FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SHARPSTON

föredraget den 19 maj 2011 [1]

1. Beslut om projekt som kan antas medföra en miljöpåverkan kan fattas genom ett förvaltningsförfarande som säkerställer allmänhetens (direkta) deltagande genom en bedömning av miljökonsekvenserna (nedan kallat miljökonsekvensbedömning) eller genom ett lagstiftningsförfarande som säkerställer allmänhetens (indirekta) deltagande genom det behöriga representativa lagstiftande organet.

2. Inom ramen för det ovan anförda avser respektive begäran om förhandsavgörande från belgiska Conseil d'État tolkningen av unionslagstiftningen om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning med avseende på beslut i miljöfrågor, främst direktiv 85/337/EEG [2] (nedan kallat MKB-direktivet), i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG. [3]

3. MKB-direktivet är inte tillämpligt på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning. I föreliggande mål fattades projektbeslutet genom ett förvaltningsförfarande som sedan ratificerades genom lagdekret. Frågan har därför uppkommit huruvida ett sådant tillvägagångssätt omfattas av MKB-direktivet.

Internationell rätt

4. Den 25 juni 1998 undertecknade Europeiska gemenskapen, medlemsstaterna och nitton andra stater konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, s. 17).

Århuskonventionen). Konventionen trädde i kraft den 30 oktober 2001. Den ratificerades av Belgien den 21 januari 2003 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370. [4]

5. I artikel 2 i Århuskonventionen definieras flera begrepp. Till exempel undantas ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet” från tillämpningsområdet för begreppet ”myndighet”.

6. Artikel 6 har rubriken ”Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter” och kräver i huvudsak att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att säkerställa att den allmänhet som berörs av föreslagen verksamhet, tidigt och på ett effektivt sätt, i alla relevanta skeden i ett tillståndsförfarande avseende verksamhet som särskilt anges i bilaga I eller annan verksamhet som kan ha en väsentlig påverkan på miljön, får tillgång till information och deltagande. Bland de verksamheter som förtecknas i bilaga I ingår ”Anläggning av järnvägslinjer för fjärrtrafik samt flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer”.

4 — Rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, s. 1). Århuskonventionens innehåll återges på sidan 4 och följande sidor i samma nummer av *Europeiska unionens officiella tidning*.

7. I artikel 9, som har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, föreskrivs följande:

”1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

Slutgiltiga beslut enligt denna punkt skall vara bindande för den myndighet som förvarar informationen. Motiveringen skall vara skriftlig, åtminstone när tillgång till information nekas enligt denna punkt.

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

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

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

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

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

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

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

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

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ

ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning."

Unionsrätt

8. Före rådets beslut 2005/370 antogs ett antal rättsakter för att införliva bestämmelserna i Århuskonventionen med vad som då var gemenskapsrätten, bland annat tilläggen till MKB-direktivet som genomfördes i enlighet med direktiv 2003/35.

MKB-direktivet

9. Syftet med MKB-direktivet är att harmonisera bedömningen av den miljöpåverkan som genomförandet av vissa projekt kan antas medföra. I direktivets sjätte skäl anges att "[t]illstånd för offentliga och enskilda projekt som kan antas leda till en betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra. Denna bedömning bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga."

10. I artikel 1.2 i MKB-direktivet definieras nedanstående begrepp på följande sätt:

— "Projekt:... utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten" eller "andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning".

— "Exploatör:... den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt."

— "Tillstånd:... den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet."

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

— ”Den berörda allmänheten: den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2[[5]] …”

11. I artikel 1.5 i direktivet föreskrivs att detsamma ”... inte [skall] tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen”.

12. Enligt artikel 4.1 i direktivet ska projekt som redovisas i bilaga 1 till MKB-direktivet bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. [6] Bland dessa projekt ingår i punkt 7 a i bilaga I ”Anläggning av järnvägslinjer för fjärrtrafik samt flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer”. [7]

13. I artiklarna 5–10 anges sedan ett antal materiella villkor avseende genomförandet av en miljökonsekvensbedömning. Artikel 5 innehåller till exempel regler för uppgifter som ska lämnas av exploatörerna. I artikel 6 finns bestämmelser som ska säkerställa att miljömyndigheter och allmänheten, tidigt och på ett effektivt sätt, får information och möjlighet att delta. Enligt artikel 7 ska andra medlemsstater underrättas och få tillfälle att yttra sig om projekt som kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i deras territorium. Artikel 8 har följande lydelse: ”Resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen.”

14. Artikel 10a, som i stora drag motsvarar artikel 9.2, 9.4 och 9.5 i Århuskonventionen, har följande lydelse:

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

som har ett tillräckligt intresse, eller

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

5 — Enligt artikel 2.2 kan medlemsstaterna införliva miljökonsekvensbedömningarna med befintliga förfaranden eller tillskapa nya förfaranden.

6 — I undantagsfall och enligt noggrant avgränsade villkor får medlemsstaterna avvika från detta krav i enlighet med artikel 2.3 i EIA-direktivet. I föreliggande mål har detta undantagsförfarande inte åberopats.

7 — Det synes ostridigt att bilaga I är tillämplig på de projekt som är i fråga i föreliggande mål.

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

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

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

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

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

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

15. Det framgår av framför allt skälen 6, 9, 11 och 12 i direktiv 2003/35, genom vilket artikel 10a infördes i MKB-direktivet, att syftet med artikel 10a och övriga ändringar var att få MKB-direktivet att fullt ut stämma överens med Århuskonventionen och, i synnerhet, att garantera allmänheten ett tillfredsställande deltagande i beslut samt en rätt till rättslig prövning av alla steg i dessa beslut.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

16. Conseil d'État är Belgiens högsta förvaltningsdomstol och är behörig att pröva

giltigheten av förvaltningsåtgärder, men inte av lagstiftningsåtgärder. Tolkningsfrågorna har uppkommit i sex olika mål genom vilka en rad bygglov, beviljade mellan september 2003 och september 2006, har överklagats. Samtliga tillstånd rörde projekt i fråga om byggnation på flygplatser i Belgien.

17. Vid beviljandet av tillstånden fullföljde de relevanta förvaltningsmyndigheterna ett antal processuella steg. Dessa bestod i korthet av i) en inledande ansökan som utfärdats av projektledaren, ii) en utvärderingsperiod, iii) en kommunledd samrådsperiod, iv) utfärdande av ett flertal yttranden samt v) beviljande av tillstånd.

18. Klagandena i respektive mål är lokalt bosatta personer eller föreningar som inkommit med överklaganden mellan januari 2004 och april 2006.

19. Den 17 juli 2008 antog parlamentet för regionen Vallonien (det vallonska parlamentet) Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general (det vallonska dekretet om vissa tillstånd för vilka det föreligger tvingande skäl av allmänintresse, nedan kallat dekretet av den 17 juli 2008).

20. Dekretet av den 17 juli 2008 innehåller tre grupper av bestämmelser. I artikel 1 räknas först upp ett antal bygg- och anläggningsarbeten avseende flygplatserna Liège-Bierset och Brussels South Charleroi och vissa andra transportlänkar för vilka det föreligger ”tvingande skäl av allmänintresse”. I artiklarna 2–4 anges sedan vissa förfaranden som, när det gäller projekt som räknas upp i nämnda lista, ska tillämpas när den vallonska regeringen, i enlighet med tillämplig plan- och bygglagstiftning, beviljar, och det vallonska parlamentet ratificerar, tillstånd. Slutligen ratificeras genom artiklarna 5–17 ett antal tidigare beviljade tillstånd (av sistnämnda artiklar är artiklarna 6, 7, 9 och 14 av betydelse i föreliggande mål).

21. I artikel 6 i dekretet av den 17 juli 2008 föreskrivs följande:

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

— Vad gäller de åtgärder samt bygg- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur och mottagningsbyggnader på regionala flygplatser: ministerbeslutet av den 13 september 2006 om beviljande av bygglov för förlängning av landningsbanan på flygplatsen Liège-Bierset.” [8]

8 — Detta utgör saken i målen C-128/09 och C-129/09.

22. Motsvarande formulering, med vederbörliga ändringar, återfinns bland annat i:

— Artikel 7 (bygglov för valvkonstruktioner i Tintiaströmmen och ombyggnation av markskydd i nordöstra delen av Charleroi flygplatsområde [9]).

— Artikel 9 (miljötillstånd för att driva flygplatsen Brussels South Charleroi [10]).

— Artikel 14 (övergripande tillstånd för konstruktion och drift av tredje och fjärde spåren på en järnvägslinje mellan Bryssel och Charleroi [11]).

23. Under förfarandena i Conseil d'État gjorde Région Wallone gällande att dekretet av den 17 juli 2008, eftersom det var en lagstiftningsåtgärd som ersatte de administrativa tillstånden och endast kunde överklagas i Cour constitutionnelle (konstitutionsdomstolen), antingen hade berövat Conseil d'État dess behörighet eller klagandena deras intresse av att byggloven upphävdes. Klagandena hävdade att dekretet var oförenligt med både Århuskonventionen och MKB-direktivet och skulle lämnas utan avseende.

24. I mellantiden hade talan väckts i flera mål i Cour constitutionnelle (i några fall av klagandena i förfarandena i Conseil d'État) som angrep själva giltigheten av dekretet av den 17 juli 2008.

25. Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara förfarandena och hänskjuta tolkningsfrågor både till Cour constitutionelle och till domstolen.

26. I korthet ställde Conseil d'État frågorna till Cour constitutionnelle för att få klarhet i huruvida det vallonska parlamentet hade rätt att a) ratificera de administrativa tillstånden utan att pröva om ansökningarna var behäftade med materiella eller formella fel och b) att, genom att göra det, förhindra en fullständig domstolsprövning av tillstånden i fråga i Conseil d'État, även i de fall överklagandena hade inkommit innan dekretet av den 17 juli 2008 antogs.

27. De tolkningsfrågor som hänsköts till EU-domstolen har följande lydelse:

"A. Ska artikel 1.5 i [MKB-direktivet] tolkas så att direktivet inte är tillämpligt på lagstiftning, såsom [dekretet av den 17 juli 2008], som endast anger att 'det

9 — Detta utgör saken i mål C-134/09.

10 — Detta utgör saken i mål C-135/09.

11 — Detta utgör saken i målen C-130/09 och C-131/09.

föreligger tvingande skäl av allmänintresse' för beviljandet av bygglov, miljötillstånd och kombinerade tillstånd avseende de vissa i dekretet uppräknade handlingar och arbeten, och som 'ratificerar' tillstånd för vilka det anges att 'det föreligger tvingande skäl av allmänintresse'?

B.1 Utgör artiklarna 1, 5, 6, 7, 8 och 10a i [MKB-direktivet], i ändrad lydelse, hinder för en rättslig ordning där rätten att genomföra ett projekt som ska undergå en miljökonsekvensbedömning beviljas genom en lagstiftningsakt mot vilken talan inte kan väckas i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag för att få till stånd en prövning av beslutet om tillstånd att genomföra projektet vad gäller den materiella och formella giltigheten?

B.2 Ska artikel 9 i Århuskonventionen tolkas så att medlemsstaterna är skyldiga att se till att det är möjligt att få giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenheter som omfattas av artikel 6 prövade i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, med avseende på frågor om den materiella eller formella giltigheten som är hänförliga till de materiella eller processuella bestämmelser som reglerar godkännande av projekt som ska undergå miljökonsekvensbedömningar?

B.3 Ska, med hänsyn till Århuskonventionen, artikel 10a i [MKB-direktivet], i ändrad lydelse, tolkas så att medlemsstaterna är skyldiga att se till att det är möjligt att få giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenheter prövade i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag med avseende på materiella eller formella frågor av något slag som är hänförliga till de materiella eller processuella bestämmelser som reglerar godkännande av projekt som ska undergå miljökonsekvensbedömningar?" [12]

28. Slutligen beslutade Conseil d'État att en tilläggsrapport skulle upprättas när nämnda domstol hade fått svar på sina frågor från både Cour constitutionnelle och domstolen,

12 — Domstolen har mottagit likalydande tolkningsfrågor i ytterligare tre mål, vilka avser artiklarna 15, 16 och 17 i dekretet av den 17 juli 2008. Domstolen har förenat dessa hänskjutanden och förklarat dem vilande i avvaktan på domen i föreliggande mål (de förenade målen C-177/09, C-178/09 och C-179/09, Poumon Vert de la Hulpe m.fl., EUT C 180, 2009, s. 30–32).

över vilken parterna skulle få möjlighet att yttra sig slutligt.

29. Cour constitutionnelle, å sin sida, har prövat de mål som anhängiggjordes direkt i nämnda domstol jämte de tolkningsfrågor som Conseil d'État hänsköt till den och har självt hänskjutit flera tolkningsfrågor till domstolen avseende tolkningen av Århuskonventionen och MKB-direktivet.[13] Eftersom Cour constitutionnelles begäran om förhandsavgörande mottogs drygt ett år efter respektive begäran om förhandsavgörande i föreliggande mål, och då föremålet för frågorna delvis är detsamma, har domstolen beslutat att avgöra föreliggande mål först.

30. Klagandena i målen C-128/09 till C-131/09, den belgiska, den grekiska och den italienska regeringen samt kommissionen har avgett skriftliga yttranden i föreliggande mål. Klagandena i målen C-128/09 och C-130/09, en av klagandena i målen C-134/09 och C-135/09, den belgiska och den grekiska regeringen samt kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 8 juni 2010.

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

Upptagande till sakprövning

31. Den belgiska regeringen har gjort gällande att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. För det första har den gjort gällande att i) de faktiska och rättsliga uppgifterna i besluten om hänskjutande inte är tillräckligt utförliga för att de parter som så önskar ska kunna avge yttranden och ii) att Conseil d'État inte har förklarat varför det krävs en tolkning av unionsrätten. För det andra har den belgiska regeringen, mot bakgrund av CILFIT-kriterierna,[14] gjort gällande att i) bestämmelserna i fråga är klart formulerade och inte kräver tolkning, ii) att tolkningsfrågorna saknar relevans och iii) att tolkningsfrågorna redan har avgjorts genom domstolens gällande rättspraxis.

Första yrkandet avseende upptagande till sakprövning

Tillräckligt utförliga faktiska och rättsliga uppgifter i besluten om hänskjutande

32. Enligt den belgiska regeringen ger besluten om hänskjutande inte samtliga intressenter all den information de behöver för att avge

14 — Dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, CILFIT (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513).

användbara yttranden. Besluten om hänskjutande innehåller inte fullständig information om den ordning som infördes genom dekretet av den 17 juli 2008, vilken det är nödvändigt att ha kännedom om för att kunna besvara den första frågan. Bland annat anges inte att MKB-direktivet är tillämpligt på de förvaltningsförfaranden som föregår den lagstiftningsmässiga ratificeringen. Besluten om hänskjutande innehåller inte heller någon förklaring av Cour constitutionelles roll och behörighet jämfört med Conseil d'États, något som det är nödvändigt att ha kännedom om för att kunna besvara de övriga frågorna. Det är till och med så att frågorna har formulerats på ett sätt som är missvisande i fråga om båda aspekterna. Slutligen har Conseil d'État, i stället för att lämna en egen uppfattning om dessa frågor, endast angett den uppfattning som klagandena i förfarandena har.

33. Det är fast rättspraxis att de uppgifter som lämnas i beslut om hänskjutande inte bara ska göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ska ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga. [15] Det är också fast rättspraxis att domstolen inte uttalar sig om tolkningen av nationella bestämmelser eller avgör om den hänskjutande domstolens tolkning av dessa är korrekt. Domstolen beaktar däremot den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna såsom den angetts i beslutet om hänskjutande. [16] Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den belgiska regeringens argument ska bedömas.

34. När det gäller det första av dessa argument tycker jag att besluten om hänskjutande klart ger för handen att Conseil d'États farhågor i fråga om dekretet av den 17 juli 2008 bara rör ratificeringen av befintliga administrativa tillstånd och att övriga delar av dekretet saknar särskild relevans. Det var inte heller nödvändigt att ange att MKB-direktivet var tillämpligt på förvaltningsförfarandena, eftersom detta följer av innehållet i direktivet i sig.

35. Med avseende på det andra argumentet är det riktigt att kännedom om Conseil d'États och Cour constitutionnelles respektive roller och behörigheter underlättar förståelsen av de nationella processrättsliga regler som föranledde besluten om hänskjutande. Det förefaller mig dock inte som om det krävs någon särskilt djup eller mer ingående kunskap och att de viktiga frågorna, nämligen risken att Conseil d'État berövas sin behörighet att pröva redan anhängiggjorda mål på grund av något som eventuellt bara är en rent formell åtgärd från det vallonska

15 — Se, exempelvis, dom av den 3 maj 2007 i mål C-303/05, Advocaten voor de Wereld (REG 2007, s. I-3633), punkt 20.

16 — Se, exempelvis, dom av den 21 oktober 2010 i mål C-467/08, Padawan (REU 2010, s. I-10055), punkt 22.

parlamentets sida, tydligt framgår av besluten om hänskjutande. [17]

36. Det förefaller mig inte heller som om tolkningsfrågorna har formulerats på ett sådant sätt att domstolen eller en medlemsstat skulle fokusera på fel frågeställningar, även om det är riktigt som den belgiska regeringen har sagt att de antyder att belgisk lagstiftning har ett innehåll som den inte håller med om. Den centrala unionsrättsliga frågan är uppenbarligen vilken verkan den lagstiftningsmässiga ratificeringen av tidigare beviljade administrativa tillstånd har på rätten till tillgång till rättslig prövning som säkerställs genom Århuskonventionen och MKB-direktivet. Två medlemsstater har yttrat sig i frågan, utan att de verkar ha hindrats nämnvärt av en brist på information i besluten om hänskjutande eller av tolkningsfrågornas ordalydelser. [18]

37. Slutligen tycker jag inte att det faktum att Conseil d'État anger klagandenas uppfattning om olika frågor, snarare än sin egen uppfattning, förtar respektive beslut om hänskjutande deras giltighet på något sätt. Klagandenas uppfattningar anger i tillräcklig utsträckning varför det kan vara nödvändigt att få domstolens tolkning av unionsrätten innan Conseil d'État slår fast sin uppfattning om dem.

Huruvida förklaringen av varför det krävs en tolkning av unionsrätten varit tillräckligt utförlig

38. Den belgiska regeringen har huvudsakligen stött sitt påstående att Conseil d'État inte i tillräcklig utsträckning har förklarat varför det krävs en tolkning av unionsrätten på Conseil d'États egen rättspraxis, vilken har presenterats i besluten om hänskjutande. I dom nr 185.645 av den 11 augusti 2008 (Deneye) slog Conseil d'État fast att nämnda domstol genom antagandet av dekretet av den 17 juli 2008 berövades sin behörighet att pröva giltigheten av de åtgärder som hade ratificerats genom dekretet. Om Cour constitutionnelle dock skulle upphäva dekretet (eller den relevanta bestämmelsen i det) kunde beslutet om bristande behörighet dock återtas på ansökan av parterna. I föreliggande mål har den belgiska regeringen hävdat att Conseil d'État borde ha använt samma tillvägagångssätt och avvaktat utgången av rättegången i Cour constitutionelle, i synnerhet som den själv hade hänskjutit frågor till den domstolen rörande de behörighetsfrågor som hade uppkommit. Följaktligen är de hänskjutna frågorna hypotetiska i nuvarande läge. Conseil d'État har inte lämnat någon förklaring om varför,

17 — Jag håller med om att en annan omständighet, som inte kan tillskrivas besluten om hänskjutande i sig, i viss mån kan ha försvårat möjligheten att få kunskap om den relevanta bakgrunden. I de översättningar av besluten som domstolen skickade till medlemsstaterna på deras eget språk utelämnades de delar som behandlade hänskjutandet av tolkningsfrågor till Cour constitutionnelle. Dessa utelämnanden var dock tydligt anmärkta som sådana i översättningarna och medlemsstaterna erhöll också fullständiga kopior av det franskspråkiga originalet. Vidare förefaller det mig som om besluten om hänskjutande, även utan dessa avsnitt, innehöll tillräckligt utförlig information.

18 — Det ska också anmärkas att den italienska regeringen beskrev den första tolkningsfrågan som ”gåtfullt formulerad” men trots detta ansåg sig kunna inkomma med yttrande.

under nämnda omständigheter, den behöver ett förhandsavgörande om tolkningen av unionsrätten innan Cour constitutionnelle har meddelat sitt avgörande.

39. Jag kan hålla med om att den processuella situationen i de nationella domstolarna, som jag har beskrivit ovan, [19] är komplicerad och att ett mer ordnat tillvägagångssätt kunde ha varit önskvärt – och kanske också mer i linje med nationella processrättsliga bestämmelser. Jag kan också hålla med om att det kunde ha inneburit en allmän processekonomisk fördel att i denna domstol förena hänskjutandet från Cour constitutionnelle, eller pröva det samtidigt, med föreliggande mål. Enligt min uppfattning påverkar dock inte något av detta frågan huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning.

40. Det är riktigt att en domstol som, inom ramen för samverkan mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, hänskjuter en tolkningsfråga till domstolen för förhandsavgörande måste ange varför den finner betydelsen av unionsrätten oklar och anser att det är nödvändigt att ställa en tolkningsfråga till domstolen. [20] Den behöver dock inte i min uppfattning gå längre än att ange skälen för detta på ett förståeligt sätt. Inte heller behöver den förekomma eventuella argument från parter eller medlemsstater i fråga om riktigheten av dess betraktelsesätt i ljuset av nationell processrätt.

41. Förutsatt att det vid första påseendet finns tydliga skäl för att begära förhandsavgörande, ankommer det inte på denna domstol att gå längre än dessa skäl och beakta området för nationell rätt. Såsom domstolen konsekvent har erinrat om ankommer det uteslutande på de nationella domstolarna, som handlägger målen och ansvarar för att avgöra dem slutgiltigt, att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som om de frågor som förs vidare till domstolen är av betydelse. [21] Vidare ankommer det inte på domstolen, i enlighet med fördelningen av behörighet mellan domstolen och de nationella domstolarna, att avgöra huruvida beslutet att hänskjuta tolkningsfrågorna har fattats i enlighet med reglerna i nationell rätt avseende domstolarnas sammansättning och förfarande. [22]

19 — Vid punkterna 23–29.

20 — Se, exempelvis, beslut av den 2 mars 1999 i mål C-422/98, Colonia Versicherung (REG 1999, s. I-1279), punkt 6.

21 — Se, exempelvis, dom av den 1 juli 2010 i mål C-393/08, Sbarigia (REU 2010, s. I-6337), punkt 19.

22 — Se, exempelvis, dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 33, och av den 23 november 2006 i mål C-238/05, Asnef-Equifax och Administración del Estado (REG 2006, s. I-11125), punkt 14.

42. I föreliggande mål är skälen för att begära förhandsavgörande fullständigt uppenbara. Conseil d'État är överhopat av överklaganden av förvaltningsbeslut, som den är behörig att pröva. Innan den kan meddela dom behöver den veta om omständigheten att dessa beslut har ratificerats genom lagstiftning, enligt de relevanta bestämmelserna i Århuskonventionen och MKB-direktivet, innebär att Conseil d'État har berövats denna behörighet. Det kan råda tvivel om huruvida den rättspraxis som tidigare utvecklats i nämnda domstol, enligt vilken den frånsagt sig behörigheten under sådana förhållanden, har varit korrekt. En sådan problemställning synes mig vara allt annat än hypotetisk. Således har Conseil d'État rätt och, eftersom det inte är möjligt att väcka talan mot dess avgöranden enligt nationell rätt, även skyldighet, kan det hävdas, att begära förhandsavgörande från domstolen enligt artikel 267 FEUF.

Andra invändningen avseende upptagande till sakprövning

Tolkningsfrågornas relevans

43. Den belgiska regeringen har gjort gällande att tolkningsfrågorna saknar betydelse för utgången av målen i Conseil d'État.

44. När det gäller frågorna A och B.1, har den belgiska regeringen angett att besluten om hänskjutande – felaktigt – förutsätter att det vallonska parlamentet antog dekretet genom ett förfarande i en instans, utan någon miljökonsekvensbedömning eller andra skyddsåtgärder. Ett avgörande som vilar på sådan grund skulle sakna relevans för den verkliga situationen, nämligen ett förfarande i två instanser som omfattas av MKB-direktivet.

45. Denna invändning är enligt min uppfattning inte hållbar. Det framgår av besluten om hänskjutande att det aktuella förfarandet är ett förfarande i två instanser. Det framgår också att det krävs vägledning om huruvida, och i sådana fall i vilken utsträckning, unionsrätten tillåter att ett överklagande av ett administrativt tillstånd blir ogiltigt när tillståndet sedermera ratificeras genom lagstiftning.

46. Den belgiska regeringen har gjort gällande att frågorna B.2 och B.3 saknar relevans, eftersom de inte avser dekretet av den 17 juli 2008, utan de konstitutions- och behörighetsregler som fördelar behörigheten mellan Conseil d'État och Cour constitutionnelle. När det gäller fråga B.3 är dessutom artikel 9 i Århuskonventionen, som är mer heltäckande än artikel 10a i MKB-direktivet, tillämplig i Belgien och domstolen kan inte genom tolkning ge den senare större räckvidd än den förra.

47. Jag anser att dessa invändningar i sig saknar relevans. Conseil d'État eftersträvar helt klart ett avgörande avseende verkan av artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i MKB-direktivet på den processuella situationen i de mål den ska pröva. Ett sådant förhandsavgörande skulle göra det möjligt för Conseil d'État att bestämma hur den ska gå vidare med de målen. Följaktligen har tolkningsfrågorna betydelse för utgången av målen i Conseil d'État.

Acte clair

48. Den belgiska regeringen har gjort gällande att texten i Århuskonventionen och MKB-direktivet är tydlig och att de omstridda bestämmelserna inte kräver domstolens tolkning. Således skulle Conseil d'État, på grund av doktrinen om *acte clair*, ha varit förhindrad att hänskjuta tolkningsfrågorna till domstolen.

49. Enligt min uppfattning har föreliggande mål utan tvekan visat att bestämmelserna inte är fullständigt tydliga när det kommer till deras tillämpning på omständigheterna i målen i den nationella domstolen. Oavsett om bestämmelserna är tydliga eller inte saknar dock hänvisningen till *acte clair* relevans. Emedan en nationell domstol kan åberopa principen om *acte clair* för att motivera ett beslut att inte begära förhandsbesked, på grunden att svaret på en viss fråga redan är tillräckligt klart, [23] kan den inte åberopas av EU-domstolen för att motivera en vägran att besvara tolkningsfrågor som har hänskjutits till den. Om en domstol i sista instans anser att de relevanta bestämmelserna i unionsrätten är oklara, har den inte bara rätt, utan är också skyldig, att begära ett förhandsavgörande från domstolen. Domstolen är då i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande. [24] Om svaret på frågan i begäran om förhandsavgörande inte lämnar utrymme för rimligt tvivel får domstolen avgöra saken genom motiverat beslut i enlighet med andra stycket i artikel 104.3 i domstolens stadga. I föreliggande mål har dock domstolen, tvärtom, ansett att tolkningsfrågorna är viktiga nog att prövas i stora avdelningen.

Gällande rättspraxis

50. Den belgiska regeringen har gjort gällande att svaren på frågorna A och B.1 kan utläsas av domen i målet WWF m.fl. [25]

51. Liksom hänvisningen till doktrinen om *acte clair* saknar emellertid detta påstående relevans för frågan huruvida respektive begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning. Även om en nationell domstol – inte ens en domstol mot vars avgöranden

23 — Se domen i målet CILFIT (ovan fotnot 14), punkt 16.

24 — Se, exempelvis, dom av den 19 april 2007 i mål C-295/05, Asemfo (REG 2007, s. I-2999), punkt 30.

25 — Ovan fotnot 22, punkterna 55–63 i domen.

det inte är möjligt att väcka talan – kanske inte är *skyldig* att begära förhandsavgörande när svaret på frågan kan utläsas av gällande rättspraxis, är den dock inte *förhindrad* att göra det. I sådana fall kan EU-domstolen avgöra saken genom motiverat beslut i enlighet med andra stycket i artikel 104.3 i domstolens stadga. Som jag redan nämnt har dock EU-domstolen tvärtom ansett att tolkningsfrågorna i föreliggande mål är viktiga nog att prövas i stora avdelningen. Vidare anser jag, av skäl som kommer att framgå av min vidare utredning av själva tolkningsfrågorna, att svaren *inte* kan utläsas av domen i målet WWF m.fl.

Slutsats i frågan om upptagande till sakprövning

52. Jag anser därför att det inte finns något hinder för att ta upp de tolkningsfrågor som Conseil d'État har hänskjutit till domstolen till sakprövning.

Prövning i sak

Fråga A

53. I enlighet med artikel 1.5 i MKB-direktivet är detta inte tillämpligt på ”projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen”. Conseil d'État har ställt frågan för att få klarhet i hur bestämmelsen ska tolkas i en situation då ett tillstånd först beviljades av en förvaltningsmyndighet och sedan ratificerades genom ett dekret av det behöriga lagstiftningsorganet som (bara) anger att ”det föreligger tvingande skäl av allmänintresse”.

54. I den frågan döljer sig i sin tur två underordnade frågor. Den första är om ett dekret – om det antas av lagstiftaren som lagstiftningsåtgärd – i och av sig självt automatiskt omfattas av undantaget i artikel 1.5? Den andra är, omvänt, om en nationell domstol är begränsad till att pröva den ordalydelse som har använts i en sådan lagstiftningsåtgärd när den avgör om undantaget i artikel 1.5 är tillämpligt eller om den nationella domstolen får förbigå själva texten och beakta lagstiftningsförfarandet i sig?

Syftet med artikel 1.5

55. Syftet med MKB-direktivet, såsom det ändrats för att anpassas till Århuskonventionen, är att förbättra

förvaltningsmyndigheternas beslutsprocesser. [26] Bestämmelserna om allmänhetens deltagande som infördes genom MKB-direktivet är en viktig del av att uppnå detta syfte. Med andra ord främjar MKB-direktivet allmänhetens direkta deltagande i en medlemsstats förvaltningsbeslut i miljöfrågor.

56. När ett beslut fattas genom ett lagstiftningsförfarande föreligger dock redan ett sådant deltagande från allmänheten. Lagstiftningsorganet består i sig av demokratiskt valda representanter för allmänheten. När beslutet fattas i ett sådant organ föreligger det indirekt, men ändå representativt, deltagande av allmänheten.

57. Med detta i åtanke övergår jag till att undersöka artikel 1.5 närmare.

Ordalydelsen av artikel 1.5

58. I artikel 1.5 i direktivet föreskrivs följande: ”Detta direktiv skall inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen.”

59. Pudelns kärna är otydligheten i kopplingen mellan undantaget för projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning och att syftena med direktivet ska uppnås genom lagstiftningen. Denna otydlighet föranleder två möjliga tolkningar.

60. Den ena tolkningen innebär en presumtion för att lagstiftningsförfarandet automatiskt säkerställer att syftena med MKB-direktivet uppnås. Således ska en nationell domstol, när ett projekt i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, anse att lagstiftningen automatiskt har uppnått dessa syften.

61. Den andra tolkningen innebär att bestämmelsen ger uttryck för en nödvändig förutsättning – MKB-direktivet är inte tillämpligt på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning *förutsatt att* syftena med direktivet uppnås genom lagstiftningen. En sådan tolkning skulle innebära att lagstiftaren var tvungen att uppnå syftena med MKB-direktivet (däribland att tillhandahålla uppgifter) under beslutsprocessen,

26 — Se ingresserna till direktiv 2003/35 och Århuskonventionen.

innan ett projekt skulle kunna undantas från direktivets tillämplighet genom artikel 1.5. Detta skulle i sin tur leda till den ytterligare frågan om vad lagstiftaren måste göra för att säkerställa att dessa syften uppnås.

62. Ingen av tolkningarna är utan nackdelar. Den första tolkningen kan på ett oskäligt sätt utvidga räckvidden för ett undantag avseende lagstiftning som görs från ett direktiv vilket syftar till att säkerställa bättre beslutsprocesser i miljöfrågor. Det skulle kunna få till följd att undantaget skulle gälla även om ett förvaltningsprojekt bara mycket löst svepts i en lagstiftande mantel. Den andra tolkningen skulle kunna innebära en viss domstolsaktivism som skulle kunna leda till förvirring när det avser frågan om vad lagstiftarens exakta uppgift är i miljöfrågor. I sin mest extrema form kan den göra undantaget i stort sett meningslöst genom att kräva att lagstiftaren ska uppfylla alla de processuella krav som ställs på en förvaltningsmyndighet.

Domarna i målen WWF m.fl. och Linster

63. Domstolen har redan vid två tillfällen prövat betydelsen av artikel 1.5 i MKB-direktivet.

64. I domen i målet WWF m.fl. [27] förklarade domstolen att artikel 1.5 ”innebär att projekt som omfattas av direktivet undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning under två förutsättningar. För det första måste projektet i detalj regleras genom särskild lagstiftning, för det andra måste syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen”. [28]

65. Domstolen preciserade därefter i mycket exakta termer i fråga om den första förutsättningen att ”[i] fall då det är genom lagstiftning och inte genom tillstånd som de ansvariga myndigheterna ger exploatören rätt att genomföra projektet, måste lagstiftningen vara specifik och uppfylla samma krav som ett tillstånd enligt artikel 1.2 i direktivet”. [29] För att detta ska vara fallet måste *”[l]agstiftningen... innebära att projektet i detalj regleras i lagstiftningen*, det vill säga på ett precist och slutgiltigt sätt, så att lagstiftaren när lagstiftningen antas, i likhet med vad som är fallet med ett tillstånd, har beaktat *samtliga uppgifter som är relevanta vad avser bedömningen av projektets inverkan på miljön*”. [30]

66. Domstolen preciserade innehållet i den andra förutsättningen (att ”syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen”) mer

27 — Ovan fotnot 22.
28 — Punkt 57 i domen.
29 — Punkt 58 i domen.
30 — Punkt 59 i domen, min kursivering.

indirekt genom att ange följande: ”Det är endast om [de krav som har preciserats avseende den första förutsättningen] uppfylls som de syften som ligger bakom det andra villkoret i artikel 1.5 i direktivet kan uppnås genom ett lagstiftningsförfarande” (och sammanfogade därigenom, i viss utsträckning, de två villkoren). Domstolen angav dock mycket tydligt vad som *inte* skulle vara godtagbart: ”Om den särskilda lagstiftningen, genom vilken ett bestämt projekt regleras och därigenom tillåts, inte *innehåller uppgifter som kan antas vara relevanta för bedömningen av projektets inverkan på miljön*, kan direktivets syften äventyras, eftersom *ett projekt i så fall kan godkännas utan föregående bedömning av dess inverkan på miljön*, trots att det kan tänkas medföra betydande påverkan på densamma.” [31]

67. I domen i målet Linster [32] bekräftade domstolen först att ”begreppen särskild nationell lagstiftning och projekt, som avses i artikel 1.5 i direktivet, ska ges en självständig tolkning” [33] och att ”[a]rtikel 1.5 i direktivet... härvid [ska] tolkas med hänsyn till syftena med direktivet och med beaktande av att detsamma skall tolkas restriktivt, eftersom det rör sig om en bestämmelse genom vilken direktivets tillämpningsområde begränsas”. [34] Därefter underströk domstolen syftet med undantaget i artikel 1.5, nämligen att ”direktivet inte skall tillämpas på det aktuella projektet, när syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftning” [35] (det vill säga, såsom jag förstår saken, eftersom direktivet inte behöver tillämpas under sådana omständigheter).

68. Domstolen förklarade sedan (mycket mer utförligt än i domen i målet WWF m.fl.) förhållandet mellan MKB-direktivets huvudsyfte och omfattningen av de uppgifter som lagstiftaren ska förfoga över:

”Direktivets huvudsyfte, såsom det framgår av artikel 2.1, är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.

Av sjätte övervägandet i ingressen till direktivet framgår att denna ’bedömning bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga’.

31 — Punkt 60 i domen, min kursivering.

32 — Dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917).

33 — Punkt 44.

34 — Punkt 49.

35 — Punkt 51.

Följaktligen är det inte förrän en lagstiftare förfogar över uppgifter som är likvärdiga med dem som lämnas till den behöriga myndigheten i ett ordinarie förfarande för tillståndsgivning avseende ett projekt som direktivets syften kan anses ha uppnåtts." [36]

69. Domstolen slutförde sin bedömning genom att erinra om att lagstiftningen enligt artikel 1.5 i MKB-direktivet ska vara "särskild och reglera projektet i detalj. Denna lagstiftning skall nämligen genom sin egen lydelse intyga att direktivets syften har uppnåtts beträffande det aktuella projektet". Vidare kan "en lag inte... anses reglera ett projekt i detalj, i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet, om den inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön". Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra omständigheterna i det enskilda fallet. [37]

70. Låt oss nu göra ett avbrott för en första bedömning.

71. I domarna i målen WWF m.fl. och Linster slog domstolen fast två förutsättningar vilka båda ska vara uppfyllda för att lagstiftning ska omfattas av undantaget i artikel 1.5, och MKB-direktivet därmed inte tillämpas på den. För det första måste projektet i detalj regleras genom särskild lagstiftning som, på ett tillräckligt precist och slutgiltigt sätt, slår fast alla uppgifter som är relevanta för bedömningen av projektets inverkan på miljön. För det andra, för att uppfylla MKB-direktivets miljömål, måste lagstiftaren förfoga över – och beakta under lagstiftningsförfarandet – uppgifter som är likvärdiga med dem som lämnas till den behöriga myndigheten i ett ordinarie förfarande för tillståndsgivning avseende ett projekt, så att den kan genomföra den nödvändiga miljökonsekvensbedömningen. Gemensamt kallar jag dessa två förutsättningar för det "tudelade testet för effektiv lagstiftning".

72. Detta tudelade test verkar gynna en tolkning av artikel 1.5 som innebär att det är en nödvändig förutsättning – och inte en presumtion – att syftena med MKB-direktivet uppnås genom lagstiftningen. Domstolen har antytt att den lägger vikt vid att det deltagande från allmänhetens sida som MKB-direktivet söker uppnå faktiskt har uppnåtts genom lagstiftningsförfarandet.

36 — Punkterna 52–54.
37 — Punkterna 56–58.

Tillämpning av gällande rättspraxis på föreliggande mål

73. Domarna i målen WWF m.fl. och Linster utgör en ram för den bedömning som de nationella domstolarna ska företa. Denna ram kan också, i princip, tillämpas analogiskt på föreliggande mål (det vill säga när lagstiftaren antar förvaltningsprojekt i efterhand, snarare än godkänner dem på förhand), utan hinder av de ändringar som infördes i MKB-direktivet genom direktiv 2003/35 (vilka stärkte bestämmelserna om allmänhetens deltagande, framför allt genom att tillfoga kraven om rättslig prövning i artikel 10a, men som inte ändrade MKB-direktivets syften).

74. Om man endast utgår från själva ordalydelsen i domarna i målen WWF m.fl. och Linster är det relativt enkelt att besvara Conseil d'États första tolkningsfråga. Dekretet av den 17 juli 2008 innebär inte att ”projektet i detalj regleras i lagstiftningen, det vill säga på ett precist och slutgiltigt sätt, så att lagstiftaren när lagstiftningen antas, i likhet med vad som är fallet med ett tillstånd, har beaktat samtliga uppgifter som är relevanta vad avser bedömningen av projektets inverkan på miljön”.[38] Den ”innehåller [inte] de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön”. Den ”intyga[r]” inte heller ”genom sin egen lydelse… att direktivets syften har uppnåtts beträffande det aktuella projektet”.[39] De aktuella bestämmelserna i dekretet av den 17 juli 2008 antyder endast att de ratificerar det administrativa tillstånd som redan beviljats för en rad projekt för vilka det ”föreligger tvingande skäl av allmänintresse”.

75. Så långt är allt väl. Enligt min uppfattning kan dock tillämpningen av artikel 1.5 i MKB-direktivet inte stå och falla enbart med om den som författat den aktuella lagstiftningen har varit tillräckligt kunnig och väl-informerad för att säkerställa att lagstiftningens ordalydelse exakt överensstämmer med vad som anges i ovannämnda domar. Om det endast var det som var viktigt, skulle ett projekt som lagstiftaren inte hade behandlat i tillräcklig utsträckning ändå godkännas om det uttrycktes på lämpligt sätt. Omvänt skulle ett projekt som lagstiftaren hade behandlat i tillräcklig utsträckning kunna underkännas med avseende på undantaget i punkt 1.5 i MKB-direktivet, enbart på grund av att lagstiftningstraditionen i den aktuella medlemsstaten var att inte ”betunga” den resulterande lagstiftningen med sådan detaljrikedom.

76. Vidare föregås, såvitt jag känner till, diskussioner om ett projekt i ett lagstiftningsärende ofta (om inte alltid) av

38 — Domen i målet WWF m.fl., punkt 59.

39 — Domen i målet Linster, punkterna 56 och 57.

förvaltningsåtgärder av mindre eller större omfattning som är avsedda att förbereda för den kommande debatten. Om detta är riktigt, verkar det troligt att den akt som lagstiftaren förfogar över vid sitt beslut inte nödvändigtvis skulle innehålla samma uppgifter, och samma grad av utförlighet, som skulle vara fallet i ett rent förvaltningsförfarande. Det är också möjligt att det i akten skulle – eller inte skulle – finnas ”uppgifter som är likvärdiga med dem som lämnas till den behöriga myndigheten i ett ordinarie [det vill säga administrativt] förfarande för tillståndsgivning avseende ett projekt” (den andra delen av det tudelade testet).

77. I föreliggande mål har den stora avdelningen på nytt möjlighet att pröva och klargöra formuleringarna i domarna i målen WWF m.fl. och Linster.

78. Jag tar min utgångspunkt i generaladvokaten Légers användbara anmärkning i målet Linster: ”När gemenskapslagstiftaren har undantagit fall där byggprojekt antas genom lagstiftning, har den inte avsett att uppställa något formellt kriterium som ger medlemsstaterna rätt att undanta detta projekt från skyldigheten till bedömning av dess inverkan på miljön, information till och samråd med den berörda befolkningen, enbart på grund av den ifrågavarande rättsaktens natur och behörigheten hos den myndighet som har antagit den. Endast den lagstiftning som erbjuder samma garantier som skulle ha krävts enligt direktivet skall uteslutas från direktivets tillämpningsområde.” [40]

79. Jag har samma uppfattning. MKB-direktivet handlar inte om formalism. Det handlar om att se till att ändamålsenliga miljökonsekvensbedömningar genomförs för alla viktiga projekt och, i sin ändrade lydelse, om att tillförsäkra allmänheten en möjlighet att delta i beslutsprocessen på ett tillfredsställande sätt. När lagstiftningsprocessen fungerar på avsett och korrekt vis innebär den – genom det sätt representativ demokrati fungerar – samma skydd som skulle ha krävts enligt MKB-direktivet.

80. Självfallet kanske granskningsprocessen i ett lagstiftningsärende skiljer sig från den som föreskrivs i artiklarna 5–10 i MKB-direktivet. De nationella domstolarna behöver inte se till att lagstiftaren exakt fullföljer samma åtgärder som skulle krävas av en förvaltningsmyndighet som utvärderar samma projekt. Det är

40 — Vid punkt 114 i hans förslag till avgörande.

snarare så att de nationella domstolarna ska avgöra om lagstiftningsförfarandet var adekvat och riktigt.

81. För att detta ska vara möjligt måste de nationella domstolarna självfallet se bortom dekretets ordalydelse.

82. Domstolen har redan förklarat att lagstiftning som innebär att viktiga delar av bedömningen av ett projekt ska genomföras *efter* ett formellt godkännande, i ett särskilt förfarande (domen i målet WWF m.fl.), eller som innebär att en viktig aspekt av projektet lämnas öppen, såsom en motorvägs slutliga sträckning (domen i målet Linster), inte omfattas av undantaget i artikel 1.5. Enligt min uppfattning är de bakomliggande skälen för båda dessa beslut att lagstiftaren, under sådana omständigheter, inte rimligen kan anses ha beaktat samtliga de uppgifter som är relevanta för bedömningen av projektets inverkan på miljön. Eftersom lagstiftningsförfarandet inte fungerade tillfredsställande, uppfyller den resulterande lagstiftningen inte syftet med undantaget. Omvänt måste undantaget kunna tillämpas när lagstiftningsförfarandet fungerade tillfredsställande, för att respektera avsikten hos dem som författade Århuskonventionen och införlivade den med unionsrätten genom MKB-direktivet, i ändrad lydelse.

83. Om det, såsom jag gör gällande, är nödvändigt att övergå till en mer ändamålsbaserad prövning för att undvika formalism samtidigt som undantaget i artikel 1.5 konsekvent ges verklig mening, är frågan hur man ska avgöra om lagstiftningsförfarandet fungerade tillfredsställande.

84. Enligt min uppfattning måste den nationella domstolen, för att bedöma om det är fallet i det enskilda fallet, undersöka följande aspekter:

(a) Input – var den information som lagstiftaren förfogade över tillräckligt utförlig och informativ för att lagstiftaren skulle kunna utvärdera ett föreslaget projekts sannolika påverkan på miljön?

(b) Förfarande – användes ett lämpligt förfarande och fanns det tillräckligt med tid för förberedelser och samråd så att det rimligen går att dra slutsatsen att

allmänhetens valda representanter hade tillräcklig möjlighet att undersöka och diskutera projektet?

87. I korthet innebär det, förutsatt att lagstiftaren förfogar över nödvändigt material och utför sin demokratiska funktion korrekt och ändamålsenligt, att lagstiftningsförfarandet uppnår syftena med MKB-direktivet, i ändrad lydelse. Att låta ett sådant lagstiftningsförfarande omfattas av undantaget i artikel 1.5, varför MKB-direktivet inte ska tillämpas på det, innebär därför inte någon brist i skyddet.

(c) Output – framgår det tydligt av den resulterande lagstiftningen (i förekommande fall sedd tillsammans med de underlag som den uttryckligen hänvisar till) vad som godkänns och vilka eventuella begränsningar som gäller?

88. Omvänt ger inte ett lagstiftningsförfarande som endast ger ett formellt godkännande av ett tidigare förvaltningsförfarande genom vilket de relevanta besluten i praktiken redan hade fattats inte det skydd som krävs enligt MKB-direktivet. Ett sådant lagstiftningsförfarande bör därför inte omfattas av undantaget i artikel 1.5.

85. Ett sådant lagstiftningsförfarande kan (såsom är fallet i föreliggande mål) innebära att lagstiftaren utgår från det arbete som en förvaltningsmyndighet tidigare har utfört.

86. Under sådana omständigheter måste den nationella domstolen därefter bedöma om projektet i realiteten redan hade godkänts (under förvaltningsförfarandet) innan det blev föremål för lagstiftning, eller om det verkligen utreddes, och sedermera godkändes, genom själva lagstiftningsförfarandet. Återigen ska den nationella domstolen, enligt mitt förmenande, beakta de materiella, snarare än de formella, omständigheterna, när det avgör vad som ägt rum i det enskilda fallet.

89. Enligt min uppfattning verkar ett sådant synsätt förena en ändamålsenlig tolkning av Århuskonventionen och MKB-direktivet, i ändrad lydelse, med respekt för författarens avsikt med att i båda instrumenten införa ett undantag för miljöbeslut som fattats av ett lagstiftande organ, snarare än en förvaltningsmyndighet.

Frågorna B1, B2 och B3

90. Conseil d'État har ställt fråga B.1 för att få klarhet i huruvida artiklarna 1, 5, 6, 7, 8 och 10a i MKB-direktivet utgör hinder för en rättslig ordning där rätten att genomföra ett projekt som ska undergå en miljökonsekvensbedömning beviljas genom en lagstiftningsakt mot vilken talan inte kan väckas för att få till stånd en prövning av beslutets materiella eller formella giltighet. I ljuset av de citerade bestämmelsernas ordalydelse och andemening, förefaller det mig dock som om den hänskjutande domstolen i realiteten vill få klarhet i om det enligt artikel 10a i MKB-direktivet, mot bakgrund av artikel 1 (i synnerhet artikel 1.5), krävs att det finns ett förfarande för rättslig prövning av huruvida en lagstiftningsakt som ger rätt att genomföra ett projekt som ska undergå en miljökonsekvensbedömning i materiellt och formellt hänseende är förenlig med artiklarna 5, 6, 7 och 8.

91. Frågorna B.2 och B.3 har i huvudsak ställts för att få klarhet i huruvida artikel 9 i Århuskonventionen och/eller artikel 10a i MKB-direktivet kräver att medlemsstaterna ser till att det går att få till stånd en rättslig prövning av besluts, handlingars eller underlåtenheters giltighet med avseende på materiella eller formella bestämmelser som reglerar projekt som ska undergå miljökonsekvensbedömningar.

92. Följaktligen, emedan fråga A avser frågan huruvida MKB-direktivet ska tillämpas på ett förfarande av den art som är i fråga i föreliggande mål, avser de tre frågorna under punkt B särskilt frågan om tillgången till rättslig prövning av ett sådant förfarande och berör, underförstått, de svårigheter som kan uppkomma för det fall olika domstolar normalt skulle vara behöriga att pröva giltigheten av olika delar i detta förfarande.

93. Om man tar frågorna enligt sina ordalydelser, kan de besvaras mycket enkelt.

94. För det första, när det gäller fråga B.1 är det uppenbart att MKB-direktivet inte är tillämpligt på ”projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning”. Således kan inte några av de materiella bestämmelserna i direktivet kräva någon typ av rättslig prövning av tillstånd som antagits genom rättsakter som omfattas av den definitionen. Frågan huruvida en viss rättsakt omfattas av definitionen utgör föremålet för fråga A, och jag har behandlat den i det sammanhanget. Om en rättsakt inte omfattas av definitionen,

återfinns reglerna om tillgång till rättslig prövning i artikel 10a.

95. Svaret på frågorna B.2 och B.3, som inte avser lagstiftningsakter, är ännu enklare. Det följer av ordalydelsen i artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i MKB-direktivet, och är att dessa bestämmelser kräver att medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet till rättslig prövning av giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenheter som omfattas av dessa instrument, med avseende på materiella eller formella regler som reglerar godkännande av projekt som ska undergå en miljökonsekvensbedömning.

96. Trots detta ska anmärkas att, såsom den belgiska regeringen och kommissionen har påpekat, ordalydelsen i dessa bestämmelser ger medlemsstaterna ett avsevärt handlingsutrymme när det gäller att uppnå de angivna syftena. Olika frågor ska avgöras enligt nationell rätt, bland annat innehållet i vissa principer, det skede i vilket det ska finnas tillgång till prövning och arten av det organ som ska genomföra prövningen.

97. Även om man läser dem tillsammans med min bedömning av fråga A, löser dessa enkla svar dock inte det bakomliggande problem som Conseil d'État har tagit upp. De detaljerade reglerna avseende Conseil d'États och Cour constitutionelles respektive behörighet har inte till fullo redovisats för domstolen (även om den belgiska regeringen har tillhandahållit viktig information). I praktiken synes dock Conseil d'État sakna behörighet att pröva rättsakter såsom dekretet av den 17 juli 2008, medan Cour constitutionnelle, som har sådan behörighet, inte nödvändigtvis är behörig att pröva huruvida rättsakten är förenlig med Århuskonventionen eller MKB-direktivet, i motsats till om den är förenlig med konstitutionella regler eller principer. Om detta är fallet, eller om en liknande situation är för handen, finns det här en lucka i behörigheten som skulle vara oförenlig med något av nämnda instrument?

98. Närmare bestämt, om en domstol som Conseil d'État inte är behörig att pröva en rättsakt såsom dekretet av den 17 juli 2008 för att bedöma om den är giltig i ljuset av Århuskonventionen eller MKB-direktivet, måste domstolen i fråga då ha behörighet att pröva rättsakten för att bedöma om den omfattas av undantaget för lagstiftning med tanke på att prövningen i båda fallen i praktiken är densamma? Och om det inte är fallet, måste

en annan domstol, till exempel Cour constitutionnelle, ha behörighet att pröva rättsaktens förenlighet med Århuskonventionen och MKB-direktivet?

99. Två principiella frågor måste här bäras i åtanke. Dels, såvida inte unionsrätten innehåller regler om behörigheten – och det är uppenbarligen inte fallet i föreliggande mål – ankommer det inte på EU-domstolen att ange vilka regler som ska gälla i medlemsstaten. Dels, för att se till att syftena med tillgång till rättslig prövning uppnås, måste det vara möjligt för åtminstone en domstol att pröva en talan mot en särskild nationell lagstiftning, på grunden att den inte omfattas av undantaget i artikel 2 i Århuskonventionen eller artikel 1.5 i MKB-direktivet.

100. I ljuset av det ovan anförda förefaller det mig som om Cour constitutionnelle, enligt belgiska regler om behörighet, har behörighet att avgöra huruvida dekretet av den 17 juli 2008 uppfyller definitionen på ”särskild nationell lagstiftning” i den mening som avses i artikel 1.5 i MKB-direktivet, såsom den tolkas av denna domstol, och om endast Cour constitutionnelle har sådan behörighet så finns ingen lucka i behörigheten och syftena med artikel 10a i MKB-direktivet (samt artikel 9 i Århuskonventionen) har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Detta förutsätter dock, under sådana förhållanden som är för handen i föreliggande mål, att den domstol som prövar ett överklagande av de bakomliggande administrativa tillstånden kan erhålla ett avgörande på denna punkt från Cour constitutionnelle. Det framgår av beslutet om hänskjutande att det är möjligt att erhålla ett preliminärt avgörande av sådan art.

101. Om Cour constitutionnelles behörighet, å andra sidan, skulle vara begränsad, exempelvis, till att avgöra förenligheten med konstitutionella principer och inte skulle vara behörig att pröva om en särskild lagstiftning omfattades av definitionen i artikel 1.5 i MKB-direktivet, skulle det vara nödvändigt för Conseil d’État att kunna pröva frågan och, i förekommande fall, lämna dekretet av den 17 juli 2008 utan avseende för att pröva den materiella eller formella giltigheten av själva förvaltningstillståndet. [41]

41 — För en jämförbar, om än inte identisk, processituation, se till exempel dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75), eller av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl. (REG 1990, s. I-2433; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435).

Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av allt som angetts ovan föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Conseil d'État på följande sätt:

A. Artikel 1.5 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG, undantar endast lagstiftning från tillämpningen av det direktivet när lagstiftningsorganet i materiellt hänseende har uppfyllt direktivets syften.

När administrativa tillstånd som har beviljats för projekt på vilka direktiv 85/337/EEG tillämpas överklagas i en nationell domstol och dessa tillstånd sedermera ratificeras genom lagstiftning ska inte bara den aktuella lagstiftningens ordalydelse prövas utan lagstiftningsförfarandet ska även prövas i materiellt hänseende – särskilt med avseende på de uppgifter som lagstiftaren förfogade över och granskningen av dem – för att avgöra huruvida dessa syften har uppnåtts. Om de inte har uppnåtts ska den nationella domstolen lämna lagstiftningen utan avseende och pröva de administrativa tillståndens giltighet som sådan.

B. Inom ramen för en sådan rättegång, kräver artikel 10a i direktiv 84/337 och artikel 9 i Århuskonventionen att domstolen i fråga, antingen själv eller genom att hänskjuta frågan till en annan domstol med relevant behörighet, kan få klarhet i huruvida lagstiftningen är undantagen från tillämpning av nämnda instrument på grunden att lagstiftningsförfarandet uppnådde de relevanta syftena.