

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 oktober 2011 *

I de förenade målen C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG från Conseil d'État (Belgien) av den 27 mars respektive den 31 mars 2009 som inkom till domstolen den 6, 9 och 10 april 2009, i målen

Antoine Boxus,

Willy Roua (C-128/09),

Guido Durllet m.fl. (C-129/09),

Paul Fastrez,

Henriette Fastrez (C-130/09),

* Rättegångsspråk: franska.

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 och C-135/09),

Bernard Page (C-134/09),

Léon L'Hoir,

Nadine Dartois (C-135/09)

mot

Région wallonne,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

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

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (referent) samt domarna K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader och J.-J. Kasel,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 juni 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Antoine Boxus, Willy Roua samt av Guido Durlet m.fl., genom A. Kettels, Rechtsanwältin,

- makarna Fastrez, genom T. Vandenput, avocat,

- Association des riverains och habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), Bernard Page och Léon L'Hoir samt Nadine Dartois, genom A. Lebrun, avocat,

- Belgiens regering, genom T. Materne, i egenskap av ombud, biträdd av F. Hautmont, avocat,

- Greklands regering, genom G. Karipsiadis, i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Fiengo, avvocato dello Stato,

- Europeiska kommissionen, genom O. Beynet och J.-B. Laignelot, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 19 maj 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 6 och 9 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser

och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, vilken ingicks den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), samt artiklarna 1, 5–8 och 10a i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, s. 17) (nedan kallat direktiv 85/337).

- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, grannar till flygplatserna Liège-Bierset och Charleroi-Bruxelles Sud samt till järnvägslinjen Bryssel-Charleroi och, å andra sidan, Région wallonne, om tillstånd för byggnads- och anläggningsarbeten vid dessa anläggningar.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 Enligt artikel 2.2 i Århuskonventionen omfattar begreppet ”myndighet” ”inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet”.

4 I artikel 6 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”1. Varje part

- a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,
- b) skall i enlighet med sin nationella rätt även tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Parten skall för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten omfattas av dessa bestämmelser, och
- c) kan, om det är föreskrivet i den nationella rätten, i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna i denna artikel på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften, om parten anser att en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften.

2. I beslutsprocesser om miljön skall den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt, bl.a. om

- a) den föreslagna verksamheten och den ansökan om vilken beslut skall fattas,

- b) vilka slags beslut som kan komma att fattas eller om förslaget till beslut,

- c) vilken myndighet som ansvarar för beslutet,

- d) den tänkta beslutsprocessen, inbegripet, om sådan information kan lämnas, information om
 - i) när beslutsprocessen påbörjas,

 - ii) allmänhetens möjligheter att delta,

 - iii) tid och plats för planerad offentlig utfrågning,

 - iv) till vilken myndighet man kan vända sig för att få relevant information och var sådan information finns tillgänglig för allmänhetens granskning,

 - v) vilken berörd myndighet eller annat offentligt organ som tar emot synpunkter eller frågor samt inom vilken tid synpunkterna eller frågorna tas emot,

 - vi) vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig, och

e) huruvida verksamheten är föremål för en nationell eller gränsöverskridande miljökonsekvensbeskrivning.

3. Varje etapp i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innehålla rimliga tidsfrister som är tillräckligt långa för att allmänheten skall kunna informeras i enlighet med punkt 2 och i praktiken kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt.

4. Varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.

...”

5 I artikel 9.2 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention

prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.”

Unionsrätten

- 6 Enligt artikel 1.2 i direktiv 85/337 definieras ”projekt” som ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten” eller ”andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning”. ”Tillstånd” definieras som ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet”.

7 I artikel 1.5 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte tillämpas på projekt som i detalj regleras[*] genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen.” [*I enlighet med ett flertal andra språkversioner av direktivet kommer termen ”antas” att användas nedan. Övers. anm.]

8 I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav och tillstånd och en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. ...”

9 I artikel 5.4 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall om nödvändigt säkerställa att de myndigheter som har tillgång till relevanta uppgifter ... gör dessa tillgängliga för exploitören.”

10 Artikel 10a i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

- b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Medlemsstaterna skall fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. För detta ändamål skall det intresse som en icke-statlig organisation som uppfyller kraven i artikel 1.2 har, anses tillräckligt i den mening som avses i led a i den här artikeln. Sådana organisationer skall också anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i led b i den här artikeln.

Bestämmelserna i denna artikel skall inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och skall inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena skall vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen.

Sådana förfaranden skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

För att främja den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel skall medlemsstaterna se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

Nationell rätt

- ¹¹ I artiklarna 6, 7, 9 och 14 i det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 om vissa tillstånd för vilka det föreligger tvingande skäl av allmänintresse (décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général) (*Moniteur belge* av den 25 juli 2008, s. 38900) föreskrivs följande:

”*Artikel 6.* Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

- Vad gäller de åtgärder samt bygg- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur och terminalbyggnader på regionala flygplatser, ministerbeslutet av den 13 september 2006 om beviljande av bygglov till Société régionale wallonne des Transports för förlängning av landningsbanan på flygplatsen Liège-Bierset.

Artikel 7. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

- Vad gäller bygg- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur och terminalbyggnader på regionala flygplatser: bygglov av den 16 september 2003 beviljat av den ansvarige tjänstemannen på generaldirektoratet för fysisk riksplanering, stadsplanering och kulturarvet i Charleroi till SA SOWAER avseende utförande av arbeten med övertäckning av vattendraget Tintia och förändring av marknivån i den nordöstra delen av flygplatsområdet.

...

Artikel 9. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

- Vad gäller bygg- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur och terminalbyggnader på regionala flygplatser: ministerbeslutet av den 27 juli 2005 om att bevilja SOWAER miljötillståndet för att driva flygplatsen Charleroi-Bruxelles Sud.

...

Artikel 14. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

— Vad gäller pendeltågsnätet RER, liksom de anläggningar som hör till detta: ministerbeslutet av den 9 februari 2006 om beviljande av ett kombinerat tillstånd till SNCB för att i kommunerna Waterloo, Braine-l'Alleud och Nivelles bygga och nyttja ett tredje och ett fjärde spår på Infrabels järnvägslinje nr 124 Bryssel–Charleroi.”

- ¹² Det framgår av handlingarna i målet att Conseil d'État har behörighet att pröva talan om ogiltigförklaring av administrativa rättsakter och myndigheters förordningar samt om administrativa rättsakter som antagits av lagstiftande församlingar och dessas organ.
- ¹³ Conseil d'État kan däremot inte pröva talan som riktas mot lagstiftningsakter.
- ¹⁴ Det vallonska parlamentets ratificering av bygglov och tillstånd för byggnads- och anläggningsarbeten medför emellertid att dessa getts status av lag. Conseil d'État har således förlorat sin behörighet att pröva en talan om ogiltigförklaring av dessa ratificerade rättsakter, vilka därefter endast kan prövas av Cour constitutionnelle. Vid den sistnämnda domstolen kan emellertid endast vissa grunder göras gällande.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 Vid Conseil d'État är sex mål anhängiga i vilka grannar till flygplatserna i Liège-Bierset och i Charleroi-Bruxelles Sud samt till järnvägslinjen Bryssel–Charleroi har angripit ett antal tillstånd och godkännanden som antagits av de behöriga myndigheterna och som avser genomförande av byggnads- och anläggningsarbeten eller drift av anläggningar vid dessa flygplatser och vad gäller förbindelserna till dem.

- 16 Medan dessa mål var anhängiga vid Conseil d'État ratificerades dessa tillstånd och godkännanden genom det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008, vilket utgör en lagstiftningsakt som antagits av det vallonska parlamentet och godkänts av regeringen i regionen Vallonien. Med andra ord godkändes de av "tvingande skäl av allmänintresse".

- 17 Talan om ogiltigförklaring av detta dekret har väckts i ett flertal fall vid Cour constitutionnelle.

- 18 Sökandena har i målet vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att, eftersom en lagstiftningsakt har trätt i stället för de angripna administrativa rättsakterna och denna lagstiftningsakt endast kan angripas vid Cour constitutionnelle, har antagandet av sistnämnda dekret av den 17 juli 2008 medfört att Conseil d'État förlorat sin behörighet och sökandena har inte längre något berättigat intresse av att få rättsakterna ogiltigförklarade. Dessutom är talan om ogiltigförklaring vid Cour constitutionnelle inte förenlig med artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337, då den domstolen endast utövar en begränsad kontroll av lagstiftningsakters förenlighet med konstitutionen och följaktligen av huruvida grundläggande rättigheter har åsidosatts och inte gör en fullständig prövning i sak, vad avser samtliga bestämmelser i den nationella miljöretten och tillämpliga handläggningsregler.

19 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och till Cour constitutionnelle ställa flera frågor avseende förenligheten av det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 med konstitutionen. Den hänskjutande domstolen beslutade även att ställa följande frågor till Europeiska unionens domstol. Dessa frågor överensstämmer delvis med frågorna till Cour constitutionnelle och är identiska i samtliga mål vid den hänskjutande domstolen.

- ”1) Ska artikel [1.5] i direktiv 85/337 ... tolkas så, att direktivet inte är tillämpligt på lagstiftning, såsom [det vallonska parlamentets] dekret av den 17 juli 2008 ..., som endast anger att 'det föreligger tvingande skäl av allmänintresse' för beviljandet av bygglov, miljötillstånd och kombinerade tillstånd avseende vissa i dekretet uppräknade handlingar och arbeten, och som 'ratificerar' tillstånd för vilka det anges att 'det föreligger tvingande skäl av allmänintresse'?

- 2) Utgör artiklarna 1, 5, 6, 7, 8 och 10a i direktiv 85/337 ... hinder för en rättslig ordning där rätten att genomföra ett projekt som ska undergå en miljökonsekvensbedömning beviljas genom en lagstiftningsakt som inte kan angripas i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag för att få tillstånd en prövning av beslutet om tillstånd att genomföra projektet vad gäller den materiella och formella giltigheten?

- 3) Ska artikel 9 i Århuskonventionen ... tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att se till att det är möjligt att få giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenheter som omfattas av artikel 6 prövade i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, med avseende på frågor om den materiella eller formella giltigheten som är hänförliga till de materiella eller processuella bestämmelser som reglerar godkännande av projekt som ska undergå miljökonsekvensbedömningar?

- 4) Ska, med hänsyn till Århuskonventionen ..., artikel 10a i direktiv 85/337 ... tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att se till att det är möjligt att få giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenheter prövade i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag med avseende på materiella eller formella frågor av något slag som är hänförliga till de materiella eller processuella bestämmelser som reglerar godkännande av projekt som ska undergå miljökonsekvensbedömningar?”
- 20 Domstolens ordförande beslutade den 19 maj 2009 att förena målen C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning

- 21 Den belgiska regeringen har i första hand hävdad att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. Den har påstått att respektive begäran inte innehåller tillräckliga uppgifter om den faktiska och rättsliga bakgrunden och inte heller skälen till varför den hänskjutande domstolen har hänskjutit dem. Frågorna saknar dessutom samband med de verkliga omständigheterna.
- 22 Det ska erinras om att det ankommer på den nationella domstolen – som har att avgöra målet och som är den enda som har direkt kunskap om de faktiska omständigheterna i målet och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet – att, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet, bedöma såväl om ett förhandsavgörande är

nödväntigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, *Bosman*, REG 1995, s. I-4921, punkt 59).

- 23 Det krävs enligt fast rättspraxis att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se, bland annat, dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90-C-322/90, *Telemarsicabruzzo m.fl.*, REG 1993, s. I-393, punkt 6; svensk specialutgåva, volym 14, s. 1).
- 24 De uppgifter som lämnas och de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande ska inte bara göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan de ska också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga. Det åligger domstolen att se till att denna möjlighet finns, eftersom det enligt den artikeln endast är begäran om förhandsavgörande som delges de berörda, åtföljd av en översättning till det eller de officiella språken i varje medlemsstat (se dom av den 1 april 1982 i de förenade målen 141/81-143/81, *Holdijk m.fl.*, REG 1982, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 6, s. 359, punkt 6).
- 25 I förevarande fall, och i motsats till vad den belgiska regeringen har påstått, innehåller besluten om hänskjutande tillräckliga uppgifter om den faktiska och rättsliga bakgrunden för att det ska vara möjligt att förstå skälen till att frågorna ställts till domstolen samt tillräckliga uppgifter för att ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga och för domstolen att lämna den hänskjutande domstolen användbara svar.

- 26 Den faktiska och rättsliga bakgrunden är nämligen tillräcklig för att förstå den hänskjutande domstolens frågor, vilka avser huruvida en lagstiftningsakt, vars antagande innebär att den hänskjutande domstolen förlorar sin behörighet att pröva de mål som är anhängiga vid den, är förenlig med den rätt till tillgång till rättslig prövning som säkerställs såväl genom Århuskonventionen som genom direktiv 85/337.
- 27 Innehållet i de yttranden som avgetts till domstolen i de förevarande målen bekräftar i vilket fall som helst att uppgifterna avseende den faktiska och rättsliga bakgrunden var tillräckliga, eftersom de möjliggjorde för parterna i de nationella målen, och andra berörda, att på ett meningsfullt sätt ta ställning till tolkningsfrågorna.
- 28 Den omständigheten att antagandet av det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 enligt nationell rätt medför att den hänskjutande domstolen fräntas sin behörighet att pröva de aktuella administrativa rättsakterna leder inte, tvärtemot vad den belgiska regeringen har hävdad, till att de ställda frågorna blir hypotetiska. Syftet med frågorna är nämligen att först avgöra huruvida nämnda dekret mot bakgrund av de aktuella bestämmelserna i Århuskonventionen och unionsrätten kunde leda till att Conseil d'État förlorade sin behörighet att avgöra de nationella målen.
- 29 Vad slutligen avser argumentet att den hänskjutande domstolen inte angett varför den inte, innan den ställt frågorna till EU-domstolen, avvaktat avgörandet från Cour constitutionnelle avseende de övriga frågor som ställts i samma mål ska det i likhet med vad som angetts i punkt 25 i förevarande dom erinras om att besluten om hänskjutande innehåller de skäl som föranlett den hänskjutande domstolen att ställa frågorna.

- 30 Den belgiska regeringen har i andra hand gjort gällande andra invändningar om rättegångshinder avseende att de bestämmelser som tolkningsfrågorna avser är otvetydiga vad gäller innebörd och räckvidd, att vissa frågor saknar relevans och slutligen att domstolen redan prövat räckvidden av artikel 1.5 i direktiv 85/337.
- 31 Det ska erinras om att när en unionsrättslig fråga uppkommer vid en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, ska den domstolen fullgöra sin skyldighet att hänskjuta frågan till EU-domstolen, om den inte har funnit att den uppkomna frågan saknar relevans, att den aktuella unionsbestämelsen redan har tolkats av EU-domstolen eller att den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (se, bland annat, dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, *Cilfit m.fl.*, REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513, punkt 21).
- 32 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att det under alla omständigheter står de nationella domstolarna fritt att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om de finner det lämpligt (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet *Cilfit m.fl.*, punkt 15), utan att den omständigheten att de bestämmelser som ska tolkas redan har tolkats av EU-domstolen eller att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel om bestämmelsernas tolkning leder till att EU-domstolen skulle sakna behörighet att pröva de hänskjutna frågorna (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 2 april 2009 i mål C-260/07, *Pedro IV Servicios*, REG 2009, s. I-2437, punkt 31).
- 33 Mot bakgrund av besluten om hänskjutande ska det konstateras att de ställda frågorna inte saknar relevans för de mål som den hänskjutande domstolen har att avgöra. Såsom framgår av punkt 28 i förevarande dom är syftet med frågorna att först avgöra huruvida nämnda dekret mot bakgrund av de aktuella bestämmelserna i Århuskonventionen och unionsrätten kunde leda till att Conseil d'État förlorade sin behörighet att avgöra de nationella målen.

34 Härav följer att respektive begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

Fråga 1

35 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.5 i direktiv 85/337 ska tolkas så, att en rättsakt som det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 – genom vilken bygglov, miljötillstånd och kombinerade tillstånd, för vilka det ”föreligger tvingande skäl av allmänintresse” och som tidigare meddelats av den administrativa myndigheten, ”ratificeras” och därigenom ges status av lagstiftning – inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

36 Av denna bestämmelse framgår att direktiv 85/337 inte ska tillämpas på det aktuella projektet, när syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftning (se dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster, REG 2000, s. I-6917, punkt 51).

37 Nämnade bestämmelse innehåller två villkor för att ett projekt ska undantas från direktivets tillämpningsområde. För det första måste projektet i detalj antas genom särskild lagstiftning, för det andra måste syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen (se dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl., REG 1999, s. I-5613, punkt 57).

38 Det första villkoret innebär för det första att projektet ska antas genom särskild lagstiftning. Begreppen projekt och tillstånd definieras i artikel 1.2 i direktiv 85/337. För att omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1.5 i direktivet måste det således vara

fråga om särskild lagstiftning genom vilket projektet antas, och den måste uppvisa samma kännetecken som ett sådant tillstånd. Bland annat måste exploatören ges rätt att genomföra projektet (se domen i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkt 58).

- 39 Projektet ska dessutom antas i detalj, det vill säga på ett precist och slutgiltigt sätt, så att lagstiftaren när lagstiftningen antas, i likhet med vad som är fallet med ett tillstånd, har beaktat samtliga uppgifter som är relevanta vad avser miljökonsekvensbedömningen av projektet (se domen i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkt 59). Lagstiftningen ska således ange att syftena med direktiv 85/337 har uppnåtts beträffande det aktuella projektet (se domen i det ovannämnda målet Linster, punkt 56).
- 40 Härav följer att en lagstiftning inte kan anses innebära att ett projekt antas i detalj, i den mening som avses i artikel 1.5 i direktiv 85/337, om den inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön eller innebär att andra rättsakter måste antas för att exploatören ska ges rätt att genomföra projektet (se domarna i de ovannämnda målen WWF m.fl., punkt 62, och Linster, punkt 57).
- 41 Vad gäller det andra villkoret framgår det av artikel 2.1 i direktiv 85/337 att direktivets huvudsyfte är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering ska bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges (se domen i det ovannämnda målet Linster, punkt 52).

- 42 I sjätte skälet till direktiv 85/337 preciseras vidare att bedömningen bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga (se domarna i de ovan nämnda målen WWF m.fl., punkt 61, och Linster, punkt 53).
- 43 Lagstiftaren ska således ha tillgång till tillräckliga uppgifter då lagstiftningen antas. Det framgår av artikel 5.3 i och bilaga 4 till direktiv 85/337 att de uppgifter som exploatören ska tillhandahålla åtminstone ska omfatta en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning, en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar samt de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra (se domen i det ovan nämnda målet Linster, punkt 55).
- 44 Mot bakgrund av de särdrag som kännetecknar förfaranden för godkännande av en plan i flera steg utgör inte direktiv 85/337 hinder för att samma projekt godkänns genom två nationella rättsakter som tillsammans anses utgöra ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i samma direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2006 i mål C-508/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-3969, punkt 102). Lagstiftaren kan följaktligen, vid antagandet av den rättsakt genom vilken ett projekt slutligen godkänns, få tillgång till uppgifter som erhållits under det tidigare administrativa förfarandet.
- 45 Den omständigheten att det förekommer ett sådant administrativt förfarande ska emellertid inte leda till att ett projekt ska anses vara antaget i detalj genom särskild lagstiftning i enlighet med artikel 1.5 i direktiv 85/337 såvida inte denna lagstiftning uppfyller de två i punkt 37 i förevarande dom angivna villkoren. Således kan en lagstiftning som endast rakt av ratificerar en tidigare administrativ rättsakt, och endast hänvisar till tvingande skäl av allmänintresse utan att ett lagstiftningsförfarande i materiellt hänseende – genom vilket de nämnda villkoren kan iakttas – dessförinnan inletts, inte anses vara en särskild lagstiftning i den mening som avses i bestämmelsen

och medför således inte att ett projekt undgår att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 85/337.

- ⁴⁶ En lagstiftning som antas utan att ledamöterna i den lagstiftande församlingen haft tillgång till de uppgifter som angetts i punkt 43 i förevarande dom omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 1.5 i direktiv 85/337.
- ⁴⁷ Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida dessa villkor är uppfyllda. Denna domstol ska därvid beakta såväl innehållet i den antagna lagstiftningen som hela det lagstiftningsförfarande som lett fram till antagandet, särskilt förarbeten och parlamentsdebatter.
- ⁴⁸ Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 1.5 i direktiv 85/337 ska tolkas så, att endast projekt som antas i detalj genom särskild lagstiftning, på ett sådant sätt att direktivets syften uppnåtts genom lagstiftningsförfarandet, är undantagna från direktivets tillämpningsområde. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida dessa båda villkor är uppfyllda. Den ska därvid beakta såväl innehållet i den antagna lagstiftningen som hela det lagstiftningsförfarande som lett fram till antagandet, särskilt förarbeten och parlamentsdebatter. En lagstiftningsakt som endast rakt av ”ratificerar” en tidigare administrativ rättsakt, och endast hänvisar till tvingande skäl av allmänintresse utan att ett lagstiftningsförfarande i materiellt hänseende som gör det möjligt att iaktta de nämnda villkoren dessförinnan inletts, kan inte anses vara en särskild lagstiftning, i den mening som avses i bestämmelsen, och kan således inte ensam leda till att ett projekt undgår att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 85/337.

Frågorna 2–4

- 49 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 2–4, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337 ska tolkas så, att de utgör hinder för att rätten att genomföra ett projekt som omfattas av deras tillämpningsområde beviljas genom en lagstiftningsakt, vilken enligt nationell rätt inte kan angripas i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag för att få till stånd en prövning av lagstiftningsaktens materiella och formella giltighet.
- 50 Det framgår av artikel 2.2 i Århuskonventionen, jämförd med artiklarna 6 och 9 i samma konvention samt med artikel 1.5 i direktiv 85/337, att varken konventionen eller direktivet är tillämpliga på en lagstiftning som uppfyller de villkor som angetts i punkt 37 i förevarande dom.
- 51 Vad gäller övriga projekt, det vill säga sådana som antas antingen genom en rättsakt som inte utgör lagstiftning eller genom en lagstiftningsakt som inte uppfyller dessa villkor, framgår det av ordalydelsen i artikel 9.2 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/377 att medlemsstaterna ska föreskriva att det ska finnas en rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i Århuskonventionen eller av direktiv 85/337 prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.
- 52 Medlemsstaterna har i kraft av sin processuella autonomi, och under förutsättning att de iakttar likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, ett utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av artikel 9.2 i Århuskonventionen och

artikel 10a i direktiv 85/337. Det ankommer särskilt på dem att fastställa vilket oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag som ska ha behörighet att pröva sådana överklaganden som avses i dessa bestämmelser, och enligt vilka processuella förfaranden, allt under förutsättning att ovannämnda bestämmelser har följts.

53 Artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337 skulle emellertid förlora all ändamålsenlig verkan om enbart den omständigheten att ett projekt antas genom en lagstiftning som inte uppfyller de ovan i punkt 37 angivna villkoren skulle medföra att rätten att få dess materiella eller formella giltighet prövad enligt dessa bestämmelser skulle försvinna.

54 Artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10 a i direktiv 85/337 förutsätter att när ett projekt som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i Århuskonventionen eller direktiv 85/337 antas genom lagstiftning ska frågan huruvida denna lagstiftning uppfyller villkoren i artikel 1.5 i direktivet – vilka angetts i punkt 37 i förevarande dom – i enlighet med nationella processuella regler kunna prövas av ett oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

55 För det fall en sådan lagstiftningsakt inte kan prövas på det sätt och i den omfattning som anges ovan åligger det samtliga nationella domstolar att inom ramen för sin behörighet utöva den i ovanstående punkt angivna kontrollen och i förekommande fall därvid komma till slutsatsen att den ska underlåta att tillämpa den aktuella lagstiftningsakten.

56 Skulle den hänskjutande domstolen i förekommande fall finna att det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 inte uppfyller de villkor som fastställs i artikel 1.5 i direktiv 85/337 och om vilka det erinras i punkt 37 i förevarande dom, och det visar sig att ingen domstol eller att inget oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, enligt tillämpliga nationella bestämmelser har behörighet att pröva detta dekrets materiella eller formella giltighet ska dekretet anses vara oförenligt med de krav som följer av artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337. Den hänskjutande domstolen är då skyldig att underlåta att tillämpa denna lagstiftning.

57 Frågorna 2–4 ska således besvaras enligt följande. Artikel 9.2 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/377 ska tolkas så, att

- när ett projekt som omfattas av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser antas genom lagstiftning ska frågan huruvida lagstiftningen uppfyller villkoren i artikel 1.5 i direktivet i enlighet med nationella processuella regler kunna bli föremål för prövning av ett oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag,

- för det fall en sådan lagstiftning inte kan prövas på det sätt och i den omfattning som anges ovan åligger det samtliga nationella domstolar att inom ramen för sin behörighet utöva den i den föregående strecksatsen nämnda kontrollen och i förekommande fall därvid komma till slutsatsen att de ska underlåta att tillämpa den aktuella lagstiftningen.

Rättegångskostnader

58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 1.5 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003, ska tolkas så, att endast projekt som antas i detalj genom särskild lagstiftning, på ett sådant sätt att direktivets syften uppnåtts genom lagstiftningsförfarandet, är undantagna från direktivets tillämpningsområde. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida dessa båda villkor är uppfyllda. Den ska därvid beakta såväl innehållet i den antagna lagstiftningen som hela det lagstiftningsförfarande som lett fram till antagandet, särskilt förarbeten och parlamentsdebatter. En lagstiftningsakt som endast rakt av "ratificerar" en tidigare administrativ rättsakt, och endast hänvisar till tvingande skäl av allmänintresse utan att ett lagstiftningsförfarande i materiellt hänseende som gör det möjligt att iaktta de nämnda villkoren dessförinnan inletts, kan inte anses vara en särskild lagstiftning i den mening som avses i bestämmelsen och kan således inte ensam leda till att ett projekt undgår att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 85/337, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35.**
- 2) **Artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, vilken ingicks den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005, samt**

artikel 10a i direktiv 85/337, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, ska tolkas så, att

- när ett projekt som omfattas av dessa bestämmelsers tillämpningsområde antas genom lagstiftning ska frågan huruvida lagstiftningen uppfyller villkoren i artikel 1.5 i direktivet i enlighet med nationella processuella regler kunna bli föremål för prövning av ett oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag,

- för det fall en sådan lagstiftning inte kan prövas på det sätt och i den omfattning som anges ovan åligger det samtliga nationella domstolar att inom ramen för sin behörighet utöva den i den föregående strecksatsen nämnda kontrollen och i förekommande fall därvid komma till slutsatsen att de ska underlåta att tillämpa den aktuella lagstiftningen.

Underskrifter