

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 oktober 2011 *

In de gevoegde zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissingen van 27 en 31 maart 2009, ingekomen bij het Hof op 6, 9 en 10 april 2009, in de procedures

Antoine Boxus,

Willy Roua (C-128/09),

Guido Durlet e.a. (C-129/09),

Paul Fastrez,

Henriette Fastrez (C-130/09),

* Procestaal: Frans.

Philippe Daras (C-131/09),

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

Bernard Page (C-134/09),

Léon L'Hoir,

Nadine Dartois (C-135/09)

tegen

Waals Gewest,

in tegenwoordigheid van:

Société régionale wallonne du transport (SRWT) (C-128/09 en C-129/09),

Infrabel SA (C-130/09 en C-131/09),

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

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresidenten, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 juni 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- A. Boxus, W. Roua en G. Durllet e.a., vertegenwoordigd door A. Kettels, Rechts-
anwältin,
- P. en H. Fastrez, vertegenwoordigd door T. Vandenput, avocat,

- de Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), B. Page, L. L'Hoir en N. Dartois, vertegenwoordigd door A. Lebrun, avocat,

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne als gemachtigde, bijgestaan door F. Haumont, avocat,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Karipsiadis als gemachtigde,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Fiengo, avvocato dello Stato,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en J.-B. Laignelot als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 mei 2011,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 6 en 9 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming

en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat op 25 juni 1998 is ondertekend en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), en de artikelen 1, 5 tot en met 8 en 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB L 156, blz. 17; hierna: „richtlijn 85/337”).

- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen omwonenden van de luchthavens Luik-Bierset en Charleroi-Brussels South en van de spoorlijn Brussel-Charleroi enerzijds en het Waalse Gewest anderzijds over vergunningen voor het uitvoeren van werken aan deze installaties.

Toepasselijke bepalingen

Volkenrecht

- 3 Volgens artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus omvat het begrip „overheidsinstansie” „geen organen of instellingen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid”.

4 Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

„1. Elke partij:

- a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;
- b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt, en
- c) kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn.

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd over onder meer:

- a) de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen;

- b) de aard van mogelijke besluiten of het ontwerp-besluit;
- c) de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie;
- d) de beoogde procedure, met inbegrip van, in de gevallen waarin deze informatie kan worden verstrekt:
 - i) de aanvang van de procedure;
 - ii) de mogelijkheden voor inspraak van het publiek;
 - iii) de tijd en plaats van een beoogde openbare hoorzitting;
 - iv) een aanduiding van de overheidsinstantie waarvan relevante informatie kan worden verkregen en waarbij de relevante informatie voor het publiek ter inzage is gelegd;
 - v) een aanduiding van de betreffende overheidsinstantie of enig ander officieel lichaam waarbij opmerkingen of vragen kunnen worden ingediend en van het tijdschema voor het doorgeven van opmerkingen of vragen; en
 - vi) een aanduiding van welke voor de voorgestelde activiteit relevante milieu-informatie beschikbaar is, en

e) het feit dat de activiteit voorwerp is van een nationale of grensoverschrijdende milieueffectrapportage.

3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande lid 2 en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.

4. Elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

[...]”

5 Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus schrijft het volgende voor:

„Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en,

wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande sub a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande sub b.

De bepalingen van dit lid 2 sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.”

Recht van de Unie

- 6 Volgens artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 gaat het bij een „project” om „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken” dan wel om „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten”. Het begrip „vergunning” wordt omschreven als „[h]et besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”.

7 Artikel 1, lid 5, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure.”

8 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. [...]”

9 Volgens artikel 5, lid 4, van deze richtlijn geldt:

„Zo nodig zorgen de lidstaten ervoor dat instanties die over relevante informatie beschikk[en] [...] deze informatie ter beschikking stellen van de opdrachtgever.”

10 Artikel 10 bis van richtlijn 85/337 luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

a) een voldoende belang hebben, dan wel

- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.

Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van punt a van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b van dit artikel.

De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.”

Nationaal recht

- ¹¹ De artikelen 6, 7, 9 en 14 van het Decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan (*Belgisch Staatsblad* van 25 juli 2008, blz. 38900), bepalen:

„Art. 6. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

- wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuur en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 13 september 2006 tot toekenning van een stedenbouwkundige vergunning verstrekt aan ‚Société régionale wallonne du Transport’ (Gewestelijke Waalse Vervoermaatschappij) voor de verlenging van de start- en landingsbaan van de luchthaven Luik-Bierset.

Art. 7. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

- wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuur en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 16 september 2003 afgeleverd door de gemachtigd ambtenaar van het Directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening, Wonen en Erfgoed van Charleroi aan de NV SOWAER strekkende tot de uitvoering van overwelvingswerkzaamheden op de Tintia en de wijziging van het bodemreliëf in het noordoostelijk deel van het luchthavengebied.

[...]

Art. 9. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

- wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuur en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 27 juli 2005 betreffende de milieuvergunning verstrekt aan de NV SOWAER voor de uitbating van de luchthaven Charleroi-Brussels South.

[...]

Art. 14. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

— wat betreft het GEN-net en aanhorigheden, toegangs- en aansluitingswegen in verband daarmee, het ministerieel besluit van 9 februari 2006 betreffende de globale vergunning verstrekt aan de NMBS voor de aanleg en de uitbating van het derde en het vierde spoor op Infrabelspoorlijn 124 Brussel-Charleroi tussen de gemeenten Waterloo, Eigenbrakel en Nijvel.”

- ¹² Uit het dossier blijkt in wezen dat de Raad van State bevoegd is om te beslissen over beroepen tot vernietiging van bestuurshandelingen en reglementen van bestuursinstanties alsmede van bestuurshandelingen van wetgevende vergaderingen of de organen daarvan.
- ¹³ In beroepen tegen wetgevingshandelingen kan hij daarentegen geen uitspraak doen.
- ¹⁴ Bouwvergunningen en vergunningen voor de uitvoering van werken verkrijgen evenwel kracht van wet wanneer zij bij decreet van het Waalse Parlement worden geratificeerd. In dat geval is de Raad van State niet langer bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot vernietiging van die handelingen, die enkel nog kunnen worden aangevochten bij het Grondwettelijk Hof, waarvoor echter slechts bepaalde middelen kunnen worden aangevoerd.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 15 Bij de Raad van State zijn zes beroepen ingesteld waarbij omwonenden van de luchthavens Luik-Bierset en Charleroi-Brussels South alsmede van de spoorlijn Brussel-Charleroi opkomen tegen een aantal door de bevoegde bestuursinstanties goedgekeurde vergunningen voor de uitvoering van werken of de exploitatie van installaties in verband met deze luchthavens en de verbindingswegen daarmee.
- 16 Terwijl die beroepen nog hangende waren bij de Raad van State, zijn deze vergunningen „geratificeerd” — dat wil zeggen in het licht van „dringende redenen van algemeen belang” geldig verklaard — bij het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008, dat een door het Waalse Parlement vastgestelde, en door de regering van het Waalse Gewest bekrachtigde wetgevingshandeling is.
- 17 Tegen dit decreet zijn meerdere beroepen tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof.
- 18 In de procedure voor de verwijzende rechter hebben verzoekers betoogd dat de vaststelling van dat decreet van 17 juli 2008 de onbevoegdheid van de Raad van State meebrengt en tot gevolg heeft dat zij niet langer belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bestuurshandelingen, aangezien die zijn vervangen door een wetgevingshandeling die alleen bij het Grondwettelijk Hof kan worden aangevochten. Voorts is het beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof in strijd met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337, daar het Grondwettelijk Hof slechts een tot de grondwettigheid van de wetgevingshandelingen — en dus tot de schending van de grondrechten — beperkte toetsing verricht en geen volledige toetsing uitvoert, noch materieel — waarbij de naleving van alle nationale milieubepalingen wordt gecontroleerd — noch formeel.

19 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst, het Grondwettelijk Hof verschillende prejudiciële vragen over de grondwettigheid van het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008 voorgelegd, en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen gesteld, die gedeeltelijk overeenstemmen met die welke aan het Grondwettelijk Hof zijn voorgelegd en in elk van de bij de verwijzende rechter aangehangig gemaakte zaken gelijkkluidend zijn:

- „1) Kan artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337[...] aldus worden uitgelegd dat het van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit een wettelijke regeling, zoals het decreet van het Waalse [Parlement] van 17 juli 2008 [...], die louter bepaalt dat er ‚dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond’ voor de verlening van stedenbouwkundige vergunningen, milieuvergunningen en globale vergunningen voor de handelingen en werken die zij opsomt, en die de vergunningen waarvan wordt vastgesteld dat er daarvoor ‚dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond’, ‚ratificeert’?

- 2) Verzetten de artikelen 1, 5, 6, 7, 8 en 10 bis van richtlijn 85/337[...] zich tegen een wettelijke regeling waarbij het recht om een aan een milieueffectbeoordeling onderworpen project te verwezenlijken, wordt verleend bij een wetgevende handeling die niet vatbaar is voor beroep bij een rechterlijke instantie of een ander bij de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van de beslissing die het recht verleent om het project te verwezenlijken?

- 3) Moet artikel 9 van het Verdrag van Aarhus [...] aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten de verplichting oplegt, te voorzien in een beroepsmogelijkheid bij een rechterlijke instantie of een ander bij de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van elk onder de bepalingen van artikel 6 vallend besluit, handelen of nalaten te bestrijden aangaande zowel de materiële als de procedureregels voor de verlening van vergunningen voor projecten die aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen?

- 4) Moet artikel 10 bis van richtlijn 85/337[...] tegen de achtergrond van het Verdrag van Aarhus [...] aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten de verplichting oplegt, te voorzien in een beroepsmogelijkheid bij een rechterlijke instantie of een ander bij de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van elk besluit, handelen of nalaten te bestrijden aangaande zowel de materiële als de procedureregels voor de verlening van vergunningen voor projecten die aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen?”
- 20 Bij beschikking van de president van het Hof van 19 mei 2009 zijn de zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 21 De Belgische regering stelt primair dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk zijn. Volgens haar bevatten deze verzoeken geen toereikende omschrijving van het feitelijk en juridisch kader en van de gronden waarop de verwijzende rechter vragen aan het Hof richt; de gestelde vragen zijn bovendien hypothetisch.
- 22 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd, die als enige rechtstreeks kennis heeft van de feitelijke achtergrond van het geschil en de verantwoordelijkheid moet dragen voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van de zaak, zowel de

noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het recht van de Unie, is het Hof derhalve in beginsel verplicht uitspraak te doen (zie met name arrest van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59).

- 23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het recht van de Unie te komen, niettemin noodzakelijk dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name arrest van 26 januari 1993, *Telemarcabruzzo e.a.*, C-320/90–C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6).
- 24 In dit verband dienen de in verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens niet enkel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, maar ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge die bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen, samen met een vertaling in de officiële taal of talen van elke lidstaat, ter kennis van de betrokken partijen worden gebracht (zie arrest van 1 april 1982, *Holdijk e.a.*, 141/81–143/81, Jurispr. blz. 1299, punt 6).
- 25 Anders dan de Belgische regering stelt, bevat in het onderhavige geval het feitelijk en juridisch kader, zoals dat in de verwijzingsbeslissingen is uiteengezet, de gronden waarop de verwijzende rechter vragen aan het Hof richt alsmede de gegevens die de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid bieden om opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof, en het Hof in staat stellen om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te verstrekken.

- 26 Dat feitelijk en juridisch kader biedt namelijk voldoende inzicht in de vragen van de verwijzende rechter, die zien op de verenigbaarheid van een handeling met kracht van wet waarvan de vaststelling tot gevolg heeft dat de verwijzende rechter niet langer kennis mag nemen van de gedingen die reeds bij hem aanhangig zijn, met het zowel bij het Verdrag van Aarhus als bij richtlijn 85/337 gewaarborgde recht op toegang tot de rechter.
- 27 In elk geval bevestigt de inhoud van de opmerkingen die bij het Hof in het kader van de onderhavige zaken zijn ingediend dat over de feitelijke en juridische context voldoende informatie was verstrekt, aangezien partijen in het hoofdgeding en de andere belanghebbenden hun standpunt over de gestelde vragen op zinvolle wijze hebben kunnen bepalen.
- 28 Anders dan de Belgische regering stelt, leidt verder het feit dat de verwijzende rechter als gevolg van de vaststelling van het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008 naar nationaal recht niet langer bevoegd is om kennis te nemen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bestuurshandelingen, er niet toe dat de gestelde vragen hypothetische vragen worden. Met deze vragen wordt namelijk beoogd vooraf te bepalen of dat decreet, gelet op de betrokken bepalingen van het Verdrag van Aarhus en het recht van de Unie, kon meebrengen dat de Raad van State niet langer bevoegd is om uitspraak te doen in de hoofdgedingen.
- 29 Wat ten slotte het argument betreft, dat de verwijzende rechter niet uiteenzet waarom hij niet heeft gewacht totdat het Grondwettelijk Hof uitspraak had gedaan over andere vragen die hij die rechter in het kader van dezelfde zaken had voorgelegd, alvorens zich tot het Hof te wenden, volstaat het erop te wijzen dat de verwijzingsbeslissingen, zoals in punt 25 van het onderhavige arrest is aangegeven, de gronden bevatten waarop de verwijzende rechter vragen aan het Hof heeft gericht.

- 30 Subsidiair werpt de Belgische regering nog andere excepties van niet-ontvankelijkheid op, waarmee zij betoogt dat de betekenis en de strekking van de bepalingen waarvan uitlegging wordt gevraagd, ondubbelzinnig zijn, dat een aantal vragen niet relevant is, en ten slotte dat het Hof over de strekking van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 reeds uitspraak heeft gedaan.
- 31 In dit verband moet erop worden gewezen dat een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, gehouden is een vraag van Unierecht die voor haar rijst, te verwijzen, tenzij zij heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken bepaling van Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (zie met name arrest van 6 oktober 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, *Jurispr. blz.* 3415, punt 21).
- 32 Volgens vaste rechtspraak blijft het de nationale rechterlijke instanties echter in elk geval volledig vrijstaan zich tot het Hof te wenden indien zij dit wenselijk achten (zie met name arrest *Cilfit e.a.*, reeds aangehaald, punt 15), en maakt het feit dat de bepalingen waarvan uitlegging wordt gevraagd, door het Hof reeds zijn uitgelegd of kunnen worden geacht redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel te laten bestaan, het Hof niet onbevoegd om uitspraak te doen (zie in die zin met name arrest van 2 april 2009, *Pedro IV Servicios*, C-260/07, *Jurispr. blz.* I-2437, punt 31).
- 33 Ten slotte blijkt uit de verwijzingsbeslissingen niet dat de gestelde vragen niet relevant zijn voor de beslechting van de gedingen die bij de verwijzende rechter aanhangig zijn. Zoals in punt 28 van het onderhavige arrest is uiteengezet, wordt met die vragen beoogd vooraf te bepalen of het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008, gelet op de betrokken bepalingen van het Verdrag van Aarhus en het recht van de Unie, kon meebrengen dat de Raad van State niet langer bevoegd is om uitspraak te doen in de hoofdgedingen.

34 De verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn dus ontvankelijk.

Eerste vraag

35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat van de werkingssfeer van deze richtlijn is uitgesloten een handeling, zoals het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008, waarbij reeds door de bestuursinstantie verleende stedenbouwkundige vergunningen, milieuvergunningen of vergunningen voor de uitvoering van werken met betrekking waartoe het heet dat „dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond”, worden „geratificeerd”, zodat zij kracht van wet verkrijgen.

36 Voormelde bepaling houdt in dat richtlijn 85/337, wanneer de doelstellingen ervan, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, via een wetgevingsprocedure worden bereikt, niet van toepassing is op het betrokken project (zie arrest van 19 september 2000, Linster, C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 51).

37 Deze bepaling stelt de uitsluiting van een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337 afhankelijk van twee voorwaarden. De eerste voorwaarde is, dat het project in detail wordt aangenomen via een specifieke wet. De tweede voorwaarde is, dat de doelstellingen van deze richtlijn, daaronder begrepen die van de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden bereikt (zie arrest van 16 september 1999, WWF e.a., C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 57).

38 De eerste voorwaarde impliceert om te beginnen dat het project via een specifieke wetgevingshandeling wordt vastgesteld. Dienaangaande zij erop gewezen dat de begrippen „project” en „vergunning” in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 worden

omschreven. Bijgevolg valt een wetgevingshandeling houdende vaststelling van een project slechts binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn, wanneer zij specifiek is en dezelfde kenmerken als een dergelijke vergunning heeft. De wetgevingshandeling moet met name de opdrachtgever het recht geven om het project uit te voeren (zie arrest WWF e.a., reeds aangehaald, punt 58).

- 39 Verder moet het project tot in detail — dat wil zeggen voldoende nauwkeurig en definitief — worden vastgesteld, zodat de wetgevingshandeling tot vaststelling ervan, net als een vergunning, alle door de wetgever in aanmerking genomen onderdelen moet omvatten die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten (zie arrest WWF e.a., reeds aangehaald, punt 59). Uit de wetgevingshandeling moet dus blijken dat de doelstellingen van richtlijn 85/337 in het geval van het betrokken project zijn bereikt (zie arrest Linster, reeds aangehaald, punt 56).
- 40 Uit het voorgaande volgt dat een wetgevingshandeling niet kan worden geacht een project in detail te hebben aangenomen in de zin van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337, wanneer zij niet ziet op alle onderdelen van het project die nodig zijn om de milieueffecten te beoordelen, of de vaststelling van andere handelingen vergt om de opdrachtgever het recht te geven het project te verwezenlijken (zie reeds aangehaalde arresten WWF e.a., punt 62, en Linster, punt 57).
- 41 Aangaande de tweede voorwaarde blijkt uit artikel 2, lid 1, ervan dat de belangrijkste doelstelling van richtlijn 85/337 is, dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de verlening van de vergunning worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten (zie arrest Linster, reeds aangehaald, punt 52).

- 42 De vijfde overweging van de considerans van richtlijn 85/337 preciseert voorts dat de beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die door de opdrachtgever wordt verstrekt en eventueel aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben (zie reeds aangehaalde arresten WWF e.a., punt 61, en Linster, punt 53).
- 43 Bijgevolg dient de wetgever, wanneer het project wordt aangenomen, over voldoende informatie te beschikken. Ingevolge artikel 5, lid 3, van richtlijn 85/337 en bijlage IV daarbij moet de door de opdrachtgever te verstrekken informatie ten minste een beschrijving van het project bevatten, met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang van het project, een beschrijving van de beoogde maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, en de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen (zie arrest Linster, reeds aangehaald, punt 55).
- 44 Gelet op de kenmerken van procedures ter goedkeuring van een ontwerp in meerdere fasen, verzet richtlijn 85/337 zich niet ertegen dat één enkel project wordt goedgekeurd bij twee handelingen van nationaal recht, die samen als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, ervan worden beschouwd (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punt 102). Bijgevolg kan de wetgever bij de vaststelling van de definitieve handeling tot goedkeuring van een project steunen op informatie die in het kader van een voorafgaande administratieve procedure is verzameld.
- 45 Het bestaan van een dergelijke administratieve procedure kan evenwel niet ertoe leiden dat een project kan worden geacht overeenkomstig artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 in detail bij een specifieke wet te zijn aangenomen, wanneer die wet niet de twee in punt 37 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden vervult. Een wetgevingshandeling die een reeds bestaande bestuurshandeling zuiver en eenvoudig „ratificeert”, en daarbij louter gewag maakt van dringende redenen van algemeen belang zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd om aan die voorwaarden te voldoen, kan derhalve niet als een specifieke wet in de zin van deze

bepaling worden aangemerkt en volstaat dus niet om een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337 uit te sluiten.

- ⁴⁶ In het bijzonder kan een wetgevingshandeling die is aangenomen zonder dat de leden van het wetgevingsorgaan over de in punt 43 van het onderhavige arrest vermelde informatie beschikten, niet binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 vallen.
- ⁴⁷ Het staat aan de nationale rechter, uit te maken of deze voorwaarden zijn vervuld. Daarbij moet hij rekening houden zowel met de inhoud van de wetgevingshandeling als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten.
- ⁴⁸ Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord dat artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat van de werkingssfeer van deze richtlijn enkel projecten zijn uitgesloten die in detail worden aangenomen via een specifieke wet, zodat de met deze richtlijn nagestreefde doelen via de wetgevingsprocedure zijn bereikt. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend zowel met de inhoud van de vastgestelde wet als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten, na te gaan of aan deze twee voorwaarden is voldaan. In dit verband kan een wet die een reeds bestaande bestuurshandeling zuiver en eenvoudig „ratificeert”, en daarbij louter gewag maakt van dringende redenen van algemeen belang zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd om aan die voorwaarden te voldoen, niet als een specifieke wet in de zin van deze bepaling worden aangemerkt en volstaat een dergelijke wet dus niet om een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337 uit te sluiten.

Tweede tot en met vierde vraag

- 49 Met zijn tweede tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat het recht om een binnen hun werkingssfeer vallend project te verwezenlijken, wordt verleend bij een wetgevingshandeling die naar nationaal recht niet vatbaar is voor beroep bij een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van die handeling aan te vechten.
- 50 Uit artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus juncto de artikelen 6 en 9 ervan, alsmede uit artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 blijkt dat noch dit verdrag noch deze richtlijn van toepassing is op projecten die worden aangenomen bij een wetgevingshandeling die voldoet aan de in punt 37 van dit arrest genoemde voorwaarden.
- 51 Met betrekking tot andere projecten, dat wil zeggen projecten die worden aangenomen bij een andere dan een wetgevingshandeling of bij een wetgevingshandeling die deze voorwaarden niet vervult, volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337 dat de lidstaten dienen te voorzien in een beroepsmogelijkheid bij een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid aan te vechten van enig besluit, handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus of van richtlijn 85/337 valt.
- 52 Op grond van hun procedurele autonomie en mits zij het gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel eerbiedigen, beschikken de lidstaten bij de uitvoering van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337 over speelruimte. Met name is het hun zaak te bepalen welke rechterlijke instantie of welk

bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan bevoegd is om kennis te nemen van de in die bepalingen bedoelde beroepen en volgens welke procedureregels uitspraak wordt gedaan, voor zover de voormelde bepalingen in acht zijn genomen.

- 53 Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337 zouden evenwel ieder nuttig effect verliezen wanneer het enkele feit dat een project wordt vastgesteld bij een wetgevingshandeling die niet aan de in punt 37 van dit arrest genoemde voorwaarden voldoet, meebrengt dat tegen deze handeling geen enkele beroepsmogelijkheid in de zin van die bepalingen openstaat om de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten.
- 54 De vereisten van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337 houden dienaangaande in dat een rechterlijke instantie of een bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, wanneer een binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dit verdrag of van deze richtlijn vallend project bij een wetgevingshandeling wordt aangenomen, overeenkomstig de nationale procedureregels moet kunnen toetsen of deze wetgevingshandeling voldoet aan de in punt 37 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn.
- 55 Ingeval tegen een dergelijke handeling geen beroep van de hiervóór aangegeven aard en strekking mogelijk is, dient elke op grond van haar bevoegdheid aangezochte nationale rechterlijke instantie de in het vorige punt beschreven toetsing te verrichten en in voorkomend geval daar als gevolg aan te verbinden dat die wetgevingshandeling buiten toepassing wordt gelaten.

- 56 In het onderhavige geval moet het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008, wanneer de verwijzende rechter vaststelt dat het niet voldoet aan de in punt 37 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337, en blijkt dat volgens de toepasselijke nationale rechtsregels geen rechterlijke instantie of bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan bevoegd is om de materiële of formele geldigheid ervan te toetsen, onverenigbaar worden verklaard met de vereisten van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337. De verwijzende rechter dient dit decreet dan buiten toepassing te laten.
- 57 Op de tweede tot en met vierde vraag dient dus te worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat:
- wanneer een binnen de werkingssfeer van deze bepalingen vallend project bij wet wordt vastgesteld, de vraag of deze wet aan de voorwaarden van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn voldoet, overeenkomstig de nationale procedureregels moet kunnen worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie of een bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan;

 - wanneer tegen een dergelijke wet geen beroep van de hiervóór aangegeven aard en strekking mogelijk is, elke op grond van haar bevoegdheid aangezochte nationale rechterlijke instantie de in het vorige streepje beschreven toetsing dient te verrichten en in voorkomend geval daar als gevolg aan dient te verbinden dat die wet buiten toepassing wordt gelaten.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, moet aldus worden uitgelegd dat van de werkingssfeer van deze richtlijn enkel projecten zijn uitgesloten die in detail worden aangenomen via een specifieke wet, zodat de met deze richtlijn nastreefde doelen via de wetgevingsprocedure zijn bereikt. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend zowel met de inhoud van de vastgestelde wet als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten, na te gaan of aan deze twee voorwaarden is voldaan. In dit verband kan een wet die een reeds bestaande bestuurshandeling zuiver en eenvoudig „ratificeert”, en daarbij louter gewag maakt van dringende redenen van algemeen belang zonder dat eerst een wetgevingsprocedure ten gronde is gevoerd om aan die voorwaarden te voldoen, niet als een specifieke wet in de zin van deze bepaling worden aangemerkt en volstaat een dergelijke wet dus niet om een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, uit te sluiten.**
- 2) **Artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat op 25 juni 1998 is ondertekend en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, en**

artikel 10 bis van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, moeten aldus worden uitgelegd dat:

- **wanneer een binnen de werkingssfeer van deze bepalingen vallend project bij wet wordt vastgesteld, de vraag of deze wet aan de voorwaarden van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn voldoet, overeenkomstig de nationale procedureregels moet kunnen worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie of een bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan;**

- **wanneer tegen een dergelijke wet geen beroep van de hiervóór aangegeven aard en strekking mogelijk is, elke op grond van haar bevoegdheid aangezochte nationale rechterlijke instantie de in het vorige streepje beschreven toetsing dient te verrichten en in voorkomend geval daar als gevolg aan dient te verbinden dat die wet buiten toepassing wordt gelaten.**

ondertekeningen