FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT E. SHARPSTON

fremsat den 19. maj 2011 [1]

1. Afgørelser vedrørende projekter, som kan have en indvirkning på miljøet, skal træffes ved en administrativ procedure, hvorunder (direkte) offentlig deltagelse er sikret gennem en vurdering af indvirkningen på miljøet (herefter »VVM«) eller ved en lovgivningsprocedure, hvorunder (direkte) offentlig deltagelse er sikret gennem den kompetente, repræsentative lovgivende forsamling.

2. I denne sammenhæng vedrører denne række anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af det belgiske Conseil d'État, fortolkningen af Den Europæiske Unions (herefter »EU«) lovgivning om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, nemlig direktiv 85/337/EØF [2] (herefter »VVM-direktivet«), som ændret ved direktiv 2003/35/EF [3].

3. VVM-direktivet finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov. I disse sager blev der truffet en projektafgørelse ved en administrativ procedure, som efterfølgende blev stadfæstet ved et dekret. Spørgsmålet er derfor, om en sådan fremgangsmåde er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde.

International ret

4. Den 25. juni 1998 underskrev Det Europæiske Fællesskab, medlemsstaterne og 19 andre stater konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »Århuskonventionen«). Konventionen trådte

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156, s. 17).

i kraft den 30. oktober 2001. Belgien ratificerede konventionen den 21. januar 2003, og den blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF [4].

5. Århuskonventionens artikel 2 definerer en række begreber. Navnlig udelukker den »[o]rganer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed«, fra anvendelsesområdet for begrebet »offentlige myndigheder«.

6. Artikel 6 har overskriften »Offentlig deltagelse i beslutninger vedrørende konkrete aktiviteter«. Den kræver i det væsentlige, at der skal sikres betimelig og effektiv information og deltagelse af den offentlighed, der berøres af de foreslåede aktiviteter, på alle relevante stadier under enhver godkendelsesprocedure med hensyn til aktiviteter, der er særskilt opregnet i bilag I, eller andre aktiviteter, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. De i bilag I opregnede aktiviteter omfatter »Nyanlæg til jernbanefjerntrafik samt lufthavne med en start- og landingsbane på mindst 2 100 m«.

7. Artikel 9 har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«. Den bestemmer således:

»1. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om adgang til oplysninger efter artikel 4 ikke er besvaret, urigtigt afslået, enten helt eller delvist, utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, har adgang til at få sagen prøvet enten ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, etableret ved lov.

I det tilfælde, hvor en part giver adgang til sådan prøvelse ved en domstol, sikrer den, at en sådan person også, uden eller mod beskedent vederlag, har adgang til en hurtig og ved lov etableret procedure, hvorved en offentlig myndighed revurderer sagen eller et uafhængigt og upartisk organ, der ikke er en domstol, prøver sagen.

Endelige afgørelser efter dette stk. 1 er bindende for den offentlige myndighed, der ligger inde med oplysningerne. Der skal gives skriftlig begrundelse, i hvert fald i de tilfælde, hvor adgang til oplysninger er blevet afslået efter denne bestemmelse.

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed

4 — Rådets afgørelse af 17.2.2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124, s. 1). Århuskonventionens ordlyd er gengivet på s. 4 ff. i dette nummer af *Den Europæiske Unions Tidende*.

a) som har tilstrækkelig interesse

eller, alternativt

b) hvor en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovmedholdelighed af enhver beslutning, handling eller undladelse, der er omfattet af artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national lov og med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør en tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national lov og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til retslig prøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes i relation til formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømning af administrative klagemuligheder inden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådan krav måtte eksistere efter national lov.

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

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

5. Med henblik på at fremme effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel sikrer hver part, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse og

overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til retslig prøvelse.«

EU-ret

8. Inden Rådets afgørelse 2005/370 blev der vedtaget en række lovgivningsforanstaltninger for at gennemføre Århuskonventionens bestemmelser i det, der dengang var fællesskabsretten, herunder ændringerne i VVM-direktivet ved direktiv 2003/35.

VVM-direktivet

9. VVM-direktivet tilsigter at harmonisere vurderingen af de indvirkninger på miljøet, som kan forventes at forekomme ved gennemførelsen af visse projekter. Det anføres i sjette betragtning til direktivet, at »tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet, bør først gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet; denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet«.

10. VVM-direktivets artikel 2 omfatter følgende definitioner:

— »projekt«: »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder samt indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«

— »bygherre«: »den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt«

— »tilladelse«: »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«

— »offentligheden«: »en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper«

— »den berørte offentlighed«: »den del af offentligheden, der påvirkes eller må formodes at blive påvirket af, eller som har en interesse i beslutningsprocessen på miljøområdet i artikel 2, stk. 2, [5] […]«.

11. Direktivets artikel 1, stk. 5, bestemmer: »Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.«

12. I henhold til artikel 4, stk. 1, skal projekter, der henhører under de i bilag I til VVM-direktivet anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5-10 [6]. Disse projekter omfatter i henhold til punkt 7, litra a), i bilag I »nyanlæg til jernbanefjerntrafik samt lufthavne med en start- og landingsbane på mindst 2 100 m« [7].

13. Artikel 5-10 opstiller en række væsentlige forpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af en VVM. Navnlig bemærkes: Artikel 5 specificerer kravene til de oplysninger, som bygherren skal give, artikel 6 opstiller de regler, der skal sikre, at miljømyndighederne og offentligheden har tilstrækkelige oplysninger og får tilstrækkelig mulighed for at deltage på en betimelig og effektiv måde, artikel 7 kræver, at andre medlemsstater underrettes og høres, når et projekt kan forventes at have væsentlige indvirkninger på miljøet på deres område, og artikel 8 bestemmer: »De i henhold til artikel 5, 6 og 7 indhentede oplysninger skal tages i betragtning i forbindelse med godkendelsesproceduren.«

14. Artikel 10a, som i vidt omfang svarer til Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, artikel 9, stk. 4, og artikel 9, stk. 5, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed:

a) har tilstrækkelig interesse, eller

b) gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler

5 — Artikel 2, stk. 2, tillader medlemsstaterne at integrere VVM i de eksisterende procedurer eller at oprette nye procedurer.

6 — I undtagelsestilfælde og under strengt definerede betingelser kan medlemsstater fravige dette krav i overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 2, stk. 3. Der er ikke støttet ret på denne undtagelsesprocedure i disse sager.

7 — Det forekommer at være ubestridt, at de i disse sager omhandlede projekter falder inden for bilag I's anvendelsesområde.

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning.

Disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.«

Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Med henblik på litra a) anses den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, jf. artikel 1, stk. 2, måtte have, for tilstrækkelig. I forbindelse med litra b) anses sådanne organisationer også for at have rettigheder, der kan krænkes.

15. Det fremgår klart af navnlig sjette, niende, ellevte og tolvte betragtning til direktiv 2003/35, som indsatte artikel 10a i VVM-direktivet, at formålet med denne og andre ændringer var at bringe VVM-direktivet i overensstemmelse med Århuskonventionen, navnlig at sikre passende offentlig deltagelse i beslutningsprocessen på miljøområdet og en ret til domstolsprøvelse af alle stadier i disse procedurer.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål

Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller

16. Conseil d'État er den højeste forvaltningsret i Belgien med kompetence til at træffe afgørelse om gyldigheden af administrative,

men ikke lovgivningsmæssige, foranstaltninger. De af retten forelagte spørgsmål er fremkommet i seks retssager, der anfægter en række administrative byggetilladelser, der er udstedt mellem september 2003 og september 2006, vedrørende projekter koncentreret om udviklingen af lufthavne i Belgien.

17. De relevante administrative myndigheder tog ved udstedelsen af godkendelserne en række processuelle skridt. Disse skridt omfattede groft sagt: (i) en indledende ansøgning fra en projektleder, (ii) en vurderingsperiode, (iii) en høringsperiode drevet af kommunen, (iv) udstedelsen af en række holdninger, og (v) udstedelsen af godkendelsen.

18. Sagsøgerne i hver sag er lokale beboere eller sammenslutninger, som har anlagt sag mellem januar 2004 og april 2006.

19. Den 17. juli 2008 vedtog regionen Valloniens parlament (herefter »det vallonske parlament«) Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general (det vallonske dekret om visse godkendelser, for hvilke der foreligger tvingende almene hensyn, herefter »dekretet af 17. juli 2008«).

20. Dekretet af 17. juli 2008 indeholder tre hold bestemmelser. For det første opregner det i artikel 1 en række arbejder vedrørende Liège-Bierset og Bruxelles Syd Charleroi-lufthavnene og visse andre transportforbindelser, for hvilke der er blevet fastslået »tvingende almene hensyn«. Derefter opstiller det i artikel 2-4 procedurer, i henhold til hvilke der skal udstedes byggetilladelse til projekter, der er omfattet af denne liste, af den vallonske regering i overensstemmelse med gældende planlovgivning og ratificeret af det vallonske parlament. Endelig stadfæster det i artikel 5-17 en række godkendelser, der allerede er blevet udstedt. Heraf er artikel 6, 7, 9 og 14 relevante for disse sager.

21. Artikel 6 i dekretet af 17. juli 2008 har følgende ordlyd:

»Følgende byggetilladelse, vedrørende hvilken det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn, godkendes:

— For så vidt angår handlinger og byggearbejder i relation til udbygningen af infrastrukturen og modtagefaciliteterne i de regionale lufthavne henvises til ministeriel afgørelse af 13. september 2006, hvorved der udstedes byggetilladelse […] med henblik på udbygning af landingsbanen i lufthavnen i Liège-Bierset« [8].

8 — Dette er sagsgenstanden i sagerne C-128/09 og C-129/09.

22. Den samme ordlyd findes *mutatis mtandis* i (bl.a.):

— artikel 7 (byggetilladelse til overdækning af floden Tintia og ændring af terrænforholdet i den nordøstlige del af Charleroi-lufthavnszonen [9])

— artikel 9 (miljøgodkendelse til at drive lufthavnen i Bruxelles Syd Charleroi [10]) og

— artikel 14 (general godkendelse til opførelse og drift af det tredje og fjerde spor for en jernbanelinje, der forbinder Bruxelles og Charleroi [11]).

23. Under retsforhandlingerne for Conseil d'État gjorde sagsøgte gældende, at dekretet af 17. juli 2008 som en lovgivningsforanstaltning, der erstattede de administrative godkendelser og kun kunne anfægtes ved Cour constitutionelle (forfatningsdomstolen), enten havde frataget Conseil d'État sin kompetence eller havde frataget sagsøgerne deres interesse i at få de administrative godkendelser annulleret. Sagsøgerne gjorde gældende, at dekretets vedtagelse ikke var forenelig med hverken Århuskonventionen eller VVM-direktivet og skulle lades ude af betragtning.

24. I mellemtiden var der blevet anlagt flere sager ved Cour constitutionelle (i nogle tilfælde af sagsøgerne i sagerne for Conseil d'État), hvorved selve gyldigheden af dekretet af 17. juli 2008 blev anfægtet.

25. Under disse omstændigheder udsatte Conseil d'État sagerne og forelagde både Cour constitutionelle og Domstolen spørgsmål til præjudiciel afgørelse.

26. Rettens spørgsmål til Cour constitutionelle søgte kort sagt at få afklaret, om det vallonske parlament var berettiget til (a) at stadfæste de administrative godkendelser uden at undersøge ansøgningernes realitet eller procedurens lovmæssighed, og (b) herved at udelukke en fuld domstolsprøvelse af disse godkendelser fra Conseil d'États side, selv når der var anlagt sag om en sådan prøvelse før vedtagelsen af dekretet af 17. juli 2008.

27. De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er følgende:

»A) Kan artikel 1, stk. 5, i [VVM-direktivet] fortolkes således, at den fra sit anvendelsesområde udelukker en lovgivning — såsom [dekretet af 17. juli 2008] — der blot bestemmer, at »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn« i relation til udstedelse af byggetilladelser, miljøgodkendelser og enkelttilladelser

9 — Dette er sagsgenstanden i sag C-134/09.

10 — Dette er sagsgenstanden i sag C-135/09.

11 — Dette er sagsgenstanden i sagerne C-130/09 og C-131/09.

vedrørende visse handlinger og arbejder, der opregnes samme sted, og hvorved de tilladelser og godkendelser, for hvilke det anføres, at »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn« »stadfæstes«?

B1) Er artikel 1, 5, 6, 7, 8 og 10a i [VVM-direktivet], med senere ændringer, til hinder for en retlig ordning, hvorefter retten til at udføre et projekt, der er underlagt en vurdering af indvirkningerne på miljøet, erhverves ved vedtagelse af lovgivning i dette øjemed, hvis gyldighed ikke kan efterprøves ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, der såvel for så vidt angår formaliteten som realiteten gør det muligt at anfægte den afgørelse, hvorved der erhverves ret til at udføre projektet?

B2) Skal Århuskonventionens artikel 9 [...] fortolkes således, at medlemsstaterne pålægges at indføre en adgang til indbringelse for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, med henblik på at borgerne kan anfægte lovligheden af ethvert aspekt vedrørende sagens formalitet eller realitet, der henhører såvel under den processuelle som den materielle ordning for godkendelse af projekter, der er underlagt en vurdering af indvirkningerne på miljøet, i relation til afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6?

B3) Skal artikel 10a i [VVM-direktivet], med senere ændringer, sammenholdt med Århuskonventionen [...], fortolkes således, at medlemsstaterne pålægges at indføre en adgang til indbringelse for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ etableret ved lov, med henblik på at borgerne kan anfægte lovligheden af afgørelser, handlinger eller undladelser for så vidt angår ethvert aspekt vedrørende sagens formalitet eller realitet, der henhører såvel under den processuelle som den materielle ordning for godkendelse af projekter, der er underlagt en vurdering af indvirkningerne på miljøet« [12]?

28. Endelig besluttede Conseil d'État, at når den havde modtaget svar på spørgsmålene fra både Cour constitutionelle og Domstolen, ville der blive udarbejdet en supplerende rapport,

12 — Domstolen er forelagt identiske spørgsmål i tre yderligere forelæggelser i sager vedrørende artikel 15, 16 og 17 i dekretet af 17.7.2008, som Domstolen har forenet og udsat på dommen i disse sager (forenede sager C-177/09, C-178/09 og C-179/09, Poumon Vert de la Hulpe m.fl., EUT 2009 C 180, s. 30-32).

hvortil parterne ville blive opfordret til at fremkomme med afsluttende bemærkninger.

29. Cour constitutionelle har behandlet de sager, der blev anlagt direkte for denne ret, sammen med de af Conseil d'État forelagte spørgsmål og har selv forelagt Domstolen en række spørgsmål om fortolkningen af Århuskonventionen og VVM-direktivet [13]. Eftersom denne anmodning om præjudiciel afgørelse blev modtaget mere end et år efter anmodningerne i disse sager, og eftersom spørgsmålene er delvist de samme, har Domstolen besluttet først at behandle disse anmodninger om præjudiciel afgørelse.

30. I disse sager har sagsøgerne i sag C-128/09 — C-130/09, den belgiske, den græske og den italienske regering samt Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Sagsøgerne i sagerne C-128/09 og C-130/09, en af sagsøgerne i sagerne C-134/09 og C-135/09, den belgiske og den græske regering samt Kommission afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 8. juni 2010.

Formaliteten

31. Den belgiske regering har gjort gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling. Regeringen har for det første argumenteret for, at (i) de faktiske og retlige forhold, der er redegjort for i forelæggelsesafgørelserne, er utilstrækkelige til at sætte de parter, der ønsker at fremsætte bemærkninger, i stand til at gøre dette, og (ii) Conseil d'État undlader at forklare, hvorfor en fortolkning af EU-retten er nødvendig. For det andet har regeringen på grundlag af kriterierne i CILFIT-dommen [14] gjort gældende, at (i) de omtvistede bestemmelser er klare og ikke kræver fortolkning, (ii) spørgsmålene er irrelevante, og (iii) Domstolens eksisterende praksis har allerede afgjort de præjudicielle spørgsmål.

Det første anbringende vedrørende formaliteten

Tilstrækkeligheden af de faktiske og retlige forhold i forelæggelsesafgørelserne

32. Den belgiske regering har gjort gældende, at forelæggelsesafgørelserne ikke giver de berørte parter de oplysninger, der er nødvendige

13 — Sag C-182/10, Solvay m.fl. (EUT 2010 C 179, s. 18).

14 — Jf. dom af 6.10.1982, sag 283/81, Sml. s. 3415.

for at fremsætte nyttige bemærkninger. De redegør ikke fuldt ud for den ordning, der er indført med dekretet af 17. juli 2008, hvilken forståelse er nødvendig for at besvare det første spørgsmål. De specificerer navnlig ikke, at VVM-direktivet finder anvendelse på de administrative procedurer, der gik forud for den lovgivningsmæssige stadfæstelse. De forklarer heller ikke Cour constitutionelles rolle og kompetence i forhold til Conseil d'États, hvilken forståelse er nødvendig for at besvare de øvrige spørgsmål. Spørgsmålene er formuleret på en sådan måde, at de faktisk er vildledende i begge henseender. Endelig angiver Conseil d'État blot sagsøgernes standpunkter under retsforhandlingerne snarere end at give sit eget syn på spørgsmålene.

33. Det er fast retspraksis, at forelæggelsesafgørelsernes oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen [15]. Det er også fast retspraksis, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser eller at afgøre, om den af den forelæggende ret anlagte fortolkning er korrekt. Domstolen skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen [16]. Det er i betragtning af disse hensyn, at den belgiske regerings argumenter skal vurderes.

34. Hvad angår det første af disse argumenter forekommer det mig at fremgå klart af forelæggelsesafgørelserne, at Conseil d'États bekymringer i forhold til dekretet af 17. juli 2008 er begrænset til stadfæstelsen af eksisterende administrative godkendelser, således at dekretets andre aspekter ikke er af nogen særlig relevans. Det var heller ikke nødvendigt at specificere, at VVM-direktivet fandt anvendelse på de administrative procedurer, eftersom det fremgår klart af selve direktivets ordlyd.

35. Hvad angår det andet argument er det korrekt, at en forståelse af Conseil d'États og Cour constitutionelles respektive roller og kompetencer er nyttig med henblik på at vurdere de nationale processuelle problemstillinger, som har givet anledning til forelæggelsesafgørelserne. Det forekommer mig dog, at der ikke kræves nogen særlig dyb eller detaljeret forståelse, og at de væsentlige punkter — nemlig den risiko, at Conseil d'État kan fratages kompetencen i sager, som allerede verserer for retten, ved en muligvis rent formel

15 — Jf. f.eks. dom af 3.5.2007, sag C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Sml. I, s. 3633, præmis 20.

16 — Jf. f.eks. dom af 21.10.2010, sag C-467/08, Padawan, Sml. I, s. 10055, præmis 22.

handling fra det vallonske parlaments side — klart fremgår af forelæggelsesafgørelserne [17].

36. Det forekommer mig heller ikke, at spørgsmålene er formuleret på en måde, som får Domstolen eller en medlemsstat til at fokusere på de forkerte problemstillinger, selv hvis den belgiske regering har ret i, at de foreslår en forståelse af belgisk ret, som den ikke er enig i. Den centrale EU-retlige problemstilling er klart den virkning, som stadfæstelsen ved lovgivningsmæssige midler af godkendelser, der tidligere er udstedt ved en administrativ procedure, har på retten til adgang til domstolsprøvelse, som er garanteret i Århuskonventionen og VVM-direktivet. To medlemsstater har fremsat bemærkninger til denne problemstilling, uden at de er blevet mærkbart hæmmet af hverken manglende oplysninger i forelæggelsesafgørelserne eller af spørgsmålenes ordlyd [18].

37. Endelig svækker den omstændighed, at Conseil d'État har redegjort for sagsøgernes argumenter vedrørende de forskellige spørgsmål snarere end rettens egne synspunkter, efter min opfattelse ikke forelæggelsesafgørelserne på nogen måde. Disse argumenter angiver tilstrækkeligt, hvorfor det kan være nødvendigt med en afgørelse om EU-retten, inden Conseil d'État træffer afgørelse herom.

Tilstrækkeligheden af forklaringen på behovet for en fortolkning af EU-retten

38. Den belgiske regering har ved at påstå, at Conseil d'État ikke i tilstrækkeligt omfang har forklaret behovet for en fortolkning af EU-retten, i det væsentlige støttet sig til rettens egens praksis, der er omtalt i forelæggelsesafgørelserne. Conseil d'État udtalte i sin dom nr. 185.645 af 11. august 2008 (Deneye), at vedtagelsen af dekretet af 17. juli 2008 fratog retten kompetencen til at træffe afgørelse om gyldigheden af de herved stadfæstede foranstaltninger. Hvis dekretet (eller den relevante artikel heri) imidlertid blev annulleret af Cour constitutionelle, kunne afgørelsen om manglende kompetence trækkes tilbage efter anmodning fra parterne. I den foreliggende sag har den belgiske regering argumenteret for, at Conseil d'État burde have fulgt den samme procedure og afventet udfaldet af retsforhandlingerne for Cour constitutionelle, navnlig da den selv forelagde den ret spørgsmål vedrørende de rejste processuelle problemstillinger. De præjudicielle spørgsmål er derfor hypotetiske på nuværende tidspunkt.

17 — Jeg anerkender, at en forståelse af den relevante baggrund kan være hindret i mindre omfang af en anden faktor, der ikke kan tilskrives selve forelæggelsesafgørelserne: Oversættelserne af disse afgørelser, som Domstolen sendte til medlemsstaterne på deres egne sprog, udelod afsnittene om anmodningerne om præjudiciel afgørelse fra Cour constitutionelle. Disse udeladelser blev dog klart angivet i oversættelserne, og medlemsstaterne fik også fuldstændige kopier af den fransksprogede original. Selv uden disse afsnit forekommer det mig endvidere, at forelæggelsesafgørelserne indeholdt tilstrækkelige oplysninger.

18 — Det skal også anerkendes, at den italienske regering beskrev det første spørgsmål som »gådefuldt formuleret«, men ikke desto mindre anså sig i stand til at fremsætte bemærkninger.

Conseil d'État er ikke fremkommet med nogen forklaring på, hvorfor den under disse omstændigheder har behov for en afgørelse om fortolkningen af EU-retten, inden Cour constitutionelle har truffet en afgørelse.

39. Jeg er enig i, at den processuelle situation for de nationale retter, således som jeg har beskrevet ovenfor [19], er kompliceret, og at en mere metodisk fremgangsmåde kunne have været ønskelig og måske mere i overensstemmelse med nationale retsplejeregler. Jeg kan også anerkende, at noget kunne være vundet procesøkonomisk, hvis forelæggelsen fra Cour constitutionelle var blevet forenet for Domstolen eller blevet behandlet sammen med sagerne i disse retsforhandlinger. Intet af dette forekommer mig imidlertid på nogen måde at påvirke antagelsen til realitetsbehandling af de i disse sager forelagte spørgsmål.

40. Det er korrekt, at i sammenhæng med samarbejdet mellem de nationale retter og Domstolen skal en ret, der forelægger spørgsmål til præjudiciel afgørelse, redegøre for grundene til, at den er usikker på fortolkningen af EU-retten og anser det for nødvendigt at forelægge et sådant spørgsmål [20]. Dette skal dog efter min opfattelse ikke gå videre end at redegøre for grundene på en forståelig måde. Det skal heller ikke nødvendigvis foregribe parternes eller medlemsstaternes mulige argumenter vedrørende fremgangsmådens korrekthed i lyset af nationale retsplejeregler.

41. Hvis der er klare umiddelbare grunde til at anmode om en præjudiciel afgørelse, tilkommer det ikke Domstolen at se bag disse grunde og gå ind på den nationale rets område. Således som Domstolen stedse har erindret om, tilkommer det alene de nationale retter, som behandler sagen, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, ud fra den enkelte sags omstændigheder at bedømme, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at retten kan afsige dom, som spørgsmålet om relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [21]. Endvidere tilkommer det ikke Domstolen efter den opgavemæssige fordeling, der består mellem Domstolen og de nationale retter, at undersøge, om den afgørelse, der forelægges den, er afsagt i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde [22].

19 — Punkt 23-29.

20 — Jf. f.eks. kendelse af 2.3.1999, sag C-422/98, Colonia Versicherung, Sml. I, s. 1279, præmis 6.

21 — Jf. f.eks. dom af 1.7.2010, sag C-393/08, Sbarigia, Sml. I, s. 6337, præmis 19.

22 — Jf. f.eks. dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 33, og af 23.11.2006, sag C-238/05, Asnef-Equifax og Administración del Estado, Sml. I, s. 11125, præmis 14.

42. I disse sager er grundene til anmodningen om en præjudiciel afgørelse helt klare. Conseil d'État skal behandle sager, hvori administrative godkendelser, som den har kompetence til at behandle, er anfægtet. Før retten kan afsige dom, skal den vide, om det forhold, at disse godkendelser er blevet stadfæstet ved en lovgivningsforanstaltning, fratager retten sin kompetence i henhold til de relevante bestemmelser i Århuskonventionen og VVM-direktivet. Der kan være tvivl om, hvorvidt rettens tidligere praksis, hvorunder den gav afkald på kompetencen under sådanne omstændigheder, er korrekt. En sådan problemstilling forekommer mig langt fra at være hypotetisk. Conseil d'État er derfor berettiget til og som en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres i henhold til national ret, velsagtens forpligtet til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.

Det andet spørgsmål vedrørende formaliteten

De præjudicielle spørgsmåls relevans

43. Den belgiske regering har argumenteret for, at spørgsmålene er irrelevante for udfaldet af de for Conseil d'État verserende sager.

44. Hvad angår spørgsmål A og B1 har regeringen gjort gældende, at forelæggelsesafgørelserne forudsætter — med urette — at afgørelserne blev truffet af det vallonske parlament i en procedure med kun ét stadium uden nogen vurdering af indvirkningen på miljøet eller andre sikkerheder. En afgørelse på dette grundlag vil være irrelevant i forhold til den reelle situation, som er en procedure i to stadier, på hvilken VVM-direktivet finder anvendelse.

45. Denne indvending forekommer mig at være ganske ugrundet. Det fremgår klart af forelæggelsesafgørelserne, at proceduren er i to stadier, ligesom det er klart, at der er behov for vejledning med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang EU-retten kan tillade, at en retlig anfægtelse af en administrativ godkendelse annulleres, når godkendelsen efterfølgende stadfæstes gennem lovgivningsmidler.

46. Spørgsmål B2 og B3 er ifølge den belgiske regering irrelevante, idet de ikke vedrører dekretet af 17. juli 2008, men de forfatningsmæssige og retlige regler for kompetencefordelingen mellem Conseil d'État og Cour constitutionelle. Hvad endvidere angår spørgsmål B3 finder Århuskonventionens artikel 9, som er mere fuldstændig end VVM-direktivets artikel 10a, anvendelse i Belgien, og Domstolens fortolkning kan ikke give den sidstnævnte et bredere anvendelsesområde end den førstnævnte.

47. Disse indvendinger forekommer mig at være irrelevante i sig selv. Conseil d'État ønsker en afgørelse vedrørende virkningerne af Århuskonventionens artikel 9 og VVM-direktivets artikel 10a på den processuelle situation for de for retten verserende anfægtelser. En sådan afgørelse vil gøre det muligt for retten at drage konklusioner med hensyn til, hvordan den skal gå frem ved behandlingen af disse anfægtelser. Spørgsmålene er derfor relevante for udfaldet af de for Conseil d'État verserende sager.

Acte clair

48. Den belgiske regering har argumenteret for, at Århuskonventionens og VVM-direktivets ordlyd er klar, og at de anfægtede bestemmelser ikke kræver Domstolens fortolkning. Teorien om *acte clair* burde derfor have udelukket Conseil d'État fra at foretage en sådan forelæggelse.

49. Det forekommer mig, at disse retsforhandlinger tydeligt har vist, at bestemmelserne ikke er helt klare hvad angår deres anvendelse på omstændighederne i hovedsagen. Uanset om de er klare eller ikke, er henvisningen til *acte clair* imidlertid irrelevant. En national ret kan påberåbe sig dette princip til at begrunde et afslag på at foretage en forelæggelse, når svaret på et bestemt spørgsmål allerede er tilstrækkeligt klart [23]. Domstolen kan ikke anvende princippet som en begrundelse for at nægte at besvare spørgsmål, den er blevet forelagt. Hvis en ret i øverste instans er af den opfattelse, at de EU-retlige bestemmelser er uklare, har den ikke blot mulighed for at foretage en forelæggelse, den er forpligtet hertil. Domstolen er derefter forpligtet til at træffe en afgørelse [24]. Hvis der imidlertid ikke er rimelig tvivl om svarene, kan Domstolen træffe sin afgørelse i form af en begrundet kendelse i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3, andet afsnit. I disse sager har Domstolen derimod besluttet, at de præjudicielle spørgsmål fortjener Store Afdelings opmærksomhed.

Eksisterende retspraksis

50. Den belgiske regering har gjort gældende, at svarene på spørgsmål A og B1 kan udledes af dommen i sagen WWF m.fl. [25].

51. Dette anbringende er imidlertid — ligesom henvisningen til teorien om *acte clair* — irrelevant for antagelsen til realitetsbehandling af anmodninger om præjudiciel afgørelse. Selv om en national ret, selv en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, måske ikke er *forpligtet* til at forelægge et spørgsmål,

23 — CILFIT-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 16.

24 — Jf. f.eks. dom af 19.4.2007, sag C-295/05, Asemfo, Sml. I, s. 2999, præmis 30.

25 — Nævnt ovenfor i fodnote 22, dommens præmis 55-63.

hvorpå svaret kan udledes af eksisterende retspraksis, er den heller ikke *udelukket* fra at gøre det. I et sådant tilfælde kan Domstolen træffe afgørelse ved en begrundet kendelse i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3, første afsnit. Således som jeg har anført, har Domstolen tværtimod besluttet, at de i disse sager forelagte spørgsmål fortjener Store Afdelings opmærksomhed. Som det vil fremgå af min undersøgelse af selve spørgsmålene, er det endvidere min opfattelse, at svarene *ikke kan* udledes af dommen i sagen WWF m.fl.

Konklusion vedrørende formaliteten

52. Det er derfor min opfattelse, at der ikke er noget til hinder for, at de af Conseil d'État forelagte spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Spørgsmål A

53. I overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, finder direktivet ikke anvendelse på »projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen«. Conseil d'État ønsker denne bestemmelses betydning afklaret i en situation, hvor der først blev udstedt byggetilladelse af en administrativ myndighed, som derefter blev stadfæstet af den kompetente lovgivende forsamling, som (blot) anfører, at »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn«.

54. Der er to stiltiende underspørgsmål i dette spørgsmål. Hvis for det første lovgiver vedtager et dekret som en lovgivningsforanstaltning, betyder det så i sig selv, at det automatisk er omfattet af anvendelsesområdet for udelukkelsen i artikel 1, stk. 5? For det andet, og modsat, er en national ret da begrænset til at undersøge den ordlyd, der er anvendt i en sådan foranstaltning, for at afgøre, om udelukkelsen i artikel 1, stk. 5, finder anvendelse, eller kan den se bag ordlyden og undersøge, hvordan selve lovgivningsprocessen foregik?

Begrundelsen for artikel 1, stk. 5

55. VVM-direktivet, som ændret for at tage hensyn til Århuskonventionen, tilsigter at forbedre administrative organers

beslutningsprocesser [26]. Den offentlige deltagelse, som direktivet indfører i processen, er vigtig for at nå dette mål. VVM-direktivet fremmer med andre ord direkte offentlig deltagelse i den administrative beslutningsproces vedrørende miljøet inden for en medlemsstat.

56. Når der træffes en afgørelse ved en lovgivningsproces, findes en sådan offentlig deltagelse imidlertid allerede. Lovgivningsmagten består selv af demokratisk valgte repræsentanter for offentligheden. Når beslutningsprocessen finder sted inden for et sådant organ, drager den fordel af indirekte, men ikke desto mindre repræsentativ, offentlig deltagelse.

57. Med dette in mente vil jeg undersøge artikel 1, stk. 5, nærmere.

Artikel 1, stk. 5's ordlyd

58. Artikel 1, stk. 5, bestemmer: »Direktivet finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.«

59. Det vanskelige ved problemstillingen er den tvetydighed, der findes i forbindelsen mellem udelukkelsen af projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, og opfyldelsen af direktivets formål gennem lovgivningsprocessen. Denne tvetydighed giver anledning til to mulige fortolkninger.

60. I henhold til den ene fortolkning er der en formodning for, at lovgivningsprocessen automatisk sikrer, at VVM-direktivets formål opfyldes. Uanset om projekter bliver vedtaget i enkeltheder ved en særlig national lov, burde den nationale ret dermed betragte denne akt som automatisk opfyldende disse formål.

61. I henhold til den anden fortolkning skal bestemmelsen læses som udtryk for en forudgående betingelse: VVM-direktivet finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, *forudsat at* direktivets formål opfyldes gennem lovgivningsprocessen. En sådan fortolkning vil betyde, at lovgivningsmagten er forpligtet til at opfylde VVM-direktivets formål (herunder at stille oplysninger til rådighed) under beslutningsprocessen, før projektet kan

26 — Jf. betragtningerne til direktiv 2003/35 og selve Århuskonventionen.

udelukkes fra direktivets anvendelsesområde i henhold til artikel 1, stk. 5. Dette vil rejse et yderligere spørgsmål om, hvad lovgivningsmagten skal gøre for at sikre, at disse formål opfyldes.

62. Der er ulemper ved begge forståelser. Den første kan medføre en uberettiget udvidelse af omfanget af den lovgivningsmæssige udelukkelse fra direktivet, som tilsigter at sikre en bedre beslutningsproces på miljøområdet. Konsekvensen kan være, at selv når et administrativt projekt bliver iklædt den tyndeste lovgivningsmæssige kappe, vil udelukkelsen ikke desto mindre finde anvendelse. Den anden fortolkning kan omfatte en vis retlig aktivisme, som kan føre til usikkerhed hvad angår lovgivningsmagtens nøjagtige pligter i miljøsager. I sin mest ekstreme form kan den gøre selve udelukkelsen nærmest betydningsløs ved at kræve, at lovgivningsmagten skal opfylde alle de samme processuelle krav som en administrativ myndighed.

Dommen i sagen WWF m.fl. og Linster-dommen

63. Domstolen har allerede haft to anledninger til at udtale sig om betydningen af VVM-direktivets artikel 1, stk. 5.

64. I dommen i sagen WWF m.fl. [27] udtalte Domstolen, at artikel 1, stk. 5, »fritager de af direktivet omfattede projekter fra vurderingsproceduren på to betingelser. Den første betingelse er, at projektet vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, mens den anden betingelse er, at direktivets formål, herunder det formål, som består i at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen« [28].

65. Domstolen udtalte derefter med præcision, at hvad angår det første kriterium skal det »[s]åfremt der er tale om en lov og ikke en afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet, […] altså være en særlig lov, der har de samme kendetegn som tilladelsen i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2« [29]. For at dette er tilfældet, »*skal projektet vedtages i enkeltheder ved loven*, dvs. tilstrækkeligt præcist og endeligt, således at den i lighed med en tilladelse indeholder *alle de elementer i projektet, som er relevante for vurderingen af dettes indvirkning på miljøet*, efter at lovgiver har taget disse i betragtning« [30].

66. Domstolen specificerede den anden betingelses indhold (at »direktivets formål, herunder det formål, som består i at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen«) mere indirekte ved at

27 — Nævnt i fodnote 22 ovenfor.
28 — Dommens præmis 57.
29 — Dommens præmis 58.
30 — Dommens præmis 59, min fremhævelse.

udtale: »Det er kun såfremt [de i den første betingelse specificerede krav] opfyldes, at de mål, som er nævnt i den anden betingelse […], kan nås gennem lovgivningsprocessen« (dermed i et vist omfang at forbinde de to betingelser). Domstolen angav dog meget klart det, der ikke kan godtages: »Hvis den særlige nationale lov, hvorved et bestemt projekt vedtages — og dermed godkendes — *ikke indeholder de elementer i det pågældende projekt, som har relevans ved vurderingen af dets indvirkning på miljøet*, vil direktivets formål blive tilsidesat, da *et projekt i så fald vil kunne godkendes uden en forudgående vurdering af dets indvirkning på miljøet*, selv om denne kan være væsentlig« [31].

67. I Linster-dommen [32] bekræftede Domstolen først, at »begreberne «særlig national lov» og «projekter» i direktivets artikel 1, stk. 5, skal fortolkes selvstændigt« [33], og at »direktivets artikel 1, stk. 5, dels må fortolkes under hensyn til direktivets formål, dels må fortolkes indskrænkende, da den begrænser direktivets anvendelsesområde« [34]. Domstolen fremhævede derefter begrundelsen for undtagelsen i artikel 1, stk. 5: »Direktivet [finder ikke] anvendelse på det pågældende projekt, når direktivets mål, herunder tilrådighedsstillelse af oplysninger, nås gennem lovgivningsprocessen« [35] (hvilket, så vidt jeg forstår det, skyldes, at direktivet ikke behøver at finde anvendelse under sådanne omstændigheder).

68. Domstolen forklarede derefter (mere fyldestgørende end i dommen i sagen WWF m.fl.) forholdet mellem VVM-direktivets grundlæggende formål og det informationsniveau, som lovgivningsmagten skal råde over:

»Som det fremgår af artikel 2, stk. 1, er direktivets hovedformål at projekter, der *bl.a.* på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Det udtales i direktivets sjette betragtning, at »denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet«.

31 — Præmis 60, min fremhævelse.
32 — Dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Sml. I, s. 6917.
33 — Præmis 44.
34 — Præmis 49.
35 — Præmis 51.

Direktivets mål kan derfor kun anses for nået gennem lovgivningsprocessen, såfremt lovgiver råder over tilsvarende oplysninger som dem, der fremlægges for den kompetente myndighed under en almindelig procedure for godkendelse af et projekt« [36].

69. Domstolen færdiggjorde sin analyse ved at erindre om, at VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, kræver, at den pågældende lov skal være »en særlig national lov, hvorved projektet vedtages i enkeltheder. Det skal således fremgå af selve lovens affattelse, at direktivets mål er nået med hensyn til det pågældende projekt«. Endvidere kan »et projekt ikke […] anses for at være vedtaget i enkeltheder ved en lov i direktivets artikel 1, stk. 5's forstand, når loven dels ikke indeholder de nødvendige elementer til vurderingen af projektets indvirkning på miljøet«, hvilket skal afgøres af den nationale ret på grundlag af den konkrete sags særlige omstændigheder [37].

70. Lad os standse her for at sammenfatte.

71. I dommen i sagen WWF m.fl. opstillede Domstolen to betingelser, som begge skal være opfyldt, før en lov er omfattet af udelukkelsen i artikel 1, stk. 5, og dermed er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde. For det første skal projektet vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, som tilstrækkeligt præcist og endeligt indeholder alle de elementer i projektet, som er relevante for vurderingen af indvirkningen på miljøet. For det andet skal lovgivningsmagten for at kunne opfylde VVM-direktivets miljøbeskyttelsesformål råde over — og behandle under lovgivningsprocessen — tilsvarende oplysninger som dem, der fremlægges for den kompetente myndighed under en almindelig procedure for godkendelse af et projekt, således at den kan foretage den krævede vurdering af indvirkningen på miljøet. Jeg vil henvise til disse to betingelser sammen som »det dobbelte kriterium vedrørende lovgivningsmæssig effektivitet«.

72. Dette dobbelte kriterium forekommer klart at tale for en forståelse af artikel 1, stk. 5, hvorefter den indeholder en forudgående betingelse om, at VVM-direktivets formål skal opfyldes gennem lovgivningsprocessen, snarere end en forudsætning om, at de opfyldes på denne måde. Domstolen angav, at den er optaget af, om den offentlige deltagelse, som VVM-direktivet søger at opnå, faktisk er blevet opnået gennem lovgivningsprocessen.

36 — Præmis 52-54.
37 — Præmis 56-58.

Anvendelse af eksisterende retspraksis på denne sag

73. Dommen i sagen WWF m.fl. og Linster-dommen giver en ramme for den vurdering, der skal foretages af de nationale retter. I princippet kan denne ramme endvidere anvendes analogt på disse sager (lovgivningsmagtens efterfølgende vedtagelse af administrative projekter snarere end forudgående godkendelse af projekter), uanset de ændringer, der blev indført i VVM-direktivet ved direktiv 2003/35 (som styrkede bestemmelserne om offentlig deltagelse ved navnlig at tilføje kravene om domstolsprøvelse i artikel 10a, men som ikke ændrede VVM-direktivets formål).

74. Hvis udtalelserne i dommen i sagen WWF m.fl. og Linster-dommen tages for pålydende, er det forholdsvist let at besvare det første af de af Conseil d'État forelagte spørgsmål. Dekretet af 17. juli 2008 vedtager ikke »projektet […] i enkeltheder […], dvs. tilstrækkeligt præcist og endeligt, således at det i lighed med en tilladelse indeholder alle de elementer i projektet, som er relevante for vurderingen af dettes indvirkning på miljøet, efter at lovgiver har taget disse i betragtning« [38]. Det »indeholder [ikke] de nødvendige elementer til vurderingen af projektets indvirkning på miljøet«, og det fremgår heller ikke af selve dets »affattelse, at direktivets mål er nået med hensyn til det pågældende projekt« [39]. De relevante bestemmelser i dekretet af 17. juli 2008 angiver snarere blot, at de stadfæster den allerede udstedte administrative godkendelse af en række projekter, for hvilke »det er konstateret, at der foreligger tvingende almene hensyn«.

75. Så langt, så godt, men anvendelsen af VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, kan efter min opfattelse ikke blot afhænge af, om ophavsmanden til den omtvistede lovgivningsforanstaltning har været tilstrækkeligt dygtig og velunderrettet til at sikre, at foranstaltningens affattelse nøjagtigt opfylder disse udtalelser. Hvis dette var det eneste, der betød noget, kunne et projekt, der ikke var blevet tilstrækkeligt drøftet af lovgivningsmagten, ikke desto mindre kamufleres med en hensigtsmæssig affattelse til at kunne bestå prøven. Et projekt, som faktisk var blevet drøftet i dybden, kunne derimod dumpe udelukkelsesprøven i VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, blot fordi den traditionelle affattelse af lovtekster i den medlemsstat ikke talte for at »besvære« den deraf følgende lovgivningsforanstaltning med en sådan detailgrad.

76. Så vidt jeg forstår det, vil drøftelsen af et projekt i en lovgivningsproces endvidere ofte (hvis ikke altid) komme efter en større eller

38 — Dommen i sagen WWF m.fl., præmis 59.

39 — Linster-dommen, præmis 56 og 57.

mindre grad af administrativ aktivitet, som gøder jorden for den efterfølgende drøftelse. Hvis jeg har ret, forekommer det sandsynligt, at sagsakterne, som lovgivningsmagten skal træffe afgørelse om, ikke nødvendigvis indeholder nøjagtigt de samme oplysninger med de samme detaljer som de, der blev undersøgt under den rent administrative procedure. Den kan ligeledes — eller måske ikke — indeholde »tilsvarende oplysninger som dem, der fremlægges for den kompetente myndighed under en almindelig [dvs. administrativ] procedure for godkendelse af et projekt« (det dobbelte kriteriums andet led).

77. Disse forelæggelser giver Store Afdeling anledning til på ny at undersøge og afklare udtalelserne i dommen i sagen WWF m.fl. og Linster-dommen.

78. Jeg tager mit udgangspunkt i generaladvokat Légers nyttige bemærkning i Linster-sagen: »Fællesskabslovgiver har ikke ved at undtage tilfælde, hvor et byggeprojekt vedtages ved en lov, villet opstille et formelt kriterium, der giver medlemsstaterne mulighed for, med den pågældende retsakts art og den vedtagende myndigheds status som eneste begrundelse, at undgå at gøre projektet til genstand for en vurdering af indvirkningerne på miljøet og for information og høring af den berørte del af befolkningen. Kun love, der indeholder de samme garantier som dem, der skal foreligge i henhold til direktivet, er undtaget fra dettes anvendelsesområde« [40].

79. Jeg er enig. VVM-direktivet handler ikke om formalisme. Det tilsigter at give effektive VVM i alle større projekter og i dets ændrede form at sikre tilstrækkelig offentlig deltagelse i beslutningsprocessen. Når lovgivningsprocessen fungerer normalt og korrekt, giver den — gennem det repræsentative demokrati — de samme sikkerheder, som ville have været krævet i henhold til VVM-direktivet.

80. Det er åbenbart, at lovgivningsmagtens granskningsproces kan være en anden end den i VVM-direktivets artikel 5-10 opstillede proces. Nationale retter er ikke forpligtede til at sikre, at lovgivningsmagten følger nøjagtigt den samme proces, som ville blive krævet af et administrativt organ, der vurderer det

40 — Jf. punkt 114 i forslaget til afgørelse.

samme projekt. De skal snarere overveje, om lovgivningsprocessen har fungeret korrekt og hensigtsmæssigt.

81. For at en national ret kan gøre dette effektivt, er det åbenbart, at den skal se længere end dekretets ordlyd.

82. Domstolen har allerede udtalt, at når en lov bestemmer, at væsentlige dele af projektvurderingen skal foretages *efter* udstedelsen af den formelle godkendelse (dommen i sagen WWF m.fl.), eller når den lader visse store dele af projektet, såsom det endelige valg af linjeføringen af en motorvej, stå åben (Linster-dommen), er denne lov ikke dækket af udelukkelsen i artikel 1, stk. 5. Jeg foreslår, at den underliggende begrundelse for begge afgørelser er, at lovgivningsmagten under sådanne omstændigheder ikke fornuftigtvis kan siges at have overvejet alle nødvendige elementer for at vurdere projektets sandsynlige indvirkning på miljøet. Fordi lovgivningsprocessen ikke har fungeret hensigtsmæssigt, opfylder den deraf følgende foranstaltning ikke begrundelsen for udelukkelsen. Når lovgivningsprocessen derimod fungerer hensigtsmæssigt, skal den lovgivningsmæssige udelukkelse kunne finde anvendelse for at overholde hensigten hos de personer, der udarbejdede Århuskonventionen, og de personer, der gennemførte konventionen i EU-retten gennem VVM-direktivet, med senere ændringer.

83. Hvis — således som jeg foreslår — det er nødvendigt at tage skridt hen imod et mere funktionalitetsbaseret kriterium for at undgå formalisme, mens udelukkelsesbestemmelsen i artikel 1, stk. 5, gives ensartet, reelt indhold, er spørgsmålet: Hvordan afgøres det, om lovgivningsprocessen har fungeret hensigtsmæssigt?

84. Efter min opfattelse skal den nationale ret undersøge følgende aspekter for at vurdere, hvad der er sket i enhver konkret sag:

a) Input: Var de oplysninger, som lovgivningsmagten havde til rådighed, tilstrækkeligt detaljerede og informative, således at de gjorde det muligt for lovgivningsmagten at vurdere det foreslåede projekts forventede indvirkning på miljøet?

b) Proces: Blev den hensigtsmæssige procedure overholdt, og var der tilstrækkelig tid til at forberede og drøfte projektet, således at det kan konkluderes, at

offentlighedens valgte repræsentanter var i stand til at behandle det foreslåede projekt behørigt?

87. Forudsat at lovgivningsmagten har det nødvendige materiale og udfører sin demokratiske funktion korrekt og effektivt, vil lovgivningsprocessen kort sagt opfylde formålene i VVM-direktivet, med senere ændringer. Det skaber derfor ingen huller i beskyttelsen, hvis lovgivningsprocessen drager fordel af udelukkelsen i artikel 1, stk. 5, og ikke er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde.

c) Output: Gør den deraf følgende lovgivningsforanstaltning (der om nødvendigt skal læses i sammenhæng med støttemateriale, som den udtrykkeligt henviser til) det klart, hvad der godkendes, og hvilke begrænsninger eller restriktioner, der pålægges?

88. En lovgivningsproces, som blot sætter et formelt gummistempel på en tidligere administrativ proces, hvorunder de relevante afgørelser faktisk allerede er truffet, vil derimod ikke give de samme sikkerheder som krævet ved VVM-direktivet. Den bør derfor ikke drage fordel af udelukkelsen i artikel 1, stk. 5.

85. En sådan lovgivningsproces kan (som i disse sager) omfatte lovgivning, som bygger på det arbejde, som et administrativt organ tidligere har udført.

86. I så fald skal den nationale ret derefter afgøre, om projektet i det væsentlige allerede er blevet godkendt (under den administrative proces), før det blev forelagt lovgivningsmagten, eller om det faktisk blevet behandlet og godkendt senere af lovgivningsmagten selv. Atter foreslår jeg, at den nationale ret skal se på realiteten snarere end formaliteten i det, der er foregået i enhver konkret sag.

89. En sådan fremgangsmåde forekommer mig at kombinere respekten for teleologien i Århuskonventionen og VVM-direktivet, med senere ændringer, med respekten for ophavsmandens hensigter ved i begge instrumenter at medtage en udelukkelsesbestemmelse, som dækker miljømæssige afgørelser, der træffes af lovgivningsmagten snarere end af et administrativt organ.

Spørgsmål B1, B2 og B3

90. I spørgsmål B1 har Conseil d'État spurgt, om VVM-direktivets artikel 1, 5, 6, 7, 8 og 10a er til hinder for en retlig ordning, hvorefter retten til at udføre et projekt, der er underlagt en VVM, erhverves ved en lov, hvis formelle eller materielle gyldighed ikke kan efterprøves ved en domstol. I lyset af de omtalte bestemmelsers ordlyd og ånd forekommer det mig imidlertid, at den forelæggende ret reelt spørger, om VVM-direktivets artikel 10a, henset til artikel 1 (navnlig artikel 1, stk. 5), kræver, at der skal være en domstolsprøvelse til rådighed for at efterprøve, om en lov, der underlægger retten til at udføre et projekt en VVM, materielt og formelt overholder artikel 5, 6, 7 og 8.

91. Spørgsmål B2 og B3 spørger i det væsentlige, om Århuskonventionens artikel 9 og VVM-direktivets artikel 10a kræver, at medlemsstaterne skal give mulighed for domstolsprøvelse af lovligheden af afgørelser, handlinger eller undladelser i forbindelse med en materiel eller processuel regel, som regulerer godkendelsen af projekter, som er underlagt en VVM.

92. Mens spørgsmål A dermed vedrører efterprøvelsen af, om VVM-direktivet finder anvendelse på en procedure som den i disse sager omhandlede, vedrører de tre spørgsmål under B nærmere bestemt, om der er domstolsprøvelse til rådighed til prøvelse af en sådan procedure, og stiltiende berører de vanskeligheder, der kan opstå, hvis forskellige retter normalt vil have kompetence til at efterprøve lovligheden af procedurens forskellige dele.

93. Taget for pålydende kan disse spørgsmål meget let besvares.

94. Hvad for det første angår spørgsmål B1 er det åbenbart, at VVM-direktivet ikke finder anvendelse på »projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov«. Ingen af direktivets materielle bestemmelser kan derfor kræve nogen form for domstolsprøvelse af godkendelser, der vedtages ved akter, der er omfattet af denne definition. Om en særlig akt er omfattet af denne definition, er emnet for spørgsmål A, og jeg har behandlet dette i den sammenhæng. Hvis en akt ikke er

omfattet af definitionen, findes reglerne om adgangen til domstolsprøvelse i artikel 10a.

95. Svaret på spørgsmål B2 og B3, som ikke henviser til love, er endnu lettere. Det følger af ordlyden af Århuskonventionens artikel 9 og VVM-direktivets artikel 10a, og det er, at disse bestemmelser kræver, at medlemsstaterne skal give mulighed for domstolsprøvelse af lovligheden af afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af disse instrumenters anvendelsesområde, i forbindelse med en materiel eller processuel regel, som regulerer godkendelsen af projekter, der er underlagt VVM.

96. Det skal ikke desto mindre bemærkes, således som den belgiske regering og Kommissionen har anført, at disse bestemmelsers ordlyd giver medlemsstaterne et ikke ubetydeligt spillerum ved opnåelsen af de opstillede mål. Forskellige emner skal afgøres i henhold til national ret, herunder visse begrebers indhold, det tidspunkt, hvor efterprøvelsen skal stå til rådighed, og arten af det organ, der har kompetence til at udføre efterprøvelsen.

97. Selv læst sammen med min analyse af spørgsmål A løser disse lette svar imidlertid ikke det underliggende problem, som Conseil d'État skal behandle. De detaljerede regler om Conseil d'États og Cour constitutionelles respektive kompetencer er ikke blevet fremlagt for Domstolen i deres helhed (selv om den belgiske regering er fremkommet med væsentlige oplysninger). I det væsentlige forekommer det imidlertid, at Conseil d'État ikke har kompetence til at efterprøve love, såsom dekretet af 17. juli 2008, mens Cour constitutionelle, der, selv om den har en sådan kompetence, ikke nødvendigvis har kompetence til at efterprøve denne foranstaltnings overensstemmelse med Århuskonventionen eller VVM-direktivet, i modsætning til overensstemmelsen med forfatningsregler eller principper. Hvis dette er tilfældet, eller hvis der foreligger sammenlignelige situationer, er der da et hul i kompetencen, som ville være uforenelig med begge instrumenter?

98. Navnlig hvis en ret, såsom Conseil d'État, ikke har kompetence til at undersøge en foranstaltning, såsom dekretet af 17. juli 2008, for at afgøre, om foranstaltningen er gyldig i lyset af Århuskonventionen eller VVM-direktivet, skal den da have kompetence til at gøre dette med henblik på at afgøre, om foranstaltningen er omfattet af udelukkelsen

for love, henset til, at undersøgelsens væsentligste indhold faktisk er det samme i begge tilfælde? Hvis ikke, skal en anden ret, såsom Cour constitutionelle, da have kompetence til at undersøge foranstaltningens forenelighed med Århuskonventionen og VVM-direktivet?

99. Der skal haves to principielle punkter i erindring her. For det første tilkommer det ikke Domstolen, medmindre EU-retten opstiller kompetenceregler — og det er åbenbart ikke tilfældet — at angive, hvordan sådanne regler skal finde anvendelse i medlemsstaterne. For det andet skal det være muligt for mindst en ret med henblik på at sikre, at formålene om adgang til domstolsprøvelse opfyldes, at behandle en anfægtelse af en særlig national lov med den begrundelse, at den ikke er omfattet af udelukkelsen i Århuskonventionens artikel 2 eller VVM-direktivets artikel 1, stk. 5.

100. I dette lys forekommer det åbenbart, at hvis Cour constitutionelle har kompetence i henhold til de belgiske kompetenceregler til at afgøre, om dekretet af 17. juli 2008 opfylder definitionen på »projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov« i den i artikel 1, stk. 5, i VVM-direktivet omhandlede forstand, således som den er fortolket af Domstolen, og hvis den alene har kompetence til at gøre dette, er der intet hul i kompetencen, og formålene i direktivets artikel 10a (og i Århuskonventionens artikel 9) er tilstrækkeligt opfyldt — forudsat at retten, som behandler en anfægtelse af de underliggende administrative godkendelser, under omstændigheder som de i denne sag omhandlede er i stand til at opnå en afgørelse herom fra Cour constitutionelle. Det fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen, at der er mulighed for en sådan præjudiciel afgørelsesprocedure.

101. Hvis Cour constitutionelles kompetence blev begrænset, f.eks. til at efterprøve overensstemmelsen med forfatningsprincipper og ikke udstrakte sig til at overveje, om en særlig lov er omfattet af definitionen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, vil det imidlertid være nødvendigt for Conseil d'État at være i stand til at behandle dette spørgsmål og, om nødvendigt, at forkaste dekretet af 17. juli 2008 for at træffe afgørelse om den materielle eller formelle gyldighed af selve de administrative godkendelser [41].

41 — For en sammenlignelig, men dog ikke identisk, processuel situation, jf. f.eks. dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, eller af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433.

Forslag til afgørelse

102. På baggrund af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at Domstolen skal besvare de af Conseil d'État forelagte spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 1, stk. 5, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, udelukker kun fra direktivets anvendelsesområde love, hvori den lovgivende myndighed i det væsentlige har opfyldt direktivets formål.

Når der anlægges sag ved en national ret om anfægtelse af administrative godkendelser, der er udstedt for projekter, som er underlagt direktiv 85/337, og disse godkendelser efterfølgende er stadfæstet ved en lov, er det nødvendigt ikke blot at overveje den pågældende akts ordlyd, men også lovgivningsprocessens indhold — navnlig de oplysninger, der stod til rådighed for lovgivningsmagten, og den granskning, som disse oplysninger blev underkastet — for at afgøre, om disse formål er blevet opfyldt. Hvis de ikke er blevet opfyldt, skal den nationale ret se bort fra loven, og lovligheden af de administrative godkendelser som sådan skal undersøges.

2) I sammenhæng med sådanne sager kræver artikel 10a i direktiv 85/337 og Århuskonventionens artikel 9, at den pågældende ret er i stand til at forvisse sig om, enten af egen drift eller ved forelæggelse for en anden ret, der har kompetence, hvorvidt loven er udelukket fra disse instrumenters anvendelsesområde med den begrundelse, at lovgivningsprocessen har opfyldt de pågældende formål.«