Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 29 juli 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Esbokonventionen – Århuskonventionen – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Direktiv 92/43/EEG – Artikel 6.3 – Begreppet ’projekt’ – Bedömning av konsekvenserna för det berörda området – Artikel 6.4 – Begreppet ’tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse’ – Bevarande av vilda fåglar – Direktiv 2009/147/EG – Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – Direktiv 2011/92/EU – Artikel 1.2 a – Begreppet ’projekt’ – Artikel 2.1 – Artikel 4.1 – Miljökonsekvensbedömning – Artikel 2.4 – Undantag från bedömning – Gradvis avveckling av kärnkraft – Nationell lagstiftning i vilken det, för det första, föreskrivs att den industriella elproduktionen ska återupptas för en tid av tio år vid ett kärnkraftverk som för närvarande inte är i drift, vilket medför att det datum för stängningen av kärnkraftverket som ursprungligen hade fastställts av den nationella lagstiftaren skjuts upp i tio år, och, för det andra, att det slutdatum som ursprungligen hade föreskrivits av den nationella lagstiftaren för stängningen av och upphörandet av industriell elproduktion vid ett kärnkraftverk som är i drift skjuts upp i tio år – Någon bedömning av miljöpåverkan har inte genomförts”

I mål C-411/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 22 juni 2017, som inkom till domstolen den 7 juli 2017, i målet

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw

mot

Conseil des ministres,

Ytterligare deltagare i rättegången:

Electrabel SA,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot (referent), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, C. Toader och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby och C.G. Fernlund,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 september 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Inter-Environnement Wallonie ASBL och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, genom J. Sambon, avocat,

– Electrabel SA, genom T. Vandenput och M. Pittie, avocats, samt D. Arts och F. Tulkens, advocaten,

– Belgiens regering, genom M. Jacobs, C. Pochet och J. Van Holm, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av G. Block och K. Wauters, avocats, samt av F. Henry,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš, L. Dvořáková, samtliga i egenskap av ombud,

– Tysklands regering, inledningsvis företrädd av T. Henze och D. Klebs, därefter av D. Klebs, båda i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, inledningsvis företrädd av C. Pesendorfer, därefter av M. Oswald och G. Hesse, samtliga i egenskap av ombud,

– Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Reis Silva och L. Medeiros, samtliga i egenskap av ombud,

– Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon, J. Kraehling, G. Brown och R. Fadoju, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, C. Zadra, M. Noll-Ehlers, R. Tricot, M. Patakia, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 29 november 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, som ingicks i Esbo (Finland) den 25 februari 1991 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut av den 27 juni 1997 (nedan kallad Esbokonventionen), konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som ingicks i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym, 11 s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan kallat livsmiljödirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av

vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt direktiv 2013/17 (nedan kallat fågeldirektivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1) (nedan kallat MKB-direktivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Inter-Environnement Wallonie ASBL och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL och, å andra sidan, Conseil des ministres (Ministerrådet, Belgien). Målet rör den lag genom vilken Konungariket Belgien, för det första, har föreskrivit att den industriella elproduktionen vid ett kärnkraftverk som för närvarande inte är i drift ska återupptas för en tid av tio år och, för det andra, har skjutit upp det ursprungligen föreskrivna slutdatumet för stängningen av och upphörandet av den industriella elproduktionen vid ett kärnkraftverk som är i drift.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Esbokonventionen

3 Artikel 1 i Esbokonventionen, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”…

v) ’Föreslagen verksamhet’ varje verksamhet eller större förändring i en verksamhet som är föremål för ett beslut av en ansvarig myndighet enligt ett tillämpligt nationellt förfarande;

…

ix) ’Ansvarig myndighet’ den eller de nationella myndigheter som utsetts av en part som ansvariga för att utföra de uppgifter som denna konvention omfattar och/eller den eller de myndigheter som en part har försett med beslutsbefogenheter avseende en föreslagen verksamhet;

…”

4 I artikel 2 i Esbokonventionen föreskrivs följande:

”1. Parterna skall, antingen individuellt eller tillsammans, vidta alla lämpliga och effektiva åtgärder för att förebygga, minska och kontrollera betydande skadlig gränsöverskridande miljöpåverkan från föreslagna verksamheter.

2. Varje part skall vidta nödvändiga rättsliga, administrativa eller andra åtgärder för att genomföra bestämmelserna i denna konvention, vilket innefattar, i fråga om verksamheter som anges i bilaga I och som kan antas förorsaka betydande skadlig gränsöverskridande påverkan, införandet av ett förfarande avseende miljökonsekvensbeskrivningar som tillåter medverkan från allmänheten och upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med bilaga II.

3. Upphovsparten skall säkerställa att, i överensstämmelse med bestämmelserna i denna konvention, en miljökonsekvensbeskrivning görs innan ett beslut fattas om att godkänna eller inleda en föreslagen verksamhet som anges i bilaga I och som kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan.

…

6. Upphovsparten skall, i enlighet med bestämmelserna i denna konvention, sörja för att allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta ges en möjlighet att delta i tillämpliga förfaranden avseende miljökonsekvensbedömningar beträffande föreslagna verksamheter och skall säkerställa att den möjlighet som ges den utsatta parten allmänhet är likvärdig med den som erbjuds upphovspartens allmänhet.

7. Miljökonsekvensbedömningar som erfordras enligt denna konvention skall, som ett minimikrav, utföras när den föreslagna verksamheten är på projektnivån. Parterna skall i skälig utsträckning sträva efter att tillämpa principerna om miljökonsekvensbedömningar även på politiska riktlinjer, planer och program.

…”

5 I artikel 3.8 i Esbokonventionen föreskrivs att ”de berörda parterna … säkerställa att allmänheten i de områden hos den utsatta parten som kan antas bli påverkade skall informeras om den föreslagna verksamheten och ges möjlighet att göra kommentarer eller invändningar och att dessa kommentarer eller invändningar skall vidarebefordras till upphovspartens ansvariga myndighet, antingen direkt till denna myndighet eller, där det är lämpligt, via upphovsparten”.

6 I artikel 5 i Esbokonventionen föreskrivs följande:

”Upphovsparten skall efter färdigställandet av miljökonsekvensbeskrivningen utan onödig fördröjning inleda samråd med den utsatta parten angående, bland annat, den föreslagna verksamhetens eventuella gränsöverskridande påverkan och åtgärder för att reducera eller eliminera denna påverkan. Samråd kan avse

a) möjliga alternativ till den föreslagna verksamheten, inklusive alternativet att inte vidta någon åtgärd, och möjliga åtgärder för att minska betydande skadlig gränsöverskridande påverkan och övervaka effekterna av sådana åtgärder på upphovspartens bekostnad,

b) andra former av möjligt ömsesidigt bistånd för att reducera betydande skadlig gränsöverskridande påverkan från den planerade verksamheten, och

c) varje annan lämplig åtgärd som kan hänföras till den föreslagna verksamheten.

Parterna skall i början av sådant samråd komma överens om en rimlig tidsram för samrådsperioden. Sådant samråd kan ske genom ett gemensamt organ, om ett sådant existerar.”

7 I artikel 6.1 i Esbokonventionen anges följande:

”Parterna skall säkerställa att det i det slutliga beslutet om den föreslagna verksamheten tas vederbörlig hänsyn tas till såväl resultatet av miljökonsekvensbedömningen, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen, som till de kommentarer angående detta som erhållits i enlighet med artikel 3.8 och 4.2 samt till resultatet av samrådet enligt artikel 5.”

8 Bilaga I till Esbokonventionen har rubriken ”Förteckning över verksamheter”. Punkt 2 i bilagan avser ”kärnkraftverk och andra kärnreaktorer”.

9 I det informationsdokument om tillämpningen av [Esbokonventionen] på verksamheter som har samband med kärnkraft (ECE/MP.EIA/2011/5) som har upprättats av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa den 2 april 2011, anges ”en kraftig ökning av produktionen eller lagringen av radioaktivt avfall från en anläggning (inte endast ett kärnkraftverk), exempelvis med 25 procent” samt ”förlängningen av en anläggnings livslängd”, bland de större förändringar som är underkastade kraven i Esbokonventionen.

10 I informationsdokumentet anges följande i sammanfattningen av dess innehåll:

”Detta dokument söker beakta de olika, och i vissa fall motstående, synsätt som uttryckts beträffande tillämpningen av Esbokonventionen på verksamheter som har samband med kärnkraft, i synnerhet kärnkraftverk. Det är inte fråga om ett vägledande dokument, utan dokumentet vill snarare underlätta debatten kring nyckelfrågorna inom ramen för de rundabordssamtal om projekt som har samband kärnkraft, vilka kommer att äga rum vid det femte mötet mellan parterna i [Esbokonventionen].

Detta dokument avspeglar inte nödvändigtvis Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europas ståndpunkt eller sekretariatets ståndpunkt.”

11 I det mandat som gavs för att utarbeta rekommendationer om bästa praxis angående tillämpningen av [Esbokonventionen] på verksamheter som har samband med kärnkraft angavs att syftet med dokumentet är ”att beskriva befintliga bästa praxis i fråga om miljökonsekvensbedömningar som är tillämplig på kärnkraft”. Dessa rekommendationer godkändes av sjunde mötet mellan parterna i Minsk (Vitryssland) den 13–16 juni 2017.

12 I mandatet anges att det är genom den preliminära kontrollen som det ska avgöras huruvida kärnteknisk verksamhet samt större förändringar av sådan verksamhet omfattas av Esbokonventionens tillämpningsområde eller inte. Det preciseras att denna kontroll ”innefattar överväganden angående förlängningen, förnyelsen eller uppdatering av tillståndet (exempelvis genom att förlänga livslängden för kärnkraftverk), angående betydande ökningar av produktionen eller av produktionen/transporten/lagringen av det radioaktiva avfallet från en anläggning (inte enbart ett kärnkraftverk) samt angående avveckling”.

2. Århuskonventionen

13 Enligt artikel 2.2 i Århuskonventionen omfattar begreppet ”myndighet” ”inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av … lagstiftande myndighet”.

14 I artikel 6 i Århuskonventionen, som har rubriken ”Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter”, föreskrivs följande:

”1. Varje part

a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,

b) skall i enlighet med sin nationella rätt även tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Parten skall för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten omfattas av dessa bestämmelser,

…

4. Varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.”

15 Bilaga I till Århuskonventionen har rubriken ”Förteckning över verksamheter som avses i artikel 6.1 a”. I punkt 1 femte strecksatsen anges ”kärnkraftverk och andra kärnkraftsreaktorer, inbegripet demontering och avveckling av sådana kärnkraftverk och reaktorer”.

16 I punkt 22 i bilagan anges följande:

”Varje förändring eller utökning av verksamheter som i sig uppfyller de kriterier eller gränsvärden som anges i denna bilaga skall omfattas av artikel 6.1 a i denna konvention. Varje annan förändring eller utökning av verksamheter skall omfattas av artikel 6.1 b i denna konvention.”

17 Maastrichtrekommendationerna om sätt att främja allmänhetens deltagande i beslutsprocessen i miljöfrågor antogs av det femte mötet mellan parterna i Århuskonventionen (Maastricht (Nederländerna), 30 juni–1 juli 2014). I det avsnitt i rekommendationerna som har rubriken ”Sammanfattning” anges att dessa lämnar ”viktig vägledning om tillämpningen av artiklarna 6, 7 och 8 i [Århuskonventionen]”, trots att de ”varken är bindande eller uttömmande”.

B. Unionsrätt

1. Livsmiljödirektivet

18 Artikel 2.2 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.”

19 I artikel 3.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161)].”

20 I artikel 6 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga

nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

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

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

21 I artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv [79/409] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv [79/409] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

2. Fågeldirektivet

22 I artikel 2 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

23 I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Mot bakgrund av kravet i artikel 2 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1.

2. Skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer ska i första hand innefatta följande åtgärder:

a) Att avsätta skyddade områden.

b) Att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena.

c) Att återställa förstörda biotoper.

d) Att skapa nya biotoper.”

24 Artikel 4 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. För de arter som anges i bilaga I ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

…

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, ska medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. …

…

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

25 Det framgår av artikel 18 första stycket i fågeldirektivet att det direktivet har upphävt direktiv 79/409. I andra stycket i artikel 18 anges att hänvisningar till det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till fågeldirektivet och ska läsas enligt jämförelsetabellen i bilaga VII.

3. MKB-direktivet

26 I skälen 1, 15 och 18–20 i MKB-direktivet anges följande:

”(1) 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, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226] har ändrats flera gånger på ett väsentligt sätt. För att skapa klarhet och överskådlighet bör det direktivet kodifieras.

…

(15) Det är önskvärt att fastställa förstärkta bestämmelser om miljökonsekvensbedömning i ett gränsöverskridande sammanhang så att hänsyn kan tas till utvecklingen på internationell nivå. Europeiska gemenskapen undertecknade [Esbokonventionen] den 25 februari 1991 och ratificerade konventionen den 24 juni 1997.

…

(18) Europeiska gemenskapen undertecknade [Århuskonventionen] den 25 juni 1998 och den ratificerade konventionen den 17 februari 2005.

(19) Ett av Århuskonventionens mål är att garantera allmänhetens rätt att delta i beslut i miljöfrågor för att bidra till att skydda rätten att leva i en miljö som är tillfredsställande för människors hälsa och välbefinnande.

(20) Artikel 6 i Århuskonventionen innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslut om de särskilda verksamheter som tas upp i bilaga I till konventionen och om andra verksamheter som inte tas upp där men som kan ha betydande inverkan på miljön.”

27 Artikel 1.2 och 1.4 i direktivet har följande lydelse:

”2. I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *projekt:*

– utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

– andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

b) *exploatör*: den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt.

c) *tillstånd*: den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet.

…

4. Detta direktiv ska inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, eftersom målen med detta direktiv, däribland tillhandahållandet av information, uppnås genom lagstiftningsförfarandet.”

28 I artikel 2.1 och 2.4 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.

…

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7 får medlemsstaterna i undantagsfall besluta att ett visst projekt helt eller delvis ska undantas från föreskrifterna i detta direktiv.

Medlemsstaterna ska i så fall

a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,

b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten,

c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Kommissionen ska genast vidarebefordra de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater.

Kommissionen ska årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna punkt.”

29 I artikel 4.1 och 4.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.”

30 I artikel 5.3 i MKB-direktivet föreskrivs att de uppgifter som exploatören ska tillhandahålla avseende projekt som enligt artikel 4 ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning åtminstone ska omfatta: en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning; en beskrivning av planerade åtgärder för att förhindra, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar; de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra; en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna samt en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna.

31 I artikel 7.1 första stycket i direktivet anges följande:

”När en medlemsstat uppmärksammar att ett projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat eller om en medlemsstat som kan komma att utsättas i betydande grad begär det, ska den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att utföras till den utsatta medlemsstaten så snart som möjligt och senast när den informerar den egna allmänheten översända bland annat

a) en beskrivning av projektet, tillsammans med alla tillgängliga uppgifter om dess möjliga gränsöverskridande konsekvenser,

b) uppgifter om vilket slags beslut som kan komma att fattas.”

32 Bilaga I till direktivet har rubriken ”Projekt som avses i artikel 4.1”. I punkt 2 b i denna bilaga anges ”kärnkraftverk och andra kärnreaktorer, inklusive nedmontering eller avveckling av sådana kraftverk eller reaktorer”.

33 Enligt punkt 24 i bilaga I omfattar denna bilaga ”[ä]ndringar eller utvidgningar av projekt som tas upp i denna bilaga, om sådana ändringar eller utvidgningar i sig själva uppfyller de eventuella tröskelvärden som anges i denna bilaga”.

34 I bilaga II till MKB-direktivet anges i punkt 13 a att ”[a]lla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller denna bilaga, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön (ändringar eller utvidgningar som inte ingår i bilaga I)” omfattas av nämnda bilaga.

C. Belgisk rätt

1. Lagen av den 31 januari 2003

35 I lagen av den 31 januari 2003 om gradvis avveckling av kärnkraft för industriell elproduktion (*Moniteur belge* av den 28 februari 2003, s. 9879, nedan kallad lagen av den 31 januari 2003) fastställs en tidsplan för en gradvis avveckling av den industriella elproduktionen genom klyvning av kärnbränsle i kärnkraftverk.

36 Artikel 2 i denna lag har följande lydelse:

”I denna lag används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1° Datum för industriell idrifttagande: datumet för ingående av det formella avtal mellan elproducenten, byggentreprenören och projekteringsbyrån genom vilket projekteringsfasen är slutförd och produktionsfasen inleds. För befintliga kärnkraftverk är det fråga om följande datum:

– Doel 1: 15 februari 1975

– Doel 2: 1 december 1975

– Doel 3: 1 oktober 1982

– Doel 4: 1 juli 1985

– Tihange 1: 1 oktober 1975

– Tihange 2: 1 februari 1983

– Tihange 3: 1 september 1985

…”

37 Artikel 4 i den lagen föreskrev i sin ursprungliga lydelse följande:

”1. Kärnkraftverk avsedda för industriell elproduktion med utgångspunkt i fission av kärnbränsle ska stängas 40 år efter det att de tagits i industriellt bruk och får inte producera el efter den tidpunkten.

2. Samtliga individuella tillstånd för drift och industriell elproduktion med utgångspunkt i fission av kärnbränsle som konungen har meddelat för obegränsad tid upphör 40 år efter det datum den aktuella produktionsanläggningen har tagits i industriellt bruk.”

38 I artikel 9 i samma lag anges följande:

”Om det föreligger fara för elförsörjningen får konungen genom kunglig kungörelse som antagits av Ministerrådet, efter yttrande av regleringskommissionen för elektricitet och gas, vidta nödvändiga åtgärder, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 3–7 i denna lag, utom i fall av force majeure. Yttrandet ska bland annat avse prisutvecklingens inverkan på försörjningstryggheten.”

2. Lagen av den 28 juni 2015

39 Lagen av den 28 juni 2015 om ändring av lagen av den 31 januari 2003 om gradvis avveckling av kärnkraft för industriell elproduktion, i syfte att trygga energiförsörjningen (*Moniteur belge* av den 6 juli 2015, s. 44423, nedan kallad lagen av den 28 juni 2015) trädde i kraft den 6 juli 2015.

40 I motiveringen till lagen av den 28 juni 2015 anges bland annat att flera vetenskapliga utredningar har visat på potentiella problem med försörjningstryggheten och den belgiska regeringen har därför – med beaktande av den osäkerhet som råder kring en nystart av kärnkraftverken Doel 3 och Tihange 2, av tillkännagivandet om stängning av värmekraftanläggningar under år 2015 och av att det på kort sikt inte är möjligt att integrera utländsk kapacitet i det belgiska nätet – den 18 december 2014 beslutat att förlänga driften av kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 i tio år. Driften av dessa reaktorer får inte förlängas längre än till år 2025. Den belgiska regeringen anger att förlängningen kommer att genomföras med iakttagande av föreskrifterna om säkerhetsutvärderingar vart tionde år, vilka särskilt innefattar åtgärderna i den plan för långtidsdrift av kärnkraftverken som utarbetats av Electrabel SA. I den planen (*Long Term Operation*-planen, nedan kallad LTO-planen) anges utförligt de åtgärder som ska vidtas i anledning av förlängningen av den industriella elproduktionen vid dessa båda kärnkraftverk, anpassningen av åtgärdsplanen för säkerhetsstresstest och de nödvändiga godkännandena från Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) (Federala kärnkraftsinspektionen).

41 I artikel 4.1 i lagen av den 31 januari 2003, i dess lydelse enligt lagen av den 28 juni 2015, föreskrivs numera följande:

”Kärnkraftverket Doel 1 får producera el på nytt från och med ikraftträdandet av [lagen av den 28 juni 2015]. Doel 1 ska stängas och får inte producera el från och med den 15 februari 2025. Övriga kärnkraftverk avsedda för industriell elproduktion genom klyvning av kärnbränsle ska stängas följande dagar och får inte producera el efter den tidpunkten:

…

– Doel 2: 1 december 2025.”

42 Genom lagen av den 28 juni 2015 har det införts en punkt 3 i artikel 4 i lagen av den 31 januari 2003. Den punkten har följande lydelse:

”Konungen flyttar genom kungörelse i Ministerrådet fram det datum som avses i punkt 1 avseende kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 till den 31 mars 2016 om det avtal som avses i artikel 4/2.3 inte har ingåtts senast den 30 november 2015.”

43 Genom lagen av den 28 juni 2015 har det införts en artikel 4/2 i lagen av den 31 januari 2003. Den artikeln har följande lydelse:

”1. Ägaren till kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 ska till federala staten betala en årlig avgift som vederlag för förlängningen av tillståndet till industriell elproduktion genom klyvning av kärnbränsle. För Doel 1 ska avgiften betalas till och med den 15 februari 2025 och för Doel 2 ska avgiften betalas till och med den 1 december 2025.

…

3. Den federala staten ska ingå avtal med ägaren till kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2, bland annat för att

1° precisera hur den avgift som anges i punkt 1 ska beräknas,

2° fastställa ersättning till respektive part vid brott mot förpliktelserna enligt avtalet.”

II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

44 Konungariket Belgien har sju kärnkraftsreaktorer. Fyra är belägna i Doel i Flandern (Doel 1, Doel 2, Doel 3 och Doel 4). Tre är belägna i Tihange i Vallonien (Tihange 1, Tihange 2 och Tihange 3). I förevarande mål betecknas respektive reaktor som ett separat kärnkraftverk.

45 Kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 är i drift sedan den 15 februari 1975 respektive den 1 december 1975. De är föremål för ett gemensamt tillstånd som beviljats genom kunglig kungörelse år 1974. Tillståndet är inte tidsbegränsat.

46 I lagen av den 31 januari 2003, i dess ursprungliga lydelse, förbjöds byggandet och idrifttagandet av nya kärnkraftverk i Belgien samt fastställdes en tidsplan för gradvis avveckling av kärnkraften genom att bestämma ett datum då den industriella elproduktionen vid samtliga kärnkraftverk som är i drift skulle upphöra. För detta ändamål föreskrevs i lagen att de individuella drifttillstånden och tillstånden att bedriva industriell elproduktion skulle upphöra 40 år efter det aktuella kärnkraftverkets idrifttagande. Konungen gavs möjlighet att ändra denna tidsplan vid hot mot landets försörjningstrygghet.

47 Genom lagen av den 18 december 2013 om ändring av lagen av den 31 januari 2003 sköts emellertid slutdatumet för den industriella elproduktionen vid kärnkraftverket Tihange 1, vilket hade tagits i drift den 1 oktober 1975, upp i tio år. I den lagen föreskrevs att det endast var tillståndet att bedriva industriell elproduktion som upphörde vid stängningsdatumet enligt tidsplanen för gradvis avveckling av kärnkraften och att drifttillståndet fortsatte att gälla till dess att det hade ”anpassats”. Den lagen tog även bort möjligheten för konungen att ändra den tidsplan för avveckling av kärnkraften som hade fastställts i lagen av den 31 januari 2003.

48 Den 18 december 2014 beslutade den belgiska regeringen att även elproduktionen vid kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 skulle förlängas i tio år.

49 Den 13 februari 2015 anmälde Electrabel, som äger och driver dessa båda kärnkraftverk, att Doel 1 skulle stängas och att den industriella elproduktionen vid det kärnkraftverket skulle upphöra vid midnatt den 15 februari 2015 i enlighet med den tidsplan som hade fastställts i lagen av den 31 januari 2003. Det angavs att anmälan blev ogiltig om och när en lag om tioårig förlängning av driften av detta kärnkraftverk skulle träda i kraft, under förutsättning att Electrabel godkände villkoren härför.

50 Genom lagen av den 28 juni 2015 skedde en ny ändring av den tidsplan för avveckling av kärnkraften som hade fastställts av den nationella lagstiftaren. Slutdatumet för upphörandet av industriell elproduktion vid kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 sköts upp i tio år. I lagen föreskrevs även att kärnkraftverket Doel 1 på nytt kunde producera el.

51 Enligt denna lag ska dessa båda kärnkraftverk stänga och upphöra med industriell elproduktion den 15 februari 2025 för Doel 1 och den 1 december 2025 för Doel 2.

52 Det framgår av beslutet om hänskjutande att parlamentsledamöterna har genomfört flera utfrågningar i samband med antagandet av den aktuella lagen. Bland annat utfrågades direktören för den nationella myndigheten för radioaktivt avfall och upparbetat klyvbart material. Direktören uppgav att en förlängning på tio år av den industriella elproduktionen vid dessa båda kärnkraftverk skulle kunna ge upphov till 350 m^3 avfall.

53 AFCN fastställde i september 2015 sitt beslut från augusti 2015 om att inte låta Electabels planerade ändringar enligt LTO-planen vara föremål för en miljökonsekvensbedömning.

54 Talan väcktes mot detta beslut vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien).

55 I kunglig kungörelse av den 27 september 2015 fastställdes driftsvillkoren för kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2. I kungörelsen föreskrivs att Electrabel måste påbörja genomförandet av LTO-planen senast i slutet av år 2019. Talan väcktes mot den kungliga kungörelsen vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen).

56 Electrabel och belgiska staten undertecknade den 30 november 2015 ett avtal om genomförandet av en så kallad ”föryngringsplan” med investeringar om cirka 700 miljoner euro för att förlänga driften av Doel 1 och Doel 2 till och med det slutdatum som föreskrivs i lagen av den 28 juni 2015 (nedan kallat avtalet av den 30 november 2015).

57 Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen är belgiska miljöskyddsorganisationer. De har väckt talan om ogiltigförklaring av lagen av den 28 juni 2015 vid Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien). De har huvudsakligen gjort gällande att lagen antagits utan att kraven på en föregående bedömning enligt Esbokonventionen, Århuskonventionen, MKB-direktivet, livsmiljödirektivet och fågeldirektivet iakttagits.

58 Mot denna bakgrund beslutade Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Ska artiklarna 2.1–2.3, 2.6, 2.7, 3.8, 5 och 6.1 samt punkt 2 i bilaga I till [Esbokonventionen] tolkas i enlighet med preciseringarna i informationsdokumentet om tillämpningen av [Esbokonventionen] på verksamhet i samband med kärnkraft och rekommendationerna angående bästa praxis för tillämpningen av [Esbokonventionen] på kärnkraftsverksamhet?

2. Kan artikel 1 ix i [Esbokonventionen] om definitionen av ’ansvarig myndighet’ tolkas så, att den innebär att sådana lagstiftningsakter som [lagen av den 28 juni 2015] inte omfattas av tillämpningsområdet för den konventionen, med hänsyn till bland annat de olika undersökningar och utfrågningar som gjorts i samband med att den lagen antogs?

3. a) Ska artiklarna 2–6 i [Esbokonventionen] tolkas så, att de är tillämpliga innan en sådan lagstiftningsakt antas som [lagen av den 28 juni 2015] i vilken artikel 2 innebär att dagen för stängning och för att upphöra med industriell produktion av elektricitet i kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 senareläggs?
   b) Beror svaret på fråga 3 a på om frågan avser kärnkraftverket Doel 1 eller Doel 2, med hänsyn till att det för det förstnämnda kärnkraftverket är nödvändigt att vidta myndighetsåtgärder för att genomföra den ovannämnda lagen av den 28 juni 2015?
   c) Kan landets elförsörjning utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som medför att det är möjligt att inte tillämpa artiklarna 2–6 i [Esbokonventionen] eller att skjuta upp tillämpningen?

4. Ska artikel 2.2 i [Århuskonventionen] tolkas så, att konventionen inte är tillämplig på sådana lagstiftningsakter som [lagen av den 28 juni 2015], med beaktande av de olika undersökningar och utfrågningar som genomförts i samband med antagandet av denna lag?

5. a) Ska, med hänsyn till bland annat Maastrichtrekommendationerna om sätten att främja allmänhetens deltagande i beslutsprocessen i miljöfrågor, beträffande beslutsprocesser i flera skeden, artiklarna 2 och 6 i [Århuskonventionen], jämförda med bilaga I.1 i samma konvention, tolkas så, att de ska tillämpas innan en sådan lagstiftningsakt antas som [lagen av den 28 juni 2015] i vilken artikel 2 innebär att dagen för stängning och för att upphöra med industriell produktion av elektricitet i kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 senareläggs?

b) Beror svaret på fråga 5 a på om frågan avser kärnkraftverket Doel 1 eller Doel 2, med hänsyn till att det för det förstnämnda kärnkraftverket är nödvändigt att vidta myndighetsåtgärder för att genomföra den ovannämnda lagen av den 28 juni 2015?
c) Kan landets elförsörjning utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som medför att det är möjligt att inte tillämpa artiklarna 2 och 6 i Århuskonventionen eller att skjuta upp tillämpningen?

6. a) Ska artikel 1.2 i [MKB-direktivet], jämförd med punkt 13 a i bilaga II till samma direktiv, i förekommande fall mot bakgrund av Esbo- och Århuskonventionerna, tolkas så, att de är tillämpliga på senareläggningen av dagen för stängning och för att upphöra med industriell produktion av elektricitet i ett kärnkraftverk, vilket, såsom i förevarande fall, medför betydande investeringar och säkerhetsuppgraderingar för kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2?
b) Om fråga 6 a besvaras jakande, ska artiklarna 2–8 och 11 i och bilagorna I, II och III till [MKB-direktivet] tolkas så, att de är tillämpliga innan en sådan lagstiftningsakt antas som [lagen av den 28 juni 2015], i vilken artikel 2 innebär att dagen för stängning och för att upphöra med industriell produktion av elektricitet i kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 senareläggs?
c) Beror svaret på frågorna 6 a och b på om de avser kärnkraftverket Doel 1 eller Doel 2, med hänsyn till att det för det förstnämnda kärnkraftverket är nödvändigt att vidta myndighetsåtgärder för att genomföra den ovannämnda lagen av den 28 juni 2015?
d) Om fråga 6 a besvaras jakande, ska artikel 2.4 i [MKB-direktivet] tolkas så, att senareläggningen av stängningen av ett kärnkraftverk får undantas från tillämpningen av artiklarna 2–8 och 11 i MKB-direktivet på grund av tvingande skäl av allmänintresse i samband med nödvändigheten att säkerställa elförsörjningen i landet?

7. Ska begreppet ’särskild lagstiftning’, i den mening som avses i artikel 1.4 i MKB-direktivet, tolkas så, att det innebär att en sådan lagstiftningsakt som [lagen av den 28 juni 2015] inte omfattas av tillämpningsområdet för det direktivet, med hänsyn till bland annat de olika undersökningar och utfrågningar som gjorts i samband med att den lagen antogs och som kan nå de syften som eftersträvas med det ovannämnda direktivet?

8. a) Ska artikel 6 i [livsmiljödirektivet], jämförd med artiklarna 3 och 4 i [fågeldirektivet], i förekommande fall mot bakgrund av MKB-direktivet samt Esbo- och Århuskonventionerna, tolkas så, att den är tillämplig på senareläggningen av dagen för stängning och för att upphöra med industriell produktion av elektricitet i ett kärnkraftverk, vilket, såsom i förevarande fall, medför betydande investeringar och säkerhetsuppgraderingar för kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2?
b) Om fråga 8 a besvaras jakande, ska artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] tolkas så, att den ska tillämpas innan en sådan lagstiftningsakt antas som [lagen av den 28 juni 2015], i vilken artikel 2 innebär att dagen för avaktivering och för att upphöra med industriell produktion av elektricitet i kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 senareläggs?
c) Beror svaret på frågorna 8 a och b på om de avser kärnkraftverket Doel 1 eller Doel 2, med hänsyn till att det för det förstnämnda kärnkraftverket är nödvändigt att vidta myndighetsåtgärder för att genomföra den ovannämnda lagen av den 28 juni 2015?
d) Om fråga 8 a besvaras jakande, ska artikel 6.4 i [livsmiljödirektivet] tolkas så, att skäl avseende landets elförsörjning kan anses utgöra tvingande skäl av allmänintresse, bland annat med beaktande av de olika utredningar och utfrågningar som gjorts i samband med att den ovannämnda lagen av den 28 juni 2015 antogs och som kan antas uppnå de syften som eftersträvas med det ovannämnda direktivet?

9) Om den nationella domstolen på grundval av svaren på ovanstående tolkningsfrågor kommer till slutsatsen att någon av de skyldigheter som följer av de ovannämnda konventionerna eller direktiven åsidosätts genom [lagen av den 28 juni 2015], och att landets elförsörjning inte kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som medför att det är möjligt att avvika från de

skyldigheterna, kan verkningarna av lagen av den 28 juni 2015 kvarstå, för att därigenom förhindra rättsosäkerhet och göra det möjligt att uppfylla skyldigheterna enligt de ovannämnda konventionerna eller direktiven att bedöma miljökonsekvenserna och att ge allmänheten möjlighet att delta?”

III. Prövning av tolkningsfrågorna

A. Frågorna 6 och 7 angående MKB-direktivet

1. Fråga 6 a–c

59 EU-domstolen anser att fråga 6 a–c ska prövas först. Med dessa frågor söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 1.2 a första strecksatsen och artikel 2.1 i MKB-direktivet ska tolkas så, att en nystart av den industriella elproduktionen vid ett kärnkraftverk som inte är i drift för en tid av tio år, vilket får till följd att det av den nationella lagstiftaren ursprungligen fastställda stängnings- och avvecklingsdatumet för verket skjuts upp i tio år, samt uppskjutandet i tio år av det av den nationella lagstiftaren ursprungligen föreskrivna slutdatumet för stängningen och upphörandet av industriell elproduktion vid ett kärnkraftverk som är i drift, vilka innebär att de berörda kärnkraftverken måste genomgå moderniseringsarbeten, utgör ett projekt i den mening som avses i det direktivet. Den hänskjutande domstolen frågar sig också huruvida moderniseringsarbetena måste vara föremål för en miljökonsekvensbedömning innan den nationella lagstiftaren beslutar om åtgärderna i form av nystart och uppskjutandet av slutdatumet. Den hänskjutande domstolen söker vidare klarhet i vilken betydelse den omständigheten har att de angripna åtgärderna, beträffande det ena av de båda kärnkraftverken, kräver antagandet av ytterliga rättsakter, såsom meddelande av ett nytt tillstånd för industriell elproduktion.

60 Enligt skäl 1 i MKB-direktivet, kodifierar det direktivet direktiv 85/337. Den tolkning som domstolen har gjort av bestämmelserna i direktiv 85/337 gäller därför för MKB-direktivet när bestämmelserna i de båda direktiven är identiska.

a) Begreppet projekt i den mening som avses i MKB-direktivet

61 Enligt definition av begreppet projekt i artikel 1.2 a i MKB-direktivet avser detta begrepp utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten (första strecksatsen) samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning (andra strecksatsen).

62 Det framgår av domstolens praxis att ordet ”projekt” med avseende på lydelsen i artikel 1.2 a första strecksatsen i MKB-direktivet avser arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2012, Pro-Braine m.fl., C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

63 Den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen är huruvida de åtgärder som är aktuella i det nationella målet omfattas av denna kvalificering, när de för genomförandet kräver stora investeringar och betydande moderniseringsarbeten av de båda berörda kärnkraftverken.

64 Det framgår nämligen av handlingarna i målet att de åtgärder som är aktuella i det nationella målet innebär att omfattande arbeten måste göras på kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 i syfte att modernisera dem och säkerställa att de uppfyller gällande säkerhetsnormer. Detta bekräftas av den finansieringsram på 700 miljoner euro som avsatts för detta ändamål.

65 Enligt beslutet om hänskjutande stipuleras det i avtalet av den 30 november 2015 att en investeringsplan, benämnd ”föryngringsplan” ska genomföras. Arbetena beskrivs som nödvändiga för att de båda kärnkraftverkens drifttid ska kunna förlängas och inbegriper bland annat de investeringar som godkänts av AFCN inom ramen för LTO-planen avseende byte av vissa åldrande installationer och moderniseringen av andra installationer samt ändringar till följd av den fjärde periodiska säkerhetsinspektionen och de säkerhetsstresstest som genomförts efter olyckan i Fukushima (Japan).

66 Det framgår i synnerhet av handlingarna i målet att dessa arbeten bland annat skulle avse moderniseringen av kupolerna i Doel 1 och Doel 2, nybyggnationen av bassängerna för använt kärnbränsle, installationen av ett nytt pumphus och anpassning av grunden för bättre skydd mot översvämningar. Dessa arbeten innebär inte enbart förbättringar av befintliga strukturer, utan även uppförandet av tre nya byggnader. Två av dessa byggnader skulle hysa ventilationssystemet och den tredje byggnaden skulle hysa ett brandsäkerhetssystem. Sådana arbeten är ägnade att påverka de fysiska förhållandena på platsen, i den mening som avses i domstolens praxis.

67 Det är visserligen riktigt att dessa arbeten inte omnämns i lagen av den 28 juni 2015, utan i avtalet av den 30 november 2015. De är emellertid nära förbundna med de åtgärder som antagits av den belgiska lagstiftaren.

68 Dessa åtgärder hade nämligen, med hänsyn till deras omfattning och den förlängning av den industriella energiproduktionen som de föreskriver, inte kunnat godkännas utan att den belgiska lagstiftaren dessförinnan haft kännedom om beskaffenheten, de tekniska och ekonomiska möjligheterna att genomföra de moderniseringsarbeten som åtgärderna kräver samt nödvändiga investeringar. I motiveringen och i förarbetena till lagen av den 28 juni 2015 nämns dessutom uttryckligen moderniseringsarbeten och investeringar.

69 Domstolen konstaterar även att det materiella sambandet mellan de angripna åtgärderna och de investeringar som nämns i föregående punkt bekräftas av det faktum att det, genom lagen av den 28 juni 2015, införts en punkt 3 i artikel 4 i lagen av den 31 januari 2003. I denna nya punkt 3 föreskrivs det att konungen flyttar fram stängningsdatumet för Doel 1 och Doel 2 till den 31 mars 2016 om det inte ingås något avtal mellan ägaren av dessa kärnkraftverk och belgiska staten senast den 30 november 2015.

70 Det framgår för övrigt av handlingarna i målet att verksamhetsutövaren för dessa kärnkraftverk rättsligt förbundit sig att genomföra samtliga arbeten senast i slutet av år 2019.

71 Med beaktande av dessa omständigheter, kan sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet inte på ett konstlat sätt avskiljas från de arbeten som är oupplösligt förbundna med dem i syfte att bedöma huruvida det i förevarande fall föreligger ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a första strecksatsen i MKB-direktivet. Domstolen konstaterar således att sådana åtgärder och de moderniseringsarbeten som är oupplösligt förbundna därmed – med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – tillsammans utgör en del av samma projekt, i den mening som avses i den bestämmelsen.

72 Den omständigheten att åtgärderna, beträffande den ena av de båda kärnkraftverken, kräver antagandet av ytterliga rättsakter, såsom meddelande av ett nytt tillstånd för industriell elproduktion påverkar inte denna bedömning.

b) Huruvida det är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning

73 Domstolen erinrar inledningsvis om att projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet, enligt artikel 2.1 i direktivet måste vara föremål för en miljökonsekvensbedömning innan de godkänns, när de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering.

74 Enligt artikel 2.1 i MKB-direktivet krävs det inte att varje projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för bedömning enligt detta direktiv, utan detta krav gäller endast de projekt som anges i artikel 4 i detta direktiv, vilken hänvisar till de projekt som anges i bilagorna I och II till direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 25).

75 Det framgår av en jämförelse mellan artikel 2.1 och 4.1 i MKB-direktivet att de projekt som anges i bilaga I till detta direktiv till sin art innebär en risk för betydande miljöpåverkan och måste därför ovillkorligen vara föremål för en miljökonsekvensbedömning (se, för ett liknande resonemang angående skyldigheten att genomföra en bedömning, dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 74, dom av den 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 20).

1) Tillämpningen av bilagorna I och II i MKB-direktivet

76 I punkt 2 b i bilaga I till MKB-direktivet anges bland de projekt som enligt artikel 4.1 i direktivet ska vara föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet kärnkraftverk och andra kärnreaktorer, inklusive nedmontering eller avveckling av sådana kraftverk eller reaktorer.

77 Det ska således bedömas huruvida sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, tillsammans med de arbeten som är oupplösligt förbundna med dem, kan omfattas av punkt 24 i bilaga I till MKB-direktivet, vilken avser ”ändringar eller utvidgningar av projekt som tas upp i denna bilaga, om sådana ändringar eller utvidgningar i sig själva uppfyller de eventuella tröskelvärden som anges i denna bilaga”, eller av punkt 13 a i bilaga II till samma direktiv, vilken avser ”alla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller denna bilaga, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön (ändringar eller utvidgningar som inte ingår i bilaga I)”.

78 Beträffande punkt 24 i bilaga I till MKB-direktivet, framgår det av punktens lydelse och systematik att den avser de ändringar eller de utvidgningar av ett projekt som till sin art eller omfattning innebär liknande risker i fråga om miljöpåverkan som projektet i sig.

79 De åtgärder som är aktuella i det nationella målet medför att kärnkraftverkens tillstånd till industriell elproduktion ges en betydande förlängning på tio år, när dessa tillstånd tidigare hade varit begränsade till 40 år genom lagen av den 31 januari 2003. Åtgärderna ska därför, tillsammans med de omfattande renoveringsarbeten som krävs till följd av att kärnkraftverken är nedslitna och för att de ska uppfylla säkerhetsnormerna, anses vara av jämförbar omfattning i fråga om risken för miljöpåverkan, som risken när kärnkraftverken ursprungligen sattes i drift.

80 Åtgärderna och arbetena omfattas således av punkt 24 i bilaga I till MKB-direktivet. Ett sådant projekt innebär till sin art en risk för betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet, och måste enligt artikel 4.1 i direktivet ovillkorligen vara föremål för en miljökonsekvensbedömning.

81 Kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2 är dessutom belägna nära Konungariket Belgiens gräns mot Konungariket Nederländerna och det kan därför inte bestridas att ett sådant projekt även är ägnat att medföra betydande inverkan på miljön i den sistnämnda medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 7.1 i samma direktiv.

2) Den tidpunkt vid vilken miljökonsekvensbedömningen ska göras

82 I artikel 2.1 i MKB-direktivet anges att den miljökonsekvensbedömning som föreskrivs i den bestämmelsen ska genomföras innan ”tillstånd ges” till projektet.

83 Domstolen har redan slagit fast att den omständigheten att bedömningen sker på ett tidigt stadium i beslutsprocessen motiveras av att det är nödvändigt att inverkan på miljön beaktas av den behöriga myndigheten på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser, detta för att förhindra uppkomsten av föroreningar och olägenheter vid källan i stället för att senare försöka motverka effekterna av dem (dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

84 I artikel 1.2 c i MKB-direktivet definieras tillstånd som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med stöd av tillämplig nationell lagstiftning avgöra om detta är fallet.

85 När det i nationell rätt föreskrivs att tillståndsprocessen ska ske i flera steg ska bedömningen av miljöpåverkan i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets samtliga effekter på miljön (dom av den 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52, dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26).

86 När ett av dessa steg är ett huvudbeslut och det andra steget är ett genomförandebeslut som inte får överskrida de ramar som bestämts i det förstnämnda beslutet, ska den inverkan som projektet kan få på miljön följaktligen identifieras och bedömas under handläggningen av huvudbeslutet. Endast om dessa effekter kan identifieras först under handläggningen av genomförandebeslutet ska bedömningen göras under handläggningen av det beslutet (dom av den 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52, dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26).

87 Även om det i förevarande fall ankommer på den hänskjutande domstolen att, på grundval av tillämplig nationell lagstiftning, fastställa huruvida lagen av den 28 juni 2015 utgör ett tillstånd, i den mening som avses i artikel 1.2 c i MKB-direktivet, kan det redan nu konstateras att det i denna lag utan villkor och på ett precist sätt föreskrivs dels att den industriella elproduktionen vid kärnkraftverk som inte är i drift ska återupptas, vilket medför att det datum som ursprungligen fastställts av den nationella lagstiftaren för upphörandet av den industriella elproduktionen och dess stängning skjuts upp i tio år, dels att det av den nationella lagstiftaren ursprungligen föreskrivna slutdatumet för upphörandet av industriell elproduktion vid ett kärnkraftverk som är i drift ska skjutas upp i tio år.

88 Av detta följer att åtgärderna – när de väl antagits av den nationella lagstiftaren – definierar projektets väsentliga kännetecken och därför i princip inte kan bli föremål för diskussion eller ifrågasättande, även om det för genomförandet av dem krävs att ytterligare rättsakter antas inom ramen för ett komplext och reglerat förfarande, vilket bland annat syftar till att säkerställa att de skydds- och säkerhetsnormer som gäller för industriell elproduktion vid kärnkraftverk är uppfyllda, och även om åtgärderna, såsom framgår av motiveringen till lagen av den 28 juni 2015, måste erhålla förhandsgodkännande från AFCN.

89 Den omständigheten att genomförandet av projektet kräver att det för ett av de berörda kärnkraftverken meddelas ett nytt tillstånd för industriell elproduktion motiverar inte att en miljökonsekvensbedömning genomförs först efter antagandet av denna lag. Domstolen påpekar att enligt de uppgifter som angetts i beslutet om hänskjutande hade Belgiens parlament före antagandet av lagen kännedom om den ytterligare mängd radioaktivt avfall som åtgärderna i det nationella målet skulle kunna generera, nämligen 350 m^3.

90 Såsom domstolen dessutom konstaterat i punkterna 63–71 i förevarande dom, utgör åtgärderna i det nationella målet, tillsammans med de moderniseringsarbeten som är oupplösligt förbundna med dem, ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a första strecksatsen i MKB-direktivet.

91 I detta sammanhang förefaller det vid första påseende som om lagen av den 28 juni 2015 ska anses utgöra ett tillstånd, i den mening som avses i artikel 1.2 c i MKB-direktivet, eller att nämnda lag i vart fall utgör det första steget, avseende det aktuella projektets väsentliga kännetecken, i förfarandet för meddelandet av tillstånd för projektet.

92 Miljökonsekvensbedömningen skulle även avse de arbeten som är oupplösligt förbundna med åtgärderna i det nationella målet om både arbetena och deras potentiella inverkan på miljön hade kunnat identifieras med tillräcklig precision i detta skede av tillståndsförfarandet. Det framgår i denna punkt av beslutet om hänskjutande att, såsom domstolen redan har påpekat i punkt 68 i förevarande dom, Belgiens parlament före antagandet av lagen även kände till både beskaffenheten av de arbeten som var nödvändiga till följd av åtgärderna i lagen av den 28 juni 2015 och kostnaden för dessa åtgärder.

93 Eftersom det projekt som är aktuellt i det nationella målet är ägnat att ha en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat, konstaterar domstolen dessutom att projektet ska genomgå ett förfarande för gränsöverskridande bedömning i enlighet med artikel 7 i MKB-direktivet.

94 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 6 a–c besvaras enligt följande. Artikel 1.2 a första strecksatsen, artikel 2.1 och artikel 4.1 i MKB-direktivet ska tolkas så, att åtgärder i form av en nystart för en tid av nästan tio år av den industriella elproduktionen vid ett kärnkraftverk som inte är i drift, vilket får till följd att det av den nationella lagstiftaren ursprungligen fastställda stängnings- och avvecklingsdatumet för verket skjuts upp i tio år, samt i form av uppskjutandet i tio år av det av den nationella lagstiftaren ursprungligen föreskrivna slutdatumet för stängningen och upphörandet av industriell elproduktion vid ett kärnkraftverk som är i drift, vilka innebär att de berörda kärnkraftverken måste genomgå moderniseringsarbeten som är ägnade att påverka de fysiska förhållandena på platsen, utgör ett projekt i den mening som avses i det direktivet, vilket – med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – i princip ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning innan dessa åtgärder antas. Den omständigheten att genomförandet av åtgärderna, beträffande det ena av de båda kärnkraftverken, kräver antagandet av ytterliga rättsakter, såsom meddelandet av ett nytt tillstånd för industriell elproduktion är inte avgörande i detta avseende. De arbeten som är oupplösligt förbundna med åtgärderna ska även vara föremål för en miljökonsekvensbedömning före deras antagande, om arbetenas beskaffenhet och deras potentiella inverkan på miljön kan identifieras med tillräcklig precision i detta skede, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

2. Fråga 6 d

95 Den hänskjutande domstolen söker med fråga 6 d klarhet i huruvida artikel 2.4 i MKB-direktivet ska tolkas så, att ett sådant projekt som det som är aktuellt i det nationella målet får undantas från en miljökonsekvensbedömning med hänvisning till skäl hänförliga till den berörda medlemsstatens tryggande av sin elförsörjning.

96 Enligt artikel 2.4 första stycket i MKB-direktivet får medlemsstaterna, i undantagsfall, undanta hela eller delar av ett projekt från de bestämmelser som fastställs i direktivet. Denna bestämmelse påverkar emellertid inte skyldigheterna enligt artikel 7 i samma direktiv för en medlemsstat inom vars territorium det planeras ett genomförande av ett projekt som kan ha betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat.

97 Även om det inte kan uteslutas att en medlemsstats behov av att trygga sin elförsörjning kan betecknas som ett undantagsfall, i den mening som avses i artikel 2.4 första stycket i MKB-direktivet, vilket kan motivera att ett projekt undantas från en miljökonsekvensbedömning, erinrar domstolen om att artikel 2.4 a–c i samma direktiv ålägger de medlemsstater som avser att använda sig av detta undantag särskilda skyldigheter.

98 De berörda medlemsstaterna är nämligen i ett sådant fall skyldiga att undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig, att se till att uppgifter som erhållits genom en sådan form av bedömning görs tillgängliga för den berörda allmänheten, att, innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

99 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 150 i sitt förslag till avgörande, utgör dessa skyldigheter inte formaliteter, utan villkor som avser att så långt det är möjligt säkerställa att ändamålen med MKB-direktivet tillgodoses.

100 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida Konungariket Belgien har iakttagit dessa skyldigheter, men EU-domstolen kan redan nu konstatera att kommissionen i sitt yttrande har uppgett att den inte informerats av medlemsstaten om tillämpningen av undantaget.

101 Artikel 2.4 i MKB-direktivet gör det inte för övrigt endast möjligt att undanta ett projekt från miljökonsekvensbedömning om den berörda medlemsstaten förmår visa att den risk för tryggandet av elförsörjningen som den åberopat är sannolik och att projektet är så brådskande att det kan motivera att någon miljökonsekvensbedömning inte görs. Såsom domstolen erinrat om i punkt 96 ovan påverkar undantaget inte tillämpningen av artikel 7 i samma direktiv om bedömningen av projekt med gränsöverskridande miljöpåverkan.

102 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 6 d besvaras enligt följande. Artikel 2.4 i MKB-direktivet ska tolkas så, att den endast tillåter en medlemsstat att – i syfte att trygga sin elförsörjning – undanta ett sådant projekt som det som är aktuellt i det nationella målet från miljökonsekvensbedömning om medlemsstaten visar att det föreligger en rimligt sannolik risk för tryggandet av elförsörjningen och projektet är så brådskande att det kan motivera att någon miljökonsekvensbedömning inte görs, under förutsättning att skyldigheterna i artikel 2.4 andra stycket a–c i direktivet iakttas. Denna möjlighet till undantag påverkar emellertid inte de skyldigheter som den berörda medlemsstaten har enligt artikel 7 i direktivet.

3. Fråga 7

103 Den hänskjutande domstolen söker med fråga 7 klarhet i huruvida artikel 1.4 i MKB-direktivet ska tolkas så, att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet utgör särskild nationell lagstiftning, i den mening som avses i den bestämmelsen, vilken i enlighet med nämnda bestämmelse inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

104 Domstolen erinrar i detta avseende om att enligt artikel 1.4 i MKB-direktivet, vilken återger innehållet i artikel 1.5 i direktiv 85/337, krävs det att två villkor ska vara uppfyllda för att ett projekt inte ska omfattas av MKB-direktivet.

105 Det första villkoret innebär att projekt ska antas genom särskild nationell lagstiftning, vilken uppvisar samma kännetecken som ett tillstånd. Lagstiftningen måste bland annat ge exploatören rätt att genomföra projektet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

106 Projektet måste dessutom antas i detalj, det vill säga på ett tillräckligt precist och slutgiltigt sätt, så att lagstiftaren när lagstiftningen antas, i likhet med vad som är fallet med ett tillstånd, har beaktat samtliga uppgifter som är relevanta vad avser miljökonsekvensbedömningen av projektet. Lagstiftningen ska således visa att ändamålen med MKB-direktivet har tillgodosetts beträffande det aktuella projektet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

107 Härav följer att en lagstiftning inte kan anses innebära att ett projekt antas i detalj, i den mening som avses i artikel 1.4 i MKB-direktivet, om den inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön eller innebär att andra rättsakter måste antas för att exploatören ska ges rätt att genomföra projektet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

108 Det andra villkoret i artikel 1.4 i MKB-direktivet innebär att ändamålen med direktivet, inbegripet tillgängliggörandet av information, ska vara tillgodosedda genom hela lagstiftningsförfarandet. Det framgår nämligen av artikel 2.1 i direktivet att dess huvudsakliga ändamål är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, på grund av bland annat sin art, storlek eller lokalisering, ska bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

109 Lagstiftaren ska således ha tillgång till ett tillräckligt underlag vid den tidpunkt då det aktuella projektet antas. I detta avseende framgår det av artikel 5.3 i MKB-direktivet att de uppgifter som exploatören ska tillhandahålla åtminstone ska innefatta en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning, en beskrivning av planerade åtgärder för att förhindra, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar, de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra, en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna samt en icke-teknisk sammanfattning av ovannämnda uppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 2011, Boxus m.fl., C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 43 och dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 37).

110 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida dessa villkor är uppfyllda, med beaktande av såväl innehållet i den antagna lagstiftningen som hela det lagstiftningsförfarande som lett fram till antagandet, särskilt förarbeten och parlamentsdebatter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 2011, Boxus m.fl., C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 47 och dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 41).

111 Mot bakgrund av de uppgifter som kommit till domstolens kännedom förefaller detta emellertid inte vara fallet.

112 Även om den hänskjutande domstolen har nämnt att det gjorts utredningar och ordnats utfrågningar före antagandet av lagen av den 28 juni 2015, framgår det inte av handlingarna i EU-domstolens mål att den nationella lagstiftaren haft tillgång till det underlag som avses i punkt 109 i förevarande dom beträffande såväl de åtgärder som är aktuella i det nationella målet, som de arbeten som är oupplösligt förbundna med dem – vilka i svaret på fråga 6 a–c tillsammans ansetts utgöra ett och samma projekt.

113 Såsom bland annat framgår av punkt 91 i förevarande dom skulle en sådan lag som lagen av den 28 juni 2015 endast kunna utgöra det första steget, beträffande de arbeten som det innebär, i förfarandet för meddelandet av tillstånd till det projekt som är aktuellt i det nationella målet. Detta innebär att lagen inte heller skulle uppfylla ett av de villkor som krävs för att det projekt som hänger samman med dessa arbeten enligt artikel 1.4 i MKB-direktivet skulle vara uteslutet från dess tillämpningsområde, nämligen att vara antaget i detalj genom särskild lagstiftning.

114 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 7 besvaras enligt följande. Artikel 1.4 i MKB-direktivet ska tolkas så, att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet inte utgör ”särskild nationell lagstiftning”, i den mening som avses i den bestämmelsen, vilken i enlighet med nämnda bestämmelse inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

B. Fråga 8 angående livsmiljödirektivet

1. Fråga 8 a–c

115 Den hänskjutande domstolen söker med fråga 8 a–c klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, jämförd med artiklarna 3 och 4 i fågeldirektivet samt, i förekommande fall, tolkad mot bakgrund av MKB-direktivet, ska tolkas så, att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, utgör – med hänsyn till de arbeten som krävs för att modernisera kärnkraftverken och för att de ska uppfylla aktuella säkerhetsnormer – en plan eller ett projekt som enligt nämnda artikel 6.3 ska vara föremål för en bedömning och, om så är fallet, huruvida bedömningen ska genomföras innan åtgärderna antas av lagstiftaren. Den hänskjutande domstolen har även frågat sig huruvida det finns anledning att göra någon åtskillnad mellan de båda berörda kärnkraftverken i det nationella målet, med hänsyn till att det med avseende på det ena kärnkraftverket krävs att det senare vidtas genomföranderättsakter, såsom meddelande av ett nytt tillstånd till industriell elproduktion för kärnkraftverket.

a) Inledande synpunkter

116 Artikel 6 i livsmiljödirektivet ålägger medlemsstaterna ett antal skyldigheter och särskilda förfaranden, som enligt artikel 2.2 i direktivet syftar till att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter av vilda djur och växter av unionsintresse, för att uppnå direktivets mer allmänna ändamål som består i att säkerställa en hög nivå av miljöskydd med avseende på de områden som är skyddade enligt direktivet (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

117 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett bedömningsförfarande, som syftar till att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 38).

118 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet görs en åtskillnad mellan två faser i det bedömningsförfarande som föreskrivs i den bestämmelsen.

119 Den första fasen, vilken anges i den första meningen i denna artikel, innebär att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på detta område. Den andra fasen, vilken anges i andra meningen i samma bestämmelse och som följer efter den lämpliga bedömningen, innebär att en

sådan plan eller ett sådant projekt endast får godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 6.4 (dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 32).

120 En lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på området, innan planen eller projektet godkänns. De behöriga nationella myndigheterna ska endast ge tillstånd till en verksamhet efter att ha försäkrat sig om att denna verksamhet inte får någon skadlig inverkan på det berörda området. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om avsaknaden av sådan inverkan (dom av den 7 november 2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

121 Vad beträffar områden som klassificerats som särskilda skyddsområden, framgår det av artikel 7 i livsmiljödirektivet att de skyldigheter som följer av artikel 6.3 i det direktivet ersätter de förpliktelser som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet, från och med dagen för klassificering enligt sistnämnda direktiv, om den dagen infaller senare än dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 109 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 27).

b) Begreppet projekt i den mening som avses i livsmiljödirektivet

122 Begreppet projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, är inte definierat i det direktivet. Det finns därför anledning att beakta begreppet projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 23, 24 och 26, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 38, dom av den 17 juli 2014, kommissionen/Grekland C-600/12, ej publicerad, EU:C:2014:2086, punkt 75 och dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 60).

123 Domstolen har redan slagit fast att om en verksamhet omfattas av MKB-direktivet ska det av desto större anledning även omfattas av livsmiljödirektivet (dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 65).

124 Av detta följer att om en verksamhet anses utgöra ett projekt i den mening som avses i MKB-direktivet kan verksamheten också utgöra ett projekt i den mening som avses i livsmiljödirektivet (dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 66).

125 Med hänsyn till svaret på fråga 6 a–c ska sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, tillsammans med de arbeten som är oupplösligt förbundna med dem, utgöra ett projekt i den mening som avses i livsmiljödirektivet.

126 Det är vidare utrett att det projekt som är aktuellt i det nationella målet inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett skyddat område.

127 Domstolen erinrar om att den omständigheten att en återkommande verksamhet har godkänts i nationell rätt innan livsmiljödirektivet trädde i kraft inte i sig utgör ett hinder för att, vid varje senare ingrepp, betrakta verksamheten i fråga som ett enskilt projekt i den mening som avses i detta direktiv, för att inte riskera att denna verksamhet för alltid undandras varje föregående bedömning av dess

konsekvenser på det berörda området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 41, dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 77).

128 För detta ändamål ska det bedömas huruvida vissa verksamheter, med hänsyn till att de är återkommande, deras art eller villkoren för deras genomförande, ska betraktas som ett enda ingrepp och därför ska anses utgöra ett och samma projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 47 och dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 78).

129 Detta är inte fallet när en verksamhet inte är kontinuerlig och identisk, bland annat vad gäller de platser och de villkor på vilka den bedrivs (dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 83).

130 I förevarande fall har det visserligen, före ikraftträdandet av livsmiljödirektivet, givits tillstånd på obestämd tid till industriell elproduktion vid kärnkraftverken Doel 1 och Doel 2. Genom lagen av den 31 januari 2003 har emellertid denna verksamhetsperiod begränsats till 40 år, det vill säga till och med den 15 februari 2015 för Doel 1 och till och med den 1 december 2015 för Doel 2. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat har de åtgärder som är aktuella i det nationella målet ändrat det val som gjorts av lagstiftaren och inneburit att ett av dessa båda kärnkraftverk måste nystartas.

131 Det är även utrett att den industriella elproduktionen vid de båda kärnkraftverken i samband med genomförandet av dessa åtgärder inte kommer att ske under villkor som är identiska med dem som var föremål för det ursprungliga tillståndet, om inte annat på grund av nya vetenskapliga rön och de nya säkerhetsnormer som gäller. Såsom det erinrats om i punkterna 64–66 motiverar dessa normer att det genomförs omfattande moderniseringsarbeten. Det framgår för övrigt av beslutet om hänskjutande att till följd av en ökning av kärnkraftverkens effekt fick verksamhetsutövaren vid kärnkraftverken ett nytt produktionstillstånd efter ikraftträdandet av livsmiljödirektivet.

132 Av detta följer att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, tillsammans med de arbeten som är oupplösligt förbundna därmed, utgör ett separat projekt som är underkastat reglerna om bedömning i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

133 Det saknar betydelse att den nationella myndighet som är behörig att godkänna planen eller projektet är den nationella lagstiftaren. I motsats till vad som föreskrivs i MKB-direktivet är det inte möjligt att göra undantag från den bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet med hänvisning till att den myndighet som är behörig att godkänna det aktuella projektet är lagstiftaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 69).

c) Risken för betydande påverkan på ett skyddat område

134 Det följer av domstolens praxis att kravet enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att det ska göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns risk för en betydande påverkan på det berörda området. Med hänsyn i synnerhet till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga när det på grundval av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på området inte kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på bevarandemålen för området. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena i det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommission/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkterna 111 och 112 och där angiven rättspraxis).

135 I förevarande fall framgår det av de utdrag ur förarbetena till lagen av den 28 juni 2015, vilka återgetts i beslutet om hänskjutande, samt av vad generaladvokaten har anfört i punkterna 24–26 i förslaget till avgörande att det finns flera områden som är skyddade enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet i närheten av de kärnkraftverk som är föremål för de åtgärder som är aktuella i det nationella målet, vilka är belägna vid floden Schelde. Dessa skyddsområden har bland annat inrättats för skyddade arter av fiskar och rundmunnar som lever i den floden.

136 Domstolen erinrar i detta avseende om att den omständigheten att projekt inte är lokaliserat inom ett Natura 2000-område inte befriar från kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-98/03, EU:C:2006:3, punkterna 44 och 51 och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 29).

137 I förevarande fall är det uppenbart att det projekt som är aktuellt i det nationella målet – såväl med hänsyn till de omfattande arbeten som projektet medför som till den tid med vilken den industriella elproduktionen vid de båda kärnkraftverken förlängs – riskerar att äventyra bevarandemålen för de skyddade områden som är belägna i närheten av kärnkraftverken, inte minst på grund av deras själva funktionssätt, i synnerhet de stora vattenmassor som kommer att hämtas från floden för att användas som kylvatten och den senare återföringen av dessa vattenmassor till floden, men också på grund av den risk för allvarlig olycka som projektet medför (se, analogt, dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland, C-98/03, EU:C:2006:3, punkterna 44 och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 30). Det finns inte någon anledning att göra åtskillnad mellan situationen vid respektive kärnkraftverk.

138 Ett sådant projekt som det som är aktuellt i det nationella målet är följaktligen ägnat att på ett betydande sätt påverka skyddade områden, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

139 Av detta följer att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet tillsammans med de arbeten som är oupplösligt förbundna med nämnda åtgärder, utgör ett projekt som ska vara föremål för en lämplig bedömning i enlighet med det direktivet av dess konsekvenser på det berörda området, utan att det finns anledning att göra någon åtskillnad beträffande huruvida åtgärderna avser det ena eller det andra av de båda berörda kärnkraftverken.

d) Den tidpunkt vid vilken bedömningen ska göras

140 I artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet preciseras att behöriga nationella myndigheter efter genomförandet av den lämpliga bedömningen ska ”godkänna” ett projekt först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

141 Av detta följer att bedömningen måste genomföras före godkännandet.

142 I livsmiljödirektivet definieras inte på vilka villkor som myndigheterna ”godkänner” ett projekt enligt artikel 6.3 i direktivet, men begreppet tillstånd i artikel 1.2 c i MKB-direktivet är relevant för att definiera innebörden av förstnämnda uttryck.

143 I analogi med vad domstolen har slagit fast beträffande MKB-direktivet gäller att, när det i den nationella rätten föreskrivs att tillståndsförfarandet sker i flera steg, ska den bedömning som krävs enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i princip genomföras så snart samtliga verkningar som det aktuella projektet kan ha på ett skyddat område kan identifieras med tillräcklig precision.

144 Av liknande skäl som dem som angetts i punkterna 87–91 i förevarande dom ska följaktligen en sådan nationell lagstiftning som lagen av den 28 juni 2015 likställas med ett myndighetsgodkännande, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, av det aktuella projektet och den omständigheten att projektets genomförande kräver antagandet av ytterligare rättsakter, i synnerhet ett nytt tillstånd för industriell elproduktion för ett av kärnkraftverken, kan inte motivera avsaknaden av en lämplig bedömning av lagstiftningens konsekvenser före dess antagande. Beträffande de arbeten som är oupplösligt förbundna med de åtgärder som är aktuella i det nationella målet ska de vara föremål för en bedömning i detta skede av tillståndsförfarandet för projektet, om deras art och potentiella inverkan på de skyddade områdena kan identifieras med tillräcklig precision. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera detta.

145 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 8 a–c besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, tillsammans med de arbeten som krävs för att modernisera kärnkraftverken och för att de ska uppfylla aktuella säkerhetsnormer, utgör ett projekt som ska vara föremål för en lämplig bedömning av dess inverkan på berörda skyddade områden. Åtgärderna ska vara föremål för en sådan bedömning innan de antas av lagstiftaren. Den omständigheten att genomförandet av åtgärderna, beträffande det ena av de båda kärnkraftverken, kräver antagandet av ytterliga rättsakter, såsom meddelandet av ett nytt tillstånd för industriell elproduktion är inte avgörande i detta avseende. De arbeten som är oupplösligt förbundna med åtgärderna ska även vara föremål för en sådan bedömning före deras antagande, om arbetenas beskaffenhet och deras potentiella inverkan på miljön kan identifieras med tillräcklig precision i detta skede, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

2. Fråga 8 d

146 Den hänskjutande domstolen söker med fråga 8 d klarhet i huruvida artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en medlemsstats mål att trygga sin elförsörjning utgör en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, i den mening som avses i den bestämmelsen.

147 Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska, i egenskap av undantag från kriteriet för godkännande i artikel 6.3 andra meningen i samma direktiv, tolkas restriktivt och kan endast tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har analyserats i enlighet med bestämmelserna i nyssnämnda punkt 3 (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 189 och där angiven rättspraxis).

148 Det följer nämligen av artikel 6.4 första stycket i livsmiljödirektivet att om en plan eller ett projekt – trots att den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 6.3 första meningen i det direktivet är negativ – måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska den berörda medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2007, kommission/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 81 och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 190).

149 Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, föreskrivs det i artikel 6.4 andra stycket i livsmiljödirektivet att de enda faktorer som får beaktas är sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, har betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

150 En absolut nödvändig förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är kännedom om konsekvenserna av en plan eller ett projekt med avseende på bevarandemålen för området i fråga, eftersom villkoren för att tillämpa undantagsbestämmelsen, i avsaknad av sådana uppgifter, annars

inte kan bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skadliga påverkan på området som planen eller projektet i fråga kan medföra. Den skadliga påverkan på det berörda området ska dessutom undersökas noggrant, så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas (dom av den 20 september 2007, kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 83, och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen)), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 191 och där angiven rättspraxis).

151 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att fråga 8 d utgår från premissen att de utredningar och utfrågningar som genomförts i samband med förfarandet för att anta de aktuella åtgärderna har gjort det möjligt att genomföra en bedömning som uppfyller kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

152 Vid sidan av det faktum att det inte framgår av handlingarna i EU-domstolens mål att dessa utredningar och utfrågningar har gjort det möjligt att genomföra en miljökonsekvensbedömning som uppfyller kraven i MKB-direktivet, är det under alla omständigheter på den hänskjutande domstolen som det skulle ankomma att kontrollera huruvida en sådan bedömning kan anses uppfylla även kraven i livsmiljödirektivet (se, analogt, dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 62 och dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 58).

153 För att detta ska vara fallet krävs det i synnerhet, såsom det erinrats om i punkt 120 i förevarande dom, att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga rön på området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113 och där angiven rättspraxis och dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 40).

154 Det skulle i förevarande fall även ankomma på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida slutsatserna av de utredningar och utfrågningar som genomförts i samband med förfarandet för att anta de aktuella åtgärderna är negativa, eftersom det inte finns anledning att tillämpa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet om detta inte är fallet.

155 Beträffande frågan huruvida målsättningen att trygga en medlemsstats elförsörjning utgör en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, i den mening som avses i artikel 6.4 första stycket i livsmiljödirektivet, erinrar domstolen om att det intresse som kan motivera genomförande av en plan eller ett projekt ska vara både ”allmänt” och ”väsentligt”, vilket innebär att detta intresse är av sådan betydelse att det kan vägas mot direktivets syfte att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter, inbegripet fågelfaunan (dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 121).

156 Domstolen konstaterar i detta avseende att en tryggad energiförsörjning i Europeiska unionen anges i artikel 194.1 b FEUF som ett av de grundläggande målen för unionens politik på energiområdet (dom av den 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 48).

157 För övrigt uppfyller målet att varaktigt trygga energiförsörjningen i en medlemsstat under alla omständigheter de villkor som det erinrats om i punkt 155 i förevarande dom.

158 För det fall det skyddade område som kan påverkas av ett projekt innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, i den mening som avses i livsmiljödirektivet, är det endast behovet att avvärja ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning som, under

sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, kan utgöra ett skäl som berör allmän säkerhet, vilket i enlighet med artikel 6.4 andra stycket i det direktivet kan motivera projektets genomförande.

159 Fråga 8 d ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 6.4 första stycket i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en medlemsstats mål att varaktigt trygga sin elförsörjning utgör en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, i den mening som avses i den bestämmelsen. Artikel 6.4 andra stycket i det direktivet ska tolkas så, att för det fall det skyddade område som kan påverkas av ett projekt innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, är det endast behovet att avvärja ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning som, under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, kan utgöra ett skäl som berör allmän säkerhet i den mening som avses i den bestämmelsen.

C. Frågorna 1–3 angående Esbokonventionen

160 Den hänskjutande domstolen söker med frågorna 1–3 klarhet i huruvida Esbokonventionen ska tolkas så, att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet ska vara föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med vad som föreskrivs i den konventionen.

161 Såsom domstolen har funnit i punkt 93 i förevarande dom ingår sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet i ett projekt som är ägnat att ha en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat och ska därför vara föremål för ett förfarande för bedömning av deras gränsöverskridande inverkan i enlighet med artikel 7 i MKB-direktivet. I skäl 15 i MKB-direktivet anges att det direktivet tar hänsyn till Esbokonventionens krav.

162 Mot denna bakgrund finns det ingen anledning att besvara frågorna 1–3 angående Esbokonventionen.

D. Frågorna 4 och 5 angående Århuskonventionen

163 Den hänskjutande domstolen söker med frågorna 4 och 5 klarhet i huruvida artikel 6 i Århuskonventionen ska tolkas så, att de krav på allmänhetens deltagande i beslut som föreskrivs i den artikeln ska tillämpas på sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet.

164 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) har ställt dessa frågor på grund av de tvivel som den domstolen hyser beträffande tillämpligheten av MKB-direktivet på åtgärderna, vilket i enlighet med vad som framgår av dess skäl 18–20 emellertid avser att beakta bestämmelserna i Århuskonventionen.

165 Det följer dock av svaren på frågorna 6 och 7 att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, tillsammans med de arbeten som är oupplösligt förbundna därmed, utgör ett projekt som, före dess antagande, ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med MKB-direktivet.

166 Det saknas således anledning att besvara frågorna 4 och 5.

E. Fråga 9 angående bibehållandet av verkningarna av den lag som är aktuell i det nationella målet

167 Den hänskjutande domstolen söker med fråga 9 klarhet i huruvida unionsrätten tillåter att en nationell domstol låter verkningarna av sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet bestå under den tid som krävs för att avhjälpa deras eventuella rättsstridighet i förhållande till MKB-direktivet och livsmiljödirektivet.

168 Domstolen konstaterar i detta hänseende att det i artikel 2.1 i MKB-direktivet föreskrivs en skyldighet att göra en förhandsbedömning av de projekt som avses i den artikeln samt att det i livsmiljödirektivet föreskrivs att medlemsstaterna endast får godkänna projekt som ska vara föremål för en bedömning enligt artikel 6.3 i det direktivet efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.

169 Varken MKB-direktivet eller livsmiljödirektivet anger emellertid följderna av ett åsidosättande av någon av de skyldigheter som föreskrivs i dessa direktiv.

170 Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU är medlemsstaterna dock skyldiga att bringa de otillåtna följderna av ett sådant åsidosättande av unionsrätten att upphöra. Behöriga nationella myndigheter är således skyldiga att inom ramen för sina befogenheter vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa en underlåtenhet att genomföra en miljökonsekvensbedömning, exempelvis genom att återkalla eller inhibera ett redan beviljat tillstånd för att därefter genomföra bedömningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Comune di Corridonia m.fl., C-196/16 och C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

171 En sådan skyldighet åligger även nationella domstolar som har att pröva en talan mot en nationell rättsakt som innehåller ett sådant tillstånd. Domstolen erinrar om att de handläggningsregler som gäller för en sådan typ av talan följer av varje medlemsstats interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande inhemska fall (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 45 och där angiven rättspraxis)

172 Följaktligen ska domstolar vid vilka en sådan talan väckts vidta åtgärder, med stöd av nationell rätt, för inhibition eller ogiltigförklaring av tillståndet för en plan som har antagits i strid med skyldigheten att genomföra en miljöbedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

173 Det är riktigt att domstolen även har funnit att unionsrätten inte utgör hinder för att nationella bestämmelser i vissa fall gör det möjligt att legalisera transaktioner eller handlingar som strider mot unionsrätten (dom av den 26 juli 2017, Comune di Corridonia m.fl., C-196/16 och C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

174 En sådan möjlighet till legalisering måste emellertid vara underkastad villkoret att det inte blir möjligt för de berörda att kringgå unionsbestämmelserna eller att underlåta att tillämpa dem, och att möjligheten därmed förblir ett undantag (dom av den 26 juli 2017, Comune di Corridonia m.fl., C-196/16 och C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

175 För det fall det har underlåtits att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt i enlighet med vad som krävs enligt MKB-direktivet ankommer det visserligen på medlemsstaterna att bringa de otillåtna följderna av denna underlåtelse att upphöra, men unionsrätten utgör inte hinder för att en sådan

bedömning görs i legaliseringssyfte trots att projektet håller på att genomföras eller till och med efter det att projektet har genomförts. Detta förutsätter emellertid att två villkor är uppfyllda, nämligen för det första att de nationella bestämmelser som möjliggör legaliseringen inte medför att de berörda kan kringgå bestämmelserna i unionsrätten eller underlåta att tillämpa dem, och för det andra att den bedömning som genomförs i legaliseringssyfte inte enbart avser projektets framtida miljöpåverkan, utan även beaktar all miljöpåverkan sedan projektet genomfördes (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Comune di Corridonia m.fl., C-196/16 och C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 43 och dom av den 28 februari 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, punkt 30).

176 I analogi härmed finns det anledning att anse att unionsrätten inte, med förbehåll för att samma villkor är uppfyllda, utgör hinder för att en sådan legalisering äger rum i fall där det föreligger en underlåtenhet att göra en förhandsbedömning i enlighet med vad som krävs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet av det aktuella projektets konsekvenser för ett skyddat område.

177 Det ska tilläggas att det endast är EU-domstolen som undantagsvis och av tvingande rättssäkerhetshänsyn kan förordna att det företräde som en regel i unionsrätten har i förhållande till nationell rätt som strider mot denna tillfälligt inte ska gälla. Om de nationella domstolarna hade kunnat ge nationella bestämmelser företräde framför den unionsrätt som strider mot dem, om än tillfälligt, skulle det nämligen äventyra den enhetliga tillämpningen av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punkterna 66 och 67, och dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 33).

178 EU-domstolen har även i punkt 58 i dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) funnit att en nationell domstol – med hänsyn till att det, såsom var fallet i det målet, föreligger tvingande miljöskyddsskäl – undantagsvis kan tillåtas att tillämpa den nationella bestämmelse som ger den instansen behörighet att förordna att vissa rättsverkningar av en nationell rättsakt som ogiltigförklarats ska bestå, under förutsättning att de villkor som anges i den domen är uppfyllda. Det framgår således av den domen att EU-domstolen avsett att utifrån varje enskilt fall och undantagsvis ge en nationell domstol möjlighet att, med iakttagande av de villkor som ställs upp i EU-domstolens praxis, anpassa verkningarna av att en nationell bestämmelse som befunnits strida mot unionsrätten ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 34).

179 I enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 177 ovan ankommer det i förevarande fall på EU-domstolen att ensam avgöra på vilka villkor det undantagsvis kan vara motiverat att låta verkningarna av sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet bestå av tvingande skäl hänförliga till tryggandet av den berörda medlemsstatens elförsörjning. Sådana skäl skulle endast kunna motivera att verkningarna av nationella åtgärder som vidtagits i strid med de skyldigheter som följer av MKB-direktivet och livsmiljödirektivet består om det, för det fall åtgärderna ogiltigförklarades eller tillfälligt upphörde att gälla, förelåg ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning, vilket inte skulle kunna avvärjas med andra medel och alternativ, särskilt inom ramen för den inre marknaden.

180 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida det, med beaktande av de andra medel och alternativ som står till den berörda medlemsstatens förfogande för att trygga elförsörjningen inom dess territorium, med hänvisning till behovet att avvärja ett sådant hot är motiverat att undantagsvis låta verkningarna av de åtgärder som angripits vid den domstolen bestå.

181 Ett bibehållande av nämnda åtgärders verkningar får under alla omständigheter endast omfatta den tidsrymd som är absolut nödvändig för att avhjälpa rättsstridigheten.

182 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 9 besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas så, att en nationell domstol får undantagsvis och om det är tillåtet enligt nationell rätt låta verkningarna bestå av åtgärder, såsom de åtgärder som är aktuella i det nationella målet, vilka antagits i strid med skyldigheterna enligt MKB-direktivet och livsmiljödirektivet, om bibehållandet av verkningarna är motiverat av tvingande skäl som har samband med behovet att avvärja ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning, vilket inte skulle kunna avvärjas genom andra medel eller alternativ, särskilt inom ramen för den inre marknaden. Ett bibehållande av åtgärdernas verkningar får endast omfatta den tidsrymd som är absolut nödvändig för att avhjälpa denna rättsstridighet.

IV. Rättegångskostnader

183 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 1.2 a första strecksatsen, artikel 2.1 och artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ska tolkas så, att åtgärder i form av en nystart för en tid av nästan tio år av den industriella elproduktionen vid ett kärnkraftverk som inte är i drift, vilket får till följd att det av den nationella lagstiftaren ursprungligen fastställda stängnings- och avvecklingsdatumet för verket skjuts upp i tio år, samt i form av uppskjutandet i tio år av det av den nationella lagstiftaren ursprungligen föreskrivna slutdatumet för stängningen och upphörandet av industriell elproduktion vid ett kärnkraftverk som är i drift, vilka innebär att de berörda kärnkraftverken måste genomgå moderniseringsarbeten som är ägnade att påverka de fysiska förhållandena på platsen, utgör ett projekt i den mening som avses i det direktivet, vilket – med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – i princip ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning innan dessa åtgärder antas. Den omständigheten att genomförandet av åtgärderna, beträffande det ena av de båda kärnkraftverken, kräver antagandet av ytterliga rättsakter, såsom meddelandet av ett nytt tillstånd för industriell elproduktion är inte avgörande i detta avseende. De arbeten som är oupplösligt förbundna med åtgärderna ska även vara föremål för en miljökonsekvensbedömning före deras antagande, om arbetenas beskaffenhet och deras potentiella inverkan på miljön kan identifieras med tillräcklig precision i detta skede, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.**

2) **Artikel 2.4 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den endast tillåter en medlemsstat att – i syfte att trygga sin elförsörjning – undanta ett sådant projekt som det som är aktuellt i det nationella målet från miljökonsekvensbedömning i det fallet att medlemsstaten visar att det föreligger en rimligt sannolik risk för tryggandet av elförsörjningen och projektet är så brådskande att det kan motivera att någon miljökonsekvensbedömning inte görs, under förutsättning att skyldigheterna i artikel 2.4 andra stycket a–c i direktivet iakttas. Denna möjlighet till undantag påverkar emellertid inte de skyldigheter som den berörda medlemsstaten har enligt artikel 7 i direktivet.**

3) **Artikel 1.4 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet inte utgör ”särskild nationell lagstiftning”, i den mening som avses i den bestämmelsen, vilken i enlighet med nämnda bestämmelse inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.**

4) Artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ska tolkas så, att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, tillsammans med de arbeten som krävs för att modernisera kärnkraftverken och för att de ska uppfylla aktuella säkerhetsnormer, utgör ett projekt som ska vara föremål för en lämplig bedömning av dess inverkan på berörda skyddade områden. Åtgärderna ska vara föremål för en sådan bedömning innan de antas av lagstiftaren. Den omständigheten att genomförandet av åtgärderna, beträffande det ena av de båda kärnkraftverken, kräver antagandet av ytterliga rättsakter, såsom meddelandet av ett nytt tillstånd för industriell elproduktion är inte avgörande i detta avseende. De arbeten som är oupplösligt förbundna med åtgärderna ska även vara föremål för en sådan bedömning före deras antagande, om arbetenas beskaffenhet och deras potentiella inverkan på miljön kan identifieras med tillräcklig precision i detta skede, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

5) Artikel 6.4 första stycket i direktiv 92/43 ska tolkas så, att en medlemsstats mål att varaktigt trygga sin elförsörjning utgör en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, i den mening som avses i den bestämmelsen. Artikel 6.4 andra stycket i det direktivet ska tolkas så, att för det fall det skyddade område som kan påverkas av ett projekt innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, är det endast behovet att avvärja ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning som, under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, kan utgöra ett skäl som berör allmän säkerhet i den mening som avses i den bestämmelsen.

6) Unionsrätten ska tolkas så, att en nationell domstol får undantagsvis och om det är tillåtet enligt nationell rätt låta verkningarna bestå av åtgärder, såsom de åtgärder som är aktuella i det nationella målet, vilka antagits i strid med skyldigheterna enligt direktiv 2011/92 och direktiv 92/43, om bibehållandet av verkningarna är motiverat av tvingande skäl som har samband med behovet att avvärja ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning, vilket inte skulle kunna avvärjas genom andra medel eller alternativ, särskilt inom ramen för den inre marknaden. Ett bibehållande av åtgärdernas verkningar får endast omfatta den tidsrymd som är absolut nödvändig för att avhjälpa denna rättsstridighet.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Bonichot
Prechal	Vilaras	Regan
von Danwitz	Toader	Lycourgos
Rosas	Ilešič	Malenovský
Safjan	Šváby	Fernlund

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 juli 2019.

A. Calot Escobar	K. Lenaerts
Justitiesekreteraren	Ordföranden