CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 19 mei 2011 [1]

1. Besluiten over projecten met mogelijke gevolgen voor het milieu kunnen tot stand komen in een bestuurlijke procedure, waarin de (rechtstreekse) inspraak van het publiek door een milieueffectbeoordeling (hierna: „MEB") wordt verzekerd, dan wel in een wetgevingsprocedure, waarin de (indirecte) inspraak van het publiek wordt verzekerd door het bevoegde representatieve wetgevingsorgaan.

2. In die context doet de Belgische Raad van State de voorliggende reeks verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van het recht van de Unie inzake de toegang tot informatie, de inspraak van het publiek en de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, in het bijzonder richtlijn 85/337/EEG [2] (hierna: „MEB-richtlijn"), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG [3].

3. De MEB-richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden goedgekeurd bij een specifieke nationale wet. In de voorliggende gevallen is een projectbesluit in een bestuurlijke procedure tot stand gekomen en vervolgens bij decreet met kracht van wet geratificeerd. De vraag is gerezen of die gang van zaken onder de werkingssfeer van de MEB-richtlijn valt.

Internationaal publiekrecht

4. De Europese Gemeenschap, de lidstaten en negentien andere staten ondertekenden op 25 juni 1998 het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus"). Dit verdrag is op 30 oktober 2001

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

3 — Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB L 156, blz. 17).

in werking getreden. Het is door België geratificeerd op 21 januari 2003 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad. [4]

5. In artikel 2 van het Verdrag van Aarhus is een aantal begrippen omschreven. Specifiek uitgesloten van de strekking van het begrip „overheidsinstantie" zijn alle „organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid".

6. Artikel 6 is getiteld „Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten". Het verlangt in wezen dat bepalingen worden vastgesteld die een tijdige en doeltreffende informatie en inspraak van het betrokken publiek bij voorgestelde activiteiten verzekeren, in alle relevante fasen van een vergunningprocedure met betrekking tot de activiteiten die specifiek zijn opgesomd in de lijst van bijlage I, of andere activiteiten die een aanmerkelijke invloed op het milieu hebben. De in bijlage I genoemde activiteiten omvatten de „aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en [de] aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter".

4 — Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124, blz. 1). De tekst van het Verdrag van Aarhus is afgedrukt in hetzelfde nummer van het Publicatieblad, op blz. 4 e.v.

7. Artikel 9, „Toegang tot de rechter", luidt als volgt:

„1. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge lid 1 zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

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

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

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

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

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

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

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

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures

en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen."

Unierecht

De MEB-richtlijn

8. Voorafgaand aan besluit 2005/370 van de Raad is een aantal maatregelen van wetgevende aard vastgesteld om de bepalingen van het Verdrag van Aarhus om te zetten in het gemeenschapsrecht van die tijd, waaronder de bij richtlijn 2003/35 aangebrachte wijzigingen in de MEB-richtlijn.

9. Doel van de MEB-richtlijn is de harmonisatie van de beoordeling van de milieueffecten die zich bij de realisatie van bepaalde projecten kunnen voordoen. In de zesde overweging van de considerans wordt verklaard „dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben; [...] deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben".

10. Artikel 1, lid 2, van de MEB-richtlijn omvat de volgende definities:

— „Project": „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken", of „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten";

— „Opdrachtgever": „[d]e aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt";

— „Vergunning": „[h]et besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren";

— „Publiek": „één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen", en

— „Betrokken publiek": „het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures[5]; [...]"

11. Artikel 1, lid 5, van de richtlijn bepaalt: „Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure."

12. Volgens artikel 4, lid 1, van de richtlijn moeten projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.[6] Die projecten omvatten volgens bijlage I, punt 7, sub a: „Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en aanleg van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter."[7]

13. De artikelen 5 tot en met 10 stellen vervolgens een aantal materiële vereisten vast voor de uitvoering van een milieueffectbeoordeling: artikel 5 bevat vereisten die de door de opdrachtgever te verstrekken informatie betreffen; artikel 6 geeft regels die moeten verzekeren dat de milieu-instanties en het publiek afdoende worden geïnformeerd en daadwerkelijk inspraak krijgen, dit alles op tijdige en doeltreffende wijze; artikel 7 verlangt dat andere lidstaten worden geïnformeerd en geraadpleegd wanneer een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu op hun grondgebied, en artikel 8 bepaalt: „De resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie worden in het kader van de vergunningprocedure in aanmerking genomen."

14. Artikel 10 bis, dat in grote lijnen overeenkomt met artikel 9, leden 2, 4 en 5, van het Verdrag van Aarhus, luidt als volgt:

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

a) een voldoende belang hebben, dan wel

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

5 — Ingevolge artikel 2, lid 2, kunnen de lidstaten de milieueffectbeoordeling integreren in bestaande procedures of nieuwe procedures invoeren.

6 — In uitzonderlijke gevallen en onder strikt gedefinieerde voorwaarden kunnen de lidstaten van dit vereiste afwijken overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de MEB-richtlijn. In casu is geen beroep gedaan op deze uitzonderlijke procedure.

7 — Partijen zijn het er kennelijk over eens dat de in casu in geding zijnde projecten onder bijlage I vallen.

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

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

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

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

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

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

15. Met name uit de punten 6, 9, 11 en 12 van de considerans van richtlijn 2003/35, waarbij artikel 10 bis in de MEB-richtlijn is ingevoegd, blijkt dat die wijziging en andere wijzigingen waren bedoeld om de MEB-richtlijn in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Aarhus, en met name voldoende inspraak in besluitvormingsprocedures te verzekeren, alsook het recht op een rechterlijke toetsing van alle stappen in die procedures.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

16. De Raad van State is als hoogste bestuursrechter in België bevoegd om te beslissen over de geldigheid van bestuurlijke, maar niet

wetgevende, maatregelen. Zijn vragen hebben hun oorsprong in zes beroepsprocedures waarin een aantal tussen september 2003 en september 2006 verleende stedenbouwkundige vergunningen met betrekking tot projecten rondom de ontwikkeling van luchthavens in België wordt aangevochten.

17. Bij de verlening van de vergunningen volgden de bevoegde bestuursinstanties een meerfasige procedure. Deze fasen omvatten kort gezegd: i) een eerste verzoek door een projectmanager, ii) een periode van beoordeling, iii) een periode van raadpleging onder leiding van de gemeente, iv) het uitbrengen van een aantal adviezen, en v) de verlening van de vergunning.

18. De verzoekers in de onderscheiden zaken zijn plaatselijke bewoners of verenigingen, die tussen januari 2004 en april 2006 hun vorderingen hebben ingesteld.

19. Op 17 juli 2008 heeft het parlement van het Waalse gewest (hierna: „Waalse parlement") het Waalse decreet betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan (hierna: „decreet van 17 juli 2008") goedgekeurd.

20. Dat decreet van 17 juli 2008 bevat drie groepen bepalingen. In artikel 1 wordt om te beginnen een aantal werken genoemd die betrekking hebben op de luchthavens Luik-Bierset en Brussel Zuid Charleroi en bepaalde andere transportverbindingen, waarvoor „dringende redenen van algemeen belang" zijn aangetoond. Vervolgens worden in de artikelen 2 tot en met 4 de procedures beschreven volgens welke voor projecten die op die lijst voorkomen, overeenkomstig de toepasselijke planologische voorschriften vergunningen zullen worden verstrekt door de Waalse regering en geratificeerd door het Waalse parlement. Tot slot wordt in de artikelen 5 tot en met 17 een aantal reeds verleende vergunningen geratificeerd. Voor de onderhavige procedure zijn de artikelen 6, 7, 9 en 14 daarvan relevant.

21. Artikel 6 van het decreet van 17 juli 2008 bepaalt:

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

— wat betreft de handelingen en werken voor de aanleg van de infrastructuren en onthaalgebouwen van de gewestelijke luchthavens, het ministerieel besluit van 13 september 2006 tot toekenning van een stedenbouwkundige vergunning [...] voor de verlenging van de start- en landingsbaan van de luchthaven Luik-Bierset." [8]

8 — Dit is het voorwerp van het geding in zaak C-128/09 en zaak C-129/09.

22. Dezelfde formulering wordt mutatis mutandis gebruikt in (onder meer):

— artikel 7 (vergunning voor overwelvingswerkzaamheden op de Tintia en wijziging van het bodemreliëf in het noordoostelijk deel van het luchthavengebied Charleroi [9]);

— artikel 9 (milieuvergunning voor de uitbating van de luchthaven Brussel Zuid Charleroi [10]);

— artikel 14 (globale vergunning voor de aanleg en uitbating van het derde en vierde spoor op de spoorlijn tussen Brussel-Charleroi [11]).

23. Voor de Raad van State heeft verweerder betoogd dat het decreet van 17 juli 2008, als wetgevende handeling die de bestuurlijke vergunningen vervangt en die enkel bij het Grondwettelijk Hof kan worden aangevochten, de onbevoegdheid van de Raad van State meebrengt, dan wel tot gevolg heeft dat verzoekers geen belang hebben bij nietigverklaring van de bestuurlijke vergunningen. Volgens verzoekers is de vaststelling van het besluit onverenigbaar met het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn, en moet het derhalve buiten beschouwing worden gelaten.

24. Inmiddels zijn bij het Grondwettelijk Hof andere procedures aanhangig gemaakt (in enkele gevallen door de verzoekers in de zaken voor de Raad van State) waarin de geldigheid van het decreet van 17 juli 2008 zelf wordt aangevochten.

25. In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaken geschorst en prejudiciële vragen aan zowel het Grondwettelijk Hof als het Hof van Justitie gesteld.

26. Met zijn vragen aan het Grondwettelijk Hof wenste de Raad van State kort gezegd te vernemen of het Waalse parlement bevoegd was a) om de bestuurlijke vergunningen te ratificeren zonder onderzoek van de inhoud van de aanvragen of de rechtmatigheid van de procedure, en b) aldus een volledige toetsing van die vergunningen door de Raad van State onmogelijk te maken, terwijl om die toetsing reeds was verzocht voordat het decreet van 17 juli 2008 werd vastgesteld.

27. De aan het Hof voorgelegde vragen luiden als volgt:

„A. Kan artikel 1, lid 5, van [de MEB-richtlijn] aldus worden uitgelegd dat het van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit een wettelijke regeling, zoals [het decreet van 17 juli 2008], die louter bepaalt dat er ‚dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond' voor de verlening

9 — Dit is het voorwerp van het geding in zaak C-134/09.

10 — Dit is het voorwerp van het geding in zaak C-135/09.

11 — Dit is het voorwerp van het geding in zaak C-130/09 en zaak C-131/09.

van stedenbouwkundige vergunningen, milieuvergunningen en globale vergunningen voor de handelingen en werken die zij opsomt, en die de vergunningen waarvan wordt vastgesteld dat er daarvoor ‚dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond', ‚ratificeert'?

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

B.2. Moet artikel 9 van [het Verdrag van Aarhus] aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten de verplichting oplegt, te voorzien in een beroepsmogelijkheid bij een rechterlijke instantie of een ander bij de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van elk onder de bepalingen van artikel 6 vallend besluit, handelen of nalaten te bestrijden aangaande zowel de materiële als de procedureregels voor de verlening van vergunningen voor projecten die aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen?

B.3. Moet artikel 10 bis van [de MEB-richtlijn] tegen de achtergrond van [het Verdrag van Aarhus] aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten de verplichting oplegt, te voorzien in een beroepsmogelijkheid bij een rechterlijke instantie of een ander bij de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van elk besluit, handelen of nalaten te bestrijden aangaande zowel de materiële als de procedureregels voor de verlening van vergunningen voor projecten die aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen?" [12]

28. Ten slotte heeft de Raad van State beslist dat na ontvangst van de antwoorden van zowel het Grondwettelijk Hof als het Hof van Justitie op zijn vragen een aanvullend rapport

12 — Aan het Hof zijn identieke vragen voorgelegd in drie andere prejudiciële verwijzingen in zaken met betrekking tot de artikelen 15, 16 en 17 van het decreet van 17 juli 2008. Het Hof heeft deze gevoegd en de behandeling ervan in afwachting van de uitspraak in de onderhavige zaak geschorst (C-177/09, C-178/09 en C-179/09, Poumon Vert de la Hulpe e.a., PB 2009, C 180, blz. 30-32).

wordt opgemaakt waarover partijen hun slotopmerkingen kunnen maken.

29. Het Grondwettelijk Hof heeft de rechtstreeks bij hem ingestelde beroepen tezamen met de door de Raad van State aan hem voorgelegde vragen behandeld en heeft zelf het Hof van Justitie een aantal vragen over de uitlegging van het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn gesteld. [13] Daar dat prejudiciële verzoek iets meer dan een jaar na dat in de onderhavige zaak is ontvangen en het voorwerp van de vragen deels hetzelfde is, heeft het Hof besloten eerst de thans voorliggende prejudiciële verwijzingen te behandelen.

30. In deze procedures zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de verzoekers in de zaken C-128/09 tot en met C-131/09, de Belgische, de Griekse en de Italiaanse regering en de Commissie. De verzoekers in de zaken C-128/09 en C-130/09, een van de verzoekers in de zaken C-134/09 en C-135/09, de Belgische en de Griekse regering alsmede de Commissie hebben ter terechtzitting van 8 juni 2010 mondeling hun standpunt toegelicht.

13 — Zaak C-182/10, Solvay e.a. (PB 2010, C 179, blz. 18).

Ontvankelijkheid

31. De Belgische regering betoogt dat de prejudiciële verzoeken niet-ontvankelijk zijn. Zij stelt in de eerste plaats dat i) de omschrijving van de feitelijke en juridische omstandigheden in de verwijzingsarresten niet toereikend zijn om partijen die opmerkingen wensen te maken daartoe in staat te stellen, en ii) de Raad van State niet heeft toegelicht waarom een uitlegging van het Unierecht is vereist. Zij stelt in de tweede plaats op basis van de criteria van het arrest CILFIT [14], dat i) de betrokken bepalingen duidelijk zijn en geen uitlegging behoeven, ii) de vragen irrelevant zijn, en iii) de prejudiciële vragen reeds in de bestaande rechtspraak van het Hof zijn beantwoord.

Eerste ontvankelijkheidsbezwaar

Toereikende omschrijving van de feitelijke en juridische omstandigheden in de verwijzingsarresten

32. Volgens de Belgische regering verschaffen de verwijzingsarresten de belanghebbende partijen niet alle informatie die nodig

14 — Arrest van 6 oktober 1982, CILFIT (283/81, Jurispr. blz. 3415).

is om zinvolle opmerkingen te kunnen maken. Zij geven geen volledige beschrijving van de regeling die is ingevoerd bij het decreet van 17 juli 2008, terwijl men daarvan kennis moet hebben om de eerste vraag te kunnen beantwoorden. Meer bepaald is in de verwijzingsarresten niet gespecificeerd dat de MEB-richtlijn van toepassing is op de bestuurlijke procedures die aan de ratificatie bij wet voorafgaan. Evenmin zijn daarin de rol en de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof ten opzichte van die van de Raad van State toegelicht, en daarvan moet men kennis hebben om de overige vragen te kunnen beantwoorden. De vragen zijn zelfs zo geformuleerd dat zij in feite ten aanzien van die beide aspecten misleidend zijn. Ten slotte geeft de Raad van State niet zijn eigen visie over die punten weer, doch louter de standpunten van de verzoekers in de procedures.

33. Het is vaste rechtspraak dat de in de verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens niet alleen dienen om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, maar ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken. [15] Het is eveneens vaste rechtspraak dat het Hof zich niet zal uitspreken over de uitlegging van nationale bepalingen en niet zal beoordelen of de verwijzende rechter deze correct uitlegt. Het Hof moet daarentegen uitgaan van de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en juridische context. [16] De argumenten van de Belgische regering moeten worden beoordeeld met inachtneming van het voorgaande.

34. Wat het eerste argument betreft, lijkt het mij uit de verwijzingsarresten duidelijk dat de twijfel van de Raad van State met betrekking tot het decreet van 17 juli 2008 zich tot de ratificatie van bestaande bestuurlijke vergunningen beperkt, zodat de overige aspecten van het decreet niet echt relevant zijn. Ook behoefde niet te worden gespecificeerd dat de MEB-richtlijn op de bestuurlijke procedures van toepassing was, omdat dit uit de bepalingen van de richtlijn zelf voortvloeit.

35. Wat het tweede argument aangaat, het klopt dat begrip van de taken en bevoegdheden van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof nuttig is voor de beoordeling van de nationale procedurele kwesties die tot de prejudiciële verwijzingen hebben geleid. Ik meen evenwel dat geen bijzonder diepgaand of gedetailleerd begrip is vereist en dat de hoofdzaken — namelijk het gevaar dat de Raad van State zijn bevoegdheid voor de beslechting van de reeds bij hem aanhangige zaken verliest door een mogelijk louter formele

15 — Zie bijvoorbeeld arrest van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Jurispr. blz. I-3633, punt 20).

16 — Zie bijvoorbeeld arrest van 21 oktober 2010, Padawan (C-467/08, Jurispr. blz. I-10055, punt 22).

handeling van het Waalse parlement — duidelijk uit de verwijzingsarresten blijken. [17]

36. Ook zijn mijns inziens de vragen niet zodanig geformuleerd dat het Hof of een lidstaat zich daardoor op de verkeerde kwesties zou richten, ook al stelt de Belgische regering terecht dat zij duiden op een stand van het Belgische recht waarmee zij het niet eens is. De centrale vraag van het Unierecht is onmiskenbaar die naar de gevolgen van de ratificatie bij wet van vergunningen die eerder in een bestuurlijke procedure zijn verleend, voor het door het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn gegarandeerde recht op toegang tot de rechter. Twee lidstaten hebben dienaangaande opmerkingen ingediend zonder dat zij kennelijk merkbaar zijn gehinderd door enig gebrek aan informatie in de verwijzingbeschikkingen of door de formulering van de vragen. [18]

37. Ten slotte maakt het feit dat de Raad van State de argumenten van verzoekers over verschillende kwesties uiteenzet in plaats van zijn eigen opvattingen, de verwijzingsarresten naar mijn mening geenszins ongeldig. Die argumenten geven goed weer waarom een uitspraak over het Unierecht noodzakelijk is voordat de Raad van State erover kan oordelen.

Toereikende toelichting van de noodzaak van uitlegging van het Unierecht

38. Voor de stelling dat de Raad van State niet afdoende heeft gemotiveerd waarom een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is, refereert de Belgische regering in wezen aan de in de verwijzingsarresten aangehaalde rechtspraak van die rechterlijke instantie zelf. In zijn arrest nr. 185.645 van 11 augustus 2008 (Deneye) oordeelde de Raad van State dat hij door de vaststelling van het decreet van 17 juli 2008 niet meer bevoegd was om over de geldigheid van de daarbij geratificeerde maatregelen te oordelen; indien evenwel het decreet (of het relevante artikel ervan) door het Grondwettelijk Hof nietig zou worden verklaard, kon die onbevoegdverklaring op verzoek van partijen worden herroepen. In het onderhavige geval had de Raad van State volgens de Belgische regering dezelfde procedure moeten volgen en moeten wachten op de uitkomst van de procedure voor het Grondwettelijk Hof, te meer daar de Raad van State zelf aan dat Grondwettelijk Hof vragen heeft gesteld over de gerezen bevoegdheidskwesties. De prejudiciële vragen zijn in dit stadium derhalve hypothetisch. De Raad van

17 — Ik geef toe dat het begrip van de relevante achtergrond enigszins kan worden belemmerd door een andere factor, die echter niets met de verwijzingsarresten als zodanig te maken heeft: in de vertalingen van die arresten die het Hof aan de lidstaten in hun eigen taal heeft toegezonden, ontbreken de passages betreffende de prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof. De weglatingen zijn als zodanig evenwel duidelijk in de vertalingen aangegeven en de lidstaten hebben eveneens een volledige kopie van het Franse origineel ontvangen. Bovendien bevatten de verwijzingsarresten ook zonder die passages voldoende informatie.

18 — Opgemerkt moet worden dat de Italiaanse regering over de eerste vraag heeft gezegd dat deze „raadselachtig geformuleerd" was — maar zichzelf niettemin in staat achtte opmerkingen te maken.

State heeft niet uitgelegd waarom hij in die omstandigheden een uitspraak over de uitlegging van het Unierecht nodig heeft voordat het Grondwettelijk Hof tot een uitspraak is gekomen.

39. Ik ben het ermee eens dat de procedurele situatie voor de nationale rechterlijke instanties, zoals ik die hierboven heb beschreven [19], ingewikkeld is en dat een meer gestructureerde aanpak wenselijker was geweest en wellicht ook meer in overeenstemming met het nationale procesrecht. Ik ben het er ook mee eens dat het welbeschouwd de proceseconomie mogelijk ten goede was gekomen indien het Hof de verwijzing van het Grondwettelijk Hof met de onderhavige zaken had gevoegd of tezamen daarmee mondeling had behandeld. Niets van dit alles tast evenwel de ontvankelijkheid van de in deze procedure voorgelegde vragen aan.

40. Het is correct dat in het kader van de samenwerking tussen nationale rechters en het Hof een rechter die een prejudiciële vraag stelt, moet aangeven waarom hij twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het noodzakelijk vindt een desbetreffende vraag te stellen. [20] Hij hoeft daarbij evenwel niet verder te gaan dan het op begrijpelijke wijze uiteenzetten van die redenen. Evenmin hoeft hij bij voorbaat mogelijke argumenten van partijen of lidstaten met betrekking tot de juistheid van zijn aanpak in het licht van het nationale procesrecht te weerleggen.

41. Vooropgesteld dat er op het eerste gezicht duidelijke redenen bestaan voor een verzoek om een prejudiciële beslissing, staat het niet aan dit Hof die redenen te onderzoeken en zich op het gebied van het nationale recht te begeven. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is „het uitsluitend een zaak [...] van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het concrete geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt". [21] Gezien de taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechter is het ook niet aan het Hof na te gaan of de verwijzingsbeslissing is gegeven met inachtneming van de regels van nationaal recht betreffende de rechterlijke organisatie en de procesvoering. [22]

19 — In de punten 23-29.

20 — Zie bijvoorbeeld beschikking van 2 maart 1999, Colonia Versicherung e.a. (C-422/98, Jurispr. blz. I-1279, punt 6).

21 — Zie bijvoorbeeld arrest van 1 juli 2010, Sbarigia (C-393/08, Jurispr. blz. I-6337, punt 19).

22 — Zie bijvoorbeeld arresten van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 33), en 23 november 2006, Asnef-Equifax en Administración del Estado (C-238/05, Jurispr. blz. I-11125, punt 14).

42. In het voorliggende geval zijn de redenen voor het prejudiciële verzoek volstrekt helder. Bij de Raad van State zijn beroepen tot nietigverklaring van bestuurlijke vergunningen ingesteld, en de Raad van State is bevoegd daarvan kennis te nemen. Voordat de Raad van State uitspraak kan doen, moet hij weten of volgens de relevante bepalingen van het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn het feit dat die vergunningen bij wetgevende handeling zijn geratificeerd, hem onbevoegd maakt. Men kan zich afvragen of zijn eerdere rechtspraak, waarin de Raad van State zich in dergelijke omstandigheden onbevoegd heeft verklaard, juist was. Die kwestie is, lijkt mij, verre van hypothetisch. De Raad van State is derhalve bevoegd en, als rechterlijke instantie tegen wier beslissingen naar nationaal recht geen rechtsmiddel openstaat, zelfs gehouden om krachtens artikel 267 VWEU het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Tweede ontvankelijkheidsbezwaar

Relevantie van de prejudiciële vragen

43. De Belgische regering stelt dat de vragen niet relevant zijn voor de uitkomst van de procedure voor de Raad van State.

44. Met betrekking tot de vragen A en B.1. stelt zij dat er in het verwijzingsarrest — ten onrechte — van wordt uitgegaan dat het decreet van het Waalse parlement is genomen in een eenfasige procedure zonder enige milieueffectbeoordeling of andere waarborgen. Een uitspraak op die basis zou voor de werkelijke situatie, die van een tweefasige procedure waarop de MEB-richtlijn van toepassing is, irrelevant zijn.

45. Dit bezwaar lijkt mij absoluut ongegrond. Dat de procedure uit twee fasen bestaat, blijkt duidelijk uit de verwijzingsarresten, net als de behoefte aan precisering of en, zo ja, in welke mate het Unierecht toestaat dat een rechtsmiddel tegen een bestuurlijke vergunning zonder effect blijft, wanneer die vergunning nadien bij wetgevende handeling wordt geratificeerd.

46. De vragen B.2. en B.3. zijn volgens de Belgische regering irrelevant, omdat zij niet het decreet van 17 juli 2008 betreffen, maar de constitutionele regels en de regels inzake de verdeling van de bevoegdheid tussen de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. Bovendien is, wat vraag B.3. betreft, in België artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van toepassing, dat volledi ger is dan artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, en de uitlegging van het Hof kan het laatstgenoemde artikel niet uitbreiden ten opzichte van het eerstgenoemde.

47. Deze bezwaren zijn mijns inziens zelf irrelevant. De Raad van State wenst duidelijk een uitspraak over de implicaties van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van de MEB-richtlijn voor de procedurele situatie van de bij hem aanhangige beroepen. Een dergelijke uitspraak stelt hem in staat conclusies te trekken over de wijze waarop hij die beroepen moet behandelen. De vragen zijn derhalve relevant voor de uitkomst van de bij de Raad van State aanhangige procedure.

Acte clair

48. De Belgische regering stelt dat de teksten van het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn duidelijk zijn en dat de omstreden bepalingen niet de uitlegging van het Hof behoeven. De leer van de acte clair stond derhalve aan de verwijzing van de Raad van State in de weg.

49. In de onderhavige procedure is volgens mij wel gebleken dat de bepalingen niet volstrekt duidelijk zijn in hun toepassing op de omstandigheden van de hoofdgedingen. Maar of zij nu wel of niet duidelijk zijn, de verwijzing naar de leer van de acte clair is irrelevant. Een nationale rechter kan zich op dat beginsel beroepen ter rechtvaardiging van zijn weigering tot verwijzing, op grond dat het antwoord op een bepaalde vraag reeds voldoende duidelijk is. [23] Het kan niet door dit Hof worden aangevoerd als grond om een antwoord op de voorgelegde vragen te weigeren. Indien een hoogste rechterlijke instantie meent dat relevante bepalingen van Unierecht onduidelijk zijn, is zij niet alleen bevoegd maar zelfs verplicht te verwijzen. Het Hof is dan in beginsel gehouden uitspraak te doen. [24] Wanneer evenwel over het antwoord redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan, kan het Hof op grond van artikel 104, lid 3, tweede alinea, van zijn Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie beslissen bij een met redenen omklede beschikking. In de onderhavige zaak heeft het Hof daarentegen beslist dat de prejudiciële vragen de aandacht van de Grote kamer behoeven.

Bestaande rechtspraak

50. De Belgische regering stelt dat de antwoorden op de vragen A en B.1. kunnen worden afgeleid uit het arrest in de zaak WWF e.a. [25]

51. Net als de verwijzing naar de leer van de acte clair is deze stelling irrelevant voor de ontvankelijkheid van de prejudiciële verzoeken. Een nationale rechter, ook al is tegen zijn beslissing geen beroep mogelijk, moge weliswaar niet *verplicht* zijn tot verwijzing van

23 — Arrest CILFIT, aangehaald in voetnoot 14, punt 16.

24 — Zie bijvoorbeeld arrest van 19 april 2007, Asemfo (C-295/05, Jurispr. blz. I-2999, punt 30).

25 — Aangehaald in voetnoot 22, punten 55-63 van het arrest.

een vraag waarop het antwoord uit bestaande rechtspraak kan worden afgeleid, het kan hem ook niet worden *verboden*. In een dergelijk geval heeft het Hof de mogelijkheid om op grond van artikel 104, lid 3, eerste alinea, van zijn Reglement voor de procesvoering te beslissen bij een met redenen omklede beschikking. Zoals gezegd, heeft het Hof anders beslist, namelijk dat de in de onderhavige procedure voorgelegde vragen de aandacht van de Grote kamer verdienen. Overigens zal nog uit de bespreking van de vragen zelf blijken dat de antwoorden naar mijn mening *niet* uit het arrest WWF e.a. kunnen worden afgeleid.

Conclusie ten aanzien van de ontvankelijkheid

52. Ik ben dan ook van mening dat niets aan de ontvankelijkheid van de door de Raad van State gestelde vragen in de weg staat.

Ten gronde

Vraag A

53. Volgens haar artikel 1, lid 5, is de MEB-richtlijn „niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure". De Raad van State vraagt om verduidelijking van de betekenis van die bepaling in een situatie waarin een vergunning eerst is verleend door een bestuurlijke instantie en nadien geratificeerd bij een decreet van de bevoegde wetgevende autoriteit, dat (louter) bepaalt dat er „dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond".

54. In deze vraag liggen twee subvragen besloten. In de eerste plaats, indien de wetgever als wetgevende maatregel een decreet vaststelt, betekent dit dan per se dat het automatisch onder de werkingssfeer van de uitzondering van artikel 1, lid 5, valt? In de tweede plaats, omgekeerd, dient een nationale rechter zich te beperken tot een onderzoek van de in een dergelijke maatregel gebruikte bewoordingen om vast te stellen of de uitzondering van artikel 1, lid 5, van toepassing is, of mag hij verder kijken dan de tekst en onderzoeken hoe het wetgevingsproces als zodanig is verlopen?

De grondgedachte van artikel 1, lid 5

55. De MEB-richtlijn, zoals gewijzigd met het oog op het Verdrag van Aarhus, beoogt het besluitvormingsproces van bestuursorganen

te verbeteren. [26] Het element van inspraak dat zij in het proces invoert, is belangrijk voor het verwezenlijken van dat doel. Met andere woorden, de MEB-richtlijn bevordert de rechtstreekse inspraak van het publiek in bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures op het gebied van het milieu in een lidstaat.

56. Wanneer evenwel een besluit via een wetgevingsprocedure tot stand komt, is er al sprake van deze inspraak. De wetgever zelf bestaat uit democratisch gekozen vertegenwoordigers van het publiek. Wanneer het besluitvormingsproces binnen dat orgaan plaatsvindt, is er sprake van indirecte, maar niettemin representatieve, inspraak van het publiek.

57. Met dit in het achterhoofd zal ik thans artikel 1, lid 5, nader bekijken.

De formulering van artikel 1, lid 5

58. Artikel 1, lid 5, bepaalt: „Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure."

59. Waar het in de kern om gaat, is de dubbelzinnigheid die schuilt in de koppeling tussen de uitsluiting van projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, en de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn via de wetgevingsprocedure. Die dubbelzinnigheid maakt twee interpretaties mogelijk.

60. De ene interpretatie veronderstelt dat de wetgevingsprocedure automatisch de verwezenlijking van de doelstellingen van de MEB-richtlijn waarborgt. Wanneer projecten in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, dient de nationale rechter er in dat geval vanuit te gaan dat met die handeling automatisch die doelstellingen zijn bereikt.

61. Bij de andere interpretatie wordt de bepaling aldus gelezen, dat zij een voorwaarde inhoudt: de MEB-richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet *mits* de doelstellingen van de richtlijn via de wetgevingsprocedure worden verwezenlijkt. Deze interpretatie houdt in dat de wetgever de doelstellingen van de MEB-richtlijn (met inbegrip van de verstrekking van gegevens) in de loop van zijn besluitvormingsproces moet verwezenlijken, voordat het project op basis

26 — Zie de considerans van richtlijn 2003/35 en van het Verdrag van Aarhus zelf.

van artikel 1, lid 5, buiten de toepassing van de richtlijn kan vallen. Daarmee rijst vervolgens de vraag wat de wetgever moet doen om te verzekeren dat die doelstellingen worden bereikt.

62. Op beide interpretaties valt iets af te dingen. De eerste kan leiden tot een ongewenste uitbreiding van de omvang van de wetgevingsuitsluiting van een richtlijn die ertoe strekt de besluitvorming betreffende milieuaangelegenheden te verbeteren. Het gevolg daarvan kan zijn dat ook bij een administratief project dat in een flinterdun normatief jasje is gestoken, de uitsluiting niettemin van toepassing is. De tweede interpretatie kan een mate van rechterlijk activisme losmaken, die tot verwarring kan leiden ten aanzien van de precieze taken van de wetgever in milieuzaken. In haar meest extreme vorm zou de uitsluiting zelf nagenoeg zinloos kunnen worden doordat de wetgever aan precies dezelfde procedurele eisen moet voldoen als een bestuursorgaan.

Arresten in de zaken WWF e.a. en Linster

63. Het Hof heeft reeds tweemaal de gelegenheid gehad om zich op de betekenis van artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn te beraden.

64. In het arrest WWF e.a. [27] heeft het Hof bepaald dat blijkens artikel 1, lid 5, „de in de richtlijn bedoelde projecten onder twee voorwaarden [zijn] vrijgesteld van de beoordelingsprocedure. De eerste voorwaarde is, dat het project in detail wordt aangenomen via een specifieke wetgevende handeling; de tweede voorwaarde is, dat de doelstellingen van de richtlijn, daaronder begrepen die van de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden bereikt". [28]

65. Het Hof heeft vervolgens met betrekking tot het eerste criterium gepreciseerd: „[v]erkrijgt de opdrachtgever dat recht [tot uitvoering van het project] door een wetgevende handeling, en niet door een besluit van de bevoegde instanties, dan moet die handeling dus specifiek zijn en dezelfde kenmerken hebben als de vergunning bedoeld in artikel 1, lid 2, van de richtlijn". [29] Daartoe „*moet een wetgevende handeling het project derhalve tot in detail*, dat wil zeggen voldoende nauwkeurig en definitief, vaststellen, zodat zij evenals een vergunning, en nadat zij door de wetgever in aanmerking zijn genomen, betrekking heeft op *alle onderdelen van het project die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten*". [30]

66. Het Hof preciseerde de inhoud van de tweede voorwaarde (dat „de doelstellingen die met deze richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, via het wetgevingsproces moeten

27 — Aangehaald in voetnoot 22.
28 — Punt 57 van het arrest.
29 — Punt 58 van het arrest.
30 — Punt 59 van het arrest, mijn cursivering.

worden verwezenlijkt") op meer indirecte wijze met de vaststelling: „Slechts indien aan [de voor de eerste voorwaarde gespecificeerde vereisten] wordt voldaan, kunnen de doelstellingen die met de tweede [...] genoemde voorwaarde worden beoogd, door middel van de wetgevingsprocedure worden verwezenlijkt" (en heeft aldus in zekere zin de twee voorwaarden aan elkaar gekoppeld). Het Hof heeft evenwel duidelijk bepaald wat *niet* aanvaardbaar is: „Zou de specifieke wetgevende handeling waarbij een specifiek project wordt vastgesteld en, bijgevolg, wordt goedgekeurd, niet op *alle onderdelen van het betrokken project* betrekking hebben *die voor de beoordeling van de milieueffecten van belang kunnen zijn*, dan zouden de doelstellingen van de richtlijn in gevaar komen. Het is immers *mogelijk, dat er dan een project wordt goedgekeurd zonder dat vooraf de* — mogelijkerwijs aanzienlijke — *milieueffecten ervan zijn beoordeeld*." [31]

67. In het arrest Linster [32] bevestigde het Hof eerst dat „de begrippen specifieke nationale wet en project in artikel 1, lid 5, van de richtlijn autonoom moeten worden uitgelegd" [33] en dat „[b]ij de uitlegging van artikel 1, lid 5, van de richtlijn moet worden gelet op de doelstellingen van de richtlijn alsmede op het feit, dat deze bepaling de werkingssfeer van de richtlijn beperkt en dus restrictief moet worden opgevat" [34]. Vervolgens benadrukte het Hof de rechtvaardiging voor de uitzondering van artikel 1, lid 5: „wanneer de doelstellingen van de richtlijn, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, via een wetgevingsprocedure worden bereikt, [is] de richtlijn niet van toepassing [...] op het betrokken project" [35] (dit is het geval, zo meen ik, omdat de richtlijn in dergelijke omstandigheden geen toepassing hoeft te vinden).

68. Het Hof verduidelijkte vervolgens (meer volledig dan in het arrest WWF e.a.) de verhouding tussen de fundamentele doelstellingen van de MEB-richtlijn en de hoeveelheid informatie waarover de wetgever moet beschikken:

„De belangrijkste doelstelling van de richtlijn is, zo blijkt uit artikel 2, lid 1, dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de vergunningverlening worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

Volgens de zesde considerans van de richtlijn dient de „beoordeling [...] plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben".

31 — Punt 60, mijn cursivering.

32 — Arrest van 19 september 2000 (C-287/98, Jurispr. blz. I-6917).

33 — Punt 44.

34 — Punt 49.

35 — Punt 51.

Eerst wanneer een wetgever over informatie beschikt die gelijkwaardig is aan de informatie die in een normale vergunningprocedure aan de bevoegde instantie moet worden voorgelegd, worden derhalve in een wetgevingsprocedure de doelstellingen van de richtlijn bereikt." [36]

69. Het Hof sloot zijn bespreking af met de opmerking dat het volgens artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn bij de betrokken wet moet gaan om „een specifieke wet waarin het project in detail wordt aangenomen. Reeds uit de redactie van de wet moet derhalve blijken, dat de doelstellingen van de richtlijn in het geval van het betrokken project zijn bereikt." Bovendien kan „een project niet [...] worden geacht in detail door een wet te zijn aangenomen in de zin van artikel 1, lid 5, van de richtlijn, wanneer die wet in de eerste plaats niet de gegevens bevat die nodig zijn om de gevolgen van het project voor het milieu te kunnen beoordelen", waarbij het aan de nationale rechter staat de omstandigheden van het concrete geval te beoordelen. [37]

70. Ik wil mijn conclusie thans even onderbreken voor een eerste evaluatie.

71. Het Hof heeft in de arresten WWF e.a. en Linster twee voorwaarden gesteld, die beide moeten zijn vervuld voordat een wetgevende handeling onder de uitzondering van artikel 1, lid 5, en daarmee buiten de werkingssfeer van de MEB-richtlijn valt. In de eerste plaats moet het project in detail worden beschreven in een specifieke nationale wet, die voldoende nauwkeurig en definitief alle onderdelen van het project omvat die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten. In de tweede plaats moet de wetgever, om aan de milieubeschermingsdoelstellingen van de MEB-richtlijn te voldoen, beschikken over — en tijdens de wetgevingsprocedure rekening houden met — informatie die gelijkwaardig is aan de informatie die in een normale vergunningprocedure aan de bevoegde instantie zou worden voorgelegd, zodat hij de vereiste milieueffectbeoordeling kan verrichten. Ik zal deze twee voorwaarden tezamen aanduiden als de „tweeledige toets voor de doeltreffendheid van de wetgeving".

72. Die tweeledige toets lijkt te pleiten voor een uitlegging van artikel 1, lid 5, in die zin dat daarin de voorwaarde is vervat dat de doelstellingen van de MEB-richtlijn via het wetgevingsproces moeten worden bereikt, en niet dat deze worden verondersteld via dat wetgevingsproces te zijn bereikt. Het Hof heeft aangegeven het van belang te achten dat de door de MEB-richtlijn beoogde deelneming van het publiek daadwerkelijk door middel van het wetgevingsproces is bereikt.

36 — Punten 52-54.
37 — Punten 56-58.

Toepassing van de bestaande rechtspraak op de onderhavige zaak

73. De arresten in de zaken WWF e.a. en Linster vormen een kader voor de beoordeling door de nationale rechter. Dat kader kan in beginsel bovendien naar analogie worden toegepast op de voorliggende gevallen (ex-postaanneming van administratieve projecten door de wetgever in plaats van ex-antegoedkeuring van projecten), ondanks de bij richtlijn 2003/35 ingevoerde wijzigingen in de MEB-richtlijn (waardoor — zonder de doelstellingen van de MEB-richtlijn te wijzigen — de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek zijn versterkt, met name door de toevoeging van de vereisten voor beroep in rechte in artikel 10 bis).

74. Uitgaande van de ogenschijnlijke betekenis van de dicta van de arresten WWF e.a. en Linster, kan de eerste vraag van de Raad van State betrekkelijk simpel worden beantwoord. Het decreet van 17 juli 2008 stelt „het project [niet] in detail, dat wil zeggen voldoende nauwkeurig en definitief, [vast], zodat [het] evenals een vergunning, en nadat [zij] door de wetgever in aanmerking zijn genomen, betrekking heeft op alle onderdelen van het project die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten”.[38] Het bevat niet „de gegevens [...] die nodig zijn om de gevolgen van het project voor het milieu te kunnen beoordelen”, en er blijkt niet „[r]eeds uit de redactie van de wet […] dat de doelstellingen van de richtlijn in het geval van het betrokken project zijn bereikt”.[39] De relevante passages van het decreet van 17 juli 2008 bepalen immers enkel dat zij de reeds verleende bestuurlijke vergunning ratificeren voor een reeks projecten waarvoor „dringende redenen van algemeen belang zijn aangetoond”.

75. Allemaal goed en wel — de toepassing van artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn kan mijns inziens echter niet louter ervan afhangen of de opsteller van de betrokken wetgevende handeling voldoende kundig en welingelicht was om ervoor te zorgen dat de formulering van de maatregel nauwkeurig aan die dicta voldoet. Zou dat het enige punt van belang zijn, dan zou een project dat niet naar behoren door de wetgever is behandeld, niettemin met de gepaste bewoordingen zo kunnen worden ingekleed dat het ermee door kan. Omgekeerd zou een project dat wél volledig is behandeld, de toets voor uitzondering van de MEB-richtlijn op grond van artikel 1, lid 5, mogelijk niet doorstaan alleen omdat de wetgevingstraditie in die lidstaat het „bezwaren” van de resulterende wetgevende handeling met een dergelijke mate van detail niet aanmoedigt.

76. Zoals ik het zie, gaat bovendien de behandeling van een project in een wetgevingsprocedure vaak (of zelfs altijd) vooraf door

38 — Arrest WWF e.a., aangehaald in voetnoot 20, punt 59.

39 — Arrest Linster, punten 56 en 57.

een meer of minder omvangrijke bestuursactiviteit om het terrein voor het latere debat voor te bereiden. Indien ik het juist heb, ligt het voor de hand dat het aan de wetgever ter beslissing voorgelegde dossier niet noodzakelijkerwijs exact dezelfde en even gedetailleerde informatie bevat als tijdens een zuiver bestuurlijke procedure zou zijn onderzocht. Bovendien kan het — al dan niet — „informatie [bevatten die] gelijkwaardig is aan de informatie die in een normale [d.w.z. bestuursrechtelijke] vergunningprocedure aan de bevoegde instantie had moeten worden voorgelegd" (het tweede onderdeel van de tweeledige toets).

77. De onderhavige prejudiciële verzoeken bieden de Grote kamer de gelegenheid de dicta in de arresten WWF e.a. en Linster opnieuw te bezien en te verduidelijken.

78. Als uitgangspunt neem ik de nuttige opmerking van advocaat-generaal Léger in de zaak Linster: „Bij de uitzondering voor het geval een bouwproject wordt aangenomen door een wetgevende handeling, heeft de gemeenschapswetgever geen formeel criterium willen aanleggen dat de lidstaten in staat zou stellen dit project te onttrekken aan de milieueffectbeoordeling, de voorlichting en de raadpleging van het publiek, enkel vanwege de aard van de betrokken handeling en de hoedanigheid van de instantie die deze verrichtte. Slechts wetgevende handelingen die gelijksoortige garanties bieden als die welke krachtens de richtlijn vereist zouden zijn, zijn van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten." [40]

79. Ik ben het daarmee eens. Het gaat in de MEB-richtlijn niet over formalisme. De richtlijn wil voor alle grote projecten doeltreffende milieueffectbeoordelingen voorzien en, in haar gewijzigde vorm, daarbij voldoende inspraak van het publiek in het besluitvormingsproces verzekeren. Wanneer het wetgevingsproces normaal en correct verloopt, biedt het — via de werking van de representatieve democratie — dezelfde garanties als krachtens de MEB-richtlijn zijn vereist.

80. Het is duidelijk dat het proces van toetsing door de wetgever heel wel kan afwijken van het proces dat in de artikelen 5 tot en met 10 van de MEB-richtlijn is beschreven. Nationale rechters hoeven niet te waarborgen dat de wetgever exact hetzelfde proces volgt als van een bestuursorgaan bij de beoordeling

40 — Punt 114 van zijn conclusie.

van hetzelfde project wordt verlangd. Wel moeten zij bezien of het wetgevingsproces correct en adequaat heeft gefunctioneerd.

81. Om dat op doeltreffende wijze te doen, moet de nationale rechter zeer zeker verder gaan dan de letter van het decreet.

82. Het Hof heeft al aangegeven dat een wetgevende handeling die belangrijke aspecten van een projectbeoordeling tot *na* de verlening van de formele vergunning aanhoudt voor afhandeling in een afzonderlijke procedure, (arrest WWF e.a.), of bepaalde voorname aspecten van het project openlaat, zoals de definitieve keuze van het tracé van een snelweg (arrest Linster), niet onder de uitzondering van artikel 1, lid 5, valt. Ik meen dat aan beide uitspraken de gedachte ten grondslag ligt, dat in dergelijke omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden gesteld dat de wetgever alle gegevens in aanmerking heeft genomen die nodig zijn om de mogelijke gevolgen van het project voor het milieu te kunnen beoordelen. Omdat het wetgevingsproces niet naar behoren heeft gefunctioneerd, voldoet de daaruit voortvloeiende maatregel niet aan de ratio van de uitzondering. Omgekeerd, wanneer het wetgevingsproces wél goed functioneert, behoort de uitsluiting voor wetgeving toepassing te vinden, zodat recht wordt gedaan aan de bedoelingen van degenen die het Verdrag van Aarhus hebben opgesteld en degenen die dat verdrag in Unierecht hebben omgezet door middel van de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd.

83. Indien, zoals ik voorstel, het nodig is in de richting van een op functionaliteit gebaseerde toets te gaan om formalisme te vermijden en tegelijkertijd een vaste werkelijke betekenis te geven aan de uitsluitingsgrond van artikel 1, lid 5, rijst de vraag, hoe te bepalen of het wetgevingsproces naar behoren heeft gefunctioneerd?

84. Om te beoordelen of dat in een concreet geval is gebeurd, moet de nationale rechter naar mijn mening de volgende aspecten onderzoeken:

a) input: was de aan de wetgever voorgelegde informatie voldoende gedetailleerd en informatief om hem in staat te stellen de mogelijke effecten van het voorgestelde project voor het milieu te beoordelen?

b) proces: werd de juiste procedure gevolgd en was de tijd voor voorbereiding en beraad voldoende om te kunnen concluderen dat de gekozen

volksvertegenwoordigers het voorgestelde project behoorlijk konden onderzoeken en behandelen?

c) output: blijkt duidelijk uit de resulterende wetgevende handeling (in voorkomend geval gelezen in samenhang met ondersteunende documenten waarnaar zij uitdrukkelijk verwijst) waarvoor vergunning is verleend en of daarvoor beperkingen of verplichtingen gelden?

85. Bij een dergelijk wetgevingsproces zou (zoals in casu) de wetgever kunnen voortbouwen op het werk dat reeds door een bestuursorgaan is verzet.

86. In dat geval zal de nationale rechter vervolgens moeten bepalen of het project in wezen al is goedgekeurd (tijdens de bestuurlijke procedure), voordat het aan de wetgever is voorgelegd, of dat het inderdaad pas later is behandeld en goedgekeurd in het wetgevingsproces zelf. Zoals gezegd, meen ik dat de nationale rechter niet naar de vorm behoort te kijken, maar naar de inhoud van wat er in een concreet geval heeft plaatsgevonden.

87. Kortom, wanneer de wetgever over de benodigde gegevens beschikt en zijn democratische functie correct en doeltreffend vervult, zal het wetgevingsproces de doelstellingen van de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd, verwezenlijken. Er ontstaat derhalve geen lacune in de bescherming wanneer dat wetgevingsproces onder de uitsluiting van artikel 1, lid 5, en buiten de werkingssfeer van de MEB-richtlijn valt.

88. Omgekeerd zal een wetgevingsproces dat louter ter formele goedkeuring dient van een voorafgaande bestuurlijke procedure waarin de relevante besluiten in feite reeds zijn genomen, niet dezelfde garanties bieden als die van de MEB-richtlijn — en mag het dus niet voor de uitsluiting van artikel 1, lid 5, in aanmerking komen.

89. Deze benadering strookt volgens mij zowel met de teleologie van het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd, als met de bedoeling waarmee de opstellers in beide instrumenten een uitsluitingsgrond hebben opgenomen voor milieubesluiten die door de wetgever en niet door een bestuursorgaan worden vastgesteld.

Vragen B.1., B.2. en B.3.

90. In vraag B.1. vraagt de Raad van State of de artikelen 1, 5, 6, 7, 8 en 10 bis van de MEB-richtlijn zich verzetten tegen een wettelijke regeling volgens welke het recht om een aan een milieueffectbeoordeling onderworpen project te verwezenlijken wordt verleend bij een wetgevende handeling waartegen geen beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld om de materiële en formele rechtmatigheid van de betrokken beslissing te bestrijden. Gelet op de bewoordingen en bedoeling van voormelde bepalingen wenst de verwijzende rechter volgens mij in werkelijkheid te vernemen of ingevolge artikel 10 bis van de MEB-richtlijn, gezien artikel 1 (in het bijzonder artikel 1, lid 5) beroep bij de rechter dient open te staan, zodat kan worden getoetst of een wetgevende handeling waarbij het recht om een aan een milieueffectbeoordeling onderworpen project te verwezenlijken wordt verleend, aan de materiële en procedurele eisen van de artikelen 5, 6, 7 en 8 voldoet.

91. Met de vragen B.2. en B.3. wenst de Raad van State in wezen te vernemen of artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en/of artikel 10 bis van de MEB-richtlijn de lidstaten de verplichting oplegt, te voorzien in een toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten met betrekking tot zowel de materiële als de procedureregels voor de toekenning van vergunningen voor projecten die aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen.

92. Terwijl vraag A dus ertoe strekt te vernemen of de MEB-richtlijn van toepassing is op een procedure als de onderhavige, betreffen de drie vragen sub B meer in het bijzonder de mogelijkheid van een beroep in rechte tegen een dergelijke procedure en raken zij, impliciet, aan de problemen die kunnen ontstaan indien normaliter verschillende rechterlijke instanties bevoegd zijn om de rechtmatigheid van verschillende onderdelen van die procedure te toetsen.

93. Op het eerste gezicht kunnen die vragen heel simpel worden beantwoord.

94. Wat om te beginnen B.1. betreft, is het duidelijk dat de MEB-richtlijn niet van toepassing is op „projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet". Bijgevolg kan geen van de materiële bepalingen van de richtlijn enige vorm van beroep in rechte voorschrijven tegen vergunningen die zijn verleend bij een maatregel die onder die definitie valt. Of een specifieke maatregel inderdaad onder die definitie valt, is het voorwerp van vraag A, en ik heb dat in die context besproken. Valt een maatregel niet onder de

definitie, dan gelden de regels inzake het beroep in rechte van artikel 10 bis.

95. Het antwoord op de vragen B.2. en B.3., die geen betrekking hebben op wetgevende handelingen, is zelfs nog eenvoudiger. Het vloeit voort uit de bewoordingen van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van de MEB-richtlijn: namelijk dat die bepalingen wél van de lidstaten verlangen te voorzien in een toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van enig onder die instrumenten vallend besluit, handelen of nalaten aangaande zowel de materiële als de procedureregels voor de verlening van vergunningen voor projecten die aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen.

96. Ik merk desalniettemin op dat, zoals de Belgische regering en de Commissie naar voren hebben gebracht, de bewoordingen van die bepalingen de lidstaten een niet-geringe vrijheid bieden om de genoemde doelstellingen te bereiken. De regeling van verschillende kwesties is overgelaten aan het nationale recht, waaronder de inhoud van bepaalde begrippen, het stadium waarin het beroep moet kunnen worden ingesteld en de aard van het bevoegde beroepsorgaan.

97. Zelfs gelezen in samenhang met mijn analyse van vraag A, bieden die simpele antwoorden evenwel geen oplossing voor het onderliggende probleem waarvoor de Raad van State zich gesteld ziet. Het Hof is niet volledig voorgelicht over de gedetailleerde regels inzake de respectieve bevoegdheden van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof (hoewel de Belgische regering belangrijke gegevens heeft verschaft). In wezen lijkt het evenwel zo te zijn dat de Raad van State niet bevoegd is wetgevende handelingen als het decreet van 17 juli 2008 te toetsen, terwijl het Grondwettelijk Hof die bevoegdheid wel heeft, maar niet noodzakelijkerwijs bevoegd is om die handeling aan het Verdrag van Aarhus of de MEB-richtlijn te toetsen, doch weer wel waar het de verenigbaarheid met grondwettelijke normen of beginselen betreft. Indien dat het geval is, of in het geval van een vergelijkbare situatie, is er dan sprake van een leemte in de bevoegdheid die onverenigbaar is met een van beide instrumenten?

98. Meer bepaald, indien een rechterlijke instantie als de Raad van State niet bevoegd is om een maatregel als het decreet van 17 juli 2008 te onderzoeken om vast te stellen of de maatregel in het licht van het Verdrag van Aarhus of de MEB-richtlijn geldig is, moet hij daartoe dan bevoegd zijn om vast te stellen of de maatregel onder de uitzondering voor wetgevende handelingen valt, daar de essentie van het onderzoek in beide gevallen

in feite dezelfde is? En, indien dat niet zo is, moet dan aan een andere rechterlijke instantie, zoals het Grondwettelijk Hof, de bevoegdheid toekomen om de verenigbaarheid van de maatregel met het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn te onderzoeken?

99. Met twee principiële punten moet hier rekening worden gehouden. In de eerste plaats, tenzij het Unierecht bevoegdheidsregels oplegt — en daarvan is hier duidelijk geen sprake — staat het niet aan het Hof vast te stellen welke regels in de lidstaten zouden moeten gelden. In de tweede plaats, om te garanderen dat de doelstellingen inzake toegang tot de rechter worden bereikt, moet ten minste één rechterlijke instantie kunnen worden aangezocht om een specifieke nationale wet aan te vechten op grond dat deze niet onder de uitzondering van artikel 2 van het Verdrag van Aarhus of artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn valt.

100. Gelet hierop is het duidelijk dat ingeval het Grondwettelijk Hof volgens de Belgische bevoegdheidsregels bevoegd is om uit te maken of het decreet van 17 juli 2008 voldoet aan de definitie van een „specifieke nationale wet" in de zin van artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn zoals uitgelegd door dit Hof, en ingeval alleen dat Grondwettelijk Hof daartoe bevoegd is, er geen sprake is van een leemte in de bevoegdheidsregeling en worden de doelstellingen van artikel 10 bis van die richtlijn (en van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus) op passende wijze verwezenlijkt — mits, in omstandigheden als die in het voorliggende geval, de geadieerde rechterlijke instantie waarbij het beroep tegen de onderliggende bestuurlijke vergunningen aanhangig is, van het Grondwettelijk Hof een uitspraak op dat punt kan krijgen. Uit het verwijzingsarrest blijkt dat een dergelijke prejudiciële procedure voorhanden is.

101. Zou de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof zich evenwel beperken tot, bijvoorbeeld, de toetsing aan grondwettelijke beginselen en zich niet uitstrekken tot het onderzoek of een bepaalde wetgevende handeling die onder de definitie van artikel 1, lid 5, van de MEB-richtlijn valt, dan zou de Raad van State die vraag moeten kunnen onderzoeken en, in voorkomend geval, het decreet van 17 juli 2008 buiten beschouwing laten om uitspraak te doen over de materiële of procedurele rechtmatigheid van de bestuurlijke vergunningen zelf. [41]

41 — Zie voor een vergelijkbare, maar niet identieke procedurele situatie arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629), en 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433).

Conclusie

102. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„A. Artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, sluit van de werkingssfeer van die richtlijn alleen die wetgevende handelingen uit, waarin het wetgevingsorgaan de doelstellingen van de richtlijn materieel heeft verwezenlijkt.

Wanneer bij een nationale rechter beroep is ingesteld ter zake van bestuurlijke vergunningen die zijn verleend voor onder richtlijn 85/337 vallende projecten, en die vergunningen nadien bij een wetgevende handeling zijn geratificeerd, moeten niet alleen de bewoordingen van de betrokken wetgevende handeling in aanmerking worden genomen, maar ook het wetgevingsproces inhoudelijk — met name de informatie waarover de wetgever beschikt en het kritische onderzoek waaraan die informatie is onderworpen — om vast te stellen of die doelstellingen zijn verwezenlijkt. Zijn die doelstellingen niet verwezenlijkt, dan moet de nationale rechter de wetgevende handeling buiten beschouwing laten en de rechtmatigheid van de bestuurlijke vergunningen als zodanig onderzoeken.

B. In de context van een dergelijk beroep moet de betrokken rechter ingevolge artikel 10 bis van richtlijn 85/337 en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus — ambtshalve of op verzoek van een andere daartoe bevoegde rechterlijke instantie — kunnen verifiëren of de wetgevende handeling van de werkingssfeer van die instrumenten is uitgesloten omdat de betrokken doelstellingen in de wetgevingsprocedure zijn verwezenlijkt."