Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 16 februari 2012 *

”Bedömning av inverkan på miljön av vissa projekt — Begreppet lagstiftning — Betydelsen och räckvidden av de anvisningar som förekommer i vägledningen för tillämpning av Århuskonventionen — Tillstånd till ett projekt utan att någon vederbörlig miljökonsekvensbedömning genomförts — Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor — Talerättens omfattning — Livsmiljödirektivet — Plan eller projekt som medför skada på området — Tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse”

I mål C-182/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour constitutionnelle (Belgien) genom beslut av den 30 mars 2010, som inkom till domstolen den 9 april 2010, i målet

Marie-Noëlle Solvay m.fl.

mot

Région wallonne,

ytterligare deltagare i rättegången:

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),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, (referent), samt domarna K Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

* Rättegångsspråk: franska.

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 november 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— M.-N. Solvay m.fl., genom T. Vandenput och M.-L. Giovanelli, avocats,

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

— Association Inter-Environnement Wallonie m.fl., genom J. Sambon, avocat,

— Association Charleroi South Air Pur m.fl., genom D. Brusselmans, avocat,

— A. Boxus m.fl., genom L. Misson och A. Kettels, avocats,

— N. Laloux m.fl., genom L. Dehin, avocat,

— Région wallonne, genom F. Haumont, avocat,

— Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, J.-B. Laignelot och D. Recchia, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2, 3, 6 och 9 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som ingicks den 25 juni 1998 och som godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), av artiklarna 1, 9 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), samt av artikel 6.3 och 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

2 Begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, närboende 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 Artikel 3.9 i Århuskonventionen har följande lydelse:

”Inom ramen för denna konvention skall allmänheten ha tillgång till information, möjlighet att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor utan att bli diskriminerad på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när det gäller juridiska personer, var personen har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.”

5 I artikel 6.9 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”Varje part skall se till att allmänheten informeras på föreskrivet sätt om beslutet så snart det har fattats av myndigheten. Varje part skall göra beslutstexten tillgänglig för allmänheten tillsammans med de skäl och överväganden som beslutet är grundat på.”

6 Av artikel 9.2–9.4 i Århuskonventionen framgår följande:

”2. ”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.

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.”

Unionsrätten

Direktiv 85/337

7 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 exploatören rätt att genomföra projektet”. Begreppen allmänheten och den berörda allmänheten definieras vidare enligt följande:

”*Allmänheten*: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.

Den berörda allmänheten: den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall enligt denna definition anses ha ett sådant intresse.”

8 I artikel 1.5 i direktiv 85/337 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.”

9 Av artikel 2.1 i direktivet framgår 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 en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. ...”

10 I artikel 5.4 i direktivet anges följande:

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

11 I artikel 9.1 i direktiv 85/337 föreskrivs följande:

”När ett beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan har fattats, skall den eller de ansvariga myndigheterna informera allmänheten enligt gällande förfaranden och låta allmänheten få tillgång till följande:

— Information om innehållet i beslutet och varje villkor som är knutet till detta.

— Information om de huvudsakliga skäl och överväganden som beslutet grundar sig på, och även om förfarandet för allmänhetens deltagande, efter att denna granskat den berörda allmänhetens kommentarer och synpunkter.

— En eventuell beskrivning av de huvudsakliga åtgärderna för att undvika, minska och om möjligt motverka de allvarligaste negativa effekterna.”

12 I artikel 10a i detta direktiv anges följande:

”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.”

Livsmiljödirektivet

13 I artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

Nationell rätt

14 I artiklarna 1–4 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 1. Det är vedertaget att det föreligger tvingande skäl av allmänintresse för beviljande av bygglov, miljötillstånd och kombinerade tillstånd vad avser följande byggnads- och anläggningsarbeten:

1. Följande åtgärder och arbeten för ombyggnad av infrastruktur och terminalbyggnader på de regionala flygplatserna Liège-Bierset och Charleroi-Bruxelles Sud:

a) Vad beträffar flygplatsen Liège-Bierset:

— utbyggnaden av den norra fraktzonen med uppställningsplatser för flygplan och framtida fraktterminaler,

— det kringgående vägnätet samt den södra taxibanan,

— inrättande av en fjärde bensindepå,

— godsstationen för höghastighetståg (TGV),

— utbyggnaden av bilparkeringen söder om motorvägen, och

— den framtida kontorsbyggnaden.

b) Vad beträffar flygplatsen Charleroi-Bruxelles Sud:

— förlängning av landningsbanan, inklusive utbyggnad av tillfartsbanor och förlängning av den norra taxibanan mellan dessa,

— kontrolltornet och radaranläggningen,

— utbyggnad av uppställningsplatserna för flygplan,

— ombyggnad av avisningsområdet,

— vägförbindelsen R3-flygplats,

— ringvägen samt den södra taxibanan,

— utbyggnaden av terminalbyggnaden,

— utbyggnaden av bilparkeringen, samt

— järnvägsstationen och järnvägsinfrastruktur.

2. Vid verkställandet av samarbetsavtalet av den 11 oktober 2001 mellan den federala regeringen, den flamländska respektive den vallonska regionen samt regionen Bruxelles-Capitale avseende S.N.C.B:s fleråriga investeringsplan 2001–2012, de åtgärder och arbeten inom den vallonska regionen som avser pendeltågsnätet RER.

3. Vid genomförandet av utvecklingsplanen för regionområdet (tredje delen, punkt 1.4.) vilken antogs av den vallonska regeringen den 27 maj 1999, de åtgärder och arbeten som avser strukturen av kollektivtrafiknätet i Charleroi, Liège, Namur och Mons.

4. Vägavsnitt och vattenvägavsnitt som saknas i vallonska regionen i det transeuropeiska transportnätet som avses i Europaparlamentets och rådets beslut nr 884/2004/EG av den 29 april 2004 om ändring av beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

Art. 2. När de åtgärder samt byggnads- och anläggningsarbeten som anges i artikel 1 omfattas av artikel 84 i den vallonska lagen om fysisk riksplanering, stadsplanering, kulturarv samt energi (Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie) beviljas tillståndet av regeringen eller genom delegation enligt de förfaranden och villkor som föreskrivs i artikel 127 i samma lag, inklusive dem som anges i punkt tre i denna artikel.

När de åtgärder samt byggnads- och anläggningsarbeten som anges i artikel 1 avser en anläggning i den mening som avses i dekret av den 11 mars 1999 om miljötillstånd, ska artikel 13.2 i detta dekret tillämpas.

Handläggningen av en ansökan om bygglov vars mottagningsbevis har upprättats eller ingivande skett innan detta dekret trädde i kraft ska med avvikelse från vad som föreskrivs i det första och andra stycket genomföras i enlighet med gällande bestämmelser vid denna tidpunkt.

Artikel 3. Regeringen ska inom 45 dagar från beviljandet till vallonska parlamentet lägga fram bygglovet, miljötillståndet eller det kombinerade tillståndet avseende de åtgärder samt byggnads- och anläggningsarbeten som avses i artikel 1. De tillstånd som avses i artikel 2 tredje stycket läggs fram för parlamentet inom 45 dagar från att de mottagits av regeringen.

Vallonska parlamentet ska ratificera tillstånd inom 60 dagar från det att akten ingetts till dess kansli. Om inget ratifikationsdekret antas inom den angivna fristen ska tillståndsansökan anses ha avslagits.

De frister som avses i första och andra styckena ska inte löpa mellan den 16 juli och 15 augusti.

Tillstånd som ratificerats av vallonska parlamentet är verkställbara från och med dekretets offentliggörande i *Moniteur belge*, och tillståndet översänds från regeringen enligt bestämmelserna i samma lag eller i dekretet av den 11 mars 1999.

Artikel 4. En tillståndsansökan som avser mindre förändringar av ett tillstånd som redan ratificerats av vallonska parlamentet ska handläggas enligt de regler i den aktuella lagen eller det aktuella dekretet som gäller för tillstånd i allmänhet."

15 I artiklarna 5–9 i det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 föreskrivs följande:

"Artikel 5. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

— Vad gäller åtgärder samt byggnads- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur och terminalbyggnader på regionala flygplatser, ministerbeslutet av den 25 augusti 2005 om beviljande av miljötillstånd till SA SAB avseende flygplatsen Liège-Bierset.

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

— Vad gäller åtgärder samt byggnads- 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 åtgärder samt byggnads- 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 8. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

— Vad gäller åtgärder samt byggnads- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur och terminalbyggnader på regionala flygplatser, ministerbeslutet av den 25 juli 2005 om beviljande av kombinerat tillstånd till SA SOWAER avseende flygplatsen Charleroi-Bruxelles Sud (flygterminal: 3 000 000 passagerare/år), bilparkering (1 600 platser under jorden och 1 000 platser på marknivå), tillfartsvägar för dessa parkeringar, rullbanor och taxibanor, uppställningsplatser för flygplan i anslutning till terminalbyggnaden, vattenreningsverk, tekniska anläggningar, bensindepå (reserv motsvarande 2 420 m^3 flygbränsle och 30 m^3 motorbränsle) samt tillbyggnad av nya kommunala vägnät.

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

— Vad gäller åtgärder samt byggnads- 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.”

16 I artiklarna 14–17 i dekretet anges följande:

”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 S.N.C.B. 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.

Artikel 15. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

— Ministerbeslutet av den 19 juni 2008 om beviljande av kombinerat tillstånd till kommunförbundet IBW för konstruktion och drift av vattenreningsverket i Hain på 92 000 personekvivalenter (pe) i kommunen Braine-le-Château.

Artikel 16. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

— Ministerbeslutet av den 7 juli 2008 om beviljande av miljötillstånd till SA Codic Belgique för drift av ett administrations- och utbildningscentrum vilket ska innefatta vissa tekniska anläggningar på en fastighet belägen i La Hulpe, med adress chaussée de Bruxelles 135.

Artikel 17. Följande tillstånd, för vilket det är vedertaget att tvingande skäl av allmänintresse föreligger, ratificeras härigenom:

— Ministerbeslutet av den 4 juni 2008 om beviljande av bygglov till SA Codic Belgique för uppförande av ett administrations- och utbildningscentrum vilket ska innefatta vissa tekniska anläggningar på en fastighet belägen i La Hulpe, med adress chaussée de Bruxelles 135."

17 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.

18 Conseil d'État kan däremot inte pröva talan som riktas mot lagstiftningsakter.

19 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

20 Flera mål har anhängiggjorts vid Cour constitutionnelle avseende talan om ogiltigförklaring av det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 om "ratificering" av bygglov för olika byggnads- och anläggningsarbeten på flygplatserna Liège-Bierset och Charleroi-Bruxelles Sud samt järnvägslinjen Bryssel-Charleroi. Det vallonska parlamentet godkände med andra ord projekten med hänvisning till "tvingande skäl av allmänintresse".

21 Dessutom har Conseil d'État hänskjutit vissa frågor till Cour constitutionnelle angående detta dekrets lagenlighet. Conseil d'État hade tidigare själv ifrågasatt huruvida detta dekret är förenligt med unionsrätten samt Århuskonventionen, och hade i detta avseende begärt ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol vilket meddelades genom dom av den 18 oktober 2011 i de förenade målen C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, Boxus m.fl. (REU 2011, s. I-9711).

22 Till följd av antagandet av denna lagstiftningsakt kan talan mot dessa bygglov inte längre väckas vid Conseil d'État, utan enbart vid Cour constitutionnelle, där endast vissa grunder kan göras gällande avseende åsidosättande av sådana rättsregler som omfattas av nämnda domstols behörighet.

23 Den hänskjutande domstolen har således i vart och ett av de nationella målen ombetts besvara frågan huruvida det angripna dekretet innebär att Conseil d'État förlorar behörigheten att pröva en talan riktad mot de ifrågavarande tillstånden och om de i stället kommer att omfattas av Cour constitutionnelles behörighet, även om möjligheterna att angripa tillstånden inte är lika omfattande vid denna instans som de som gäller vid Conseil d'État. Frågan är huruvida lagstiftaren i detta avseende har åsidosatt den belgiska grundlagen jämförd med artikel 9.2, 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen samt artikel 10a i direktiv 85/337.

24 Mot denna bakgrund beslutade Cour constitutionnelle att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 2.2 och 9.4 i Århuskonventionen … tolkas i enlighet med vägledningen för genomförandet av denna konvention?

2) a) Ska artikel 2.2 i Århuskonventionen tolkas så, att sådana lagstiftningsakter som bygglov och miljötillstånd som beviljats enligt det förfarande som inrättats genom artikel 1–4 i [vallonska parlamentets] dekret av den 17 juli 2008 … undantas från konventionens tillämpningsområde?

b) Ska artikel 2.2 i Århuskonventionen tolkas så, att sådana lagstiftningsakter som de ratificeringar av bygglov och miljötillstånd som förekommer i artiklarna 5–9 och 14–17 i samma dekret undantas från konventionens tillämpningsområde?

c) Ska artikel 1.5 i direktiv 85/337 … tolkas så, att sådana lagstiftningsakter som bygglov och miljötillstånd som beviljats enligt det förfarande som inrättats genom artikel 1–4 i dekretet undantas från direktivets tillämpningsområde?

d) Ska artikel 1.5 i direktiv 85/337… tolkas så, att sådana lagstiftningsakter som de ratificeringar av bygglov och miljötillstånd som förekommer i artiklarna 5–9 och 14–17 i samma dekret undantas från direktivets tillämpningsområde?

3) a) Ska artiklarna 3.9, 9.2, 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen samt artikel 10 a i direktiv 85/337… tolkas så, att de utgör hinder för ett sådant förfarande som det som inrättats genom artiklarna 1–4 i dekretet, enligt vilket dekretets upphovsman utfärdar bygglov och miljötillstånd som förberetts av en förvaltningsmyndighet och som endast kan bli föremål för en sådan rättslig prövning som avses i [beslutet om hänskjutande] vid Cour constitutionnelle eller vid allmän domstol?

b) Ska artiklarna 3.9, 9.2, 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen samt artikel 10a i direktiv 85/337… tolkas så, att de utgör hinder för antagandet av sådana lagstiftningsakter som de ratificeringar med retroaktiv verkan som förekommer i artiklarna 5–9 och 14–17 i dekretet och som endast kan bli föremål för en sådan rättslig prövning som avses i [beslutet om hänskjutande] vid Cour constitutionnelle eller vid allmän domstol?

4) a) Ska artikel 6.9 i Århuskonventionen och artikel 9.1 i direktiv 85/337 … tolkas så, att de utgör hinder för ett sådant förfarande som det som inrättas genom artiklarna 1–4 i dekretet, enligt vilket ett dekret varigenom bygglov och miljötillstånd utfärdas inte självt måste innehålla alla uppgifter som krävs för att det ska kunna kontrolleras att dessa tillstånd grundar sig på en vederbörlig förhandskontroll i enlighet med de krav som uppställs i Århuskonventionen och i direktiv 85/337 …?

b) Ska artikel 6.9 i Århuskonventionen och artikel 9.1 i direktiv 85/337… tolkas så, att de utgör hinder för antagandet av sådana lagstiftningsakter som ratificeringarna i artiklarna 5–9 och 14–17 i dekretet som inte själva innehåller alla uppgifter som krävs för att det ska kunna kontrolleras att dessa tillstånd grundar sig på en vederbörlig förhandskontroll i enlighet med de krav som uppställs i Århuskonventionen och direktiv 85/337?

5) Ska artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] tolkas så, att en lagstiftande myndighet tillåts bevilja sådana projekt som avses i artiklarna 16 och 17 i det angripna dekretet trots att de konsekvensutredningar som har genomförts vad avser dessa projekt har bedömts som bristfälliga

av Conseil d'Etat, som avgjort ärendet efter en mycket brådskande handläggning, och motsägs av ett yttrande från den myndighet i den vallonska regionen som ansvarar för miljö- och naturskydd?

6) Om föregående fråga besvaras nekande önskas svar på huruvida artikel 6.4 i [livsmiljödirektivet] ska tolkas så, att uppförandet av en byggnad som ska rymma ett privat företags huvudkontor samt ett stort antal anställda kan anses utgöra ett väsentligt allmänintresse?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

25 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 2.2 och 9.4 i Århuskonventionen ska tolkas i enlighet med de anvisningar som förekommer i vägledningen för genomförandet (Implementation Guide) av denna konvention.

26 Av texten i denna vägledning, bland annat av de klargöranden som återfinns under rubriken "Hur vägledningen ska användas", framgår att det enda syftet med detta dokument, som har sammanställts av internationella experter, är att förse läsarna med en genomgång av Århuskonventionen för att de "ska kunna få en uppfattning om vad konventionen är och vad den i praktiken kan komma att innebära".

27 Även om vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen således kan anses utgöra ett förklarande dokument som i förekommande fall kan beaktas tillsammans med andra relevanta omständigheter vid tolkningen av konventionen, har de bedömningar som finns i vägledningen ingen bindande verkan och har inte den normativa räckvidd som bestämmelserna i konventionen har.

28 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Vid tolkningen av artiklarna 2.2 och 9.4 i Århuskonventionen får vägledningen för genomförandet av konventionen beaktas. Vägledningen saknar emellertid bindande verkan och har inte den normativa räckvidd som bestämmelserna i Århuskonventionen har.

Den andra frågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, vars olika delar ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 i Århuskonventionen och 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, vilka motiveras av "tvingande skäl av allmänintresse" och som tidigare meddelats av förvaltningsmyndigheten, "ratificeras" och därigenom ges status av lagstiftning – inte omfattas av direktivets respektive konventionens tillämpningsområden.

30 Det framgår av artikel 1.5 i direktiv 85/337 att detta 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, och domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 36).

31 Nämnda 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 lagstiftningsförfarandet (se dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl., REG 1999, s. I-5613, punkt 57, och domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 37).

32 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 vilken projektet antas, och den måste uppvisa samma kännetecken som ett sådant tillstånd. Bland annat måste exploatören ges rätt att genomföra projektet (se domarna i de ovannämnda målen WWF m.fl., punkt 58, och Boxus m.fl., punkt 38).

33 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 domarna i de ovannämnda målen WWF m.fl., punkt 59, och Boxus m.fl., punkt 39). Lagstiftningen ska således ange att syftena med direktiv 85/337 har uppnåtts beträffande det aktuella projektet (se domarna i de ovannämnda målen Linster, punkt 56, och Boxus, m.fl., punkt 39).

34 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, Linster, punkt 57, och Boxus m.fl., punkt 40).

35 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 domarna i de ovannämnda målen Linster, punkt 52, och Boxus m.fl., punkt 41).

36 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 ovannämnda målen WWF m.fl., punkt 61, Linster, punkt 53, och Boxus m.fl., punkt 42).

37 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 domarna i de ovannämnda målen Linster, punkt 55, och Boxus m.fl., punkt 43).

38 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 (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 44).

39 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 lagstiftningen uppfyller de två i punkt 31 i förevarande dom angivna villkoren. Såsom domstolen har fastslagit i punkt 45 i domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., 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.

40 En lagstiftning som antas utan att ledamöterna i den lagstiftande församlingen haft tillgång till de uppgifter som angetts i punkt 37 i förevarande dom omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 1.5 i direktiv 85/337 (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 46).

41 Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida dessa villkor är uppfyllda. Den domstolen ska därvid beakta såväl innehållet i den antagna lagstiftningsakten som hela det lagstiftningsförfarande som lett fram till antagandet, särskilt förarbeten och parlamentsdebatter (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 47).

42 Denna bedömning som gjordes i domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., avseende artikel 1.5 i direktiv 85/337, kan överföras till artikel 2.2 i Århuskonventionen. Sistnämnda bestämmelse har nämligen en lydelse som liknar lydelsen i artikel 1.5 i direktivet. Det finns vidare inget skäl – med hänsyn till Århuskonventionens syfte eller räckvidd – för att det skulle föreligga hinder för domstolen att överföra den tolkning som den gjort av de liknande bestämmelserna i direktiv 85/337 till tolkningen av bestämmelserna i konventionen.

43 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 2.2 i Århuskonventionen och 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 dessa rättsakters syften uppnåtts genom lagstiftningsförfarandet, är undantagna från konventionens respektive 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 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.

Den tredje frågan

44 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, vars olika delar ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 9.2–9.4 i Århuskonventionen samt artikel 10a i direktiv 85/337 ska tolkas så, att de utgör hinder för att rätten att genomföra ett projekt som omfattas av dessa bestämmelsers 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.

45 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 lagstiftningsakt som uppfyller de villkor som angetts i punkt 31 i förevarande dom (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 50).

46 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 lydelsen i artikel 9.2 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337 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 (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 51).

47 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 (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 52).

48 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 31 angivna villkoren skulle medföra att rätten att få dess materiella eller formella giltighet prövad enligt dessa bestämmelser skulle försvinna (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 53).

49 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 en lagstiftningsakt ska frågan huruvida denna lagstiftningsakt uppfyller villkoren i artikel 1.5 i direktivet – vilka angetts i punkt 31 i förevarande dom – i enlighet med nationella processuella regler kunna prövas av ett oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 54).

50 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 (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 55).

51 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 31 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 (se domen i det ovannämnda målet Boxus m.fl., punkt 56).

52 Den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 9.2, 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337 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.

Den fjärde frågan

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan, vars olika delar ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 6.9 i Århuskonventionen och artikel 9.1 i direktiv 85/337 ska tolkas så, att de utgör hinder för antagandet av lagstiftning som inte innehåller samtliga skäl som föranlett antagandet och som skulle göra det möjligt att avgöra huruvida den antagits efter en vederbörlig förhandskontroll som genomförts i enlighet med de villkor som uppställs i konventionen och direktivet.

54 Domstolen har fastslagit att artikel 4 i direktiv 85/337 ska tolkas så, att det enligt denna bestämmelse inte krävs att själva det beslut, enligt vilket det inte är nödvändigt att ett projekt som omfattas av bilaga II till direktivet ska bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning, innehåller skälen till att den behöriga myndigheten beslutade att en sådan bedömning inte var nödvändig. För det fall en berörd person gör en begäran härom är den behöriga förvaltningsmyndigheten emellertid skyldig att informera vederbörande om skälen till att beslutet fattades eller tillhandahålla vederbörande relevanta uppgifter och handlingar som svar på begäran (se dom av den 30 april 2009 i mål C-75/08, Mellor, REG 2009, s. I-3799, punkt 61).

55 Denna tolkning kan överföras till artikel 9.1 i direktiv 85/337.

56 Även om det enligt artikel 9.1 i direktiv 85/337 krävs att allmänheten genom gällande förfaranden får kännedom om det beslut som den behöriga myndigheten har antagit och om skälen för detta beslut, följer det emellertid inte av denna bestämmelse att beslutet självt måste innehålla de skäl som föranledde den behöriga myndigheten att bedöma det som nödvändigt (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 56).

57 Däremot framgår det att utomstående, liksom för övrigt berörda förvaltningsmyndigheter, måste kunna försäkra sig om att den behöriga myndigheten, i enlighet med bestämmelserna i nationell lagstiftning, verkligen kontrollerat huruvida en vederbörlig förhandskontroll genomförts i överensstämmelse med de krav som anges i direktiv 85/337 (se domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 57).

58 Berörda enskilda, liksom för övrigt andra berörda nationella myndigheter, måste vidare kunna säkerställa att den behöriga myndigheten iakttar sin kontrollskyldighet, i förekommande fall genom att väcka talan vid domstol (se domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 58).

59 En effektiv domstolskontroll, som måste kunna omfatta lagligheten av skälen till det angripna beslutet, förutsätter generellt att den domstol som prövar saken ska kunna kräva att den behöriga myndigheten redovisar sina skäl till beslutet. Om det emellertid särskilt handlar om att säkerställa ett effektivt skydd av en grundläggande rättighet som följer av unionsrätten, krävs det dessutom att berörda parter kan försvara denna rättighet under bästa möjliga villkor och att de har möjlighet att, med kännedom om alla omständigheter, besluta om det finns någon anledning att överklaga till domstol. Av detta följer att den behöriga nationella myndigheten i ett sådant fall är skyldig att underrätta dem om skälen till beslutet, antingen i själva beslutet eller, på deras begäran, i ett senare meddelande (se dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 9, s. 223, och domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 59).

60 Ett sådant senare meddelande kan ta form av en uttrycklig redogörelse för skälen men även av att den berörda myndigheten tillhandahåller relevanta uppgifter och dokument, som svar på en begäran (se domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 60).

61 Skälen måste inte nödvändigtvis ingå i själva beslutet att inte förordna om en miljökonsekvensbeskrivning. Den berörda förvaltningsmyndigheten kan dock, med stöd av tillämplig nationell lagstiftning eller på eget initiativ, i beslutet ange de skäl som detta grundar sig på (se domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 63).

62 I ett sådant fall ska beslutet vara utformat så att berörda personer kan bedöma huruvida det finns anledning att överklaga det, eventuellt med hänsyn till omständigheter som de i ett senare skede får kännedom om (se domen i det ovannämnda målet Mellor, punkt 64).

63 Denna tolkning kan överföras till artikel 6.9 i Århuskonventionen. Den bestämmelsen har nämligen en lydelse som liknar lydelsen i artikel 9.1 i direktivet. Det finns vidare inget skäl med hänsyn till Århuskonventionens syfte eller räckvidd för att det skulle föreligga hinder för domstolen att överföra den tolkning som den gjort av de liknande bestämmelserna i direktiv 85/337 till tolkningen av bestämmelserna i konventionen.

64 Den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 6.9 i Århuskonventionen och artikel 9.1 i direktiv 85/337 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte innebär att det krävs att beslutet självt innehåller skälen till att den behöriga myndigheten har bedömt beslutet som nödvändigt. För det fall en berörd person gör en begäran härom är den behöriga myndigheten emellertid skyldig att informera vederbörande om skälen till att beslutet fattades eller tillhandahålla relevanta uppgifter och handlingar som svar på begäran.

Den femte frågan

65 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en lagstiftande myndighet tillåts godkänna planer eller projekt utan att dessförinnan ha försäkrat sig om att de inte medför skada på det berörda området.

66 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett bedömningsförfarande med syfte att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, inte godkänns, om det berörda området kan komma att ta skada (se dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, REG 2004, s. I-7405, punkt 34).

67 De nationella myndigheterna ska endast godkänna en plan eller ett projekt efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan (se dom av den 26 oktober 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal, REG 2006, s. I-10183, punkt 20). Det är vidare vid tidpunkten för beslutet att tillåta projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 24).

68 Vad för övrigt beträffar områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse, vilka bland annat kan omfatta områden med prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, ska medlemsstaterna enligt direktivet vidta sådana skyddsåtgärder som är ägnade att, mot bakgrund av den bevarandemålsättning som avses i direktivet, tillvarata det ekologiska intresse som dessa områden har på nationell nivå (se dom av den 13 januari 2005 i mål C-117/03, Dragaggi m.fl., REG 2005, s. I-167, punkt 30, och av den 10 juni 2010 i mål C-491/08, kommissionen mot Italien, punkt 30).

69 Dessa skyldigheter åligger medlemsstaterna enligt livsmiljödirektivet, oberoende av beskaffenheten av den nationella myndighet som är behörig att godkänna planen eller projektet i fråga. I artikel 6.3 i detta direktiv, som avser ”de behöriga nationella myndigheterna”, föreskrivs ingen särskild regel avseende de planer och projekt som godkänns av en lagstiftande myndighet. Att det är fråga om en lagstiftande myndighet påverkar inte heller omfattningen av de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt bestämmelserna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

70 Den femte frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell myndighet, vare sig den är en lagstiftande myndighet eller inte, att godkänna planer eller projekt utan att dessförinnan försäkra sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.

Den sjätte frågan

71 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att uppförandet av en byggnad som är ämnad att rymma ett privats företags centrala administration kan anses utgöra en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse av social eller ekonomisk karaktär, i den mening som avses i denna bestämmelse, som kan motivera att en plan eller ett projekt genomförs trots att det berörda området kommer att ta skada.

72 I artikel 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs att om en plan eller ett projekt, trots att slutsatserna av den bedömning som utfördes i enlighet med artikel 6.3 första meningen i det direktivet var negativa, måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande (se dom av den 20 september 2007 i mål C-304/05, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-7495, punkt 81).

73 Artikel 6.4 i det nämnda direktivet ska, i egenskap av undantag från tillståndskravet i artikel 6.3 andra meningen, tolkas restriktivt (se domen av den 20 september 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 82).

74 Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet kan för övrigt endast tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har analyserats i enlighet med artikel 6.3. En nödvändig förutsättning för att tillämpa nämnda artikel 6.4 är nämligen att det finns kännedom om dessa konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga. De villkor som ska vara uppfyllda för att denna undantagsbestämmelse ska kunna tillämpas kan nämligen, i avsaknad av sådana uppgifter, inte bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skadliga påverkan på området som planen eller projektet i fråga kan medföra. Denna påverkan på det nämnda området ska dessutom undersökas noggrant så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 83).

75 Det intresse som kan motivera genomförande av en plan eller ett projekt i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska vara både allmänt och väsentligt, vilket innebär att detta intresse är av sådan betydelse att det ska vägas mot syftet att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter.

76 Byggnads- och anläggningsarbeten som är ämnade att ingå i etableringen eller utbyggnaden av ett företag kan i princip endast uppfylla dessa villkor i undantagsfall.

77 Det kan inte uteslutas att detta även gäller när ett projekt, fastän det är ett privat projekt, både i sig och på grund av dess sociala och ekonomiska sammanhang, har ett väsentligt allmänintresse och det visas att alternativa lösningar saknas.

78 Med hänsyn till dessa kriterier kan uppförandet av en byggnad som ska rymma ett företags centrala administration i princip inte anses utgöra en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet.

79 Den sjätte frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att uppförandet av en byggnad som är ämnad att rymma ett privat företags centrala administration i princip inte kan anses utgöra en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet av social eller ekonomisk karaktär, i den mening som avses i denna bestämmelse, som kan motivera att en plan eller ett projekt genomförs trots att det berörda området kommer att ta skada.

Rättegångskostnader

80 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 (fjärde avdelningen)

följande:

1) **Vid tolkningen av artiklarna 2.2 och 9.4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som ingicks den 25 juni 1998 och som godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005, får vägledningen för genomförandet av konventionen beaktas. Vägledningen saknar emellertid bindande verkan och har inte den normativa räckvidd som bestämmelserna i denna konvention har.**

2) **Artikel 2.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor samt 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 dessa rättsakters syften uppnåtts genom lagstiftningsförfarandet, är undantagna från konventionens respektive direktivets tillämpningsområden. 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 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.**

3) **Artiklarna 3.9 och 9.2–9.4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor samt artikel 10a i direktiv 85/337, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, 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 dess ändrade lydelse, i enlighet med nationella processuella regler kunna bli föremål för prövning av ett oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, och**

— **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.**

4) **Artikel 6.9 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor samt artikel 9.1 i direktiv 85/337, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte innebär att det krävs att beslutet självt innehåller skälen till att den behöriga myndigheten har bedömt beslutet som nödvändigt. För det fall en berörd person gör en begäran härom är den behöriga myndigheten emellertid skyldig att informera vederbörande om skälen till att beslutet fattades eller tillhandahålla relevanta uppgifter och handlingar som svar på begäran.**

5) **Artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell myndighet, vare sig den är en lagstiftande myndighet eller inte, att godkänna planer eller projekt utan att dessförinnan försäkra sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.**

6) **Artikel 6.4 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att uppförandet av en byggnad som är ämnad att rymma ett privat företags centrala administration i princip inte kan anses utgöra en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet av social eller ekonomisk karaktär, i den mening som avses i denna bestämmelse, som kan motivera att en plan eller ett projekt genomförs trots att det berörda området kommer att ta skada.**

Underskrifter