



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. februar 2012 *

»Vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet — begrebet »lov« — værdien og rækkevidden af de præciserende bemærkninger i de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen — godkendelse af et projekt, når der ikke foreligger en egnet miljøindvirkningsvurdering — adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet — rækkevidden af prøvelsesretten — habitatdirektivet — plan eller projekt, der skader lokalitetens integritet — bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser«

I sag C-182/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien) ved afgørelse af 30. marts 2010, indgæet til Domstolen den 9. april 2010, i sagen:

Marie-Noëlle Solvay m.fl.

mod

Région wallonne,

procesdeltagere:

Infrabel SA

Codic Belgique SA

Federal Express European Services Inc. (FEDEX)

Société wallonne des aéroports (Sowaer)

Société régionale wallonne du transport (SRWT)

Société Intercommunale du Brabant wallon (IBW),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

* Processprog: fransk.

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. november 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Marie-Nöelle Solvay m.fl. ved avocats T. Vandenput og M.-L. Giovannelli
- association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) ved avocat A. Lebrun
- association Inter-Environnement Wallonie m.fl. ved avocat J. Sambon
- association Charleroi South Air Pur m.fl. ved avocat D. Brusselmans
- Boxus m.fl. ved avocats L. Misson og A. Kettels
- Laloux m.fl. ved avocat L. Dehin
- Région wallonne ved avocat F. Haumont
- Europa-Kommissionen ved O. Beynet, J.-B. Laignelot og D. Recchia, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, 3, 6 og 9 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet den 25. juni 1998 og indgået på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), artikel 1, 9 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«), og artikel 6, stk. 3 og 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med sager mellem henholdsvis beboere ved lufthavnene i Liège-Bierset og Charleroi-Bruxelles Sud og beboere ved jernbanestrækningen Bruxelles-Charleroi mod regionen Vallonien vedrørende godkendelser af arbejder vedrørende disse anlæg.

Retsforskrifter

International ret

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

4 Århuskonventionens artikel 3, stk. 9, bestemmer:

»Inden for anvendelsesområdet af relevante bestemmelser i denne konvention har offentligheden adgang til oplysninger, mulighed for at deltage i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, uden at der sker diskrimination på grund af statsborgerskab, nationalitet eller bopæl og, i tilfælde af en juridisk person, uden diskrimination på grund af det sted, hvor den har sit registrerede hovedsæde eller et reelt sæde for dens aktiviteter.«

5 Århuskonventionens artikel 6, stk. 9, præciserer:

»Hver part sikrer, at offentligheden, straks efter at den offentlige myndighed har truffet endelig afgørelse, informeres på passende vis. Hver part stiller afgørelsens tekst samt de væsentligste begrundelser for og overvejelser ved afgørelsen til rådighed for offentligheden.«

6 Århuskonventionens artikel 9, stk. 2-4, fastsætter følgende:

»2. 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, [nr. 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 krænkes 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.

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser og, når det er muligt, andre organers afgørelser skal være offentligt tilgængelige.«

EU-retten

Direktiv 85/337

- 7 Begrebet »projekt« defineres i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 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«. Begreberne »offentligheden« og »den berørte offentlighed« defineres desuden som følger:

»Offentligheden:

en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper.

Den berørte offentlighed:

den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der nævnt i artikel 2, stk. 2; med henblik på denne definition anses ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter national lovgivning, for at have en interesse.«

- 8 Artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 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.«

- 9 Det nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»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 en procedure for anmodning om godkendelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse [...]«

- 10 Samme direktivs 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.«

- 11 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337 bestemmer:

»Når der er truffet beslutning om at give eller afslå tilladelse, informerer den (de) kompetente myndighed(er) offentligheden herom i overensstemmelse med de relevante procedurer og stiller følgende information til rådighed for offentligheden:

- indholdet af beslutningen og de betingelser, der eventuelt er knyttet til beslutningen
- efter at have undersøgt de betænkeligheder og synspunkter, som den berørte offentlighed har givet udtryk for, de vigtigste begrundelser og overvejelser, der ligger til grund for beslutningen, herunder information om proceduren for offentlig deltagelse
- om fornødent en beskrivelse af de vigtigste foranstaltninger til at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de værste skadelige virkninger.«

12 Direktivets artikel 10a 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 krænkede, 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 krænkede.

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.«

Habitatdirektivet

13 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, bestemmer:

»3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

Nationale bestemmelser

- ¹⁴ I den oprindelige affattelse af artikel 1-4 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:

»Artikel 1: Det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn i relation til udstedelse af byggetilladelser, miljøgodkendelser og enkelttilladelser vedrørende følgende handlinger og offentlige arbejder:

1. Handlinger og byggearbejder i relation til udbygningen af infrastrukturen og modtagefaciliteterne i de regionale lufthavne Liège-Bierset og Charleroi-Bruxelles Sud:

a) Lufthavnen Liège-Bierset:

- udvidelse af fragtområde nord til parkering af fly og fremtidige fragthaller
- ringvejsystemet og rullebane (taxiway) syd
- opsætning af en fjerde brændstoftank i brændstofafdelingen
- TGV fragtstationen
- udvidelse af bilparkeringspladsen syd for motorvejen
- fremtidig kontorbygning

b) Lufthavnen Charleroi-Bruxelles Sud:

- forlængelse af landingsbanen, herunder anlæg af tilkørselsbaner og en forlængelse af taxiway nord mellem disse baner
- kontroltårnet og radaren
- udvidelse af parkeringspladserne til fly
- udbygning af områderne til afisning
- forbindelsen vej R3 til lufthavnen
- det perifere vejsystem og taxiway syd
- udvidelse af terminalbygningen
- udvidelse af parkeringspladserne til biler
- banegården og jernbanenettet.

2. Til gennemførelse af aftalen af 11. oktober 2001 om samarbejde mellem staten, regionen Flandern, regionen Vallonien og hovedstadsregionen Bruxelles vedrørende en flerårig investeringsplan 2001-2012 for SNCB: handlinger og anlægsarbejder inden for regionen Valloniens område, som vedrører RER-nettet.

3. I forbindelse med gennemførelsen af udviklingsskemaet for regionalområdet (tredje del, punkt 1.4) vedtaget af den vallonske regering den 27. maj 1999: handlinger og anlægsarbejder, der vedrører den kollektive transport til Charleroi, Liège, Namur og Mons.

4. De manglende land- og vandveje i regionen Vallonien, som vedrører det transeuropæiske transportnet, og som er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 884/2004/EF af 29. april 2004 om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet.

Artikel 2: Når de i artikel 1 opregnede handlinger og anlægsarbejder er omhandlet i artikel 84 i Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (vallonsk lov om fysisk planlægning, byplanlægning, kulturarv og energi), meddeles tilladelsen af regeringen eller dennes befuldmægtigede i henhold til de regler og betingelser, der er fastsat i samme lovs artikel 127, herunder dem, der er omhandlet i den nævnte artikels stk. 3.

Da de i artikel 1 opregnede handlinger og anlægsarbejder vedrører en etablering som omhandlet i dekret af 11. marts 1999 om miljøgodkendelse, anvendes dette dekrets artikel 13, stk. 2.

Uanset stk. 1 og 2 skal en ansøgning om tilladelse, hvor enten kvitteringen for modtagelsen eller indgivelsen ligger forud for dette dekrets ikrafttrædelse, fortsat behandles efter de på dette tidspunkt gældende bestemmelser.

Artikel 3: Senest 45 dage efter tilladelsens meddelelse forelægger regeringen det vallonske parlament byggetilladelser, miljøgodkendelser eller enkelttilladelser, som vedrører de handlinger og byggearbejder, der er omhandlet i artikel 1. De i artikel 2, stk. 3, omhandlede tilladelser forelægges for parlamentet senest 45 dage efter, at regeringen har modtaget dem.

Det vallonske parlament godkender den forelagte tilladelse senest 60 dage fra indgivelsen af sagen vedrørende tilladelse til det vallonske parlaments sekretariat. Hvis tilladelsen ikke godkendes ved dekret inden for den ovennævnte frist, anses tilladelsen for ikke at være meddelt.

Fristen i stk. 1 og 2 suspenderes mellem den 16. juli og den 15. august.

Den af det vallonske parlament godkendte tilladelse kan fuldbyrdes fra tidspunktet for offentliggørelsen i *Moniteur belge* af dekretet, og tilladelsen fremsendes af regeringen i overensstemmelse med bestemmelserne i samme lov eller i dekretet af 11. marts 1999.

Artikel 4: Når en ansøgning om tilladelse vedrører en mindre ændring af en tilladelse, der er godkendt af det vallonske parlament, følger denne ansøgning de almindelige regler i samme lov eller dekret.«

15 Artikel 5-9 i det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008 fastsætter:

»Artikel 5: Følgende tilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvungende 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 25. august 2005 om miljøgodkendelse udstedt til SA SAB for lufthavnen Liège-Bierset.

Artikel 6: Følgende tilladelse, 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 Transports med henblik på forlængelse af landingsbanen i lufthavnen Liège-Bierset.

Art 7: Følgende tilladelse, 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.

Artikel 8: Følgende tilladelse, vedrørende hvilken 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 25. juli 2005 om en enkelttilladelse udstedt til SA SOWAER vedrørende lufthavnen Charleroi-Bruxelles Sud (terminalbygningen: 3 000 000 passagerer/år), bilparkering (1 600 pladser på jorden og 1 000 pladser i etager), tilkørselsspor til disse parkeringspladser, kørebaner til fly, parkeringspladser til fly ved terminalbygningen, spildevandsrens anlæg, maskinhuse, brændstofafdelingen (opmagasinering af 2 420 m³ jetbrændstof og 30 m³ motorbrændstof) og åbning af nye kommunale vejsystemer.

Artikel 9: Følgende tilladelse, 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.«

16 Dekretets artikel 14-17 fastsætter:

»Artikel 14: Følgende tilladelse, 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 enkelttilladelse 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.

Artikel 15: Følgende tilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:

- ministeriel afgørelse af 19. juni 2008 vedrørende enkelttilladelse udstedt til det interkommunale IBW med henblik på anlæg og drift af et renseanlæg i Hain på 92 000 personækvivalenter i Braine-le-Château kommune.

Artikel 16: Følgende tilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:

- ministeriel afgørelse af 7. juli 2008 vedrørende miljøgodkendelse udstedt til SA Codic Belgique med henblik på drift af et forvaltnings- og uddannelsescenter, der omfatter forskellige maskininstallationer i en ejendom i La Hulpe, chaussée de Bruxelles 135.

Artikel 17: Følgende tilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, stadfæstes:

- ministeriel afgørelse af 4. juni 2008 vedrørende byggetilladelse udstedt til SA Codic Belgique om bygning af et forvaltnings- og uddannelsescenter, der omfatter forskellige maskininstallationer i en ejendom i La Hulpe, chaussée de Bruxelles 135.«

- 17 Det fremgår i det væsentlige af sagens akter, der er indgivet til Domstolen, at Conseil d'État har kompetence til at træffe afgørelse i annulationssøgsmål til prøvelse af administrative foranstaltninger og bestemmelser vedtaget af administrative myndigheder såvel som administrative foranstaltninger, som er vedtaget af lovgivende forsamlinger eller deres organer.
- 18 Conseil d'État kan derimod ikke træffe afgørelse i sager til prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter.
- 19 Det vallonske parlaments stadfæstelse af byggetilladelser og tilladelser vedrørende arbejder tillægger imidlertid disse lovkraft. Conseil d'État har således herefter ikke 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

- 20 Der er indbragt flere sager for Cour constitutionnelle vedrørende annullation af det vallonske parlaments dekret af 17. juli 2008, hvorved flere byggetilladelser vedrørende forskellige arbejder i tilknytning til lufthavnen Liège-Bierset, lufthavnen Charleroi-Bruxelles Sud og jernbanelinjen Bruxelles-Charleroi er blevet »stadfæstet«, dvs. parlamentet har godkendt dem, henset til »tvingende almene hensyn«.
- 21 Endvidere har Cour constitutionnelle af Conseil d'État fået forelagt præjudicielle spørgsmål vedrørende lovligheden af dette dekret. Conseil d'État har tidligere selv ønsket oplyst, om dette dekret var foreneligt med EU-retten og Århuskonventionen, og havde i den anledning forelagt Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse, der var genstand for dom af 18. oktober 2011, Boxus m.fl. (forenede sager C-128/09 – C-131/09, C-134/09 og C-135/09, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser).
- 22 På grund af denne lovgivningsmæssige retsakts virkning kan de nævnte byggetilladelser heller ikke anfægtes ved Conseil d'État, men alene ved Cour constitutionnelle og kun på grundlag af anbringender om uforenelighed med de regler, hvis kontrol tilkommer Cour constitutionnelle.
- 23 Den forelæggende ret er således i hver af hovedsagerne bl.a. blevet anmodet om at udtale sig om, hvorvidt det anfægtede dekret kan fratage Conseil d'État dets kontrol af de omhandlede godkendelser for at underkaste dem Cour constitutionnelles kontrol, selv om denne ikke yder en ligeså bred mulighed for prøvelse som den, der kan iværksættes ved Conseil d'État. Med denne bestemmelse har lovgiver tilsidesat den belgiske forfatning, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 2-4, og artikel 10a i direktiv 85/337.

24 Under disse omstændigheder har Cour constitutionnelle besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 2, nr. 2), og artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen [...] fortolkes i overensstemmelse med de præciserende bemærkninger, der er indeholdt i de vejledende retningslinjer for anvendelse af konventionen?
- 2) a) Skal Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), fortolkes således, at den fra konventionens anvendelsesområde udelukker retsakter i form af byggetilladelser og miljøgodkendelser, der er udstedt i henhold til den procedure, som er indført ved artikel 1-4 i regionen Valloniens dekret af 17. juli 2008 [...]?
- b) Skal Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), fortolkes således, at den fra konventionens anvendelsesområde udelukker retsakter i form af godkendelser af de byggetilladelser og miljøgodkendelser, der er omhandlet i dekretets artikel 5-9 og 14-17?
- c) Skal artikel 1, stk. 5, i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at den fra sit anvendelsesområde udelukker retsakter i form af de byggetilladelser og miljøgodkendelser, der er udstedt i henhold til den procedure, som er indført ved dekretets artikel 1-4?
- d) Skal artikel 1, stk. 5, i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at den fra sit anvendelsesområde udelukker retsakter i form af godkendelser af de byggetilladelser og miljøgodkendelser, der er omhandlet i dekretets artikel 5-9 og 14-17?
- 3) a) Skal Århuskonventionens artikel 3, stk. 9, og artikel 9, stk. 2, 3 og 4, og artikel 10a i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en procedure som den, der er indført ved dekretets artikel 1-4, hvorefter lovgiver meddeler byggetilladelser og miljøgodkendelser, der forberedes af en administrativ myndighed, og som alene kan påklages som nævnt i [forelæggelsesafgørelsen] til Cour constitutionnelle og de almindelige domstole?
- b) Skal Århuskonventionens artikel 3, stk. 9, og artikel 9, stk. 2, 3 og 4, og artikel 10a i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for vedtagelsen af retsakter i form af de godkendelser med tilbagevirkende kraft, som er omhandlet i dekretets artikel 5-9 og 14-17, og som alene kan påklages som nævnt i [forelæggelsesafgørelsen] til Cour constitutionnelle og de almindelige domstole?
- 4) a) Skal Århuskonventionens artikel 6, stk. 9, og artikel 9, stk. 1, i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en procedure som den, der er indført ved dekretets artikel 1-4, hvorefter et dekret, som giver meddelelse om byggetilladelser og miljøgodkendelser, ikke i sig selv indeholder alle de elementer, som giver mulighed for at kontrollere, om tilladelserne og godkendelserne er baseret på en forudgående korrekt undersøgelse, der er gennemført i henhold til de krav, som følger af Århuskonventionen og direktiv 85/337[...]?
- b) Skal Århuskonventionens artikel 6, stk. 9, og artikel 9, stk. 1, i [...] direktiv 85/337[...] fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for vedtagelsen af retsakter i form af de godkendelser, der er omhandlet i dekretets artikel 5-9 og 14-17, der ikke i sig selv indeholder alle de elementer, som giver mulighed for at kontrollere, om tilladelserne og godkendelserne er baseret på en forudgående korrekt undersøgelse, der er gennemført i henhold til de krav, som følger af Århuskonventionen og direktiv 85/337[...]?
- 5) Skal artikel 6, stk. 3, i [habitatdirektivet] fortolkes således, at bestemmelsen giver mulighed for, at lovgiver kan give tilladelse til projekter som dem, der er omhandlet i dekretets artikel 16 og 17, selv om Conseil d'État har truffet afgørelse i henhold til en særligt hastende procedure og fundet,

at den gennemførte miljøindvirkningsvurdering for så vidt angår disse projekter er mangelfuld, og selv om vurderingen er blevet bestridt ved en udtalelse fra den myndighed i regionen Vallonien, som har ansvaret for miljøforvaltningen af naturområderne?

- 6) Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, spørges, om artikel 6, stk. 4, i [habitatdirektivet] skal fortolkes således, at bestemmelsen giver mulighed for at antage, at tilvejebringelsen af en infrastruktur, der har til formål at huse et privat selskabs hovedkontor og et stort antal medarbejdere, kan anses for at være et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 25 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), og artikel 9, stk. 4, skal fortolkes i overensstemmelse med de vejledende retningslinjer for anvendelsen af denne konvention.
- 26 Det fremgår af disse retningslinjer og især af de forklaringer, der er indeholdt under overskriften »Sådan bruges retningslinjerne«, at dette dokument, der er udarbejdet af internationale eksperter, alene har til formål at analysere Århuskonventionen med henblik på at gøre det muligt for læserne »at få et indblik i konventionen og dens betydning i praksis«.
- 27 Selv om de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen således kan anses for et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning, blandt andre relevante forhold, ved fortolkningen af konventionen, har analyserne deri ikke nogen bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i Århuskonventionen.
- 28 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at selv om der med henblik på fortolkningen af Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), og artikel 9, stk. 4, kan tages hensyn til de vejledende retningslinjer for anvendelsen af denne konvention, har disse dog ingen bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i Århuskonventionen.

Det andet spørgsmål

- 29 Med det andet spørgsmål, hvis underinddelinger undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), og 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 med hensyn til hvilke det anføres, at »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn« – lovkraft, er udelukket fra de respektive anvendelsesområder for denne konvention og dette direktiv.
- 30 Det følger af artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337, at dette direktiv ikke finder anvendelse på det berørte projekt, når direktivets mål, herunder tilrådhedsstilling af oplysninger, nås gennem en lovgivningsproces (jf. dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 51, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 36).

- 31 Denne bestemmelse udelukker på to betingelser et projekt fra anvendelsesområdet for direktiv 85/337. 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, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 37).
- 32 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, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 38).
- 33 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, og dommen i sagen Boxus m.fl. præmis 39). Det skal således fremgå af loven, at formålene med direktiv 85/337 er opnået med hensyn til det pågældende projekt (jf. Linster-dommen, præmis 56, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 39).
- 34 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 vedtage andre retsakter for at give bygherren ret til at gennemføre projektet (jf. dommen i sagen WWF m.fl., præmis 62, Linster-dommen, præmis 57, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 40).
- 35 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, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 41).
- 36 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, Linster-dommen, præmis 53, og dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 42).
- 37 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, og dommen i sagen Boxus m.fl. præmis 43).
- 38 Hvad angår kendetegnene ved en godkendelsesprocedure vedrørende en plan i flere faser, er direktiv 85/337 ikke til hinder for, at ét og samme projekt kan godkendes ved 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 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 44).

- 39 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 to betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 31. Således som Domstolen har fastslået i præmis 45 i dommen i sagen Boxus m.fl., kan 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, ikke anses for en særlig lov i denne bestemmelses forstand, og den er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke projektet fra anvendelsesområdet for direktiv 85/337.
- 40 En lov, som er vedtaget, uden at den lovgivende forsamplings medlemmer har haft adgang til de oplysninger, som er nævnt i denne doms præmis 37, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 46).
- 41 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 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 47).
- 42 Denne løsning, der er udledt i dommen i sagen Boxus m.fl., vedrørende artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337, kan overføres for så vidt angår Århuskonventionens artikel 2, nr. 2). Således har dels denne konventions artikel 2, nr. 2), i det væsentlige et indhold, der svarer til direktivets artikel 1, stk. 5. Dels kan der ikke af formålet med eller rækkevidden af Århuskonventionen udledes nogen begrundelse, der kunne være til hinder for, at Domstolen med henblik på fortolkningen af denne konventions bestemmelser overfører den fortolkning, den har foretaget i forhold til de lignende bestemmelser i direktiv 85/337.
- 43 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), og artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at kun de projekter, der er vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov, således at formålene med disse bestemmelser er blevet opnået gennem lovgivningsproceduren, er udelukket fra de respektive anvendelsesområder for disse bestemmelser. 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 denne bestemmelses forstand, og er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke et projekt fra de respektive anvendelsesområder for Århuskonventionen og direktiv 85/337.

Det tredje spørgsmål

- 44 Med det tredje spørgsmål, hvis underinddelinger behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 2-4, og artikel 10a i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at retten til at gennemføre 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 ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, der gør det muligt at anfægte den materielle og processuelle lovlighed af denne lov.
- 45 Det fremgår af Århuskonventionens artikel 2, nr. 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 31 anførte betingelser (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 50).

- 46 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 oprettet uafhængigt og upartisk organ at anfægte den materielle og processuelle lovlighed af afgørelser, handlinger eller undladelser, der enten er omfattet af Århuskonventionens artikel 6 eller direktiv 85/337 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 51).
- 47 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 oprettet 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 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 52).
- 48 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 31 anførte betingelser, havde til følge, at det unddrages retten til at få efterprøvet dets materielle eller processuelle lovlighed i disse bestemmelsers forstand (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 53).
- 49 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 lov, skal spørgsmålet om, hvorvidt denne lov opfylder betingelserne i direktivets artikel 1, stk. 5 – hvilke er angivet i denne doms præmis 31 – i henhold til nationale processuelle regler kunne prøves ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 54).
- 50 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 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 55).
- 51 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 31 – og det viser sig, at der i henhold til de gældende nationale bestemmelser ikke er nogen domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, som har kompetence til at prøve den materielle eller processuelle 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 (jf. dommen i sagen Boxus m.fl., præmis 56).
- 52 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2-4, og artikel 10a i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at:
- Når et projekt, som er omfattet af anvendelsesområdet for disse bestemmelser, er vedtaget ved en lov, skal spørgsmålet om, hvorvidt denne lov opfylder betingelserne i direktivets artikel 1, stk. 5, kunne prøves i henhold til nationale processuelle regler ved en domstol eller et ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, og
 - 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.

Det fjerde spørgsmål

- 53 Med det fjerde spørgsmål, hvis underinddelinger undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 6, stk. 9, og artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at de er til hinder for vedtagelse af retsakter, der ikke i sig selv indeholder alle de begrundelser, der ligger til grund for deres vedtagelse, og som gør det muligt at kontrollere, om de er blevet vedtaget efter en forudgående korrekt undersøgelse, der er gennemført i henhold til de krav, der følger af konventionen og direktivet.
- 54 Det er blevet fastslået, at artikel 4 i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke medfører et krav om, at en afgørelse om ikke at underkaste et projekt henhørende under direktivets bilag II en vurdering selv skal indeholde begrundelserne for, at den kompetente myndighed fandt, at en sådan vurdering var unødvendig, men at den kompetente administrative myndighed, såfremt en berørt person fremsætter begæring herom, er forpligtet til at meddele begrundelserne for afgørelsen eller de relevante oplysninger og dokumenter som svar på den fremsatte begæring (jf. dom af 30.4.2009, sag C-75/08, Mellor, Sml. I, s. 3799, præmis 61).
- 55 Denne fortolkning kan overføres til artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337.
- 56 Selv om artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337 således stiller krav om, at offentligheden i overensstemmelse med de relevante procedurer skal oplyses om den af den kompetente myndighed truffene afgørelse og om begrundelserne for denne, skal afgørelsen dog ikke i sig selv indeholde begrundelserne for, hvorfor den kompetente myndighed fandt den nødvendig (jf. analogt Mellor-dommen, præmis 56).
- 57 Det fremgår imidlertid heraf, at tredjemænd, som bl.a. de berørte administrative myndigheder, skal kunne sikre sig, at den kompetente myndighed ifølge de nationale regler har haft kendskab til, at en forudgående og passende undersøgelse er blevet gennemført i overensstemmelse med kravene i direktiv 85/337 (jf. Mellor-dommen, præmis 57).
- 58 Desuden skal de berørte privatpersoner, som i øvrigt de andre berørte nationale myndigheder, kunne sikre overholdelsen af denne forpligtelse for så vidt angår den efterprøvelse, der påhviler den kompetente myndighed, i givet fald ad rettens vej (jf. Mellor-dommen, præmis 58).
- 59 Herved kræver hensynet til en effektiv domstolskontrol, hvorunder det skal være muligt at efterprøve, om begrundelsen for den anfægtede afgørelse er lovlige, generelt, at den ret, der behandler sagen, skal kunne pålægge den kompetente myndighed at meddele begrundelsen. Når det imidlertid konkret drejer sig om at sikre en effektiv beskyttelse af en ret, som er tildelt ved EU-retten, må det tillige kræves, at de berørte personer kan forsvare denne ret under de bedst mulige betingelser og have mulighed for under fuldt kendskab til sagen at afgøre, om sagen bør prøves judicielt. Heraf følger, at i et sådant tilfælde bør der være adgang til at afkræve den nationale kompetente myndighed oplysning om de grunde, hvorpå dens afgørelse er baseret, enten i afgørelsen selv eller – på de berørte personers begæring – i en senere meddelelse (jf. dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 15, og Mellor-dommen, præmis 59).
- 60 Denne senere meddelelse kan tage form ikke alene af en udtrykkelig angivelse af begrundelsen, men også ved, at relevante oplysninger og dokumenter stilles til rådighed som svar på begæringen (jf. Mellor-dommen, præmis 60).
- 61 Selv om begrundelserne ikke nødvendigvis skal være indeholdt i selve afgørelsen, kan den kompetente administrative myndighed ikke desto mindre, i henhold til den gældende nationale lovgivning eller af egen drift, i afgørelsen angive begrundelserne herfor (jf. Mellor-dommen, præmis 63).

- 62 I dette tilfælde skal denne afgørelse være af en sådan art, at den giver de berørte personer mulighed for at bedømme hensigtsmæssigheden af at anlægge en sag til prøvelse af den pågældende afgørelse, eventuelt under hensyntagen til de oplysninger, som senere kan meddeles dem (jf. Mellor-dommen, præmis 64).
- 63 Denne fortolkning kan overføres til Århuskonventionens artikel 6, stk. 9. Således har denne bestemmelse dels i det væsentlige et indhold, der svarer til indholdet af artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337. Dels kan der ikke af formålet med eller rækkevidden af Århuskonventionen udledes nogen begrundelse, der kan være til hinder for, at Domstolen med henblik på fortolkningen af denne konventions bestemmelser overfører den fortolkning, den har udledt med hensyn til de lignende bestemmelser i direktiv 85/337.
- 64 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at Århuskonventionens artikel 6, stk. 9, og artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke medfører et krav om, at afgørelsen selv skal indeholde begrundelserne for, at den kompetente myndighed fandt, at den var nødvendig. Imidlertid er den kompetente myndighed, såfremt en berørt person fremsætter begæring herom, forpligtet til at meddele begrundelserne for afgørelsen eller de relevante oplysninger og dokumenter som svar på den fremsatte begæring.

Det femte spørgsmål

- 65 Med det femte spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den gør det muligt for en lovgivende myndighed at godkende en plan eller et projekt uden at have sikret sig, at den/det ikke skader den berørte lokalitets integritet.
- 66 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsætter en procedure for vurdering med henblik på ved hjælp af en forudgående kontrol at sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, alene godkendes, såfremt den/det ikke skader lokalitetens integritet (jf. dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 34).
- 67 Tilladelsen til udførelse af en plan eller et projekt kan alene udstedes på betingelse af, at de kompetente myndigheder har opnået vished for, at den/det ikke har nogen skadelige virkninger for den berørte lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (jf. dom af 26.10.2006, sag C-239/04, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 10183, præmis 20). Det er endvidere på det tidspunkt, da der træffes afgørelse om tilladelse til gennemførelse af projektet, at der ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke må foreligge nogen rimelig tvivl i forhold til skadevirkninger for den berørte lokalitets integritet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 24).
- 68 Hvad angår endvidere lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, herunder især lokaliteter, der omfatter prioriterede naturtyper, er medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivet forpligtet til at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger, der under hensyn til det bevaringsformål, der forfølges med direktivet, er egnede til at sikre den økologiske interesse, som disse lokaliteter har på nationalt plan (jf. dom af 13.1.2005, sag C-117/03, Dragaggi m.fl., Sml. I, s. 167, præmis 30, og af 10.6.2010, sag C-491/08, Kommissionen mod Italien, præmis 30).
- 69 Disse forpligtelser påhviler medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivet uafhængigt af arten af den nationale myndighed, der har kompetence til at godkende den pågældende plan eller det pågældende projekt. Dette direktivs artikel 6, stk. 3, der omhandler »de kompetente nationale myndigheder«, indeholder ikke nogen særbestemmelse om de planer eller projekter, der ville kunne godkendes af en lovgivende myndighed. En sådan egenskab har følgelig ingen indflydelse på rækkevidden af og anvendelsesområdet for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

- 70 Følgelig skal det femte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den ikke gør det muligt for en national myndighed, selv hvis den er lovgivende, at godkende en plan eller et projekt uden at have sikret sig, at den/det ikke skader den berørte lokalitets integritet.

Det sjette spørgsmål

- 71 Med det sjette spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen giver mulighed for at antage, at tilvejebringelsen af infrastruktur, der har til formål at huse et privat selskabs hovedkontor, kan anses for at være et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, som omhandlet i denne bestemmelse, der kan begrunde gennemførelsen af en plan eller et projekt, der skader den berørte lokalitets integritet.
- 72 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, foreskriver, at i tilfælde, hvor en plan eller et projekt trods negative konklusioner i vurderingen, der er gennemført i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes (jf. dom af 20.9.2007, sag C-304/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7495, præmis 81).
- 73 Det nævnte direktivs artikel 6, stk. 4, skal fortolkes strengt, eftersom bestemmelsen er en undtagelse til det i nævnte artikels stk. 3, andet punktum, nævnte kriterium for at meddele tilladelse (jf. dom af 20.9.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 82).
- 74 Bestemmelsen kan endvidere kun finde anvendelse, efter at en plans eller et projekts indvirkninger er blevet analyseret i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Kendskab til disse påvirkninger af bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet er en nødvendig forudsætning for, at nævnte artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse, eftersom man ikke kan vurdere betingelserne for denne undtagelsesbestemmelse, hvis disse forhold ikke foreligger. Undersøgelsen af eventuelle bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og spørgsmålet om eksistensen af mindre skadelige alternativer kræver nemlig en afvejning i forhold til den påtænkte plans eller det påtænkte projekts påvirkning af lokaliteten. Endvidere skal påvirkningerne af lokaliteten identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges (jf. dom af 20.9.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 83).
- 75 Den interesse, som i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kan begrunde gennemførelsen af en plan eller et projekt, skal være både »samfundsmæssig« og »væsentlig«, hvilket indebærer, at den/det har en sådan betydning, at der kan foretages en afvejning med den målsætning om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, der forfølges med direktivet.
- 76 Byggearbejder til etablering eller udvidelse af en virksomhed opfylder i princippet kun disse betingelser, når der foreligger usædvanlige omstændigheder.
- 77 Det kan ikke udelukkes, at det forholder sig således, når et projekt, selv om det er af privat karakter, både på grund af sin art og på grund af den økonomiske og sociale sammenhæng, det indgår i, reelt udgør en væsentlig samfundsinteresse, og hvis det er godtgjort, at der ikke findes nogen alternativ løsning.
- 78 Under hensyn til disse kriterier kan den blotte opførelse af en infrastruktur, der skal huse et hovedkontor, i princippet ikke udgøre et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser, som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

- 79 Det sjette spørgsmål skal derfor besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal fortolkes således, at tilvejebringelsen af en infrastruktur, der har til formål at huse et hovedkontor, i princippet ikke kan anses for at udgøre et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, således som omhandlet i denne bestemmelse, der kan begrunde gennemførelsen af en plan eller et projekt, der skader den berørte lokalitets integritet.

Sagens omkostninger

- 80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) Selv om der med henblik på fortolkningen af artikel 2, nr. 2), og artikel 9, stk. 4, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet den 25. juni 1998 og indgået på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, kan tages hensyn til de vejledende retningslinjer for anvendelsen af denne konvention, har disse dog ingen bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i nævnte konvention.
- 2) Artikel 2, nr. 2), i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet og 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, således som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003, skal fortolkes således, at kun de projekter, der er vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov, således at formålene med disse bestemmelser er blevet opnået gennem lovgivningsproceduren, er udelukket fra de respektive anvendelsesområder for disse bestemmelser. 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 denne bestemmelses forstand, og er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at udelukke et projekt fra de respektive anvendelsesområder for denne konvention og dette direktiv med senere ændringer.
- 3) Artikel 3, stk. 9, og artikel 9, stk. 2-4, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet og artikel 10a i direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35, skal fortolkes således, at:
 - Når et projekt, som er omfattet af anvendelsesområdet for disse bestemmelser, er vedtaget ved en lov, skal spørgsmålet om, hvorvidt denne lov opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 5, i dette direktiv med senere ændringer, kunne prøves i henhold til nationale processuelle regler ved en domstol eller et ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, og

— 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.

- 4) Artikel 6, stk. 9, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet og artikel 9, stk. 1, i direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke medfører et krav om, at afgørelsen selv skal indeholde begrundelserne for, at den kompetente myndighed fandt, at den var nødvendig. Imidlertid er den kompetente myndighed, såfremt en berørt person fremsætter begæring herom, forpligtet til at meddele begrundelserne for afgørelsen eller de relevante oplysninger og dokumenter som svar på den fremsatte begæring.
- 5) Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at den ikke gør det muligt for en national myndighed, selv hvis den er lovgivende, at godkende en plan eller et projekt uden at have sikret sig, at den/det ikke skader den berørte lokalitets integritet.
- 6) Artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at tilvejebringelsen af en infrastruktur, der har til formål at huse et hovedkontor, i princippet ikke kan anses for at udgøre et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, som omhandlet i denne bestemmelse, der kan begrunde gennemførelsen af en plan eller et projekt, der skader den berørte lokalitets integritet.

Underskrifter