ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

16 februari 2012 *

„Milieueffectbeoordeling van projecten — Begrip‚wet' — Waarde en draagwijdte van preciseringen in Toepassingsgids met betrekking tot Verdrag van Aarhus — Vergunning van project zonder passende milieueffectbeoordeling — Toegang tot rechter inzake milieuaangelegenheden — Omvang van recht om beroep in te stellen — Habitatrichtlijn — Plan of project dat natuurlijke kenmerken van gebied aantast — Dwingende reden van groot openbaar belang"

In zaak C-182/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Grondwettelijk Hof (België) bij beslissing van 30 maart 2010, ingekomen bij het Hof op 9 april 2010, in de procedure

Marie-Noëlle Solvay e.a.

tegen

Waals Gewest,

in tegenwoordigheid van:

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),

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident (rapporteur), K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

* Procestaal: Frans.

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 november 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— M.-N. Solvay e.a., vertegenwoordigd door T. Vandenput en M.-L. Giovannelli, advocaten,

— de Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACh), vertegenwoordigd door A. Lebrun, advocaat,

— de Association Inter-Environnement Wallonie e.a., vertegenwoordigd door J. Sambon, advocaat,

— de Association Charleroi South Air Pur e.a., vertegenwoordigd door D. Brusselmans, advocaat,

— A. Boxus e.a., vertegenwoordigd door L. Misson en A. Kettels, advocaten,

— N. Laloux e.a., vertegenwoordigd door L. Dehin, advocaat,

— het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door F. Haumont, advocaat,

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

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, 3, 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"), van de artikelen 1, 9 en 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling 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"), en van artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn").

2 Dit verzoek is 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 „overheidsinstantie" „geen organen of instellingen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid".

4 Artikel 3, lid 9, van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

„Binnen het toepassingsgebied van de relevante bepalingen van dit Verdrag heeft het publiek toegang tot informatie, heeft het de mogelijkheid van inspraak in besluitvorming en heeft het toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zonder discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten."

5 Artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus preciseert:

„Elke partij waarborgt dat, wanneer het besluit is genomen door de overheidsinstantie, het publiek terstond over het besluit wordt ingelicht in overeenstemming met de toepasselijke procedures. Elke partij maakt de tekst van het besluit toegankelijk voor het publiek tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd."

6 Artikel 9, leden 2 tot en met 4, van het Verdrag van Aarhus schrijft het volgende voor:

„2. 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.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk."

Unierecht

Richtlijn 85/337

7 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". Voorts worden de begrippen „publiek" en „betrokken publiek" als volgt gedefinieerd:

„Publiek:

Eén of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

Betrokken publiek:

Het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn."

8 Artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 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."

9 Artikel 2, lid 1, van die 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. [...]"

10 In artikel 5, lid 4, van die richtlijn is bepaald:

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

11 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337 preciseert:

„Wanneer een beslissing over het verlenen of weigeren van een vergunning is genomen, brengen de bevoegde instanties het betrokken publiek overeenkomstig de toepasselijke procedures op de hoogte en stellen zij de volgende informatie ter beschikking van het publiek:

— de inhoud van de beslissing en de eventuele voorwaarden die daaraan zijn verbonden;

— na bestudering van de bezorgdheid en meningen van het betrokken publiek, de voornaamste redenen en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, met inbegrip van informatie over de inspraakprocedure;

— indien nodig, een beschrijving van de voornaamste maatregelen om aanzienlijke schadelijke effecten te voorkomen, te beperken en zo mogelijk te verhelpen."

12 Artikel 10 bis van die richtlijn 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 [sub a] van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van [sub 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."

De habitatrichtlijn

13 In artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn heet het:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

Nationaal recht

14 De oorspronkelijke versie van de artikelen 1 tot en met 4 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), luidt als volgt:

„Artikel 1. De dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond voor de toekenning van de stedenbouwkundige vergunningen, de milieuvergunningen en de globale vergunningen met betrekking tot volgende handelingen en werken:

1° volgende handelingen en werken voor de inrichting van de infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens Luik-Bierset en Charleroi-Brussels South:

a) wat betreft de luchthaven Luik-Bierset:

— de uitbreiding van de vrachtzone Noord voor de vliegtuigparkings en de toekomstige vrachthallen;

— de randweg en de zuidelijke taxibaan;

— de vestiging van de vierde tank van het oliepark;

— het TGV-vrachtstation;

— de uitbreiding van de voertuigenparking bezuiden de autosnelweg;

— het toekomstige kantoorgebouw;

b) wat betreft de luchthaven Charleroi-Brussels South:

— de verlenging van de baan, met inbegrip van de oprijwegen en de verlenging van de noordelijke taxibaan daartussen in;

— de verkeerstoren en de radar;

— de uitbreiding van de vliegtuigparking;

— de aanleg van de ontdooiingsruimtes;

— de wegverbinding R3-luchthaven;

— de ringweg en de zuidelijke taxibaan;

— de uitbreiding van het luchthavenstation;

— de uitbreiding van de voertuigenparking;

— het spoorwegstation en de spoorwegeninfrastructuren;

2° ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale overheid, het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjareninvesteringsplan 2001-2012 van de N.M.B.S., de handelingen en werken op het grondgebied van het Waalse Gewest in verband met het GEN;

3° in het kader van de uitvoering van het gewestelijk structuurplan (deel 3, punt 1.4), aangenomen door de Waalse Regering op 27 mei 1999, de handelingen en werken in verband met de structurerende openbaar-vervoersmodi voor Charleroi, Luik, Namen en Bergen;

4° de ontbrekende schakels in het wegen- en waterwegennet op het grondgebied van het Waalse Gewest van het trans-Europese vervoersnet bedoeld in [b]eschikking nr. 884/2004/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van [b]eschikking nr. 1692/96/EG betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet.

Art. 2. Wanneer de handelingen en werken, opgesomd in artikel 1, beoogd zijn in artikel 84 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, wordt de vergunning verstrekt door de Regering of haar gemachtigde op de wijze en met de voorwaarden vastgesteld in artikel 127 van hetzelfde Wetboek, met inbegrip van de wijzen en voorwaarden waarvan sprake in § 3 van dat artikel.

Wanneer de handelingen en werken, opgesomd in artikel 1, een vestiging betreffen in de zin van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, wordt artikel 13, lid 2, van dat decreet toegepast.

In afwijking van leden 1 en 2 wordt de vergunningsaanvraag waarvan het bericht van ontvangst of de indiening voorafgaan aan de inwerkingtreding van dit decreet verder behandeld volgens de voor die datum vigerende bepalingen.

Art. 3.Binnen de vijfenveertig dagen na toekenning ervan legt de Regering de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning of de globale vergunning betreffende de handelingen en werken waarvan sprake in artikel 1 voor aan het Waalse Parlement. De vergunningen waarvan sprake in artikel 2, lid 3, worden aan het Parlement voorgelegd binnen de vijfenveertig dagen na ontvangst ervan door de Regering.

Het Waals Parlement ratificeert de voorgelegde vergunning binnen de zestig dagen te rekenen van de indiening van het vergunningsdossier bij het bureau van het Waalse Parlement. Wanneer er geen enkel ratificatiedecreet is goedgekeurd binnen voormelde termijn, wordt de vergunning geacht niet verstrekt te zijn.

De termijnen waarvan sprake in leden 1 en 2 worden geschorst tussen 16 juli en 15 augustus.

De door het Waalse Parlement geratificeerde vergunning is uitvoerbaar te rekenen van de bekendmaking van het decreet in het *Belgisch Staatsblad* en de vergunning wordt door de Regering verstuurd overeenkomstig de bepalingen van hetzelfde Wetboek of overeenkomstig het decreet van 11 maart 1999.

Art. 4.Wanneer een vergunningsaanvraag een geringe wijziging in een door het Waals Parlement geratificeerde vergunning betreft, volgt de aanvraag de regels van het gemene recht van hetzelfde Wetboek of van hetzelfde decreet."

15 De artikelen 5 tot en met 9 van het decreet van het Waals Parlement van 17 juli 2008 luiden als volgt:

„Art. 5. 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 infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 25 augustus 2005 betreffende milieuvergunning verstrekt aan NV SAB voor de luchthaven Luik-Bierset.

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 infrastructuren 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 infrastructuren 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. 8. 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 infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 25 juli 2005 betreffende [de] globale [vergunning] verstrekt aan NV SOWAER voor de luchthaven Charleroi-Brussels South (luchthavenstation (3 000 000 passagiers/jaar), voertuigenparkings (1 600 plaatsen op de begane grond en 1 000 plaatsen op de verdiepingen), toegangswegen tot die parkings, banen voor het verkeer van vliegtuigen, vliegtuigparkeerplaatsen verbonden aan het luchthavenstation, waterzuiveringsstation, technische gebouwen, oliepark (opslag van 2 430 m^3 kerosine en 30 m^3 brandstof voor wegverkeer) en opening van nieuwe gemeentewegen).

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 infrastructuren 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."

16 In de artikelen 14 tot en met 17 van dat decreet heet het:

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 N.M.B.S. 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.

Art. 15. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

— het ministerieel besluit van 19 juni 2008 betreffende de globale vergunning verstrekt aan de intercommunale IBW voor de bouw en de uitbating van het zuiveringsstation op de Hain, 92 000 equivalent-inwoners groot, in de gemeente Kasteelbrakel.

Art. 16. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

— het ministerieel besluit van 7 juli 2008 betreffende de milieuvergunning verstrekt aan NV Codic België met als doel de uitbating van een administratief en opleidingscentrum bevattende verscheidene technische installaties op een goed gelegen in Terhulpen, Brusselsesteenweg 135.

Art. 17. De vergunning die volgt en waarvoor de dringende redenen van algemeen belang aangetoond zijn, wordt geratificeerd:

— het ministerieel besluit van 4 juni 2008 betreffende de milieuvergunning verstrekt aan de NV Codic België met als doel de uitbating van een administratief en opleidingscentrum bevattende verscheidene technische installaties op een goed gelegen in Terhulpen, Brusselsesteenweg 135.”

17 Uit het aan het Hof overgelegde 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.

18 In beroepen tegen wetgevingshandelingen kan hij daarentegen geen uitspraak doen.

19 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 geratificeerde handelingen, die enkel nog kunnen worden aangevochten bij het Grondwettelijk Hof, waarvoor echter slechts bepaalde middelen kunnen worden aangevoerd.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

20 Bij het Grondwettelijk Hof zijn meerdere beroepen ingesteld tot nietigverklaring van het decreet van het Waalse Parlement van 17 juli 2008, waarbij bouwvergunningen voor diverse werken betreffende de luchthavens Luik-Bierset en Charleroi-Brussels South en de spoorlijn Brussel-Charleroi zijn „geratificeerd”, dat wil zeggen dat zij in het licht van „dringende redenen van algemeen belang” geldig zijn verklaard.

21 Voorts heeft de Raad van State het Grondwettelijk Hof prejudiciële vragen gesteld betreffende de rechtmatigheid van voormeld decreet. Voordien had de Raad van State zich afgevraagd of dat decreet verenigbaar was met het Unierecht en met het Verdrag van Aarhus, en had hij op dit punt het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing verzocht die het heeft gegeven in zijn arrest van 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09-C-131/09, C-134/09 en C-135/09, Jurispr. blz. I-9711).

22 Als gevolg van vorenbedoelde wetgevingshandeling kan tegen die vergunningen niet langer worden opgekomen bij de Raad van State, maar enkel nog bij het Grondwettelijk Hof en uitsluitend op grond van niet-inachtneming van de normen waarop dit Hof toezicht uitoefent.

23 In elk van die hoofdgedingen wordt de verwijzende rechter dus verzocht zich uit te spreken over de vraag of het bestreden decreet de betrokken vergunningen kon onttrekken aan de toetsing van de Raad van State om ze aan de toetsing van het Grondwettelijk Hof te onderwerpen, terwijl voor dit Hof niet even ruime beroepsmogelijkheden openstaan als voor de Raad van State. Zodoende zou de wetgever de Belgische Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 9, leden 2 tot en met 4, van het Verdrag van Aarhus en met artikel 10 bis van richtlijn 85/337, hebben geschonden.

24 Derhalve heeft het Grondwettelijk Hof de behandeling van die zaken geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de artikelen 2, [lid] 2, en 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus [...] te worden geïnterpreteerd overeenkomstig de preciseringen aangebracht in de Toepassingsgids met betrekking tot dat Verdrag?

2) a) Dient artikel 2, [lid] 2, van het Verdrag van Aarhus zo te worden geïnterpreteerd dat het van de toepassingssfeer van het genoemde Verdrag wetgevende akten uitsluit zoals de stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen verleend overeenkomstig de artikelen 1 tot 4 van het decreet van het [Waalse Parlement] van 17 juli 2008 [...]?

b) Dient artikel 2, [lid] 2, van het Verdrag van Aarhus zo te worden geïnterpreteerd dat het van de toepassingssfeer van het genoemde Verdrag wetgevende akten uitsluit zoals de bekrachtigingen van stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen vervat in de artikelen 5 tot 9 en 14 tot 17 van hetzelfde decreet?

c) Dient artikel 1, lid 5, van [richtlijn 85/337] zo te worden geïnterpreteerd dat het van de toepassingssfeer van de genoemde richtlijn wetgevende akten uitsluit zoals de stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen verleend overeenkomstig de procedure ingevoerd in de artikelen 1 tot 4 van hetzelfde decreet?

d) Dient artikel 1, lid 5, van [richtlijn 85/337] zo te worden geïnterpreteerd dat het van de toepassingssfeer van de genoemde richtlijn wetgevende akten uitsluit zoals de bekrachtigingen van stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen vervat in de artikelen 5 tot 9 en 14 tot 17 van hetzelfde decreet?

3) a) Dienen de artikelen 3, lid 9, en 9, leden 2, 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van [richtlijn 85/337] zo te worden geïnterpreteerd dat ze zich verzetten tegen een procedure, zoals die welke is ingevoerd in de artikelen 1 tot 4 van hetzelfde decreet, krachtens welke de decreetgever stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen uitreikt die door een administratieve overheid zijn voorbereid en die enkel het voorwerp kunnen uitmaken van de in [de verwijzingsbeslissing] bedoelde beroepen voor het Grondwettelijk Hof en de rechtscolleges van de rechterlijke orde?

b) Dienen de artikelen 3, lid 9, en 9, leden 2, 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van [richtlijn 85/337] zo te worden geïnterpreteerd dat ze zich verzetten tegen de aanneming van wetgevende akten zoals de retroactieve bekrachtigingen vervat in de artikelen 5 tot 9 en 14 tot 17 van hetzelfde decreet, die enkel het voorwerp kunnen uitmaken van de in [de verwijzingsbeslissing] bedoelde beroepen voor het Grondwettelijk Hof en de rechtscolleges van de rechterlijke orde?

4) a) Dienen artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus en artikel 9, lid 1, van [richtlijn 85/337] zo te worden geïnterpreteerd dat ze zich verzetten tegen een procedure, zoals die welke is ingevoerd in de artikelen 1 tot 4 van hetzelfde decreet, krachtens welke een decreet dat stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen verleent, niet zelf alle elementen dient te bevatten aan de hand waarvan kan worden gecontroleerd of die vergunningen gebaseerd zijn op een adequaat voorafgaand onderzoek, uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van het Verdrag van Aarhus en [richtlijn 85/337]?

b) Dienen artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus en artikel 9, lid 1, van [richtlijn 85/337] zo te worden geïnterpreteerd dat ze zich verzetten tegen de aanneming van wetgevende akten zoals de bekrachtigingen vervat in de artikelen 5 tot 9 en 14 tot 17 van hetzelfde decreet, die zelf niet alle elementen bevatten aan de hand waarvan kan worden gecontroleerd of die vergunningen gebaseerd zijn op een adequaat voorafgaand onderzoek, uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van het Verdrag van Aarhus en [richtlijn 85/337]?

5) Dient artikel 6, lid 3, van de [habitatrichtlijn] zo te worden geïnterpreteerd dat het een wetgevende overheid in staat stelt projecten te vergunnen zoals diegene die worden bedoeld in de artikelen 16 en 17 van hetzelfde decreet, terwijl de daaromtrent uitgevoerde effectenstudie door de Raad van State, uitspraak doende volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid, onvolledig werd geacht en in strijd is met een advies van de overheid van het Waalse Gewest die belast is met het ecologisch beheer van het natuurlijk milieu?

6) Dient, in geval van ontkennend antwoord op de vorige vraag, artikel 6, lid 4, van de [habitatrichtlijn] zo te worden geïnterpreteerd dat de verwezenlijking van een infrastructuur bestemd om er het administratief centrum van een private vennootschap te vestigen en er een groot aantal werknemers tewerk te stellen, kan worden beoordeeld als een dwingende reden van groot openbaar belang?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

25 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 2, lid 2, en 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus dienen te worden uitgelegd overeenkomstig de preciseringen in de Toepassingsgids met betrekking tot dit verdrag.

26 Uit de bewoordingen van de Toepassingsgids, en met name uit de daarin onder de titel „Aanwijzingen voor het gebruik van de Toepassingsgids” gegeven toelichtingen, blijkt dat met dit document, dat is opgesteld door internationale deskundigen, slechts een analyse van het Verdrag van Aarhus wordt gemaakt om de lezer in staat te stellen „zich een idee te vormen van de inhoud van het verdrag en van de betekenis ervan in de praktijk”.

27 Ofschoon de Toepassingsgids met betrekking tot het Verdrag van Aarhus dus kan worden beschouwd als een schriftelijke toelichting die in voorkomend geval in aanmerking kan worden genomen als een van de relevante elementen bij de uitlegging van dat verdrag, zijn de daarin opgenomen analyses niet verbindend en hebben zij niet de normatieve werking van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus.

28 Mitsdien dient de eerste vraag aldus te worden beantwoord dat bij de uitlegging van de artikelen 2, lid 2, en 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus weliswaar rekening mag worden gehouden met de Toepassingsgids met betrekking tot dit verdrag, maar dat deze niet verbindend is en niet de normatieve werking van de bepalingen van dit verdrag heeft.

Tweede vraag

29 Met zijn tweede vraag, waarvan de verschillende onderverdelingen tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat van de respectieve werkingssferen van dit Verdrag en 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" en dus kracht van wet verkrijgen.

30 Artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 houdt in dat deze richtlijn, 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, en arrest Boxus e.a., reeds aangehaald, punt 36).

31 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, en arrest Boxus e.a., punt 37).

32 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 reeds aangehaalde arresten WWF e.a., punt 58, en Boxus e.a., punt 38).

33 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 arresten WWF e.a., punt 59, en Boxus e.a., punt 39). Uit de wetgevingshandeling moet dus blijken dat de doelstellingen van richtlijn 85/337 in het geval van het betrokken project zijn bereikt (zie reeds aangehaalde arresten Linster, punt 56, en Boxus e.a., punt 39).

34 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 arresten WWF e.a., punt 62; Linster, punt 57, en Boxus e.a., punt 40).

35 Aangaande de tweede voorwaarde blijkt uit artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 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 arresten Linster, punt 52, en Boxus e.a., punt 41).

36 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 wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben (zie arresten WWF e.a., punt 61; Linster, punt 53, en Boxus e.a., punt 42).

37 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 arresten Linster, punt 55, en Boxus e.a., punt 43).

38 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 44).

39 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 31 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden vervult. Zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 45 van het reeds aangehaalde arrest Boxus e.a. kan 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, derhalve niet als een specifieke wet in de zin van deze bepaling worden aangemerkt, zodat zij niet volstaat om een project van de werkingssfeer van richtlijn 85/337 uit te sluiten.

40 In het bijzonder kan een wetgevingshandeling die is aangenomen zonder dat de leden van het wetgevingsorgaan over de in punt 37 van het onderhavige arrest vermelde informatie beschikten, niet binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 vallen (zie arrest Boxus e.a., punt 46).

41 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 47).

42 Deze in het arrest Boxus e.a. ontwikkelde oplossing, die artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 betreft, kan ook worden toegepast op artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus. Enerzijds heeft artikel 2, lid 2, van dat verdrag immers in wezen dezelfde inhoud als artikel 1, lid 5, van deze richtlijn. Anderzijds kan geen enkele grond die zou kunnen worden ontleend aan het voorwerp of de draagwijdte van het Verdrag van Aarhus eraan in de weg staan dat het Hof met het oog op de uitlegging van de bepalingen van dat verdrag, de uitlegging toepast die het heeft gegeven aan de vergelijkbare bepalingen van richtlijn 85/337.

43 Derhalve dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat van de respectieve werkingssferen van deze teksten enkel projecten zijn uitgesloten die in detail worden aangenomen via een specifieke wet, zodat de met deze teksten 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, zodat een dergelijke wet niet volstaat om een project van de respectieve werkingssferen van dat verdrag en van die richtlijn uit te sluiten.

Derde vraag

44 Met zijn derde vraag, waarvan de verschillende onderverdelingen tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, leden 2 tot en met 4, 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.

45 Uit artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met 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 31 van dit arrest genoemde voorwaarden (zie arrest Boxus e.a., reeds aangehaald, punt 50).

46 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 51).

47 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 52).

48 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 31 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 53).

49 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 31 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn (zie arrest Boxus e.a., punt 54).

50 Ingeval tegen een dergelijke handeling geen beroep van de hiervoor 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 55).

51 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 31 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 (zie arrest Boxus e.a., punt 56).

52 Derhalve moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 9, leden 2 tot en met 4, 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 hiervoor 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.

Vierde vraag

53 Met zijn vierde vraag, waarvan de verschillende onderverdelingen tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus en artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de aanneming van wetgevingshandelingen die zelf niet alle overwegingen bevatten die ten grondslag lagen aan de vaststelling ervan en het mogelijk maken te controleren of zij zijn vastgesteld na een adequaat voorafgaand onderzoek, uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van dat verdrag en die richtlijn.

54 Eerder is geoordeeld dat artikel 4 van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd, dat het niet vereist dat het besluit om een project als bedoeld in bijlage II bij deze richtlijn niet aan een beoordeling te onderwerpen, zelf de redenen bevat op grond waarvan de bevoegde autoriteit heeft beslist dat een beoordeling niet noodzakelijk was, maar dat ingeval een belanghebbende erom verzoekt, het bevoegde bestuursorgaan wel verplicht is, hem de redenen mee te delen op grond waarvan dat besluit is genomen of hem de relevante informatie en documenten te doen toekomen in antwoord op het ingediende verzoek (zie arrest van 30 april 2009, Mellor, C-75/08, Jurispr. blz. I-3799, punt 61).

55 Die uitlegging kan ook worden toegepast op artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337.

56 Bijgevolg bepaalt artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337 weliswaar dat het publiek volgens de gepaste procedures in kennis wordt gesteld van het besluit van de bevoegde autoriteit en van de overwegingen waarop dit besluit is gebaseerd, maar daaruit volgt niet dat het besluit zelf de redenen moet bevatten op grond waarvan de bevoegde autoriteit heeft besloten dat het besluit noodzakelijk was (zie naar analogie arrest Mellor, reeds aangehaald, punt 56).

57 Wel volgt daaruit dat derden, evenals overigens de belanghebbende bestuursorganen, zich ervan moeten kunnen vergewissen dat de bevoegde autoriteit overeenkomstig de in de nationale wetgeving vervatte regels kennis had van het feit dat een adequaat voorafgaand onderzoek had plaatsgevonden overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 (zie arrest Mellor, punt 57).

58 Bovendien moeten de belanghebbende particulieren, evenals overigens de andere betrokken nationale autoriteiten, de naleving van deze op de bevoegde autoriteit rustende verificatieverplichting kunnen doen verzekeren, zonodig via de rechter (zie arrest Mellor, punt 58).

59 Voor een doeltreffende rechterlijke controle, die zich moet kunnen uitstrekken tot de wettigheid van de motivering van de bestreden beslissing, is in het algemeen noodzakelijk dat de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, van de bevoegde instantie de overlegging van die motivering kan verlangen. Wanneer echter meer in het bijzonder de doeltreffende bescherming moet worden gewaarborgd van een door het Unierecht toegekend recht, moeten de belanghebbenden dit recht bovendien onder zo goed mogelijke omstandigheden kunnen verdedigen en de mogelijkheid hebben om met volledige kennis van zaken te beslissen, of zij er baat bij hebben om zich tot de rechter te wenden. Bijgevolg is de bevoegde nationale instantie in een dergelijk geval gehouden, hen in kennis te stellen van de aan haar besluit ten grondslag liggende beweegredenen, hetzij in het besluit zelf, hetzij in een latere, op hun verzoek verstrekte mededeling (zie arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 15, en arrest Mellor, reeds aangehaald, punt 59).

60 Deze latere mededeling kan niet alleen geschieden in de vorm van een uitdrukkelijke vermelding van de redenen, maar ook in de terbeschikkingstelling, in antwoord op het ingediende verzoek, van relevante informatie en documenten (zie arrest Mellor, punt 60).

61 Dat de motivering niet noodzakelijkerwijs hoeft te zijn vervat in het besluit zelf, neemt niet weg dat de bevoegde instantie krachtens de toepasselijke nationale wetgeving of uit zichzelf in dit besluit de redenen kan aangeven waarop het is gebaseerd (zie arrest Mellor, punt 63).

62 In dat geval moet dit besluit de belanghebbenden in staat stellen te beoordelen of het opportuun is om daartegen beroep in te stellen, met inachtneming eventueel van de gegevens die hun later ter kennis zouden kunnen worden gebracht (zie arrest Mellor, punt 64).

63 Deze oplossing kan ook worden toegepast op artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus. Enerzijds heeft die bepaling immers in wezen dezelfde inhoud als artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337. Anderzijds kan geen enkele grond die zou kunnen worden ontleend aan het voorwerp of de draagwijdte van het Verdrag van Aarhus eraan in de weg staan dat het Hof met het oog op de uitlegging van de bepalingen van dat verdrag, de uitlegging toepast die zij heeft gegeven aan de vergelijkbare bepalingen van richtlijn 85/337.

64 Mitsdien dient op de vierde vraag te worden beantwoord dat artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus en artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet vereisen dat het besluit zelf de redenen bevat op grond waarvan de bevoegde autoriteit heeft beslist dat het besluit noodzakelijk was. Ingeval een belanghebbende erom verzoekt, is de bevoegde instantie echter verplicht hem de redenen mee te delen op grond waarvan dat besluit is genomen of hem de relevante informatie en documenten te doen toekomen in antwoord op het ingediende verzoek.

Vijfde vraag

65 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het een wetgevende overheid in staat stelt toestemming te geven voor een plan of een project zonder de zekerheid te hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

66 Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voorzover het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast (zie arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 34).

67 Voor het plan of project kan slechts toestemming worden verleend indien de bevoegde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen dergelijke gevolgen zijn (zie arrest van 26 oktober 2006, Commissie/Portugal, C-239/04, Jurispr. blz. I-10183, punt 20). Het is bovendien bij de verlening van toestemming voor de realisering van het project dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer mag bestaan dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied (zie arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 24).

68 Voorts zijn de lidstaten met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, in het bijzonder met betrekking tot de gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats, op grond van de habitatrichtlijn verplicht om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het ecologisch belang kunnen waarborgen dat deze gebieden op nationaal niveau toekomt ter verwezenlijking van de door die richtlijn beoogde instandhouding (zie arresten van 13 januari 2005, Dragaggi e.a., C-117/03, Jurispr. blz. I-167, punt 30, en 10 juni 2010, Commissie/Italië, C-491/08, punt 30).

69 Die verplichtingen rusten op grond van de habitatrichtlijn op de lidstaten ongeacht de aard van de nationale instantie die bevoegd is voor het verlenen van toestemming voor het betrokken plan of project. Artikel 6, lid 3, van deze richtlijn, dat verwijst naar de „bevoegde nationale instanties", voorziet niet in een bijzondere regel voor plannen of projecten die worden goedgekeurd door een wetgevende instantie. Een dergelijke hoedanigheid is dan ook niet van invloed op de omvang of de reikwijdte van de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen.

70 Bijgevolg moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling een nationale instantie, ook wanneer het daarbij om een wetgevende instantie gaat, niet in staat stelt toestemming te geven voor een plan of een project zonder de zekerheid te hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Zesde vraag

71 Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de verwezenlijking van een infrastructuur bestemd om er het administratief centrum van een private vennootschap te vestigen, kan worden beschouwd als een dwingende reden van groot openbaar belang, in voorkomend geval van sociale of economische aard, in de zin van deze bepaling, die de verwezenlijking van een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal aantasten, kan rechtvaardigen.

72 Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bepaalt dat indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste zin, van deze richtlijn, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, C-304/05, Jurispr. blz. I-7495, punt 81).

73 Artikel 6, lid 4, van die richtlijn moet strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in de tweede zin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 82).

74 Bovendien kan die bepaling slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. De kennis van die aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied is voor de toepassing van artikel 6, lid 4, noodzakelijk, aangezien anders geen voorwaarde voor de toepassing van deze uitzonderingsregel kan worden getoetst. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project. Bovendien moeten, om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, de aantastingen van dat gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 83).

75 Het in artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bedoelde belang dat de verwezenlijking van een plan of een project kan rechtvaardigen moet zowel „openbaar" als „groot" zijn, wat impliceert dat het zo groot is dat het kan worden afgewogen tegen de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

76 Werken met het oog op de vestiging of de uitbreiding van een onderneming vervullen die voorwaarden in beginsel slechts in uitzonderlijke omstandigheden.

77 Het valt niet uit te sluiten dat daarvan sprake is wanneer een project weliswaar particulier van aard is, maar zowel door zijn aard zelf als door het economische en sociale kader ervan, werkelijk van groot openbaar belang is, én wordt aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen zijn.

78 Gelet op die criteria kan er bij de loutere verwezenlijking van een infrastructuur bestemd om er een administratief centrum te vestigen in beginsel geen sprake zijn van een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn.

79 Bijgevolg moet op de zesde vraag worden geantwoord dat artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de verwezenlijking van een infrastructuur bestemd om er een administratief centrum te vestigen in beginsel niet kan worden beschouwd als een dwingende reden van groot openbaar belang, in voorkomend geval van sociale of economische aard, in de zin van deze bepaling, die de verwezenlijking van een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal aantasten, kan rechtvaardigen.

Kosten

80 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Bij de uitlegging van de artikelen 2, lid 2, en 9, lid 4, 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, mag rekening worden gehouden met de Toepassingsgids met betrekking tot dit verdrag, die evenwel niet verbindend is en niet de normatieve werking heeft van de bepalingen van dit verdrag.

2) **Artikel 2, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, moeten aldus worden uitgelegd dat van de respectieve werkingssferen van deze teksten enkel projecten zijn uitgesloten die in detail worden aangenomen via een specifieke wet, zodat de met deze teksten 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, zodat een dergelijke wet niet volstaat om een project van de respectieve werkingssferen van dat verdrag en van die richtlijn, zoals gewijzigd, uit te sluiten.**

3) **De artikelen 3, lid 9, en 9, leden 2 tot en met 4, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden 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, zoals gewijzigd, 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 hiervoor 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.**

4) **Artikel 6, lid 9, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en artikel 9, lid 1, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet vereisen dat het besluit zelf de redenen bevat op grond waarvan de bevoegde autoriteit heeft beslist dat het besluit noodzakelijk was. Ingeval een belanghebbende erom verzoekt, is de bevoegde instantie echter verplicht, hem de redenen mee te delen op grond waarvan dat besluit is genomen of hem de relevante informatie en documenten te doen toekomen in antwoord op het ingediende verzoek.**

5) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling een nationale instantie, ook wanneer het daarbij om een wetgevende instantie gaat, niet in staat stelt toestemming te geven voor een plan of een project zonder de zekerheid te hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.**

6) Artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat de verwezenlijking van een infrastructuur bestemd om er een administratief centrum te vestigen in beginsel niet kan worden beschouwd als een dwingende reden van groot openbaar belang, in voorkomend geval van sociale of economische aard, in de zin van deze bepaling, die de verwezenlijking van een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal aantasten, kan rechtvaardigen.

ondertekeningen