

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. oktober 2011 \*

I de forenede sager C-128/09 — C-131/09, C-134/09 og C-135/09,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Conseil d'État (Belgien) ved afgørelser af 27. og 31. marts 2009, indgået til Domstolen henholdsvis den 6., 9. og 10. april 2009, i sagerne:

**Antoine Boxus**

**Willy Roua** (sag C-128/09)

**Guido Durlet m.fl.** (sag C-129/09)

**Paul Fastrez**

**Henriette Fastrez** (sag C-130/09)

\* Processprog: fransk.

**Philippe Daras** (sag C-131/09)

**Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH)** (sagerne C-134/09 og C-135/09),

**Bernard Page** (sag C-134/09)

**Léon L'Hoir**

**Nadine Dartois** (sag C-135/09)

mod

**Région wallonne,**

procesdeltagere:

**Société régionale wallonne du transport (SRWT)** (sagerne C-128/09 og C-129/09),

I - 9744

**Infrabel SA** (sagerne C-130/09 og C-131/09)

**Société wallonne des aéroports (SOWAER)** (sag C-135/09),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts og J.-C. Bonichot (refererende dommer) samt dommerne K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader og J.J. Kasel,

generaladvokat: E. Sharpston  
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— A. Boxus, W. Roua og G. Durllet m.fl. ved Rechtsanwältin A. Kettels

— P. og H. Fastrez ved avocat T. Vandenput

- association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), B. Page og L. L'Hoir samt N. Dartois ved avocat A. Lebrun
  
- den belgiske regering ved T. Materne, som befuldmægtiget, bistået af avocat F. Haumont
  
- den græske regering ved G. Karipsiadis, som befuldmægtiget
  
- den italienske regering ved G. Palmieri som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Fiengo
  
- Europa-Kommissionen ved O. Beynet og J.-B. Laignelot, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. maj 2011,

afsagt følgende

## **Dom**

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 og 9 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, indgået den 25. juni 1998

og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), og artikel 1, 5-8 og 10a i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 (EUT L 156, s. 17, herefter »direktiv 85/337«).

- 2 Anmodningerne er indgivet under sager mellem henholdsvis beboere ved lufthavnen i Liège-Bierset og Charleroi-Bruxelles Sud og beboere ved jernbanestrækningen Bruxelles-Charleroi mod regionen Vallonien vedrørende godkendelsen af arbejder på disse anlæg.

## **Retsforskrifter**

### *International ret*

- 3 I henhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, er »[o]rganer eller institutioner, der handler som [...] lovgivende myndighed, [...] ikke omfattet af definitionen »offentlige myndigheder««.

4 I Århuskonventionens artikel 6 foreskrives følgende:

»1. Hver part:

- a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser om, hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I
  
- b) anvender i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i bilag I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Med henblik herpå afgør parterne, om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser og
  
- c) kan, fra sag til sag, såfremt der er hjemmel hertil i national ret, beslutte ikke at anvende bestemmelserne i denne artikel til foreslåede aktiviteter, der tager sigte på nationalt forsvar, hvis den pågældende part vurderer, at en sådan anvendelse vil skade dette sigte.

2. Den berørte offentlighed informeres tidligt i en beslutningsproces på miljøområdet, på en passende, betimelig og effektiv måde, ved offentlig bekendtgørelse eller individuelt, afhængig af sagens omstændigheder, om bl.a. følgende:

- a) den foreslåede aktivitet og ansøgningen, hvorom der skal træffes afgørelse

- b) karakteren af mulige afgørelser eller udkast til afgørelsen
  
- c) den offentlige myndighed, der skal træffe afgørelsen
  
- d) den forventede procedure, herunder følgende oplysninger, når og hvis de kan stilles til rådighed:
  - i) datoen for procedurens ikrafttrædelse
  
  - ii) offentlighedens muligheder for at deltage
  
  - iii) tid og sted for alle forventede offentlige høringer
  
  - iv) angivelse af den offentlige myndighed, hvorfra alle relevante oplysninger kan indhentes, eller hvor relevante oplysninger er blevet anbragt med henblik på, at offentligheden kan gennemse dem
  
  - v) angivelse af den relevante offentlige myndighed eller ethvert andet officielt organ, hvortil kommentarer og spørgsmål kan rettes, samt tidsplan for afgivelse af kommentarer og spørgsmål
  
  - vi) angivelse af foreliggende miljøoplysninger, som er relevante for den foreslåede aktivitet og

- e) den kendsgerning, at aktiviteten er genstand for en national eller grænseoverskridende procedure til vurdering af virkningerne på miljøet.

3. Offentlighedsprocedurerne skal omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2, og til at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen.

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.

[...]«

5. Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

- a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt
- b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne



i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed, fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder, forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.«

### *EU-retten*

- 6 I artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 er begrebet »projekt« defineret som »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« eller »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«. Begrebet »tilladelse« er defineret som »[a]fgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.

7 Direktivets artikel 1, stk. 5, bestemmer:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.«

8 Direktivets artikel 2, stk. 1, foreskriver:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse [...]«

9 Direktivets artikel 5, stk. 4, bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger om nødvendigt for, at myndigheder, som måtte være i besiddelse af relevante oplysninger [...], stiller disse til rådighed for bygherren.«

10 Artikel 10a i direktiv 85/337 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

- b) som gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Med henblik på litra a) anses den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, jf. artikel 1, stk. 2, måtte have, for tilstrækkelig. I forbindelse med litra b) anses sådanne organisationer også for at have rettigheder, der kan krænkes.

Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning.

Disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.«

### *Nationale bestemmelser*

- <sup>11</sup> I artikel 6, 7, 9 og 14 i det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008 vedrørende en række byggetilladelser af afgørende almen interesse (*Moniteur belge* af 25.7.2008, s. 38900) foreskrives følgende:

»Art. 6. Følgende byggetilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:

- For så vidt angår handlinger og byggearbejder i relation til udbygningen af infrastrukturen og modtagefaciliteterne i de regionale lufthavne henvises til ministeriel afgørelse af 13. september 2006, hvorved der udstedes byggetilladelse til Société régionale wallonne des Transport med henblik på forlængelse af landingsbanen i lufthavnen i Liège-Bierset.

Art. 7.

- Følgende byggetilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:
  - For så vidt angår handlinger og byggearbejder i relation til udbygningen af infrastrukturen og modtagefaciliteterne i de regionale lufthavne henvises til byggetilladelse af 16. september 2003 udstedt af den befuldmægtigede tjenestemand ved generaldirektoratet for fysisk planlægning, boliger og kulturarv i Charleroi til SA SOWAER med henblik på udførelse af anlægsarbejder i relation til overdækningen af floden Tintia og ændring af terrænforholdet i den nordøstlige del af lufthavnsområdet.

[...]

Art. 9. Følgende byggetilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:

- For så vidt angår handlinger og byggearbejder i relation til udbygningen af infrastrukturen og modtagefaciliteterne i de regionale lufthavne henvises til ministeriel afgørelse af 27. juli 2005, hvorved der udstedes miljøgodkendelse til SA SOWAER med henblik på drift af lufthavnen Charleroi-Bruxelles-Sud.

[...]

*Art. 14.* Følgende byggetilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:

— For så vidt angår RER-nettet, og dertil knyttede anlæg, adgangsfaciliteter og forbindelser henvises til ministeriel afgørelse af 9. februar 2006 vedrørende én-gangstilladelse til SNCB med henblik på anlæg og drift af tredje og fjerde spor på linje Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi i Waterloo, Braine-l'Alleud og Nivelles kommune.«

- <sup>12</sup> Det fremgår af sagens akter, at Conseil d'État har kompetence til at træffe afgørelse i annulationssøgsmål vedrørende administrative foranstaltninger og bestemmelser vedtaget af administrative myndigheder såvel som administrative foranstaltninger, som er vedtaget af lovgivende forsamlinger eller deres organer.
- <sup>13</sup> Conseil d'État kan derimod ikke træffe afgørelse i sager til prøvelse af lovgivningsmæssige foranstaltninger.
- <sup>14</sup> Det vallonske parlaments stadfæstelse af byggetilladelser og tilladelser vedrørende arbejder tillægger imidlertid disse lovkraft. Conseil d'État har således ikke herefter kompetence til at træffe afgørelse i søgsmål om annullation af disse stadfæstede foranstaltninger, som derefter kun kan anfægtes ved Cour constitutionnelle, for hvilken det imidlertid kun er visse anbringender, der kan gøres gældende.

## Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Der er ved Conseil d'État anlagt seks sager, i hvilke beboerne ved lufthavnen i Liège-Bierset og Charleroi-Bruxelles Sud og ved jernbanen Bruxelles-Charleroi har anfægtet en række godkendelser og tilladelser, der er udstedt af de kompetente administrative myndigheder til udførelse af arbejder og drift af anlæg i disse lufthavne og for så vidt angår transportforbindelserne til disse.
- 16 Mens disse sager verserede for Conseil d'État, blev disse godkendelser og tilladelser »stadfæstet« ved det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008, hvilket udgør en lovgivningsforanstaltning vedtaget af det vallonske parlament og godkendt af regionen Valloniens regering. De blev med andre ord godkendt ud fra »tvingende almene hensyn«.
- 17 Dette dekret har været genstand for flere annullationssøgsmål for Cour constitutionnelle.
- 18 I sagen for den forelæggende ret har sagsøgerne gjort gældende, at eftersom de anfægtede administrative foranstaltninger er blevet erstattet af en lovgivningsforanstaltning, og denne kun kan anfægtes ved Cour constitutionnelle, medførte vedtagelsen af dekretet af 17. juli 2008, at Conseil d'État blev frataget sin kompetence, og at sagsøgerne fik frataget deres interesse i at få disse foranstaltninger annulleret. Annullationssøgsmålet ved Cour constitutionnelle er desuden ikke foreneligt med Århuskonventionens artikel 9 og artikel 10a i direktiv 85/337, for så vidt som Cour constitutionnelle kun udøver en begrænset kontrol med lovgivningsforanstaltningers forenelighed med forfatningen og dermed af, om der er sket en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder. Den foretager ikke nogen materiel prøvelse med hensyn til overholdelsen af alle de nationale bestemmelser, der vedrører miljøet og de gældende processuelle regler.

19 Det er på denne baggrund, at Conseil d'État har besluttet at udsætte sagen og forelægge Cour constitutionnelle flere præjudicielle spørgsmål vedrørende forfatningsmæssigheden af det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008 og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som til en vis grad er de samme som dem, den har forelagt Cour constitutionnelle, og som er formuleret identisk i samtlige sager for den forelæggende ret:

- »1) Kan artikel 1, stk. 5, i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at den fra sit anvendelsesområde udelukker en lovgivning — såsom [det vallonske parlaments] dekret af 17. juli 2008 [...] — der blot bestemmer, at »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn« i relation til udstedelse af byggetilladelser, miljøgodkendelser og enkelttilladelser vedrørende visse handlinger og offentlige arbejder, der opregnes samme sted, og hvorved de tilladelser og godkendelser, for hvilke det anføres, at »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn«, »stadfæstes«?
  
- 2) Er artikel 1, 5, 6, 7, 8 og 10a i direktiv 85/337[...] til hinder for en retlig orden, hvorefter retten til at udføre et projekt, der er underlagt en vurdering af indvirkningerne på miljøet, erhverves ved vedtagelse af lovgivning i dette øjemed, hvis gyldighed ikke kan efterprøves ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, der såvel for så vidt angår formaliteten som realiteten gør det muligt at anfægte den afgørelse, hvorved der erhverves ret til at udføre projektet?
  
- 3) Skal Århuskonventionens artikel 9 [...] fortolkes således, at medlemsstaterne pålægges at indføre en adgang til indbringelse for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, med henblik på at borgerne kan anfægte lovligheden af ethvert aspekt vedrørende sagens formalitet eller realitet, der henhører såvel under den processuelle som den materielle orden for godkendelse af projekter, der er underlagt en vurdering af indvirkningerne på miljøet, i relation til afgørelser, handlinger eller unklare tilfælde, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6?



- 4) Skal artikel 10a i direktiv 85/337[...], sammenholdt med Århuskonventionen [...], fortolkes således, at medlemsstaterne pålægges at indføre en adgang til indbringelse for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, med henblik på at borgerne kan anfægte lovligheden af afgørelser, handlinger eller undladelser for så vidt angår ethvert aspekt vedrørende sagens formalitet eller realitet, der henhører såvel under den processuelle som den materielle ordning for godkendelse af projekter, der er underlagt en vurdering af indvirkningerne på miljøet?»
- 20 Ved kendelse af 19. maj 2009 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-128/09 — C-131/09, C-134/09 og C-135/09 med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Formaliteten*

- 21 Den belgiske regering har principalt gjort gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling. Ifølge den belgiske regering indeholder spørgsmålene ikke tilstrækkelige oplysninger om de faktiske og retlige forhold, eller hvilke grunde der har ført den forelæggende ret til at stille Domstolen spørgsmålene, som i øvrigt er hypotetiske.
- 22 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, som har et direkte kendskab til tvistens faktiske omstændigheder, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, og som, på grundlag af de konkrete omstændigheder i sagen skal vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er

nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål derfor vedrører fortolkning af EU-retten, er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom bl.a. af 15.12.1995, sag C-415/93, *Bosman*, Sml. I, s. 4921, præmis 59).

- 23 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i det mindste forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/09 - C-322/09, *Telemarshicabruzzo*, Sml. I, s. 393, præmis 6).
- 24 Forelæggelsesafgørelsernes oplysninger tjener i denne forbindelse ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Det påhviler Domstolen at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter ledsaget af en oversættelse til det eller de officielle sprog i hver medlemsstat (jf. dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81-143/81, *Holdijk m.fl.*, Sml. s. 1299, præmis 6).
- 25 I det foreliggende tilfælde, og i modsætning til det af den belgiske regering anførte, er de faktiske og retlige omstændigheder, sådan som de fremgår af forelæggelsesafgørelserne, tilstrækkelig klart fremstillet til, at det fremgår, hvilke grunde der har ført den forelæggende ret til at stille Domstolen spørgsmålene og tilstrækkelige til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i statuten for Domstolen, og til, at Domstolen kan give den forelæggende ret et fyldestgørende svar.

- 26 De nævnte faktiske og retlige omstændigheder er nemlig tilstrækkelige til at afklare de af den forelæggende ret forelagte spørgsmål om, hvorvidt en lovgivningsforanstaltning, hvis vedtagelse bevirker, at den forelæggende ret ikke længere har kompetence til at træffe afgørelse i sager, der verserer for den, er forenelig med retten til adgang til domstolsprøvelse, som er garanteret ved Århuskonventionen og direktiv 85/337.
- 27 Indholdet af indlæggene for Domstolen inden for rammerne af nærværende sager indeholder i øvrigt under alle omstændigheder tilstrækkelige oplysninger om den faktiske og retlige sammenhæng, som har givet parterne i hovedsagen og andre interesserede mulighed for at tage stilling til de forelagte spørgsmål.
- 28 Den omstændighed, at vedtagelsen af det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008 ifølge national ret bevirker, at den forelæggende ret fratages kompetencen til at efterprøve de i hovedsagen omhandlede forvaltningsakter, bevirker ikke — i modsætning til det af den belgiske regering påståede — at de forelagte spørgsmål er hypotetiske. Formålet med spørgsmålene er nemlig indledningsvis at undersøge, om disse bestemmelser set i lyset af Århuskonventionen og EU-retten kunne føre til, at Conseil d'État fratages sin kompetence til at træffe afgørelse i hovedsagerne.
- 29 Hvad endelig angår argumentet om, at den forelæggende ret ikke har angivet, hvorfor den ikke, inden den forelagde Domstolen de præjudicielle spørgsmål, afventede Cour constitutionnelles afgørelse af de øvrige spørgsmål, som blev stillet inden for rammerne af samme sager, er det tilstrækkeligt at bemærke, som nævnt i denne døms præmis 25, at forelæggelsesafgørelsen angiver de grunde, der har ført den forelæggende ret til at stille Domstolen spørgsmålene.

- 30 Den belgiske regering har subsidiært fremført andre formalitetsindsigelser om, at indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, som Domstolen anmodes om at fortolke, er utvetydig, at visse spørgsmål ikke er relevante, og at Domstolen allerede har haft lejlighed til at udtale sig om rækkevidden af artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337.
- 31 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hvis der er rejst et EU-retligt spørgsmål under en retssag ved en ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at forelægge sagen for Domstolen, medmindre retten har fastslået, at det rejste spørgsmål ikke er relevant, eller den pågældende EU-retlige bestemmelse allerede er blevet fortolket af Domstolen, eller EU-rettens korrekte anvendelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til fortolkningstvivl (jf. bl.a. dom af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 21).
- 32 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at det under alle omstændigheder står de nationale retter helt frit at forelægge en sag for Domstolen, hvis de finder det påkrævet (jf. dommen i sagen Cilfit m.fl., præmis 15), uden at den omstændighed, at de bestemmelser, som ønskes fortolket, allerede er fortolket af Domstolen eller ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, bevirker, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om disse spørgsmål (jf. i denne retning bl.a. dom 2.4.2009, sag C-260/07, Pedro IV Servicios, Sml. I, s. 2437, præmis 31).
- 33 Endelig fremgår det ikke, henset til forelæggelsesafgørelserne, at de forelagte spørgsmål er irrelevante for udfaldet af de tvister, der verserer for den forelæggende ret. Som anført i denne doms præmis 28, er formålet med disse spørgsmål indledningsvis at undersøge, om det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008 set i lyst af bestemmelserne i Århuskonventionen og EU-retten kunne føre til, at Conseil d'État fik frataget sin kompetence til at træffe afgørelse i hovedsagerne.

- 34 Følgelig skal anmodningerne om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

*Det første spørgsmål*

- 35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at en foranstaltning som det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008, der gennem »stadfæstelse« tillægger byggetilladelser, miljøgodkendelser og arbejder, som tidligere er blevet godkendt af den administrative myndighed — og for hvilke det anføres, at »det er konstateret, at der foreligger tvungende almene hensyn« — lovkraft, er udelukket fra anvendelsesområdet for dette direktiv.
- 36 Det fremgår af denne bestemmelse, at direktiv 85/337 ikke finder anvendelse på det pågældende projekt, når direktivets mål, herunder tilrådighedsstillelse af oplysninger, nås gennem en lovgivningsproces (jf. dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 51).
- 37 Denne bestemmelse fritager de af direktivet omfattede projekter fra vurderingsproceduren på to betingelser. Den første betingelse er, at projektet skal vedtages i enkeltheder ved en særlig lov. Den anden betingelse er, at direktivets formål, herunder det formål, som består i at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen (jf. dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I. s. 5613, præmis 57).
- 38 Hvad angår den første betingelse indebærer den for det første, at projektet skal være vedtaget ved en særlig lov. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begreberne »projekt« og »tilladelse« er defineret i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337. For at en lov,

hvorved der vedtages et projekt, kan anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 1, stk. 5, skal den således være særlig og frembyde samme kendetegn som en tilladelse. Den skal bl.a. give bygherren ret til at gennemføre projektet (jf. dommen i sagen WWF m.fl., præmis 58).

- 39 Projektet skal desuden være vedtaget i enkeltheder, dvs. tilstrækkeligt præcist og endeligt, således at den lov, hvorved projektet vedtages, i lighed med en tilladelse indeholder alle de elementer i projektet, som er relevante for vurderingen af dets indvirkning på miljøet, efter at lovgiver har taget disse i betragtning (jf. dommen i sagen WWF m.fl., præmis 59). Det skal således fremgå af loven, at formålet med direktiv 85/337 er nået med hensyn til det pågældende projekt (jf. Linster-dommen, præmis 56).
- 40 Det følger heraf, at et projekt ikke kan anses for at være vedtaget i enkeltheder ved en lov i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337, når loven ikke indeholder de nødvendige elementer til vurdering af projektets indvirkning på miljøet, eller gør det nødvendigt at træffe andre foranstaltninger for at give bygherren ret til at gennemføre projektet (jf. dommen i sagen WWF m.fl., præmis 62, og Linster-dommen, præmis 57).
- 41 Hvad angår den anden betingelse fremgår det af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, at direktivets hovedformål er at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse (jf. Linster-dommen, præmis 52).

- 42 I sjette betragtning til direktiv 85/337 er det endvidere præciseret, at denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet (jf. dommen i sagen WWF m.fl., præmis 61, og Linster-dommen, præmis 53).
- 43 Lovgiver bør derfor være i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger på tidspunktet for vedtagelsen af et projekt. Det fremgår af artikel 5, stk. 3, i direktiv 85/337 og bilag IV hertil, at de oplysninger, som bygherren skal give, mindst skal omfatte en beskrivelse af projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner, en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger, og de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere, hvilke væsentlige virkninger projektet vil kunne få for miljøet (jf. Linster-dommen, præmis 55).
- 44 Hvad angår kendetegnene for en godkendelsesprocedure vedrørende en plan i flere faser er direktiv 85/337 ikke til hinder for, at ét og samme projekt kan godkendes gennem to nationale retsakter, som samlet set anses for en godkendelse som omhandlet i artikel 1, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3969, præmis 102). Lovgiver kan derfor ved vedtagelsen af den endelige retsakt, hvorved projektet godkendes, gøre brug af de oplysninger, som er indhentet under en forudgående administrativ procedure.
- 45 Den omstændighed, at der forekommer en sådan administrativ procedure, indebærer imidlertid ikke, at et projekt kan anses for at være vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov i henhold til artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337, medmindre denne lov opfylder de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 37. En lov, som ene og alene »stadfæster« en eksisterende administrativ foranstaltning, og som blot henviser til tvingende almene hensyn, uden at der i materiel henseende gennemføres en forudgående lovgivningsprocedure, hvorunder nævnte betingelser kan iagttages, kan ikke anses for en

særlig lov i denne bestemmelses forstand, og den er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke projektet fra direktiv 85/337's anvendelsesområde.

<sup>46</sup> En lov, som er vedtaget, uden at den lovgivende forsamlings medlemmer har haft adgang til de oplysninger, som er nævnt i denne doms præmis 43, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337.

<sup>47</sup> Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om disse betingelser er opfyldt. Den skal i denne forbindelse tage hensyn til såvel indholdet af den vedtagne lov som hele den lovgivningsprocedure, der førte til lovens vedtagelse, navnlig de forberedende retsakter og de parlamentariske forhandlinger.

<sup>48</sup> Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at det kun er de projekter, der er vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov, således at formålene med direktivet er opnået gennem lovgivningsproceduren, som er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Det tilkommer den nationale ret at undersøge, om disse to betingelser er opfyldt under hensyntagen til såvel indholdet af den vedtagne lov som hele den lovgivningsprocedure, der førte til lovens vedtagelse, navnlig de forberedende retsakter og de parlamentariske forhandlinger. En lov, som ene og alene »stadfæster« en eksisterende administrativ foranstaltning, og som blot henviser til tvingende almene hensyn, uden at der i materiel henseende gennemføres en forudgående lovgivningsprocedure, hvorunder nævnte betingelser kan iagttages, kan ikke anses for en særlig lov i dette direktivs forstand og er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke projektet fra direktiv 85/337's anvendelsesområde.



*Det andet, tredje og fjerde spørgsmål*

- 49 Med det andet, tredje og fjerde spørgsmål, som behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om Århuskonventionens artikel 9 og artikel 10a i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at retten til at udføre et projekt, som er omfattet af deres anvendelsesområde, godkendes ved en lov, som i henhold til national ret ikke kan efterprøves ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, der gør det muligt at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af denne lov.
- 50 Det fremgår af Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, sammenholdt med konventionens artikel 6 og 9 samt artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337, at hverken konventionen eller direktivet finder anvendelse på projekter, der vedtages ved en lov, der opfylder de i denne doms præmis 37 anførte betingelser.
- 51 Hvad angår andre projekter, dvs. projekter, der enten er vedtaget ved en ikke-lovgivningsmæssig foranstaltning eller ved en lov, der ikke opfylder disse betingelser, fremgår det af ordlyden af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og artikel 10a i direktiv 85/337, at medlemsstaterne skal sikre adgangen til ved en domstol eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der enten er omfattet af Århuskonventionens artikel 6 eller direktiv 85/337.
- 52 Medlemsstaternes har som følge af deres procesautonomi og med forbehold for iagttagelsen af ækvivalens- og effektivitetsprincipperne et spillerum ved gennemførelsen af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og artikel 10a i direktiv 85/337. Det tilkommer dem navnlig at bestemme, hvilken domstol eller andet ved lov etableret uafhængigt

og upartisk organ der skal have kompetence til at træffe afgørelse i sager, som er omfattet af disse bestemmelser, og hvilke processuelle regler der skal finde anvendelse, for så vidt som de ovennævnte bestemmelser er iagttaget.

53 Århuskonventionens artikel 9 og artikel 10a i direktiv 85/337 ville imidlertid miste deres effektive virkning, hvis den omstændighed, at et projekt er vedtaget ved en lov, som ikke opfylder de i denne doms præmis 37 anførte betingelser, havde til følge, at det inddrages retten til at få efterprøvet dets materielle eller procesuelle lovlighed i disse bestemmelsers forstand.

54 Kravene i Århuskonventionens artikel 9 og artikel 10a i direktiv 85/337 forudsætter herved, at når et projekt, som er omfattet af anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 6 eller direktiv 85/337, er vedtaget ved en lov, skal spørgsmålet om, hvorvidt denne lov opfylder betingelserne i direktivets artikel 1, stk. 5 — hvilke er angivet i denne doms præmis 37 — i henhold til nationale processuelle regler kunne prøves ved en domstol eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ.

55 Såfremt en sådan lov ikke kan prøves på en måde og i et sådant omfang som angivet ovenfor, tilkommer det enhver national ret, som behandler en sag inden for rammerne af sin kompetence, at udøve den i foregående præmis beskrevne kontrol og i givet fald drage de nødvendige konsekvenser heraf og undlade at anvende denne lov.

56 Hvis den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde konstaterer, at det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008 ikke opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 — hvilke er nævnt i denne doms præmis 37 — og det viser sig, at der i henhold til de gældende nationale bestemmelser ikke er nogen domstol eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ, som har kompetence til at prøve den materielle eller procesuelle gyldighed af dekretet, skal det anses for at være uforeneligt med kravene i Århuskonventionens artikel 9 og artikel 10a i direktiv 85/337. Den forelæggende ret skal i så fald undlade at anvende dette dekret.

57 Det andet, tredje og fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, og artikel 10a i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at:

- når et projekt, som er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, er vedtaget ved en lov, skal spørgsmålet om, hvorvidt denne lov opfylder betingelserne i direktivets artikel 1, stk. 5, i henhold til nationale processuelle regler kunne prøves ved en domstol eller et ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ
  
- såfremt en sådan lov ikke kan prøves på en måde og i et sådant omfang som angivet ovenfor, tilkommer det enhver national ret, som behandler en sag inden for rammerne af sin kompetence, at udøve den i foregående led beskrevne kontrol og i givet fald drage de nødvendige konsekvenser heraf og undlade at anvende denne lov.

## Sagsomkostningerne

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.c

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 1, stk. 5, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003, skal fortolkes således, at det kun er de projekter, der er vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov, således at formålet med direktivet er opnået gennem lovgivningsproceduren, som er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Det tilkommer den nationale ret at undersøge, om disse to betingelser er opfyldt under hensyntagen til såvel indholdet af den vedtagne lov som hele den lovgivningsprocedure, der førte til lovens vedtagelse, navnlig de forbedrende retsakter og de parlamentariske forhandlinger. En lov, som ene og alene »stadfæster« en eksisterende administrativ foranstaltning, og som blot henviser til tvingende almene hensyn, uden at der i materiel henseende gennemføres en forudgående lovgivningsprocedure, hvorunder nævnte betingelser kan iagttages, kan ikke anses for en særlig lov i dette direktivs forstand og er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke projektet fra anvendelsesområdet for direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35.**
- 2) **Artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, indgået den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, og**

**artikel 10a i direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35, skal fortolkes således, at:**

- **når et projekt, som er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, er vedtaget ved en lov, skal spørgsmålet om, hvorvidt denne lov opfylder betingelserne i direktivets artikel 1, stk. 5, i henhold til nationale processuelle regler kunne prøves ved en domstol eller et ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ**
  
- **såfremt en sådan lov ikke kan prøves på en måde og i et sådant omfang som angivet ovenfor, tilkommer det enhver national ret, som behandler en sag inden for rammerne af sin kompetence, at udøve den i foregående led beskrevne kontrol og i givet fald drage de nødvendige konsekvenser heraf og undlade at anvende denne lov.**

Underskrifter