking heeft op een activiteit die aan een milieueffectbeoordeling in de zin van de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 moet worden onderworpen, niettemin de uitvoering van een dergelijke beoordeling kan vereisen, wanneer die maatregel een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een activiteit die een project in de zin van artikel 2, lid 1, van deze richtlijn oplevert (zie in die zin arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 25).
- 33 Volgens diezelfde rechtspraak moet, wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningsprocedure in verschillende fasen verloopt, de milieueffectbeoordeling van een project in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen (zie arrest van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 53, en arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 26). In dit verband is ook geoordeeld dat een nationale bepaling volgens welke een milieueffectbeoordeling uitsluitend tijdens de eerste fase van de vergunningsprocedure en niet in een latere fase hiervan kan worden verricht, niet verenigbaar is met richtlijn 85/337 (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punten 105 en 106).
- 34 In de onderhavige zaak moet de verwijzende rechter er dus op worden gewezen dat het aan hem staat, in het licht van de rechtspraak in de punten 27, 32 en 33 van het onderhavige arrest, op grond van de toepasselijke nationale regeling te bepalen of een besluit zoals in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden beschouwd als een fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van de relevante bepalingen van richtlijn 85/337 opleveren.
- 35 Met het oog op het onderzoek van de feiten, moet de verwijzende rechter eraan worden herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat werkzaamheden tot wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd, onder de bepalingen van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337, gelezen in samenhang met de bepalingen van punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn vallen voor zover zij, met name gezien hun aard, omvang en kenmerken, als een wijziging van het vliegveld zelf kunnen worden beschouwd (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 40).
- 36 Het Hof heeft ook beklemtoond dat de doelstelling van de regeling van de Unie niet mag worden gefrustreerd door een opsplitsing van de projecten en dat het buiten beschouwing laten van het cumulatieve effect ervan in de praktijk niet tot gevolg mag hebben dat projecten, hoewel zij in onderlinge samenhang beschouwd een aanzienlijk milieueffect in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 kunnen hebben, volledig aan de beoordelingsverplichting worden onttrokken (arrest Abraham e.a., reeds aangehaald, punt 27).
- 37 Ingeval zou blijken dat sedert de inwerkingtreding van richtlijn 85/337 op het terrein van de luchthaven materiële werken of ingrepen zijn verricht die als een project in de zin van deze richtlijn moeten worden beschouwd, zonder dat de milieueffecten ervan in een eerdere fase van de vergunningsprocedure aan een beoordeling zijn onderworpen, staat het aan de

verwijzende rechter daar in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning rekening mee te houden en de nuttige werking van die richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling ten minste in deze fase van de procedure wordt uitgevoerd.

38 Mitsdien moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337 en punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat:

- de vernieuwing van een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als „project” of „aanleg” in de zin van die bepalingen;
- het aan de verwijzende rechter staat, op grond van de toepasselijke nationale regeling en in voorkomend geval rekening houdend met het cumulatieve effect van verschillende werken of ingrepen die sedert de inwerkingtreding van die richtlijn zijn verricht, te bepalen of deze vergunning past in een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van punt 13, eerste streepje, van bijlage II, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I bij die richtlijn opleveren. Indien in de eerdere fase van de vergunningsprocedure geen beoordeling van de milieueffecten van dergelijke werken of ingrepen heeft plaatsgevonden, staat het aan de verwijzende rechter de nuttige werking van de richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling tenminste in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning wordt uitgevoerd.

Kosten

39 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, en punt 7 van bijlage I bij deze richtlijn moeten aldus worden uitgelegd dat:

- **de vernieuwing van een vergunning voor de exploitatie van een vliegveld, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als „project” of „aanleg” in de zin van die bepalingen;**
- **het aan de verwijzende rechter staat, op grond van de toepasselijke nationale regeling en in voorkomend geval rekening houdend met het cumulatieve effect van verschillende werken of ingrepen die sedert de inwerkingtreding van die richtlijn zijn verricht, te bepalen of deze vergunning past in een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure die uiteindelijk gericht is op de uitvoering van activiteiten die een project in de zin van punt 13, eerste streepje, van bijlage II, gelezen in samenhang met punt 7 van bijlage I bij die richtlijn opleveren. Indien in de eerdere fase van de vergunningsprocedure geen beoordeling van de milieueffecten van dergelijke werken of ingrepen heeft plaatsgevonden, staat het aan de verwijzende rechter de nuttige werking van de richtlijn te verzekeren door ervoor te zorgen dat een dergelijke beoordeling tenminste in de fase van de afgifte van de exploitatievergunning wordt uitgevoerd.**

ondertekeningen

* Procestaal: Nederlands.