



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 29 ноември 2018 година¹

Дело C-411/17

**Inter-Environnement Wallonie ASBL
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw**
срещу
Conseil des ministres
встъпила страна:
Electrabel SA

(Преюдициално запитване, отправено от Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Конвенция от Еспо — Орхуска конвенция — Директива 2011/92/ЕС — Директива 92/43/ЕИО — Директива 2009/147/ЕО — Изоставяне на ядрената енергетика — Продължаване със закон на срока на промишленото производство на електроенергия от някои ядрени централи с десет години — Липса на оценка на въздействието върху околната среда — Понятие „проект“ — Акт на законодателя — Продължаване на разрешение — Директен ефект на международни конвенции — Дерогирание на задължения — Приоритетен обществен интерес — Сигурност на снабдяването“

Съдържание

I. Въведение	3
II. Правна уредба	4
А. Международното право	4
1. Конвенцията от Еспо	4
2. Орхуската конвенция	5
Б. Правото на Съюза	7
1. Директивата за ОВОС	7
2. Директивата за местообитанията	8

¹ Език на оригиналния текст: немски.

III. Факти	9
IV. Преюдициално запитване	11
V. Правен анализ	13
A. По приложимостта на правото на Съюза в областта на ядрената енергетика	14
B. Законодателни актове при оценката на въздействието върху околната среда	15
B. По продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия	17
1. Понятие за проект по Директивата за ОВОС	17
2. Понятие за дейност по Конвенцията от Еспо	18
a) Тълкувателна компетентност на Съда	18
б) Понятие за дейност по Конвенцията от Еспо	19
3. Понятие за проект по Орхуската конвенция	21
a) Продължаването на срока като „проект“	22
б) Преразглеждането на разрешения като „проект“	22
в) Изменението или разширяването като „проект“	23
г) Междинно заключение	24
4. Несъгласуваност на досегашното тълкуване на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС с двете конвенции	24
a) Тълкуване на понятието „проект“ в Директивата за ОВОС в съответствие с международното право	24
б) По директния ефект на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция	26
5. По качеството „проект“, свързано с допълнителни работи	27
Г. Други въпроси относно прилагането на Директивата за ОВОС	28
1. Причисляване към приложенията от Директивата за ОВОС	28
2. Момент на оценката	29
Д. Дерогиране на задължението за извършване на оценка по причини, свързани със сигурността на снабдяването с електроенергия и с правната сигурност	31
1. Дерогиране на основание на предвиденото в Директивата за ОВОС изключение за отделен проект	31
2. Дерогиране на Конвенцията от Еспо	32
3. Дерогиране на Конвенцията от Орхус	32
4. Последици за тълкуването на възможността за дерогиране по Директивата за ОВОС ..	33

Е.	По въпрос 8 — член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията	34
1.	По въпрос 8, буква а) — понятие „проект“ по Директивата за местообитанията.....	34
2.	По въпрос 8, буква б) — законодателен акт	35
3.	По въпрос 8, буква в) — Doel 1 и Doel 2	36
4.	По въпрос 8, буква г) — Изключение по съображения за сигурност на снабдяването ..	36
а)	Условия за прилагане на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията ..	36
б)	Сигурност на снабдяването с електроенергия	37
в)	Междинно заключение	38
Ж.	По запазването на последиците от Закона за продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2	38
1.	По съдебната практика в обхвата на Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда	39
2.	По приложимостта спрямо други видове оценки на въздействието върху околната среда	40
VI.	Заключение	43

I. Въведение

1. Изисква ли приемането на закон за продължаването на срока на промишлено производство на електроенергия от ядрени централи да се извърши оценка на въздействието върху околната среда? Този въпрос се поставя пред Cour constitutionnelle (Конституционен съд) и поради това той отправя до Съда преюдициално запитване.

2. В тази насока Cour constitutionnelle (Конституционен съд) се позовава на две международни конвенции — Конвенцията от Еспо² и Орхуската конвенция³, както и на Директивата за ОВОС⁴ и на Директивата за местообитанията⁵, всяка от които предвижда оценка на въздействието върху околната среда, като обаче съдържа различни условия. Това съответно прави обширен и списъка от преюдициални въпроси.

2 Конвенция за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст от 1991 г. (ОВ С 104, 1992 г., стр. 7).

3 Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 1998 г. (ОВ L 124, 2005 г. стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204), приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г. стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

4 Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2011 г., стр. 1).

5 Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

3. Все пак от преюдициалното запитване могат да се изведат три ключови въпроса, а именно, първо, дали законодателни актове изискват оценка на въздействието върху околната среда, второ, дали продължаването на дейност, която вече е била одобрена, изисква оценка и трето, дали при евентуално неизпълнение на задължението за извършване на оценка приоритетен обществен интерес може да оправдае по-нататъшната експлоатация на засегнатите ядрени централи. Поне на пръв поглед всеки от посочените актове съдържа различни условия, що се отнася до тези въпроси.

4. С въпросите във връзка с конвенциите настоящото производство дава на Съда нова възможност да се занимае с действието на международното право в областта на околната среда в рамките на правото на Съюза, както и със своята собствена роля при тълкуването на тези разпоредби. Както отбеляза Германия в съдебното заседание, това е от голям практически интерес по-специално за прилагането на Конвенцията от Еспо по отношение на ядрени централи, тъй като в обхвата на конвенцията понастоящем предстои да се вземат решения относно продължаването на срока на експлоатация на около 90 инсталации. Поради това в рамките на конвенцията беше сформирана и специална работна група на договарящите се държави по тази тема.

II. Правна уредба

A. Международното право

5. Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция са приети в рамките на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) (United Nations Economic Commission for Europe — UNECE). От името на тогавашната Европейска общност те са сключени като смесени споразумения, подписани и от държавите членки.

1. Конвенцията от Еспо

6. Предмет на Конвенцията от Еспо е оценката на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст. Съветът я е одобрил със свое непубликувано решение от 15 октомври 1996 г., което е представил на Съда при поискване⁶. Това решение се основава на действащите към онзи момент член 130т във връзка с член 228, параграф 2, първо изречение и параграф 3, първа алинея от Договора за ЕО. В изменен вид тези разпоредби понастоящем са влезли в член 192 и член 218, параграф 6, буква б) и параграф 8, първо изречение ДФЕС.

7. Член 1, точки 5 и 9 от Конвенцията от Еспо съдържа относими определения:

„За целите на тази конвенция:

[...]

(V) „предлагана дейност“ означава всяка дейност или всяко съществено изменение в дадена дейност, изискващо вземане на решение от компетентен орган в съответствие с прилаганата национална процедура;

[...]

⁶ Документ 8931/96 на Съвета от 17 юли 1996 г.

(IX) „компетентен орган“ означава национален орган или органи, определени от страната да отговарят за осъществяването на задачите по тази конвенция, и/или орган или органи, натоварени от страната да вземат решения, отнасящи се до предлагана дейност;

[...]“.

8. Член 2 от Конвенцията от Еспо съдържа основните задължения на договарящите се държави:

„1. Страните, индивидуално или съвместно, ще вземат всички необходими и ефикасни мерки за предотвратяване, намаляване и контролиране на значително вредно трансгранично въздействие в резултат на предлагани дейности.

2. Всяка страна ще предприеме необходимите законодателни, административни или други мерки за изпълнение разпоредбите на тази конвенция, включващи съобразно изброените в приложение I предлагани видове дейности, които могат да окажат значително вредно трансгранично въздействие, установяването на процедура за оценка на въздействието върху околната среда, даваща възможност за участие на обществеността и изготвянето на документация за оценката на въздействието върху околната среда, описана в приложение II.

3. Страната на произход ще осигурява в съответствие с разпоредбите на тази конвенция оценката на въздействието върху околната среда да се провежда преди вземането на решение за разрешаването или предприемането на предлагана дейност, включена в приложение I, която може да окаже значително вредно трансгранично въздействие.

[...]

6. Страната на произход в съответствие с разпоредбите на тази конвенция, ще предоставя на обществеността в районите, които по всяка вероятност ще бъдат засегнати, възможността да вземе участие в съответните процедури по оценка на въздействието върху околната среда и ще осигурява възможността, предоставена на обществеността от засегнатата страна, да е равностойна на възможността, предоставена на обществеността от страната на произход“.

9. Точка 2 от приложение I към Конвенцията от Еспо посочва обхванатите от конвенцията топлоелектроцентрали:

„Топлоелектроцентрали и други инсталации с вътрешно горене с топлинна мощност, равна или по-голяма от 300 мегавата, както и атомни електроцентрали и други съоръжения с ядрени реактори (с изключение на изследователски инсталации за производство и конверсия на разпадащи се и синтезиращи материали, чиято максимална мощност не надхвърля 1 киловат постоянно топлинно натоварване)“.

2. Орхуската конвенция

10. Член 2 от Орхуската конвенция съдържа относими определения:

„За целите на тази конвенция

[...]

2. „Държавен орган“ означава:

(а) правителство на национално, регионално и друго равнище;

(b) [...]

Това определение не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“.

11. Член 6 от Орхуската конвенция урежда участието на обществеността при вземането на решения по определени дейности:

„1. Всяка страна:

(a) прилага разпоредбите на този член по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в анекс I;

[...]

(c) може да реши, за всеки конкретен случай, ако това е предвидено в националното законодателство, да не прилага разпоредбите на този член към предлагани дейности, които обслужват целите на националната отбрана, ако страната счита, че прилагането им ще се отрази неблагоприятно на тези цели.

[...]

4. Всяка страна осигурява участието на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

[...]

6. Всяка страна изисква от компетентните държавни органи да предоставят на заинтересованата общественост [...] достъп за разглеждане на цялата информация, имаща отношение към вземането на решения по този член, налична към момента на общественото обсъждане, веднага след постъпването ѝ.

[...]

10. Всяка страна осигурява, в случаите, когато държавен орган преразглежда или актуализира условията за осъществяване на дадена дейност, посочена в параграф 1, прилагането на разпоредбите на параграфи 2 до 9 на този член *mutatis mutandi* и там, където е необходимо.

[...]“.

12. Другите параграфи от тази разпоредба регламентират подробности относно участието на обществеността и относно оценката на въздействието на дейността върху околната среда.

13. Анекс I към Орхуската конвенция посочва дейностите, за които съгласно член 6, параграф 1, буква а) задължително се изисква участие на обществеността. В точка 1, пето тире от анекс I към Орхуската конвенция се посочват „ядрени електроцентрали и други ядрени реактори, включително демонтирането или извеждането от експлоатация на такива централи или реактори“. Съгласно точка 22, първо изречение „[в]сяко изменение или разширяване на дейностите, когато то отговаря на критериите/праговете, посочени в този анекс, е предмет на действието на член 6, параграф 1 (а)“.

Б. Правото на Съюза

1. Директивата за ОВОС

14. Съгласно член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС „проект“ означава „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ (първо тире), както и „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“ (второ тире).

15. Член 1, параграф 4 от Директивата за ОВОС изключва законодателни актове от приложното поле на Директивата:

„Настоящата директива не се прилага за проекти, подробните правила за които са приети чрез специален акт на националното законодателство, тъй като целите на настоящата директива, включително тази за предоставяне на информация, се постигат по законодателен път“.

16. Член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС съдържа основното задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда:

„Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, *inter alia*, поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на разрешение за осъществяване и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в член 4“.

17. Член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС позволява на държавите членки да изключат някои проекти от приложното поле на Директивата:

„Без да се засяга член 7, държавите членки могат в изключителни случаи да освободят изцяло или частично даден проект от прилагане на разпоредбите, предвидени в настоящата директива.

В тези случаи държавите членки:

- а) преценяват дали друга форма на оценяване би била подходяща;
- б) предоставят на заинтересованата общественост информацията, получена чрез други форми на оценяване, посочени в буква а), информацията, отнасяща се до решението за предоставяне на освобождаване и до причините за предоставянето на това освобождаване;
- в) преди да дадат съгласие, информират Комисията за причините, обосноваващи предоставеното освобождаване, и когато е приложимо, ѝ предоставят информацията, която е дадена на техните граждани.

Комисията незабавно изпраща получената документация на останалите държави членки.

[...]“.

18. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС „[п]ри спазването на член 2, параграф 4 проектите, изброени в приложение I, подлежат на оценка [...]“. В точка 2, буква а) от приложение I се посочват ядрени електроцентрали. Освен това в точка 24 от приложение I се посочва „[в]сяка промяна или разширяване на проекти, включени в настоящото приложение, когато такава промяна или разширяване сами по себе си достигат праговете, ако такива съществуват, посочени в настоящото приложение“.

19. Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС за проектите, изброени в приложение II, държавите членки вземат решение относно това дали следва да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда. В точка 13, буква а) от приложение II се посочва „[в]сяка промяна или разширяване на проектите, изброени в приложение I или в настоящото приложение, които вече имат разрешение или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна или разширяване може да има значително отрицателно въздействие върху околната среда (промяна или разширяване, които не са включени в приложение I)“.

20. Член 6, параграф 4 от Директивата за ОВОС урежда момента на участието на обществеността:

„На заинтересованата общественост се предоставят навременни и ефективни възможности да участва в процедурите по вземане на решения за околната среда, посочени в член 2, параграф 2, като за тази цел има право да изразява мнения и коментари, когато всички възможности са допустими, пред компетентния орган или органи преди да бъде взето решението по искането за разрешение за осъществяване“.

21. Член 7 от Директивата за ОВОС урежда оценката на трансграничните въздействия върху околната среда. Тя следва да се извърши, „[к]огато държава членка установи, че даден проект има вероятност да има значимо въздействие върху околната среда в друга държава членка, или ако държавата членка, която има вероятност да бъде засегната в значителна степен, поиска това [...]“.

2. Директивата за местообитанията

22. Издаването на разрешение за осъществяване на планове и проекти, които биха могли да засегнат в значителна степен защитена по силата на Директивата за местообитанията или на Директивата за птиците⁷ територия, е уредено в член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията, както следва:

„3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. Държавата членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

⁷ Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7), последно изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 година за адаптиране на някои директиви в областта на околната среда поради присъединяването на Република Хърватия (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други наложителни причини от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията“.

III. Факти

23. Между 15 февруари 1975 г. и 1 септември 1985 г. за неопределен срок са пуснати в експлоатация седем ядрени централи в Белгия, в Doel sur l'Escaut (Дул на Шелда) и в Tihange sur la Meuse (Тианж на Мьоз).

24. Местоположението на ядрените централи в Doel граничи откъм сушата със защитената по Директивата за птиците зона „Schorren en Polders van de Beneden-Schelde“ (код по „Натура 2000“: BE2301336). Там река Шелда е част от защитената по Директивата за птиците зона „Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent“ (код по „Натура 2000“: BE2300006), както и от нидерландската зона „Westerschelde & Saeftinghe“ (код по „Натура 2000“: NL9803061). В преюдициалното запитване се посочва, че освен това в близост се намира и белгийската зона „Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen“ (код по „Натура 2000“: BE2100017).

25. В белгийската зона BE2300006 по-специално се намират 350 хектара от приоритетния тип естествено местообитание „Алувиални гори с *Alnus glutinosa* и *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)“ (код по „Натура 2000“: 91E0*), както и по-малка площ от също приоритетния тип естествено местообитание „Богати на видове *Nardus* (картълови) тревни съобщества върху силикатни субстрати в планински области (и в предпланински райони в континентална Европа)“ (код по „Натура 2000“: 6230*)⁸. Същите приоритетни типове естествени местообитания се срещат и в белгийската зона BE2100017⁹. В нидерландската зона NL9803061 се намират малки площи от приоритетния тип естествено местообитание „Неподвижни естествени дюни с тревна растителност (сиви дюни)“ (код по „Натура 2000“: 2130*)¹⁰.

26. Както може да се очаква, за двете защитени зони, през които минава река Шелда, се посочват различни видове риби от приложение II към Директивата за местообитанията, като например средиземноморска финта (*Alosa fallax*), горчивка (*Rhodeus sericeus amarus*), главоч (*Cottus gobio*), лъчеперка (*Cobitis taenia*), речна минога (*Lampetra fluviatilis*) и минога (*Petromyzon marinus*), като последните два вида не могат да се класифицират към рибите в тесен смисъл, а спадат към надклас Кръглоустни¹¹.

27. Границата с Нидерландия е на няколко километра. Други държави членки се намират на стотина километра (Германия и Франция) или повече от това местоположение.

28. През 2003 г. белгийският законодател решава да прекрати производството на електроенергия от ядрени централи. Законът от 31 януари 2003 г. предвижда, че няма да се строи нито една нова ядрена централа и че действащите централи ще бъдат спрени постепенно след 40 години експлоатация, тоест между 2015 г. (Doel 1 и Doel 2 и Tihange 1) и 2025 г. Тъй като ядрените централи осигуряват повече от половината от общото производство на електроенергия, Законът от 31 януари 2003 г. оправомощава правителството да го дерогира в случай на заплахата за сигурността на снабдяването с електроенергия.

8 Стандартен формуляр за данни, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2300006>.

9 Стандартен формуляр за данни, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2100017>.

10 Стандартен формуляр за данни, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061>.

11 Вж. бележки под линия 8—10.

29. Със Закон от 18 декември 2013 г. извеждането от експлоатация на ядрената централа Tihange 1 е отложено с десет години. Освен това този закон отнема правомощието на правителството да се отклонява от графика за извеждането от експлоатация на ядрените централи.

30. Централата Doel 1 прекратява производството на електроенергия на 15 февруари 2015 г.

31. Законът от 28 юни 2015 г. обаче променя датата на прекратяване на промишленото производство на електроенергия от централите Doel 1 и Doel 2, за да допринесе за сигурността на електроснабдяването в Белгия. Той отново разрешава ядрената централа Doel 1 да произвежда електроенергия, считано от 6 юли 2015 г. до 15 февруари 2025 г., и отлага с десет години преустановяването на промишленото производство на електроенергия от централата Doel 2, като определя срок до 1 декември 2025 г.

32. Съгласно преюдициалното запитване сключването на споразумение между белгийската държава и дружество Electrabel AG (наричано по-нататък „Electrabel“), което стопанисва централите, е било условие за удължаването на срока на промишленото производство на електроенергия. Това споразумение е сключено на 30 ноември 2015 г. То съдържа план за инвестиции в размер на около 700 милиона евро, наречени „за удължаване на техническия живот“. Предвидените мерки включват промените, които трябва да се направят съгласно четвъртия периодичен преглед на безопасността и тестовите за устойчивост, извършени след аварията във Фукушима.

33. Във връзка с тези инвестиции е направено предварително проучване дали е необходима оценка на въздействието върху околната среда. Стига се до заключението, че оценка на въздействието върху околната среда не е необходима, тъй като предвидените промени няма да имат отрицателно радиологично въздействие или да доведат до значими промени на съществуващото радиологично въздействие върху околната среда. Това решение е оспорвано пред белгийския Conseil d'État (Държавен съвет). Към момента на отправяне на преюдициалното запитване производството все още е висящо пред него¹².

34. По отношение на централата Doel 1 Законът от 28 юни 2015 г. изисква на оператора на тази електроцентрала да бъде издадено ново индивидуално разрешение за производство на електроенергия и разрешението за експлоатация да бъде допълнено с нови предписания относно производството на електроенергия.

35. Жалбоподателите по главното производство, две сдружения с предмет на дейност опазване на околната и жизнената среда, сезират Cour constitutionnelle (Конституционен съд) с жалба за отмяна на Закона от 28 юни 2015 г., понеже той продължава с десет години дейността на ядрените реактори на Doel 1 и на Doel 2, без да е извършена оценка на въздействието върху околната среда или да е проведена процедура, даваща възможност за участие на обществеността.

36. Двете сдружения се позовават на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, на Директивата за ОВОС, Директивата за местообитанията и Директивата за птиците.

¹² Вж. стр. 39 и 40 от преюдициалното запитване.

IV. Преюдициално запитване

37. В тази насока Cour constitutionnelle (Конституционен съд) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 2, параграфи 1—3, 6 и 7, член 3, параграф 8, член 5 и член 6, параграф 1 от Конвенцията от Еспо и точка 2 от приложение I към нея да се тълкуват в съответствие с уточненията, дадени в Информационния документ по прилагането на Конвенцията за дейности във връзка с ядрената енергия и в Препоръките относно добрите практики, свързани с прилагането на Конвенцията в дейностите, свързани с ядрена енергия?
- 2) Може ли член 1, точка IX) от Конвенцията от Еспо, съдържащ определението за „компетентен орган“, да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на тази конвенция законодателните актове като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, като се имат предвид различните проучвания и изслушвания, проведени във връзка с приемането на този закон?
- 3) а) Трябва ли членове 2—6 от Конвенцията от Еспо да се тълкуват в смисъл, че се прилагат преди приемането на законодателен акт като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, член 2 от който отлага датата за извеждане от експлоатация и за преустановяване на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2?
б) Различен ли е отговорът на въпроса, поставен в буква а), в зависимост от това дали се отнася за централата Doel 1 или за централата Doel 2, като се има предвид, че за първата централа е необходимо да се приемат административни актове в изпълнение на цитирания Закон от 28 юни 2015 г.?
в) Може ли сигурността на снабдяването на страната с електроенергия да представлява императивна причина от общ интерес, която да позволи да се дерогира прилагането на членове 2—6 от Конвенцията от Еспо и/или да се спре това прилагане?
- 4) Трябва ли член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на тази конвенция законодателни актове като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, ако се вземат предвид и ако не се вземат предвид различните проучвания и изслушвания, проведени във връзка с приемането на този закон?
- 5) а) Като се вземат предвид по-специално Препоръките от Маастрихт за начините за насърчаване на ефективното участие на обществеността в процеса на вземане на решенията относно околната среда относно процеса на вземане на решенията на няколко етапа, трябва ли членове 2 и 6 от Орхуската конвенция във връзка с анекс I.I към нея да се тълкуват в смисъл, че се прилагат преди приемането на законодателен акт като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на

електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, член 2 от който отлага извеждането от експлоатация и преустановяването на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2?

- б) Различен ли е отговорът на въпроса, поставен в буква а), в зависимост от това дали се отнася за централата Doel 1 или за централата Doel 2, като се има предвид, че за първата централа е необходимо да се приемат административни актове в изпълнение на цитирания Закон от 28 юни 2015 г.?
- в) Може ли сигурността на снабдяването на страната с електроенергия да представлява императивна причина от общ интерес, която да позволи да се дерогира прилагането на членове 2 и 6 от Конвенцията от Еспо и/или да се спре това прилагане?
- б) а) Трябва ли член 1, параграф 2 от Директивата за ОВОС във връзка с точка 13, буква а) от приложение II към нея, евентуално във връзка с Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че се прилага при отлагане на извеждането от експлоатация и преустановяване на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа, включващо, както е в случая, сериозни инвестиции и осъвременяване на безопасността за ядрените централи Doel 1 и Doel 2?
- б) При утвърдителен отговор на въпроса, поставен в буква а), трябва ли членове 2—8 и 11 от Директивата за ОВОС и приложения I, II и III към нея да се тълкуват в смисъл, че се прилагат преди приемането на законодателен акт като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, член 2 от който отлага извеждането от експлоатация и преустановяването на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2?
- в) Различен ли е отговорът на въпросите, поставени в букви а) и б), в зависимост от това дали се отнася за централата Doel 1 или за централата Doel 2, като се има предвид, че за първата централа е необходимо да се приемат административни актове в изпълнение на цитирания Закон от 28 юни 2015 г.?
- г) При утвърдителен отговор на въпроса, поставен в буква а), трябва ли член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС да се тълкува в смисъл, че позволява да се освободи отлагането на извеждането от експлоатация на ядрена централа от прилагането на членове 2—8 и 11 от Директивата за ОВОС поради императивни причини от общ интерес, свързани със сигурността на снабдяването на страната с електроенергия?
- 7) Трябва ли понятието „специален акт на националното законодателство“ по смисъла на член 1, параграф 4 от Директивата за ОВОС да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на Директивата законодателен акт като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, като се вземат предвид по-специално различните проучвания и изслушвания, които са проведени във връзка с приемането на този закон и могат да постигнат целите на посочената по-горе директива?
- 8) а) Трябва ли член 6 от Директивата за местообитанията във връзка с членове 3 и 4 от Директивата за птиците, евентуално във връзка с Директивата за ОВОС и с Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че се прилага при отлагане на извеждането от експлоатация и преустановяване на промишленото

производство на електроенергия от ядрена централа, включващо, както е в случая, сериозни инвестиции и осъвременяване на безопасността за ядрените централи Doel 1 и Doel 2?

- б) При утвърдителен отговор на въпроса, поставен в буква а), трябва ли член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че се прилага преди приемането на законодателен акт като Закона от 28 юни 2015 г. за изменение на Закона от 31 януари 2003 г. за постепенното изоставяне на ядрената енергетика за целите на промишлено производство на електроенергия, за да се гарантира сигурността на снабдяването с енергия, член 2 от който отлага извеждането от експлоатация и преустановяването на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2?
- в) Различен ли е отговорът на въпросите, поставени в букви а) и б), в зависимост от това дали се отнася за централата Doel 1 или за централата Doel 2, като се има предвид, че за първата централа е необходимо да се приемат административни актове в изпълнение на цитирания Закон от 28 юни 2015 г.?
- г) При утвърдителен отговор на въпроса, поставен в буква а), трябва ли член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че позволява да се приемат за императивна причина от по-важен обществен интерес мотиви, свързани със сигурността на снабдяването на страната с електроенергия, като се имат предвид различните проучвания и изслушвания, които са проведени във връзка с приемането на Закона от 28 юни 2015 г. и могат да постигнат целите на посочената директива?
- 9) Ако въз основа на отговорите, дадени на предишните преюдициални въпроси, националният съд стигне до заключението, че оспорваният закон нарушава някое от задълженията, произтичащи от посочените конвенции или директиви, без сигурността на снабдяването на страната с електроенергия да може да се счита за императивна причина от общ интерес, позволяваща да се дерогират тези задължения, може ли да се запази действието на Закона от 28 юни 2015 г., за да се избегне правна несигурност и за да се даде възможност да се изпълнят задълженията за оценка на въздействието върху околната среда и за участие на обществеността, произтичащи от посочените конвенции и директиви?“.

38. Писмени становища са представили Inter-Environnement Wallonie ASBL и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw, както и Electrabel S. A, като страни по главното производство, Кралство Белгия, Република Австрия, Германия, Португалската република, Република Финландия, Чешката република, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейската комисия. Всички те, с изключение на Обединеното кралство, вземат участие и в съдебното заседание на 10 септември 2018 г.

V. Правен анализ

39. Въпросите на Cour constitutionnelle (Конституционен съд) се отнасят до тълкуването на две международни конвенции, одобрени от Съюза, и на две директиви от правото на Съюза с оглед на съответно сходни правни въпроси, а именно дали продължаването на срока на производство на електроенергия от ядрена централа (по този въпрос вж. раздели В и Г) чрез законодателен акт (по този въпрос вж. раздел Б) в качеството на „проект“ подлежи на оценка на въздействието върху околната среда, както и дали се допуска дерогирание на евентуалните задължения за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (по този въпрос вж. раздел Д). Ще разгледам тези правни въпроси съответно първоначално през призмата на Директивата за ОВОС, а след това ще проверя доколко двете конвенции оказват влияние върху извода. Въпросите, свързани с Директивата за местообитанията, обаче заслужават отделен

анализ (по този въпрос вж. раздел Е). Тъй като отговорът на въпросите насочва към предположение, че най-вероятно е налице процесуално нарушение, накрая ще разгледам доколко е възможно да се запазят последиците от акт, приет в нарушение на разпоредбите относно оценката на въздействието върху околната среда (по този въпрос вж. раздел Ж). Най-напред обаче трябва да се провери дали Договорът за ЕОАЕ изключва прилагането на правото на Съюза в случая по главното производство (по този въпрос вж. раздел А).

А. По приложимостта на правото на Съюза в областта на ядрената енергетика

40. Всички актове, които са предмет на преюдициалното запитване, се основават на съответно съществуващите правомощия в областта на околната среда, които понастоящем са уредени в член 192 ДФЕС, а що се отнася до конвенциите — на действащите към съответния момент процесуалноправни изисквания за упражняването на външни правомощия.

41. Съгласно член 106а, параграф 3 АЕ разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС не дерогират разпоредбите на Договора за ЕОАЕ¹³. Ето защо първо трябва да се провери дали прилагането на двете конвенции или на двете директиви по отношение на продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрени централи може доведе до такова дерогиране.

42. Дерогиране във всички случаи не се допуска, когато въпросните разпоредби на правото на Съюза засягат въпроси, които не са уредени в Договора за ЕОАЕ или основани на него¹⁴.

43. В тази насока от особено значение са разпоредбите на дял втори, глава III АЕ относно здравеопазването и безопасността в сектора на ядрената енергетика. Те трябва да се тълкуват широко, за да се гарантира полезното им действие¹⁵. Оттук следва, че издаването на административни разрешения за изграждането и за функционирането на ядрени съоръжения, в техния аспект, свързан със защитата на здравето срещу опасности за населението, произтичащи от йонизиращо лъчение, попада в приложното поле на Договора за ЕОАЕ¹⁶.

44. В този аспект следва първо да се отбележи, че това приложно поле на Договора за ЕОАЕ не може да изключи прилагането на Директивата за местообитанията, що се отнася до защитата на населението. Това е така, защото нейният предмет е не защитата на населението, а опазването на естествените местообитания на дивата флора и фауна.

45. И по отношение на оценката на въздействието върху околната среда, която е уредена в Директивата за ОВОС и Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, обаче не са приети съответни правила на основата на разпоредбите на Договора за ЕОАЕ. Освен това предвидените там оценки на въздействието върху околната среда не са ограничени до защитата на населението срещу йонизиращо лъчение, а имат за предмет *всички* значими въздействия върху околната среда, които биха могли да произтекат от съответната дейност.

13 Решение от 12 февруари 2015 г., Парламент/Съвет (C-48/14, EU:C:2015:91, т. 38).

14 Вж. в този смисъл решения от 29 март 1990 г., Гърция/Съвет (C-62/88, EU:C:1990:153, т. 17), и от 12 април 2005 г., Комисия/Обединено кралство (C-61/03, EU:C:2005:210, т. 44), и становище 1/94 (Многостранни споразумения в приложението към Споразумението за създаване на Световната търговска организация) от 15 ноември 1994 г. (EU:C:1994:384, т. 24).

15 Решения от 10 декември 2002 г., Комисия/Съвет (Конвенция за ядрена безопасност, C-29/99, EU:C:2002:734, т. 78), и от 27 октомври 2009 г., СЕЗ (C-115/08, EU:C:2009:660, т. 100).

16 Решение от 27 октомври 2009 г., СЕЗ (C-115/08, EU:C:2009:660, т. 105). Вж. и решение от 10 декември 2002 г., Комисия/Съвет (Конвенция за ядрена безопасност, C-29/99, EU:C:2002:734, т. 89).

46. Освен това очевидно и законодателят на Съюза е приел, че Договорът за ЕОАЕ допуска Конвенциите и Директивата за ОВОС, тъй като разпоредбите изрично предвиждат оценка на въздействието върху околната среда, произтичащо от ядрени централи¹⁷, но те не са допълнително основани на Договора за ЕОАЕ.

47. Белгия действително изтъква, че прилагането на правото на Съюза не може да противоречи и на целите на Договора за ЕОАЕ, и по-специално на целта да бъде осигурено снабдяването съгласно член 2, буква г) АЕ, но в този член става въпрос за снабдяване с руди и ядрени горива. Не е видно, че същото би било засегнато в случай на оценка на въздействието върху околната среда или на участие на обществеността.

48. Следователно останалите участници и *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд) правилно застъпват единното становище, че Договорът за ЕОАЕ допуска прилагането на разглежданите конвенции и директиви.

Б. Законодателни актове при оценката на въздействието върху околната среда

49. Въпроси 2, 4 и 7 от преюдициалното запитване се отнасят до факта, че срокът на промишлено производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2 е продължен чрез законодателен акт. В тази насока *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд) пита дали съгласно Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, както и съгласно Директивата за ОВОС законодателни актове подлежат на оценка на въздействието върху околната среда.

50. Съгласно член 1, параграф 4 от Директивата за ОВОС тя не се прилага за проекти, подробните правила за които са приети чрез специален акт на националното законодателство, тъй като преследваните с тази директива цели, включително тази за предоставяне на информация, се постигат по законодателен път.

51. От друга страна, законодателните актове не са изрично изключени от обхвата на Конвенцията от Еспо. Действително в член 2, точка 2 от Орхуската конвенция се посочва изключване, отнасящо се до законодателството. То обаче е формулирано в смисъл, че се изключват само органите и институциите, *действащи в съдебно или законодателно качество*.

52. Ето защо двете конвенции би могло да се разбират в смисъл, че обхващат и актове на законодателя, когато той не е действал като законодател, т.е. в законодателно качество, а в качеството на административен орган, който издава разрешение за осъществяване на проект¹⁸.

53. На пръв поглед изглежда, че подобен, по-широк от Директивата за ОВОС обхват на прилагането на оценката на въздействието върху околната среда, трябва да бъде предпочетен, тъй като в противен случай би могъл да съществува риск от заобикаляне, който би могъл да се материализира тъкмо при широкомащабни проекти, които биха оказали особено силно неблагоприятно въздействие върху околната среда.

17 Точка 2 от приложение I към Конвенцията от Еспо; точка 1, пето тире от анекс I към Орхуската конвенция и точка 2, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС.

18 Вж. за прилагането на Орхуската конвенция по отношение на сходни законодателни актове в Обединеното кралство Комитета за надзор на прилагането на Орхуската конвенция, Констатации и препоръки от 23 октомври 2013 г., Ewing/Обединено кралство (ACCC/C/2011/61, ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/13, Hybrid Bill, т. 54). Относно този комитет вж. заключението ми по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 8). В друг смисъл са обаче решения от 18 октомври 2011 г., Voxus и др. (C-128/09—C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 50), и от 16 февруари 2012 г., Solvay и др. (C-182/10, EU:C:2012:82, т. 43).

54. Подобно заобикаляне би нарушило не само двете конвенции, но и общото задължение по международното право за извършване на оценка на въздействието върху околната среда. Това е така, защото според Международния съд всички държави са задължени да извършват оценка на въздействието върху околната среда в случаите, в които съществува риск планирана или предложена дейност в трансграничен контекст да има значителни неблагоприятни последици¹⁹. Съгласно общ принцип на международното право, който намира израз например в членове 27 и 46 от Виенската конвенция за правото на договорите²⁰, държавите също така не могат да се позовават на разпоредби от своето вътрешно право, включително на тези относно вътрешното разпределение на компетентността, за да оправдаят неизпълнение на международноправни задължения. В това отношение в правото на Съюза действат същите принципи²¹. Съответно междувременно и новата формулировка на изключението за специални актове на националното законодателство в член 2, параграф 5 от неприложимата по случая в главното производство редакция на Директивата за ОВОС, изменена с Директива 2014/52/ЕС²², изключва то да се прилага по отношение на оценката на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, предвидена в член 7.

55. В крайна сметка обаче по настоящото дело не се налага Съдът да преценява какви са последиците от това привидно съществуващо противоречие между член 1, параграф 4 от Директивата за ОВОС и Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция. Това е така, защото неговото тълкуване на член 1, параграф 4 в крайна сметка предотвратява нарушаване на Конвенциите.

56. По отношение на член 1, параграф 4 от Директивата за ОВОС Съдът е постановил, че той освобождава проекти от процедурата по оценка на въздействието, ако са изпълнени две условия. *На първо място*, подробностите по проекта трябва да са приети със специален законодателен акт; *на второ място*, целите на Директивата, включително предоставянето на информация, трябва да се постигат по законодателен път²³.

57. Първото условие предполага законодателният акт да има същите характеристики като разрешение за осъществяване по смисъла на член 1, параграф 2 от Директивата за ОВОС²⁴. Доколкото преюдициалното запитване се отнася до този аспект, аз ще го разгледам във връзка с продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия²⁵.

58. Второто условие предполага целите на Директивата за ОВОС да се постигат по законодателен път. От член 2, параграф 1 от посочената директива всъщност следва, че нейната основна цел е да гарантира, че „преди даване на разрешението“ проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, по-специално поради своя характер, мащаби или местоположение, се подлагат на оценка относно тяхното въздействие върху околната среда²⁶.

19 Решения на Международния съд от 20 април 2010 г., *Pulp Mills on the River Uruguay* (Аржентина/Уругвай), I.C.J. Reports 2010, стр. 14, т. 204, и от 16 декември 2015 г., *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* (Коста Рика/Никарагуа) and *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Никарагуа/Коста Рика), I.C.J. Reports 2015, стр. 665, т. 104.

20 Сключена на 23 май 1969 г. (*United Nations Treaty Series*, том 1155, стр. 331).

21 Вж. например решения от 5 май 1970 г., *Комисия/Белгия* (77/69, EU:C:1970:34, т. 15), и от 9 декември 2003 г., *Комисия/Италия* (C-129/00, EU:C:2003:656, т. 29), както и становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 86).

22 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

23 Решения от 16 септември 1999 г., *WWF и др.* (C-435/97, EU:C:1999:418, т. 57), от 18 октомври 2011 г., *Voxus и др.* (C-128/09—C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 37), и от 17 ноември 2016 г., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 26).

24 Решения от 16 септември 1999 г., *WWF и др.* (C-435/97, EU:C:1999:418, т. 58), от 18 октомври 2011 г., *Voxus и др.* (C-128/09—C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 38 и 39), и от 17 ноември 2016 г., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 27).

25 Вж. по-долу точка 63 и сл.

26 Решения от 18 октомври 2011 г., *Voxus и др.* (C-128/09—C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 41), и от 17 ноември 2016 г., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 29).

59. Следователно към момента на приемане на проекта законодателят трябва да разполага с достатъчно информация. В това отношение информацията, която възложителят следва да предостави, включва най-малко описание на проекта, съдържащо данни за обекта, плана и размерите, описание на мерките, които се предвижда да бъдат предприети с цел да се избегнат, намалят и при възможност да се коригират неблагоприятните въздействия, както и данните, необходими за установяване и оценка на основните последици от проекта за околната среда²⁷.

60. Освен предоставянето на информация в законодателната процедура трябва да се осигури и участие на обществеността в достатъчна степен. Това е така, защото съгласно съображения 16, 17 и 19 то също е съществена цел на Директивата за ОВОС. Това по необходимост включва и участието на обществеността в трансграничен контекст, тъй като съгласно съображение 15 Директивата трябва да осигури прилагането на Конвенцията от Еспо.

61. Следователно условията на двете конвенции би трябвало да са изпълнени, когато при приемането на законодателен акт са постигнати целите на Директивата за ОВОС.

62. Ето защо на въпроси 2, 4 и 7 от преюдициалното запитване следва да се отговори, че съгласно член 1, параграф 4 от Директивата за ОВОС от приложното поле на тази директива се изключват само проекти, приети в подробности със специален законодателен акт, така че целите на тази директива да са били постигнати със законодателната процедура. Националният съд трябва да провери, отчитайки както съдържанието на приетия законодателен акт, така и законодателната процедура, довела до приемането му, в нейната цялост, и по-специално подготвителните актове и парламентарните обсъждания, дали законодателният акт е равностепенен на разрешение за проект и дали целите на Директивата са постигнати в рамките на законодателната процедура²⁸.

В. По продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия

63. Целите на Директивата за ОВОС и на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция обаче следва да бъдат постигнати само ако въпросният акт попада в съответното приложно поле. В този контекст с въпрос 1, въпрос 3, буква а), въпрос 5, буква а) и съответния първи подвъпрос от въпрос 6, буква а), Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска да се установи дали продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от двете ядрени централи следва да се разглежда като „проект“.

1. Понятие за проект по Директивата за ОВОС

64. Така първият подвъпрос от въпрос 6, буква а) цели да се изясни дали продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрени централи е проект по смисъла на Директивата за ОВОС.

65. Съгласно член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС „проект“ означава „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ (първо тире), както и „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“ (второ тире).

27 Решения от 18 октомври 2011 г., *Voxus* и др. (C-128/09—C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 43), и от 17 ноември 2016 г., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 30).

28 Вж. решение от 18 октомври 2011 г., *Voxus* и др. (C-128/09—C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 48).

66. В този аспект Съдът е приел, че понятието „проект“ обозначава работи или намеса, променящи физическото състояние на обекта²⁹. Ето защо само по себе си продължаването на срока на съществуващо разрешение за осъществяване на проект, без да се провеждат работи или намеса, променящи физическото състояние на обекта, не може да се квалифицира като „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС³⁰.

67. Действително това тълкуване на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС изглежда очевидно предвид формулировката на тази разпоредба, но то не съответства на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция.

2. Понятие за дейност по Конвенцията от Еспо

68. Макар понятието „проект“ [„дейност“] в Конвенцията от Еспо да не се споменава изрично във въпросите на Cour constitutionnelle (Конституционен съд), както въпрос 1, така и въпрос 3, буква а) в крайна сметка се отнасят до него. По-конкретно, въпрос 1 не цели да се изясни дали посочените в него два документа са обвързващи — те изобщо нямат такава претенция. С въпроса по-скоро се цели да бъде изяснено дали изразеното в него правно разбиране е правилно, а именно че продължаването на срока на разрешението за експлоатация на ядрена централа представлява „дейност“. Това в крайна сметка е и същината на въпрос 3, буква а).

а) Тълкувателна компетентност на Съда

69. Разглеждането на понятието за „дейност“ в Конвенцията от Еспо предполага, на първо място, Съдът изобщо да е оправомощен да тълкува Конвенцията.

70. Тъй като Европейската общност е одобрила Конвенцията от Еспо, съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС понастоящем нейните разпоредби са неразделна част от правния ред на Съюза³¹.

71. Макар Орхуската конвенция да е сключена от Общността и всичките ѝ държави членки по силата на споделена компетентност³², Съдът, сезиран в съответствие с разпоредбите на член 267 ДФЕС, е компетентен да разграничи задълженията на Съюза и задълженията, които остават в тежест само на държавите членки, както и (за тази цел) да тълкува разпоредбите на Орхуската конвенция³³. Ако стигне до извод, че съответната разпоредба спада към поетите от Съюза задължения, той има компетентност да тълкува и нея.

29 Решения от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 24), и от 19 април 2012 г., Pro-Braine и др. (C-121/11, EU:C:2012:225, т. 31).

30 Решения от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 24), и от 19 април 2012 г., Pro-Braine и др. (C-121/11, EU:C:2012:225, т. 32).

31 Решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 30), от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 46), и от 11 юли 2018 г., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, т. 44).

32 Декларация на Европейската общност относно обхвата на нейната компетентност, съгласно член 17, параграф 5 от Конвенцията от Еспо (Финландия) за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (приложение Б към документ на Съвета 8931/96, достъпен и на интернет адрес https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec).

33 Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 31 и цитираната съдебна практика).

72. Конвенцията от Еспо предвижда за одобряването на определени дейности участие на обществеността в трансграничен контекст с оценка на въздействието върху околната среда. Тези разпоредби в голямата си част са въведени в правото на Съюза чрез Директивата за ОВОС, по-конкретно с член 7 от нея, така че попадат в област, която до голяма степен е уредена от правото на Съюза. Дори само поради тази причина Съдът е компетентен да тълкува най-малкото разпоредбите на Конвенцията, свързани с тази оценка на въздействието върху околната среда³⁴.

73. Дори да се приеме, че някои проекти са от изключителна компетентност на държавите членки, когато дадена разпоредба от правото на Съюза може да се приложи както спрямо положения, които попадат в приложното поле на националното право, така и спрямо положения, попадащи в приложното поле на правото на Съюза, е налице несъмнен интерес с оглед на това да се избегнат в бъдеще различия при тълкуването на тази разпоредба и да ѝ се даде еднакво тълкуване независимо от условията, при които тя следва да се приложи³⁵.

74. Следователно Съдът има компетентност да тълкува разпоредбите на Конвенцията, свързани с оценката на въздействието върху околната среда.

б) Понятие за дейност по Конвенцията от Еспо

75. Съгласно член 1, параграф 5 от Конвенцията от Еспо понятието „предлагана дейност“ означава всяка дейност или всяко съществено изменение в дадена дейност. По отношение на самото понятие „дейност“ това определение очевидно се движи в затворен кръг, тъй като, за разлика от Директивата за ОВОС, липсва определение, което да описва по-конкретно необходимите дейности.

76. Конкретните посочени в приложение I към Конвенцията от Еспо видове дейности обаче могат да се използват, за да се даде по-точно определение на понятието „проект“³⁶. Само тези видове дейности попадат в приложното поле на Конвенцията и могат да породят задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда.

77. Така например за някои видове проекти са характерни определени дейности, като например *обезлесяване* на големи площи (точка 17 от приложение I към Конвенцията от Еспо) или *строителство* на автомагистрали, експресни пътища, линии за железопътен трафик на големи разстояния и на някои летища (точка 7). По-голямата част от видовете дейности обаче включват някои видове инсталации или съоръжения като такива, например рафинерии за суров нефт (точка 1), големи инсталации за първично топене на чугун и стомана и производство на цветни метали (точка 4) или интегрирани химически инсталации (точка 6).

78. Ядрените централи (точка 2 от приложение I към Конвенцията от Еспо) попадат в тази втора категория. Оттук Комитетът за надзор на прилагането на Конвенцията от Еспо основателно е направил извод, че не само строежът и първоначалното пускане в експлоатация на ядрен реактор, но и продължаващата експлоатация след изтичане на първоначално одобрения

34 Решения от 19 март 2002 г., Комисия/Ирландия (C-13/00, EU:C:2002:184, т. 20), от 7 октомври 2004 г., Комисия/Франция (C-239/03, EU:C:2004:598, т. 29—31), от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 36), и от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 102).

35 Решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 42), и от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 50).

36 Съдът подхожда по подобен начин в решение от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 26—28), за да обоснове своето тълкуване на понятието „проект“ в Директивата за ОВОС.

експлоатационен срок на даден ядрен реактор представлява „дейност“. Това е така, защото вследствие на тази експлоатация могат да възникнат съществени отрицателни трансгранични последици³⁷. Следователно и продължаването на срока на разрешението за дадена ядрена централа представлява „дейност“.

79. Белгия твърди, че разрешението за експлоатация на спорните ядрени централи няма срок. Бил продължен срокът само на промишленото производство на електроенергия.

80. Експлоатацията на ядрена централа обаче не е цел сама по себе си. Напротив, тя е обоснована само при производството на електроенергия. Без продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2 производството на електроенергия в тях не е могло да бъде възобновено или съответно е трябвало да бъде преустановено. По тази причина ядрената централа Doel 1 дори е била спряна временно до влизането на закона в сила. Ето защо положението до голяма степен е сравнимо със случая, по който се е произнесъл Комитетът за надзор на прилагането³⁸.

81. По-съществен е доводът на Чешката република, че с оглед на предходните съображения извършването на нова оценка на въздействието върху околната среда на вече одобрена ядрена централа би зависело само от това дали съответната държава е ограничила срока на разрешението.

82. Този довод обаче не променя факта, че продължаването на срока на дадено разрешение би могло да доведе до съществени последици за околната среда и следователно извършването на оценка на въздействието върху околната среда съответства както на текста, така и на целите на Конвенцията от Еспо.

83. Всъщност по принцип би било разумно на редовни интервали, след консултиране с обществеността, да се решава и за одобрени за неограничен срок ядрени централи и подобни инсталации дали с оглед на въздействието им върху околната среда е обосновано те да продължават да се експлоатират. Фактът, че това не е предвидено в Конвенцията от Еспо, обаче не оправдава реално необходимите решения относно продължаващата експлоатация да се изключват от приложното поле на Конвенцията.

84. Освен това в контекста на Орхуската конвенция ще стане ясно, че и от предвидената в други актове нова преценка на разрешението за ядрени централи може да възникне задължение за участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда³⁹.

85. Следва обаче да се отбележи, че класифицирането като дейност по смисъла на член 1, точка V) от Конвенцията от Еспо и на приложение I към нея, за разлика от проекти по член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС и приложение I към нея, не изисква непременно оценка на въздействието върху околната среда. Всъщност в член 2, параграф 3 от Конвенцията от Еспо не се съдържа необорима презумпция, че дадена дейност по смисъла на приложение I би оказала значително вредно трансгранично въздействие и следователно налага извършването на оценка на въздействието върху околната среда. Това е подчертано по-специално в член 3, параграф 7 от Конвенцията, който предвижда междудържавна процедура в случай на спорове с цел обсъждане на вероятността за възникване на такова въздействие.

37 Приложение (Ядрена централа Rivne) към Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14 август 2014 г., ESE/MP.EIA/IC/2014/2, т. 37.

38 Op. cit., точки 41—45.

39 Вж. по-долу точка 98.

86. За вероятността продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от дадена ядрена централа да има значително вредно трансгранично въздействие върху околната среда, говори обаче и фактът, че при продължаване на експлоатацията на ядрената централа нарастват и рискът от тежко произшествие, и количеството на произведените отпадъци. При липсата на мерки за рехабилитация освен това са оправдани опасенията, че рисковете от произшествия, дължащи се на износването на съоръжението, нарастват непропорционално. Ето защо удължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрени централи може да окаже значително вредно трансгранично въздействие върху околната среда, което оправдава извършването на оценка на въздействието върху околната среда. Освен това с оглед на случая по главното производство следва да се припомни, че ядрените централи се намират в непосредствена близост до Нидерландия и че при тежко произшествие вероятно биха били засегнати и други държави членки.

87. Впрочем извършването на оценка на въздействието върху околната среда по повод на продължаването на срока на производството на електроенергия е разумно и предвид обстоятелството, че при дългогодишната експлоатация на дадена ядрена централа обикновено се добиват нови научни познания относно свързаните с това рискове, които до този момент още не са могли да бъдат отчетени⁴⁰. Всъщност, както изтъква Португалия, за много от по-старите съоръжения никога не е извършвана оценка на въздействието върху околната среда с участие на обществеността.

88. От друга страна, поначало не би следвало да е необходима оценка на въздействието върху околната среда, ако експлоатацията на ядрена централа се продължава за много кратък срок, защото такова продължаване обикновено не може да доведе до значителни неблагоприятни въздействия върху околната среда. Не се налага обаче Съдът да преценява къде точно следва да се постави границата, тъй като продължаването на срока с десет години във всеки случай е достатъчно, за да може да се приеме, че с това са свързани рискове от такива въздействия върху околната среда.

89. Ето защо на въпрос 1 и на въпрос 3, буква а) следва да се отговори, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия с десет години представлява дейност по смисъла на член 1, точка V) от Конвенцията от Еспо и на точка 2 от приложение I към нея, която съгласно член 2, параграф 3 от тази конвенция изисква оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, тъй като може да окаже значително вредно трансгранично въздействие.

3. Понятие за проект по Орхуската конвенция

90. Въпрос 5, буква а) засяга прилагането на член 6 от Орхуската конвенция, който съдържа разпоредби относно участието на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда, по отношение на продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрени централи.

⁴⁰ Приложение (Ядрена централа Rivne) към Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14 август 2014 г., ECE/MP.EIA/IC/2014/2, точка 42.

а) Продължаването на срока като „проект“

91. Член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция предвижда, че член 6 се прилага по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в анекс I. В случая понятието „дейност“ се припокрива с използваното в Директивата за ОВОС понятие „проект“.

92. В точка 1, пето тире от анекс I към Орхуската конвенция се посочват ядрени електроцентрали, като по отношение на търговското им използване не се определя прагова стойност. За разлика от Конвенцията от Еспо не е необходимо да се проверява във всеки отделен случай дали такъв проект ще има значително неблагоприятно въздействие върху околната среда.

93. Спорният закон е разрешил производството на електроенергия в двете ядрени централи за още десет години. Както подчертават Белгия и Electrabel, ядрените централи освен това разполагат с безсрочно разрешение за експлоатация, което не се поставя под въпрос с ограничаването на срока на производството на електроенергия. Както обаче вече бе посочено във връзка с Конвенцията от Еспо⁴¹, производството на електроенергия е причината за експлоатацията на ядрени централи. Ето защо разрешаването на производството на електроенергия от ядрена централа също следва да се счита за разрешаване на дейността „ядрени електроцентрали“ в съответствие с точка 1, пето тире от анекс I към Орхуската конвенция.

94. Колкото до обстоятелството, че става въпрос за продължаване на съществуващо разрешение, член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция не е ограничен само до първоначалното разрешаване на дадена дейност. Следователно тази разпоредба принципно обхваща и подновеното разрешаване на дадена дейност.

95. Вярно е, че Орхуската конвенция съдържа специални разпоредби за преразглеждането (член 6, параграф 10) и за изменението (точка 22 от анекс I) на разрешения. Както обаче ще изясня по-долу, тези разпоредби нямат предимство пред прилагането на член 6, параграф 1, буква а) и на точка 1, пето тире от анекс I по отношение на продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия.

б) Преразглеждането на разрешения като „проект“

96. Член 6, параграф 10 от Орхуската конвенция на пръв поглед би могъл да е *lex specialis* спрямо член 6, параграф 1, буква а) от нея. Той гласи, че всяка страна осигурява в случаите, когато държавен орган *преразгледа* или *актуализира* условията за осъществяване на дадена дейност, посочена в параграф 1, прилагането на разпоредбите на параграфи 2—9 на този член *mutatis mutandi* там, където е необходимо. В тези параграфи са установени редът и условията на участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда.

97. Вярно е, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия е било свързано с преразглеждане и актуализиране на условията за експлоатация, а именно с договорените мерки за рехабилитация. Следователно дори само поради тази причина би могло да е необходимо участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда⁴².

⁴¹ Вж. точка 80 по-горе.

⁴² Вж. Комитет за надзор на прилагането на Орхуската конвенция, Констатации и препоръки от 12 май 2011 г., Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Словакия (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Ядрена централа Mochovce, т. 55—57).

98. В крайна сметка обаче преразглеждането или актуализирането на разрешението за ядрени централи не е специфичен случай на разрешението за ядрена централа в рамките на продължаване на срока за производство на електроенергия. Следователно член 6, параграф 10 от Орхуската конвенция не е *lex specialis* спрямо член 6, параграф 1, буква а).

99. Това евентуално задължение за участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда във връзка с преразглеждането или актуализирането на разрешение за ядрена централа обаче оборва довода на Чешката република, че прилагането на понятието за проект спрямо продължаване на срока на разрешения било непоследователно, тъй като не били обхванати одобрени без ограничение в срока ядрени централи⁴³. Всъщност от предвидената в член 14 от Виенската конвенция за ядрената безопасност⁴⁴ и в член 6, параграф 2 от Директива 2009/71/Евратом⁴⁵ редовна проверка на ядрената безопасност чрез член 6, параграф 10 от Конвенцията може да възникне задължение за участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда. Впрочем Белгия посочва, че при такива случаи на преразглеждане нейните органи извършвали оценка на въздействието върху околната среда. За други видове по-големи инсталации също са предвидени задължения за проверка; те са уредени в Директивата относно емисиите от промишлеността⁴⁶.

в) *Изменението или разширяването като „проект“*

100. В точка 22, първо изречение от анекс I към Орхуската конвенция се предвижда, че всяко *изменение* или *разширяване* на дейностите, когато то отговаря на критериите/праговете, посочени в този анекс, е предмет на действието на член 6, параграф 1, буква а). Това също би могло да представлява *lex specialis* спрямо член 6, параграф 1, буква а) във връзка с точка 1, пето тире от анекс I.

101. Продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа би представлявало времево разширяване на тази дейност, а договорените мерки за рехабилитация попадат в понятието за изменение. Тъй като за електроцентрали за търговско производство на електроенергия не са предвидени прагови стойности, следователно и тази разпоредба изисква участие на обществеността⁴⁷.

102. При продължаването на срока на производството на електроенергия обаче точка 22, първо изречение от анекс I към Орхуската конвенция не представлява *lex specialis* спрямо точка 1, пето тире от анекс I. Това е така, защото продължаването на срока на експлоатация се различава от „простото“ изменение или разширяване още поради факта, че без продължаване на срока дейността би била преустановена.

43 Вж. точка 81 по-горе.

44 ОВ L 318, 1999 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 20, стр. 3, одобрена с Решение 1999/819/Евратом на Комисията от 16 ноември 1999 г. за присъединяването на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) към Единната конвенция за ядрена безопасност от 1994 г. (ОВ L 318, 1999 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 214).

45 Директива на Съвета от 25 юни 2009 година за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 172, 2009 г., стр. 18).

46 Вж. член 21 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

47 Комитет за надзор на прилагането на Орхуската конвенция, Констатации и препоръки от 12 май 2011 г., Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Словакия (АССС/С/2009/41, ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.3, Ядрена централа Mochovce, т. 58). Вж. също UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, т. 40, буква f) и Task Force on Public Participation in Decision-making, Report on the fourth meeting (18 юни 2013 г.), ЕСЕ/МР.РР/ВГ.1/2013/6, т. 56 и 57

г) *Междинно заключение*

103. Ето защо на въпрос 5, буква а) следва да се отговори, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от някои ядрени централи трябва да се разглежда, от една страна, като разрешение на дейност по смисъла на член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция и на точка 1, пето тире от анекс I към нея, и от друга, като промяна и времево разширяване на експлоатацията на ядрени централи по смисъла на член 6, параграф 1, буква а) и на точка 22, първо изречение във връзка с точка 1, пето тире от анекс I.

4. *Несъгласуваност на досегашното тълкуване на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС с двете конвенции*

104. Следователно при продължаване на срока на промишленото производство на електроенергия от някои електроцентрали Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция изискват оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, респективно участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда. *Досегашното тълкуване* на определението „проект“ в член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, напротив, изключва такава мярка от приложното поле на Директивата.

а) *Тълкуване на понятието „проект“ в Директивата за ОВОС в съответствие с международното право*

105. Тъй като Директивата за ОВОС е предназначена да транспонира съществени части от Конвенциите⁴⁸, все пак е желателно тя да се тълкува в съответствие с Конвенциите⁴⁹. Също така е необходимо правомощията на Съюза да се упражняват при спазване на международното право; поради това вторичното право на Съюза поначало трябва да се тълкува в съответствие с международните задължения на Съюза⁵⁰.

106. Член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС би могъл да допуска тълкуване, което отговаря на условията на двете конвенции, тъй като продължаването на срока на разрешение би могло да се разглежда като *друга намеса в естествената околна среда и ландшафта*.

107. Впрочем обстоятелството, че Съдът не е възприемал като абсолютно задължително досегашното тълкуване на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, става ясно и от факта, че поне в първото от двете относими решения той е счел за необходимо допълнително да обоснове извода си, че Директивата не е приложима по отношение на въпросния проект, като се е опрял на релевантния от изброените в приложение I вид проект. В онзи случай става въпрос за

48 Вж., от една страна, Декларация на Европейската общност относно обхвата на нейната компетентност съгласно член 17, параграф 5 от Конвенцията от Еспо (Финландия) за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (приложение В към документ на Съвета 8931/96, достъпен на интернет адрес https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec), както и съображение 15 от Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8).

49 Вж. решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 42), и от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 50).

50 Решения от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, т. 9), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291), от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 123), и от 11 юли 2018 г., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, т. 44).

посоченото в точка 7, буква а) *строителство* на летища⁵¹. Продължаването на срока на разрешението за експлоатация само по себе си, без извършване на строителни дейности, обаче изобщо не може да се счита за строителство на летище. За разлика от това видът проект „ядрени централи“ не е ограничен до строителството.

108. Ето защо в контекста на задължението на държавите да извършват оценка на трансграничните въздействия, което произтича както от конвенцията от Еспо, така и от практиката на Международния съд⁵², изглежда задължително понятието „проект“ по смисъла на Директивата за ОВОС да обхваща продължаването на срока поне на онези разрешения, които могат да окажат значителни неблагоприятни трансгранични въздействия по смисъла на Конвенцията от ЕСПО; такова тълкуване предложи Германия по време на съдебното заседание.

109. И извън този контекст обаче, т.е. при чисто национални положения, по-широкото тълкуване на понятието „проект“ отговаря в по-голяма степен на целта на Директивата за ОВОС, както и на тази на Орхуската конвенция, а именно да се гарантира, че проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, наред с другото, поради своя характер, мащаби или местоположение, се подлагат на оценка относно тяхното въздействие върху околната среда. Разбира се, в този контекст продължаването на срока на експлоатация на дадено съоръжение може да окаже съществено въздействие върху околната среда не само поради продължаващата експлоатация, но и поради изменени условия на околната среда в района. Освен това към момента на вземане на решението за продължаване на срока е възможно да са налице нови научни познания.

110. Накрая, следва да се припомни, че ако се приеме, че продължаването на срока на разрешение е „проект“, това все още не задължава да се извърши оценка на въздействието върху околната среда. Това е така, защото на оценка на въздействието върху околната среда по Директивата за ОВОС подлежат само посочените в приложения I и II видове проекти, които са свързани с определена степен на риск за околната среда. Всъщност само в този контекст е необходимо да се обсъди дали някои продължения на срока са достатъчно значими, за да оправдаят оценка на въздействието.

111. Ето защо на въпрос 1, въпрос 3, буква а), въпрос 5, буква а) и първия подвъпрос от въпрос 6, буква а) следва да се отговори, че понятието „проект“ съгласно член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, за разлика от досегашната съдебна практика, обхваща продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрени централи с десет години.

112. При този извод и при изоставяне на досегашната съдебна практика би могло да се помисли да се ограничат последиците от едно съответно съдебно решение, за да се ограничат рисковете за правната сигурност по отношение на актове, приети без оценка на въздействието върху околната среда, въз основа на досегашната практика на Съда⁵³. Вероятно обаче само много малък брой проекти биха били изложени на риск от оспорване на основание нарушение на Директивата ОВОС, тъй като правото на Съюза не изключва предвиждането на съдопроизводствени срокове⁵⁴. Освен това на основата на двете конвенции и на практиката на двата комитета за надзор на прилагането им също е било съвсем възможно да се породят съмнение в практиката на Съда. Ето защо не считам за необходимо да се ограничават последиците от решението.

51 Решение от 17 март, 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 26—28).

52 Вж. точка 54 по-горе.

53 Вж. относно ограничаването на последици от решение решения от 2 февруари 1988 г., Blaizot и др. (24/86, EU:C:1988:43, т. 28 и 30), от 15 март 2005 г., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, т. 66—69), от 9 ноември 2010 г., Volker и Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 93).

54 Решение от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 41 и 42).

б) По директния ефект на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция

113. Ако обаче Съдът реши да се придържа към своята практика по отношение на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, се поставя въпросът дали Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция имат директен ефект поне що се отнася до определението на проекти, които се нуждаят от оценка на въздействието върху околната среда.

114. Разпоредбите на споразумение, сключено от Съюза и неговите държави членки с трети страни, трябва да считат за имащи непосредствено действие, когато предвид техния текст, както и предвид предмета и същността, респективно „вида и структурата“ на това споразумение, те съдържат ясни и точни задължения, чието изпълнение и действие не зависи от издаването на последващ акт⁵⁵.

115. Актове като Директивата за ОВОС не възпрепятстват прякото прилагане на тези споразумения. Това е така, защото съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС сключените от Съюза международни споразумения обвързват неговите институции и следователно се ползват с предимство пред актовете на Съюза⁵⁶.

116. В настоящия случай обаче не става въпрос за проверка на валидността на Директивата за ОВОС през призмата на двете конвенции, а само за това въз основа на двете конвенции да бъде открит пропуск в понятието за проект и той да бъде отстранен чрез пряко позоваване на понятието за проект в конвенциите.

117. В тази насока не се поставя и въпросът дали за извършването на оценка на въздействието върху околната среда са необходими допълнителни актове за транспониране, уреждащи например процесуалноправна рамка. Всъщност тази рамка вече е зададена чрез Директивата за ОВОС и транспониращото я законодателство на държавите членки. Тя само трябва да се прилага към проектите, които са обхванати от двете конвенции, но не и от Директивата за ОВОС⁵⁷. Съдът постановява същото по отношение на проекти, попадащи в обхвата на член 6, параграф 1, буква б) от Орхуската конвенция, които следователно не са изрично посочени в анекса към Конвенцията, но все пак биха могли да имат съществено въздействие върху околната среда и следователно трябва да бъдат предмет на проверка⁵⁸.

118. Целите и характерът на Конвенциите не противоречат на такова пряко прилагане.

119. От съществено значение в този аспект е, че предметът на Конвенциите е в областта на правото относно околната среда. Така например член 1 от Орхуската конвенция и съображение 7 от нейния преамбюл изтъкват правото на всеки човек да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние. Съгласно съображение 7 от преамбюла дори съществува задължението, индивидуално и съвместно с други лица, да се опазва и подобрява околната среда в полза на сегашните и на бъдещите поколения. По тази причина съображения 8, 13 и 18 от преамбюла на Орхуската конвенция подчертават необходимостта да

55 Решения от 30 септември 1987 г., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, т. 14), и от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 44 и цитираната съдебна практика).

56 Решения от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 35), от 3 юни 2008 г., The International Association of Independent Tanker Owners и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 42), от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 50), и от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 33).

57 Вж. относно прякото прилагане на директиви решения от 18 октомври 2001 г., Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, т. 41—44), и от 6 септември 2018 г., Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, т. 62).

58 Решения от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 57 и 59), и от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 38 и 39).

се гарантира ефективна правна защита с оглед на прилагането на правото в областта на околната среда. Това трябва да включва възможността на всеки човек да се позове на нормите на международното право в областта на околната среда, която, както и правото на участие в процеса на вземането на решения, е гарантирана съгласно Конвенцията от Еспо.

120. Съвсем логично и в разясненията, дадени в предложението международен пакт за околната среда, се констатира, че именно международни конвенции в областта на правото относно околната среда, за разлика от просто декларации, имат за цел да предоставят пряко приложими права, подлежащи на съдебен контрол⁵⁹.

121. Ето защо, в случай че, що се отнася до продължаването на срока на производството на електроенергия от ядрени централи, Съдът реши да се придържа към своето тълкуване на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, му предлагам да постанови, че Директивата за ОВОС все пак се прилага по отношение на такова продължаване, защото то представлява проект по смисъла на член 1, точка V) от Конвенцията от Еспо и на приложение I към нея, както и по смисъла на член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция и на анекс I към нея.

5. По качеството „проект“, свързано с допълнителни работи

122. Накрая, първият подвъпрос от въпрос 6, буква а) засяга още една възможност, която в случая по главното производство може да даде основание да се приеме, че е налице проект. Това е така, защото „проект“ и „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директивата за ОВОС са налице включително когато във връзка с продължаването на срока на разрешение е приет „план за подобрене“, който се отнася до промяната или разширяването на проект посредством работи или намеса, променящи физическото състояние, и който може да има съществено неблагоприятно въздействие върху околната среда⁶⁰.

123. Доколкото такъв план за подобрене е условие за продължаването на срока на разрешение, по-продължителната експлоатация на въпросния проект би трябвало да се отчете, наред с преките въздействия на подобрието, както при въпроса за необходимостта от оценка на въздействието, така и при самата оценка на въздействието.

124. Следователно, независимо дали Съдът ще възприеме предложенията за тълкуване на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС в съответствие с международното право или за пряко прилагане на понятието „проект“ по смисъла на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа представлява разрешение за „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а), ако с това е свързано разрешение за провеждане на работи или намеса, които ще доведат до промяна или разширяване на обекта.

125. На практика оттук следва, че Cour constitutionnelle (Конституционен съд) трябва да разгледа доколко тясно са свързани предвидените мерки за рехабилитация на въпросните ядрени централи с продължаването чрез закон на срока на производство на електроенергия. Ако строителните дейности са условие за продължаването на срока на експлоатация, това означава, че става въпрос за единен проект⁶¹. Ако мерките се предприемат само по повод на продължаването, това означава, че те не са част от същия проект.

59 Groupe d'experts pour le Pacte (Fabius et al.), Livre blanc vers un Pacte mondial pour l'environnement, раздели 4.2.1 и 4.2.2 (<http://pactenvironment.emediaweb.fr/wp-content/uploads/2017/07/Livre-blanc-Pacte-mondial-pour-lenvironnement.pdf>).

60 Решение от 19 април 2012 г., Pro-Braine и др. (C-121/11, EU:C:2012:225, т. 33).

61 Вж. решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 44—48).

Г. Други въпроси относно прилагането на Директивата за ОВОС

126. Със съдържащия се във въпрос 6, буква а) втори подвъпрос е необходимо да се изясни към кой вид от проектите, посочени в приложение I или приложение II към Директивата за ОВОС, следва да се причисли продължаването на срока на производството на електроенергия, евентуално във взаимодействие с мерките за рехабилитация. Всъщност, ако няма такова причисляване, не би имало задължение за извършване на оценка. Въпрос 6, буква б) засяга момента на извършване на оценката.

1. Причисляване към приложенията от Директивата за ОВОС

127. Ако Съдът сподели предложеното тук виждане, че продължаването на срока на производството на електроенергия представлява проект, то този проект би трябвало да е обхванат от точка 2, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС, в която се споменават ядрени електроцентрали. Същото би важало при пряка приложимост на понятието за проект по смисъла на Орхуската конвенция и Конвенцията от Еспо.

128. Ако обаче се приеме, че проект по смисъла на Директивата за ОВОС е налице само при взаимодействие с мерки за рехабилитация, това би могло да означава, че става въпрос за промяна на съществуваща ядрена централа. Cour constitutionnelle (Конституционен съд) изглежда приема, че в този случай е релевантна точка 13, буква а) от приложение II към Директивата за ОВОС. Там се посочва промяната или разширяването на проекти от двете приложения, които вече имат разрешение или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако промяната или разширяването могат да имат значително отрицателно въздействие върху околната среда. Тяхното въздействие върху околната среда евентуално би следвало да се подложи на оценка по член 4, параграф 2, и то само ако те могат да имат значително отрицателно въздействие върху околната среда.

129. Точка 13, буква а) от приложение II обаче изрично не се отнася до изменения и разширения, които са обхванати от приложение I. В точка 24 от приложение I към Директивата за ОВОС, в съответствие с Орхуската конвенция⁶², се посочва всяка промяна или разширяване на проекти, включени в това приложение, когато те сами по себе си достигат праговете, ако такива съществуват, посочени в това приложение. Подобна промяна подлежи на оценка на въздействието върху околната среда по член 4, параграф 1, независимо дали ще бъде установено, че тя би могла да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда.

130. Позоваването на праговите стойности не означава, че точка 24 от приложение I към Директивата за ОВОС е приложима само за видове проекти, за които са предвидени прагови стойности. Тази разпоредба всъщност включва едно условие и едно изключение от това условие. Условието е да са достигнати праговите стойности. То обаче важи само ако изобщо съществуват прагови стойности.

131. Тъй като за комерсиални ядрени централи *не са* предвидени прагови стойности, по принцип всяка промяна или разширяване на такъв обект подлежи на извършване на оценка на въздействието върху околната среда. В случай че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от двете ядрени централи, поради взаимодействието му с рехабилитационните дейности, следва да се разглежда като проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, то съгласно член 4, параграф 1, както и съгласно точка 2, буква б) и точка 24 от приложение I за продължаването задължително се изисква оценка на въздействието върху околната среда.

⁶² Вж. точка 6.2.6 от Обяснителния меморандум към предложението на Комисията COM/2000/0839, окончателен, което води до приемането на Директива 2003/35 (посочена в бележка под линия 48).

132. Би могло да се постави въпросът дали задължението за извършване на оценка на въздействията, причинени от промени или разширявания на инсталации, за които не са определени прагови стойности, трябва да бъде ограничено с оглед на целта на Директивата за ОВОС. Всъщност нейната цел е да осигури оценка на въздействието на проекти, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда (член 1, параграф 1), или които биха могли да окажат такова въздействие (член 2, параграф 1). При ядрените централи вероятно също ще има промени, при които подобно въздействие категорично може да се изключи. Когато мерките са такива, е възможно да се породят съмнения дали има смисъл от оценка на въздействието върху околната среда. От друга страна, точка 24 от приложение I не може да се тълкува по същия начин, както точка 13, буква а) от приложение II, когато възможността за значително отрицателно въздействие върху околната среда трябва да е била установена, тъй като в противен случай първата разпоредба би била лишена от полезното си действие.

133. В крайна сметка обаче в настоящия случай е очевидно, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия с десет години, във взаимодействие с мерките за рехабилитация, може да окаже значително въздействие върху околната среда⁶³. Поради това не е необходимо да се разглежда въпросът за стеснително тълкуване на точка 24 от приложение I към Директивата за ОВОС.

134. Ето защо по отношение на втория подвъпрос от въпрос 6, буква а) се налага изводът, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от комерсиални ядрени централи с десет години, при което са предвидени и строителни мерки за рехабилитация, съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС, както и съгласно точка 24, във връзка с точка 2, буква а) от приложение I към нея, подлежи на извършване на оценка на въздействието върху околната среда, ако продължаването още само по себе си не следва да се разглежда като разрешение за проект по смисъла на точка 2, буква б) от приложение I.

2. Момент на оценката

135. Моментът на оценката на въздействието върху околната среда би могъл да е от решаващо значение за производството пред *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд). В случай че тази оценка следва да се извърши едва при издаването на разрешение за рехабилитационните мерки, не е изключена вероятността свързаните с този процес въпроси да трябва да бъдат разгледани в успоредното производство пред белгийския Държавен съвет⁶⁴, което засяга тези разрешения. Ако пък въздействието върху околната среда е трябвало да бъде оценено още преди приемането на закона, по силата на който е продължен срокът, то това е въпрос за *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд), който разглежда закона.

136. Когато националното право предвижда процедурата по издаване на разрешения да се осъществява на няколко етапа, оценката на въздействието на определен проект върху околната среда трябва по принцип да бъде извършена веднага щом стане възможно да се установят и оценят всички въздействия, които този проект може да окаже върху околната среда⁶⁵. Така, когато един от тези етапи е вземане на основно решение, а друг — вземане на решение във

63 Вж. точка 86 по-горе.

64 Точка В.9.2. от преюдициалното запитване.

65 Решения от 7 януари 2004 г., *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 53), от 28 февруари 2008 г., *Abraham и др.* (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 26), и от 17 март 2011 г., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др.* (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 33).

връзка с изпълнението, което не може да надхвърля определените в основното решение параметри, въздействията, които проектът може да окаже върху околната среда, принципно трябва да бъдат определени и оценени в хода на процедурата по вземане на основното решение⁶⁶.

137. По отношение на първоначално действалата Директива за ОВОС⁶⁷ Съдът действително е постановил, че в случай че тези въздействия могат да бъдат установени едва в хода на процедурата по вземане на решението във връзка с изпълнението, оценката следва да бъде извършена в хода на тази процедура⁶⁸. Тази съдебна практика би могла да се разбира в смисъл, че в настоящия случай на оценка на въздействието върху околната среда подлежи едва договорът за рехабилитационните мерки или дори издадени на още по-късен етап строителни разрешения, тъй като едва тези решения позволяват да се определят точно и окончателно въздействията върху околната среда.

138. На по-късен етап от тази съдебна практика следват изменения на Директивата за ОВОС с Директива 2003/35, приета за транспонирането на Орхуската конвенция; с тези изменения в член 6, параграф 4 от изменената Директива за ОВОС е предвидено, че участието на обществеността следва да се осигури, когато всички възможности все още са налични и преди да бъде взето решението. При положение обаче че законодателят вече е взел решение за продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия, към момента на разрешаването на отделни рехабилитационни мерки вече не са налични всички възможности.

139. Ето защо още решението относно продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от определени ядрени централи трябва да бъде подготвено дотогава, че да могат в достатъчна степен да бъдат взети предвид неговите въздействия върху околната среда.

140. В противен случай отчитането на въздействието върху околната среда би могло да бъде заобиколено при вземането на по-важното основно решение. Впрочем Директивата за стратегическата оценка на околната среда онагледява възможността за оценка на въздействието върху околната среда, преди още да са известни всички подробности на бъдещи проекти.

141. Поради това въпреки и необходимостта за ядрената централа Doel 1 да бъдат приети административни актове в изпълнение на Закона от 28 юни 2015 г., каквито не са необходими по отношение на ядрената централа Doel 2, не води до разлика в отговорите на въпросите относно Директивата за ОВОС и относно двете конвенции.

142. Ето защо на въпрос 6, буква б) следва да се отговори, че при вземане на решение относно продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от определени ядрени централи, което е свързано с предвидени мерки за рехабилитация, участието на обществеността съгласно член 6, параграф 4 от Директивата за ОВОС трябва да бъде на възможно най-ранен етап, когато всички възможности още са налични, т.е. преди да се вземе решение относно продължаването на срока.

66 Решения от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 52), и от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 26).

67 Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

68 Решения от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 52), и от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 26).

Д. Дерогиране на задължението за извършване на оценка по причини, свързани със сигурността на снабдяването с електроенергия и с правната сигурност

143. Въпрос 3, буква в), въпрос 5, буква в), въпрос 6, буква г) и въпрос 9, отправени от Cour constitutionnelle (Конституционен съд), засягат възможността да се дерогира задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда по причини, свързани със сигурността на електроснабдяването или с правната сигурност.

1. Дерогиране на основание на предвиденото в Директивата за ОВОС изключение за отделен проект

144. С въпрос 6, буква г) Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска да се установи дали член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС допуска продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа да се освободи от задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда поради императивни причини от общ интерес, свързани със сигурността на снабдяването на страната с електроенергия.

145. Съгласно член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС, без да се засяга член 7, държавите членки могат в изключителни случаи да освободят изцяло или частично даден проект от прилагане на разпоредбите, предвидени в тази директива.

146. Както отбелязва и Cour constitutionnelle (Конституционен съд), това дава възможност за отказ от оценка на въздействието върху околната среда на територията на страната, но не може да се пропусне оценката в трансграничен контекст, предвидена в член 7. В първоначалната редакция на Директивата за ОВОС⁶⁹ все още не се предвижда тази уговорка за оценката в трансграничен контекст. Този аспект е допълнен от Съвета с Директива 97/11/ЕО⁷⁰, за да се гарантира, че разпоредбата относно дерогирането няма да засегне по-строгите изисквания за трансгранично консултиране съгласно член 7⁷¹, които в съответствие с съображения 12 и 13 от Директива 97/11 произтичат от Конвенцията от Еспо.

147. Освен това член 2, параграф 4, букви а)—в) съдържа и други условия, които дадена държава членка следва да изпълни, ако желае да се позове на това изключение.

148. По-специално, тя първо трябва да прецени дали друга форма на оценяване би била подходяща (буква а) и освен това да предостави на заинтересованата общественост информацията, получена чрез други форми на оценяване, посочени в буква а), информацията, отнасяща се до решението за предоставяне на освобождаване и до причините за предоставянето на това освобождаване (буква б). В допълнение, държавата членка трябва да информира Комисията.

149. Тези условия трябва най-напред да бъдат изпълнени, що се отнася до формата; т.е. компетентните органи трябва да извършат предвидената в буква а) оценка, а след това посочената „друга форма на оценяване“, както и да предоставят на заинтересованата общественост посочената информация и да информират Комисията.

⁶⁹ Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

⁷⁰ Директива на Съвета от 3 март 1997 година за изменение на Директива 85/337/ЕИО относно оценката на въздействието на определени публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 73, 1997 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254).

⁷¹ Общо становище (ЕО) № 40/96 (ОВ С 248, 1996 г., стр. 75(88)).

150. Не става обаче въпрос за чисти формалности. По естеството си тези условия по-специално имат за предмет да осъществят по възможност целта на Директивата за ОВОС в рамките на другата форма на оценяване.

151. Както уточнява по-специално съображение 23 от текста на френски и на английски език, но и формулировката на член 2, параграф 4, буква а) от Директивата за ОВОС например на английски или на немски език, да се прибегне до форма на оценяване, различна от оценяването на въздействието върху околната среда, е допустимо само когато това е подходящо. Аз разбирам това условие в смисъл, че трябва да има важни основания, които не допускат оценка по Директивата за ОВОС. В тази насока, наред със сигурността на снабдяването с електроенергия, възможна причина е и избягването на правна несигурност, което е засегнато във въпрос 9. И все пак, ако — както евентуално в случая по главното производство — поради трансгранично въздействие върху околната среда е необходима трансгранична оценка на въздействието по член 7, която, както стана ясно, не може да се дерогира, изглежда особено слабо вероятно да има причини, които изключват национална оценка на въздействието върху околната среда в такива случаи.

152. Следва също да се отбележи, че пропускът да се извърши своевременно оценка на въздействието на околната среда в обичайния случай, едва ли може да обоснове отказа от прилагане на Директивата за ОВОС. Действително Белгия споменава за краткосрочни проблеми в други ядрени централи. По принцип обаче необходимото количество електроенергия е било предвидимо в дългосрочен план, така че е могло своевременно да се предприемат необходимите мерки. Освен това не изглежда а priori изключено Белгия да е можела да покрие нуждите си от електроенергия чрез доставки от други държави членки.

153. В обобщение, следва да се констатира, че член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС допуска продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа да се освободи от задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда поради императивни причини от общ интерес, свързани със сигурността на снабдяването на страната с електроенергия и/или с избягването на правна несигурност, ако друга форма на оценяване е подходяща и ако засегнатата общественост, както и Комисията бъдат информирани съгласно член 2, параграф 4, букви б) и в). Член 2, параграф 4 обаче не допуска отказ от извършване на оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст по член 7.

2. Дерогиране на Конвенцията от Еспо

154. Тъй като съгласно Директивата за ОВОС оценката на въздействието върху околната среда в трансграничен текст не може да се дерогира, въпрос 3, буква в), в който се пита дали Конвенцията от Еспо допуска дерогиране, става излишен.

3. Дерогиране на Орхуската конвенция

155. От друга страна, на пръв поглед не е изключено член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС да допуска дерогиране на изискването за оценка за въздействието върху околната среда, по-широко от обхвата на възможните дерогации на изискването за участие на обществеността по член 6 от Орхуската конвенция. Подобно противоречие също така би могло да представлява пропуск при транспонирането на Конвенцията в правото на Съюза.

156. Орхуската конвенция не предвижда изключение по съображения за сигурността на електроснабдяването или за правната сигурност, а само изключение по съображения за национална отбрана по член 6, параграф 1, буква с), което в случая не е приложимо. Не са релевантни и членове 54—64 от Виенската конвенция за правото на договорите.

157. В допълнение обаче извънредното положение („state of necessity“) е признато като причина, обосноваваща неизпълнението на задължения по обичайното международно право⁷², но то е обвързано с много строги условия. Комисията на ООН по международно право го е кодифицирала в смисъл, че неизпълнението трябва да бъде единственият начин за държавата да защити съществен интерес при сериозна и непосредствена заплаха⁷³. Тези условия прилага и Международният съд⁷⁴.

158. Не изглежда изключено рисковете за сигурността на снабдяването или за правната сигурност да бъдат приети за сериозна и непосредствена заплаха за съществен интерес на Белгия. Необходимо е обаче освен това да бъде доказано, че неизпълнението на задълженията по Орхуската конвенция е бил единственият начин за справяне с този риск.

159. Следователно и в тази насока трябва да се провери дали е било невъзможно съвременното участие на обществеността с оценка на въздействието върху околната среда.

160. Ето защо сигурността на електроснабдяването на страната и избягването на правна несигурност не представляват императивна причина от общ интерес, която позволява да се дерогира Орхуската конвенция и/или да се спре прилагането ѝ, ако е било възможно съвременно да се вземат необходимите мерки за спазването на Конвенцията.

4. Последници за тълкуването на възможността за дерогиране по Директивата за ОВОС

161. Следователно на пръв поглед изглежда не е изключено Директивата за ОВОС да позволява дерогация, каквато Орхуската конвенция евентуално не допуска.

162. За да бъде избегнато такова противоречие е необходимо при тълкуването на член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС да бъдат включени условията за извънредно положение, формуирани в международното право. За тази цел изглежда е подходяща предвидената в член 2, параграф 4, буква а) от Директивата за ОВОС преценка дали друга форма на оценяване би била подходяща. Поради това дадена форма на оценяване би следвало да се приеме за подходяща само ако са изпълнени и условията за извънредно положение, формуирани в международното право.

163. Ето защо на въпрос 3, буква в), въпрос 5, буква в), въпрос 6, буква г) и въпрос 9 следва да се отговори, че член 2, параграф 4 от Директивата за ОВОС допуска продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа да се освободи от задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, ако е необходима друга форма на оценяване, за да се предотврати сериозна и непосредствена заплаха за съществен интерес на съответната държава членка, например като сигурността на снабдяването с електроенергия или избягването на правна несигурност, и ако засегнатата общественост, както и Комисията бъдат информирани съгласно член 2, параграф 4, букви б) и в). Член 2, параграф 4 обаче не допуска отказ от извършване на оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст по член 7.

72 Решение на Международния съд от 25 септември 1997 г., Gabcikovo-Nagymaros Project (Унгария/Словакия) I.C.J. Reports 1997 г., стр. 7, т. 51.

73 Член 25, параграф 1, буква а) от Проектоконвенцията за отговорността на държавите за международни правонарушения (Общо събрание на Обединените нации — 56-а сесия, раздел VII, стр. 530 (<http://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/56bd-6.pdf>)).

74 Решение на Международния съд от 25 септември 1997 г., Gabcikovo-Nagymaros Project (Унгария/Словакия) I.C.J. Reports 1997 г., стр. 7, т. 52.

Е. По въпрос 8 — член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията

1. По въпрос 8, буква а) — понятие „проект“ по Директивата за местообитанията

164. С въпрос 8, буква а) Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска да се установи дали член 6 от Директивата за местообитанията се прилага при продължаване на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа.

165. Съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. Ако такава проверка е необходима, тя би включвала участие на обществеността по член 6 от Орхуската конвенция⁷⁵.

166. Ето защо трябва по-специално да се изясни дали продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа представлява план или проект по смисъла на тази разпоредба.

167. Действително Директивата за местообитанията не дава определение на понятието „проект“. Съдът обаче е постановил, че определението „проект“, съдържащо се в член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, е релевантно за определянето на понятието „план“ или „проект“ по смисъла на Директивата за местообитанията, която, също като Директивата за ОВОС, има за цел да не се допуска одобряването на дейности, които биха могли да засегнат околната среда, без предварително да се извърши оценка на въздействието върху околната среда⁷⁶.

168. Пълно приравняване на понятието „проект“ в двете директиви обаче не е възможно дори само поради факта, че оценката по Директивата за местообитанията е неразделна част от условията за одобряване на планове и проекти, които биха могли съществено да засегнат защитени територии. Това е така, защото компетентните органи може да одобрят план или проект само ако оценката на въздействието включва пълни, точни и окончателни констатации, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените работи за засегнатата защитена територия⁷⁷. От друга страна, Директивата за ОВОС не съдържа материалноправни условия относно одобряването на проект⁷⁸.

169. Ето защо разбирам констатацията на Съда относно значението на понятието „проект“ в Директивата за ОВОС, в контекста на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, в смисъл, че във всеки случай проектите по смисъла на това определение съставляват и проекти по член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията. Смятам обаче, че с това понятието за „проект“ в Директивата за местообитанията не е окончателно уточнено⁷⁹.

75 Вж. решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 46 и 49).

76 Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 26), и от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 38). Същото е формулирано по малко по-различен начин в решение от 17 юли 2014 г., Комисия/Гърция (C-600/12, непубликувано, EU:C:2014:2086, т. 75).

77 Решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 44), от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 50), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 114).

78 Решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 231), и от 14 март 2013 г., Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, т. 46).

79 Вж. решение от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 65 и 66), както и заключенията ми по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, т. 31) и по съединени дела Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:622, т. 114—118).

170. Следователно ако Съдът възприеме виждането ми, че продължаването на срока само по себе си трябва да се разглежда като „проект“ по смисъла на Директивата за ОВОС, или ако Cour constitutionnelle (Конституционен съд) стигне до извод, че продължаването на срока, във взаимодействие с мерките за рехабилитация, съставлява проект, това означава, че е налице проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Дори и ако не е налице проект по смисъла на Директивата за ОВОС, това не изключва прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

171. Така например Съдът също е подчертал, че не е допустимо изготвянето на оценка за някои категории проекти да се избегне въз основа на критерии, които не гарантират по подходящ начин, че въпросните проекти не заплашват да засегнат съществено защитените територии⁸⁰. При по-нататъшното разглеждане на различните предвидени в националното право изключения той не е анализирал конкретно дали те се отнасят за проекти по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС. Напротив, възможността да бъдат съществено засегнати защитени територии, е била приета като достатъчно основание, за да не се допусне прилагането на изключенията по отношение на съответните дейности⁸¹.

172. Следователно определението за проект в член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС не уточнява окончателно понятието „проект“ съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията. Решаващо е по-скоро дали съответната дейност може да окаже значително въздействие върху защитена територия.

173. Ето защо по-конкретно остатъчният риск защитени територии да бъдат засегнати от сериозно произшествие в една от ядрените централи, натежава в полза на разбирането, че е налице проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Освен това механизмът за охлаждане би могъл да засегне по-специално рибите и кръглоустните⁸², заради които както Белгия, така и Нидерландия защитават река Шелда. Предвид наличната информация не може да се изключи, че наред с това са възможни и други отрицателни въздействия.

174. Ето защо на въпрос 8, буква а) следва да се отговори, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа трябва да се разглежда като проект по смисъла на член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията и когато това продължаване не би следвало да е проект по смисъла на Директивата за ОВОС нито само по себе си, нито защото е свързано с дейности по рехабилитацията на инсталацията.

2. По въпрос 8, буква б) — законодателен акт

175. Въпрос 8, буква б) засяга факта, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа е решено със законодателен акт.

176. Това обаче не поставя под въпрос прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национален орган, дори законодателен, да одобри план или проект, без да е установил, че планът или проектът няма да има отрицателно влияние върху съответната територия⁸³.

⁸⁰ Решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 41), и от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 41).

⁸¹ Решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 42–44). Понастоящем и решение от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 67).

⁸² Решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (Морбург) (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 30).

⁸³ Решение от 16 февруари 2012 г., Solvay и др. (C-182/10, EU:C:2012:82, т. 69 и 70). Също решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokoarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 100 и сл.), което се отнася до разрешаването на проект със закон.

3. По въпрос 8, буква в) — Doel 1 и Doel 2

177. От отговора на въпрос 8, буква б) за въпрос 8, буква в) следва, че отговорите на въпросите, поставени в букви а) и б), не се различават в зависимост от това дали се отнасят за централа Doel 1 или за централа Doel 2.

4. По въпрос 8, буква г) — изключение по съображения за сигурност на снабдяването

178. Накрая, с въпрос 8, буква г) Cour constitutionnelle (Конституционен съд) пита дали член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията позволява, по съображения за сигурност на снабдяването с електроенергия, да се отложи преустановяването на промишленото производство на електроенергия от дадена ядрена централа.

179. Съгласно член 6, параграф 4, първа алинея от Директивата за местообитанията държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“, ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради императивни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение.

а) Условия за прилагане на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията

180. Следователно въпросът се основава на постановката, че оценката на въздействието е негативна. Това е така, защото, ако оценката на въздействието е положителна, проектът би могъл да бъде одобрен още по член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията.

181. Освен това като разпоредба, представляваща изключение от посочения в член 6, параграф 3, второ изречение критерий за предоставяне на разрешение, член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува стриктно и може да се прилага едва след като въздействието на даден план или проект е било анализирано в съответствие с член 6, параграф 3 от Директивата⁸⁴. При това положение познаването на въздействието на план или проект, предвид целите за опазване на въпросната територия, представлява задължителна предпоставка за приложението на член 6, параграф 4 от посочената директива, тъй като в противен случай не могат да бъдат преценени условията за приложение на тази дерогираща разпоредба. Изследването на евентуални императивни съображения от приоритетен обществен интерес и това на наличието на увреждащи в по-малка степен алтернативи всъщност изисква съпоставяне с вредите, нанасяни на територията от разглеждания план или проект. Освен това вредите върху засегнатата територия трябва да бъдат установени с точност, за да може да се определи естеството на евентуалните компенсаторни мерки⁸⁵.

182. Следователно Cour constitutionnelle (Конституционен съд) първо трябва да провери дали различните проучвания и изслушвания, които са проведени във връзка с приемането на Закона за продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от двете ядрени централи отговарят на изискванията за оценка на въздействието по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

⁸⁴ Решения от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 60) и цитираната съдебна практика), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 189).

⁸⁵ Решения от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 61) и цитираната съдебна практика), както и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 191) и цитираната съдебна практика).

183. Ако необходимите проверки са извършени, то е възможно да се прецени дали сигурността на снабдяването с електроенергия, съпоставена с вредите, нанасяни на защитените територии, представлява императивно съображение от приоритетен обществен интерес.

б) Сигурност на снабдяването с електроенергия

184. Що се отнася до обществения интерес от сигурност на електроснабдяването, съгласно член 194, параграф 1, буква б) ДФЕС тя е една от целите на политиката на Съюза в областта на енергетиката. Съгласно член 194, параграф 2 ДФЕС държавите членки също така принципно са оправомощени да избират между различни енергийни източници и сами да определят общата структура на енергийното си снабдяване.

185. В съответствие с това Съдът е приел по отношение на обхвата на свободното движение на капитали, *inter alia* относно образувания, които осъществяват дейност в петролния сектор, сектора на далекосъобщенията и електроенергията, че целта да се гарантира сигурността на снабдяването с такива продукти или предоставянето на такива услуги, в случай на криза на територията на съответната държава членка, може да представлява съображение, свързано с обществената сигурност, и следователно да обоснове ограничение на свободното движение на капитали⁸⁶.

186. Позоваването на съображения, свързани с обществената сигурност, може обаче да се използва само за осигуряването на минимално снабдяване⁸⁷. Всъщност изискванията, свързани с обществената сигурност, особено като изключение от основния принцип на свободното движение на капитали, трябва да се тълкуват стриктно, така че обхватът им не може да се определя едностранно от държавите членки без контрол от страна на институциите на Съюза. Ето защо позоваването на съображения, свързани с обществената сигурност, е възможно само ако съществува действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес⁸⁸.

187. Тези разсъждения принципно би трябвало да важат и за член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията. Трябва обаче да се отбележи, че за разлика от изключенията от свободното движение на капитали по член 65, параграф 1 ДФЕС тази разпоредба изрично включва и причини от икономически и от социален характер.

188. Оттук следва, че за императивна причина от приоритетен обществен интерес се счита не само минималното снабдяване, а въобще снабдяването, което е достатъчно, за да бъде задоволено търсенето. Позоваването на съображения, свързани с обществената сигурност, може обаче да се използва само за осигуряване на минимално снабдяване.

189. Това разграничение между общия интерес от сигурност на електроснабдяването и специалния интерес от минимално снабдяване е от значение по-конкретно защото съгласно член 6, параграф 4, втора алинея от Директивата за местообитанията, ако в съответната зона има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената сигурност или с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение. Други императивни причини от приоритетен обществен интерес могат да бъдат изтъквани само след като Комисията е дала становище.

⁸⁶ Решения от 13 май 2003 г., Комисия/Испания (C-463/00, EU:C:2003:272, т. 71), и от 26 март 2009 г., Комисия/Италия (C-326/07, EU:C:2009:193, т. 69).

⁸⁷ Решения от 10 юли 1984 г., *Samrup Oil* и др. (72/83, EU:C:1984:256, т. 35 и 47), и от 4 юни 2002 г., Комисия/Франция (C-483/99, EU:C:2002:327, т. 47), и Комисия/Белгия (C-503/99, EU:C:2002:328, т. 46).

⁸⁸ Решения от 14 март 2000 г., *Église de scientologie* (C-54/99, EU:C:2000:124, т. 17), и от 4 юни 2002 г., Комисия/Франция (C-483/99, EU:C:2002:327, т. 48), и Комисия/Белгия (C-503/99, EU:C:2002:328, т. 47).

190. Във връзка с тази разпоредба Съдът вече е приел, че сигурността на снабдяването в сектора на енергетиката — в онзи случай сигурността на снабдяването с въглища — не попада в обхвата на член 6, параграф 4, втора алинея от Директивата за местообитанията⁸⁹. Разбирам това в смисъл, че Съдът е счел този интерес само за общ интерес от сигурност на снабдяването, който не достига равнището на интереса от гарантиране на обществената сигурност.

191. Както вече бе отбелязано, в различни посочени от Cour constitutionnelle (Конституционен съд) защитени зони има приоритетни типове естествени местообитания⁹⁰ и не може а priori да се изключи те евентуално да бъдат засегнати от ядрените централи. Дори само по тази причина Cour constitutionnelle (Конституционен съд) трябва да провери дали експлоатацията на двете ядрени централи, предмет на спора, служи само на общия интерес от сигурност на електроснабдяването или тя евентуално дори е необходима, за да се гарантира минимално снабдяване. В първия случай позоваването на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията предполага Комисията да е дала становище.

192. Тази проверка освен това е наложителна, тъй като е възможно изискванията относно липсата на алтернативно решение да са различни в зависимост от това дали става въпрос за по-съществения интерес от гарантиране на минимално снабдяване, или за по-второстепенния общ интерес от сигурност на снабдяването.

193. Изглежда целесъобразно държава членка да иска да осигури минималното снабдяване в рамките на собствената си територия⁹¹. От друга страна, не е нелогично на държавите членка да бъде посочена възможността да внасят електроенергия, за да удовлетворят общия интерес от сигурност на снабдяването⁹².

в) Междинно заключение

194. Ето защо на въпрос 8, буква г) следва да се отговори, че общественият интерес от осигуряване на минимално снабдяване с електроенергия е съображение, свързано с обществената безопасност, по смисъла на член 6, параграф 4, втора алинея от Директивата за местообитанията, докато общественият интерес от сигурност на електроснабдяването, който има по-широк обхват, следва да се разглежда като причина от икономически характер по смисъла на член 6, параграф 4, първа алинея.

Ж. По запазването на последиците от Закона за продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2

195. Предвид гореизложените съображения има основания да се приеме, че при приемането на Закона за продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрените централи Doel 1 и Doel 2 са нарушени анализираниите тук разпоредби и че сигурността на снабдяването с електроенергия или правната сигурност не обосновава това. Смятам обаче, че не е изключено в този случай да е възможно да се запазят последиците от този закон. Това се основава на практика на Съда, развита във връзка със запазването на действието на актове, приети в нарушение на Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда.

⁸⁹ Решение от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания (Alto Sil/испанска кафява мечка) (C-404/09, EU:C:2011:768, т. 193 и 195). Вж. и становището на Комисията от 24 април 2004 г. съгласно член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията по рудник Prosper Haniel (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_de.pdf).

⁹⁰ Вж. точка 25 по-горе.

⁹¹ Вж. посочените в бележки под линия 86 и 87 решения.

⁹² Вж. в този смисъл по-специално решения от 20 декември 2017 г., Eni и др. (C-226/16, EU:C:2017:1005, т. 45), и от 20 март 2018 г., Комисия/Австрия (C-187/16, EU:C:2018:194, т. 87).

1. По съдебната практика в обхвата на Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда

196. В обхвата на Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда Съдът е счел за възможно при разглеждането на последиците от процесуални нарушения на разпоредбите относно оценката на въздействието на мерки върху околната среда да се отчетат императивни причини от общ интерес. Това произтича от факта, че Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда, също като Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, както и Директивата за ОВОС и Директивата за местообитанията, не уреждат тези последици⁹³.

197. Поради това процесуалните правила, приложими към производствата по жалби поради неизпълнение на задължението преди издаването на разрешение за дадена дейност да се извърши оценка на въздействието върху околната среда, се определят в рамките на процесуалната автономия на държавите членки при спазване на принципа на равностойност и на принципа на ефективност⁹⁴.

198. Изискванията на принципа на ефективност в този случай се пораждат от задължението на държавите членки по силата на предвидения в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество да отстранят незаконосъобразните последици от всяко нарушение на правото на Съюза⁹⁵. Ето защо сезираните с такъв въпрос юрисдикции трябва въз основа на своето национално право да вземат мерки за спиране на действието или отмяна на решението, взето при неспазване на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда⁹⁶. Всъщност би била накърнена основната цел на разпоредба относно оценката на въздействието върху околната среда, ако сезираните с такъв въпрос национални юрисдикции не приемат в подобни производства и в пределите на процесуалната автономия мерките, които тяхното национално право предвижда и които биха могли да осуетят риска от извършването на въпросната дейност без оценка на въздействието върху околната среда⁹⁷.

199. Мерки за спиране на действието или отмяна на такова решение освен това се налагат с оглед на материалноправното измерение на залегналото в член 47, параграф 1 от Хартата основно право на ефективна правна защита. Макар това основно право в повечето случаи да се посочва в контекста на предвидените за него процесуалноправни условия, те всъщност са само средство към целта, а именно гарантирането на *ефективни* правни средства за защита. Дадено правно средство за защита обаче е ефективно само ако констатирането на правонарушения има адекватни последици⁹⁸. Положение, при което оспорвани актове остават неограничено приложими и при правонарушения, едва ли би било съвместимо с този принцип.

200. В съответствие с това вече застъпих становището, че в хипотезата на оттегляне или на спиране на разрешението за дадена инсталация поради нарушение на Директивата за ОВОС по принцип е необходимо да се прекрати експлоатацията на съответната инсталация⁹⁹. Очевидно и Съдът приема, че обичайно това е последицата от подобна констатация¹⁰⁰.

93 Относно Директивата за ОВОС, решение от 26 юли 2017 г., Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:589, т. 34).

94 Решения от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 67), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 45).

95 Решения от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 64 и цитираната съдебна практика), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 43 и цитираната съдебна практика).

96 Решения от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 65), от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия (C-215/06, EU:C:2008:380, т. 59), от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 46), и от 26 юли 2017 г., Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:589, т. 35).

97 Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 46 и 47).

98 Вж. например решения на ЕСПЧ от 19 март 1997 г., Hornsby с/у Гърция (18357/91, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791 т. 40 и 41), и от 8 април 2004 г., Assanidze с/у Грузия (71503/01, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, т. 181 и 182).

99 Моето заключение по съединени дела Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:249, т. 41).

100 Решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 58).

201. В решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne обаче Съдът приема, че може по изключение да се допусне — при наличието на императивно съображение, свързано със защитата на околната среда — националната юрисдикция да приложи националната разпоредба, която ѝ позволява да запази някои последици на отменения национален акт, който тя е отменила поради нарушение на Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда¹⁰¹.

202. В решение France Nature Environnement Съдът дори е тълкувал по-ранното решение в смисъл, че волята му е била да признае в отделни случаи и по изключение правомощие на националната юрисдикция да уреди последиците от отмяната на национална разпоредба, приета за несъвместима с правото на Съюза¹⁰². Смятам обаче, че това тълкуване е подвеждащо, доколкото би могло да противоречи на трайната практика на Съда, че *единствено* Съдът може временно да спре прилагането във времето на приложимото с предимство право на Съюза¹⁰³.

203. Всъщност решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne се отнася само до случаи, в които националните мерки по същество не са в разрез с правото на Съюза, а просто са приети в нарушение на правилата относно оценката на въздействието върху околната среда. Следователно тези мерки не са неприложими поради противоречие с приложимото с предимство право на Съюза. В тях по-скоро е налице *процесуален недостатък*, чиито последици, както вече бе посочено, не са изрично уредени. Това обяснява свободата на преценка, която Съдът предоставя на националните юрисдикции. Всъщност в крайна сметка и Съдът в решение Association France Nature Environnement не отива по-далеч от това.

204. Първоначално¹⁰⁴ Съдът е допуснал в този контекст само да се запазят последиците на актове, които правилно транспонират Директивата за нитратите¹⁰⁵, а след това е включил и такива, транспониращи правото на Съюза в областта на опазването на околната среда въобще¹⁰⁶. Освен това тази съдебна практика може да се тълкува в смисъл, че избягването на неблагоприятни въздействия върху околната среда, независимо от транспонирането на правото на Съюза в областта на околната среда, би могло да обоснове запазването на последиците на актове, приети в нарушение на Директивата за стратегическата оценка на околната среда¹⁰⁷.

205. Ето защо се налага изводът, че предвид наличието на императивно съображение, свързано със защитата на околната среда, националната юрисдикция по изключение може да е оправомощена да прилага национална разпоредба, която ѝ позволява да запази някои последици на национален акт, който тя е отменила поради нарушение на процесуалноправните условия на Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда.

2. По приложимостта спрямо други видове оценки на въздействието върху околната среда

206. Ако тази съдебна практика се приложи в настоящото производство, това би разширило значително обхвата ѝ.

101 Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 58).

102 Решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 34).

103 Решения от 17 май 1990 г., Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, т. 41), от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 67), и от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 33).

104 Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 59).

105 Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2 стр. 81).

106 Решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 39).

107 Решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 57 и 58), и от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 34—36).

207. Подобно разширяване в дългосрочен план едва ли би могло да остане ограничено само до процесуалноправните условия на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция и на тези на Директивата за ОВОС и Директивата за местообитанията. Така разширена, тази съдебна практика по-скоро би била относима към голямо разнообразие от процесуални правила на правото на Съюза. Освен това кръгът на възможните основания би се разширил далеч отвъд опазването на околната среда и би обхванал *други обществени интереси*, ако за аргументацията е достатъчно да се изтъкне сигурността на снабдяването или избягването на правна несигурност.

208. За разлика от това винаги би липсвала част от обосновката за запазването на действието на планове и програми, които подлежат на проверка по Директивата за стратегическата оценка на въздействието върху околната среда. Това е така, защото за разлика от тези мерки решенията по конкретни случаи принципно не оставят празнота в правото¹⁰⁸, ако бъдат отменени или действието им бъде временно спряно. Обикновено просто отпада едно разрешение и въпросната дейност не може да бъде извършвана.

209. Обстоятелството, че тези решения са били приети в нарушение на процесуалните правила на правото на Съюза, обаче не означава, че те непременно са в разрез с правото на Съюза по същество. Ето защо правото на Съюза допуска националните правила в определени случаи да позволяват узаконяване на дейности или действия, които са неправомерни от гледна точка на правото на Съюза¹⁰⁹.

210. Предвид тази възможност в някои случаи би могло да е непропорционално поради установяването на процесуален недостатък да се отстраняват последиците от въпросното решение и съответната дейност поне временно вече да не може да бъде извършвана. Напротив, би могло да е необходимо да се претеглят противоположните интереси и в някои случаи да се запазят последиците на решението, докато то впоследствие бъде поправено.

211. При този подход обаче е необходима голяма предпазливост.

212. Сама по себе си възможността за последващо узаконяване е ограничена до случаи, които са изключение, и тя не бива да предоставя повод нормите на правото на Съюза да се заобикалят или да не се прилагат¹¹⁰. Опасността да бъдат заобиколени нормите, обаче е дори по-голяма, ако се подхожда твърде благосклонно към узаконяването на последиците на решения, приети в нарушение на процедурните правила.

213. Освен това трябва да се гарантира, че запазването на последиците на решение, което е прието, без да е извършена необходимата оценка на въздействието върху околната среда, няма да доведе до вредни последици за околната среда, възпрепятстването на които е именно целта на оценката на въздействието върху околната среда.

214. Следователно последиците на такова решение могат да бъдат запазени, ако въз основа на наличната информация и на приложимите разпоредби е много вероятно след допълнителното извършване на оценката на въздействието върху околната среда решението да бъде потвърдено в същата форма. Ако обаче съществуват основателни съмнения относно такова потвърждение,

108 Решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 56), и от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 38).

109 Решения от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия (C-215/06, EU:C:2008:380, т. 57), от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 87), от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 36), и от 26 юли 2017 г., Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:589, т. 37—43).

110 Решения от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия (C-215/06, EU:C:2008:380, т. 57), от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 87), от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 36), и от 26 юли 2017 г., Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:589, т. 38).

запазването на последиците би трябвало да е изключено. Мерадавни за тази проверка са материалноправните условия за извършването на съответната дейност; в настоящия случай, наред с приложимите разпоредби относно експлоатацията на ядрени централи, например и член 6 от Директивата за местообитанията.

215. В допълнение, запазването на последиците не би трябвало да довежда до допълнителни обстоятелства, които са „свършен факт“, например като възложителите на проекта извършват допълнителни инвестиции или причиняват допълнителни вреди за околната среда.

216. Това е така, защото обстоятелствата, които са „свършен факт“, отслабват ефективността на допълнително извършена оценка на въздействието върху околната среда. Основната функция на оценката, при съвременното ѝ извършване, е да повлияе на решението относно разрешаването на проекта по такъв начин, че вредните последици за околната среда да са минимизирани. По тази причина съгласно член 6, параграф 4 от Орхуската конвенция и член 6, параграф 4 от Директивата за ОВОС тя трябва да се извърши на възможно най-ранен етап, когато всички възможности все още са налице. Ако просто се извърши допълнително, тя може да изпълнява тази функция само в съвсем ограничена степен, защото много решения вече са взети. Изменението на тези решения с оглед на допълнително извършената оценка става толкова по-непривлекателно, колкото повече напредва осъществяването им на практика.

217. Ето защо само ако може да се счита, че оспорваното решение ще бъде потвърдено и не се създават нови обстоятелства, които да са „свършен факт“, може да се допусне претегляне на интереса от ефективно прилагане на разпоредбите относно оценката на въздействието върху околната среда, от една страна, и интересите от запазване на последиците на решението, от друга.

218. Не би било изненадващо, ако Cour constitutionnelle (Конституционен съд) реши да прибегне до такова претегляне в случая по главното производство, при положение че става въпрос за продължаване на дейност, която се осъществява от вече около 40 години.

219. Що се отнася до самото претегляне, трябва да се отчете по-специално дали интересът от сигурност на снабдяването попада във вече описания по-горе по-тесен обхват на минималното снабдяване, което натежава на страната на по-важната обществена сигурност, или е в по-широкия обхват на общата сигурност на снабдяването, която спада към икономическите интереси. Тяхната тежест е по-малка¹¹¹.

220. Ето защо в обобщение следва да се констатира, че националните юрисдикции по изключение могат временно да запазят последиците на решение, прието в нарушение на уредено в правото на Съюза задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, ако

- това решение възможно най-бързо бъде поправено впоследствие чрез отстраняване на процесуалния недостатък,
- въз основа на наличната информация и на приложимите разпоредби е много вероятно след поправянето решението да бъде потвърдено в същата форма,
- по възможност не се създават допълнителни обстоятелства, които да са „свършен факт“, и

¹¹¹ За стратегическата оценка на въздействието върху околната среда, решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 57). Вж. и точки 186—190 по-горе.

- приоритетен обществен интерес от запазване на последиците надделява над интереса от ефективността на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда и над основното право на ефективна правна защита.

VI. Заключение

221. Ето защо предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- 1) На въпроси 2, 4 и 7 от преюдициалното запитване следва да се отговори, че съгласно член 1, параграф 4 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда от приложното поле на тази директива се изключват само проекти, приети в подробности със специален законодателен акт, така че целите на тази директива да са били постигнати със законодателната процедура. Националният съд трябва да провери, отчитайки както съдържанието на приетия законодателен акт, така и законодателната процедура, довела до приемането му, в нейната цялост, и по-специално подготвителните актове и парламентарните обсъждания, дали законодателният акт е равносilen на разрешение за проект и дали целите на Директивата са постигнати в рамките на законодателната процедура.
- 2) На въпрос 1, въпрос 3, буква а), въпрос 5, буква а) и първия подвъпрос от въпрос 6, буква а) следва да се отговори, че понятието „проект“ съгласно член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, за разлика от досегашната съдебна практика, обхваща продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрени централи с десет години.

В случай че по отношение на продължаването на срока на производството на електроенергия от ядрени централи Съдът реши и занаяпред да се придържа към своето тълкуване на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, му предлагам да постанови, че Директивата все пак се прилага спрямо такова продължаване, защото то представлява проект по смисъла на член 1, точка V) от Конвенцията от Еспо за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст и на приложение I към нея и на член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, както и на анекс I към нея.

Независимо дали Съдът ще възприеме предложенията за тълкуване на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92 в съответствие с международното право или за пряко прилагане на понятието „проект“ по смисъла на Конвенцията от Еспо и Орхуската конвенция, продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа представлява разрешение за „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а), ако с това е свързано разрешение за провеждане на работи или намеса, които ще доведат до промяна или разширяване на обекта.

- 3) На втория подвъпрос от въпрос 6, буква а) следва да се отговори, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от комерсиални ядрени централи с десет години, при което са предвидени и строителни мерки за рехабилитация, съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2011/92, както и съгласно точка 24, във връзка с точка 2, буква а) от приложение I към нея, подлежи на извършване на оценка на въздействието върху околната среда, ако продължаването още само по себе си не следва да се разглежда като разрешение за проект по смисъла на точка 2, буква б) от приложение I.

На въпрос 6, буква б) следва да се отговори, че при вземане на решение относно продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от определени ядрени централи, което е свързано с предвидени мерки за рехабилитация, участието на обществеността по член 6, параграф 4 от Директива 2011/92 трябва да бъде на възможно най-ранен етап, когато всички възможности още са налични, т.е. преди да се вземе решение относно продължаването на срока.

- 4) На въпрос 3, буква в), въпрос 5, буква в), въпрос 6, буква г) и въпрос 9 следва да се отговори, че член 2, параграф 4 от Директива 2011/92 допуска продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа да се освободи от задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, ако е необходима друга форма на оценяване, за да се предотврати сериозна и непосредствена заплахата за съществен интерес на съответната държава членка, например като сигурността на снабдяването с електроенергия или избягването на правна несигурност, и ако засегнатата общественост, както и Комисията бъдат информирани съгласно член 2, параграф 4, букви б) и в). Член 2, параграф 4 обаче не допуска отказ от извършване на оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст по член 7.
- 5) На въпрос 8, буква а) следва да се отговори, че продължаването на срока на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа трябва да се разглежда като проект по смисъла на член 6, параграф 3, първо изречение от Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна и когато това продължаване не би следвало да е проект по смисъла на Директива 2011/92 нито само по себе си, нито защото е свързано с дейности по рехабилитацията на инсталацията.

На въпрос 8, буква б) следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директива 92/43 не допуска национален орган, дори законодателен, да одобри план или проект, без да е установил, че планът или проектът няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.

На въпрос 8, буква г) следва да се отговори, че общественият интерес от осигуряване на минимално снабдяване с електроенергия е съображение, свързано с обществената безопасност по смисъла на член 6, параграф 4, втора алинея от Директива 92/43, докато общественият интерес от сигурност на електроснабдяването, който има по-широк обхват, следва да се разглежда като причина от икономически характер по смисъла на член 6, параграф 4, първа алинея.

- 6) Националните юрисдикции по изключение могат временно да запазят последиците на решение, прието в нарушение на уредено в правото на Съюза задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, ако
- това решение възможно най-бързо бъде поправено впоследствие чрез отстраняване на процесуалния недостатък,
 - въз основа на наличната информация и на приложимите разпоредби е много вероятно след поправянето решението да бъде потвърдено в същата форма,
 - по възможност не се създават допълнителни обстоятелства, които да са „свършен факт“, и
 - приоритетен обществен интерес от запазване на последиците надделява над интереса от ефективността на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда и над основното право на ефективна правна защита.

- 7) На въпрос 3, буква б), въпрос 5, буква б), въпрос 6, буква в) и въпрос 8, буква в) следва да се отговори, че необходимостта за ядрена централа Doel 1 да се приемат административни актове в изпълнение на Закона от 28 юни 2015 г., които не са необходими по отношение на ядрена централа Doel 2, не променя отговора на преюдициалните въпроси.