



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 29. listopadu 2018¹

Věc C-411/17

**Inter-Environnement Wallonie ASBL,
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw
proti
Conseil des ministres,
za účasti:
Electrabel SA**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Úmluva z Espoo – Aarhuská úmluva – Směrnice 2011/92/EU – Směrnice 92/43/EHS – Směrnice 2009/147/ES – Ukončení využívání jaderné energie – Zákonné prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v určitých jaderných elektrárnách o deset let – Absence posouzení vlivů na životní prostředí – Pojem ‚záměr‘ – Akt zákonodárce – Prodloužení platnosti povolení – Přímý účinek mezinárodních úmluv – Výjimka z povinností – Převažující veřejný zájem – Bezpečnost dodávek“

Obsah

I. Úvod	3
II. Právní rámec	4
A. Mezinárodní právo	4
1. Úmluva z Espoo	4
2. Aarhuská úmluva	5
B. Unijní právo	6
1. Směrnice EIA	6
2. Směrnice o stanovištích	8
III. Skutkový stav	8

¹ – Původní jazyk: němčina.

IV. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce	10
V. Právní posouzení	12
A. K použitelnosti unijního práva na jadernou energii	12
B. Legislativní akty a posuzování vlivů na životní prostředí	13
C. K prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny	15
1. Pojem „záměr“ ve směrnici EIA	15
2. Pojem „záměr“ v Úmluvě z Espoo	16
a) Výkladová pravomoc Soudního dvora	16
b) Vymezení záměru v Úmluvě z Espoo	17
3. Pojem „záměr“ v Aarhuské úmluvě	19
a) Prodloužení jako „záměr“	19
b) Přehodnocení povolení jako „záměr“	20
c) Změna nebo rozšíření jako „záměr“	20
d) Dílčí závěr	21
4. Rozpor mezi dosavadním výkladem čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA a oběma úmluvami ..	21
a) Výklad pojmu „záměr“ ve směrnici EIA v souladu s mezinárodním právem	21
b) K přímému účinku Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy	22
5. K povaze záměru získané v důsledku dalších prací	24
D. Další otázky k použití směrnice EIA	24
1. Zařazení do příloh směrnice EIA	24
2. Doba provedení posouzení	26
E. Výjimka z povinnosti provést posouzení z důvodu zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny a právní jistoty	27
1. Odchylka založená na individuální výjimce upravené ve směrnici EIA	27
2. Odchýlení od Úmluvy z Espoo	28
3. Odchýlení od Aarhuské úmluvy	28
4. Důsledky pro výklad možnosti odchýlit se upravené ve směrnici EIA	29
F. K osmé otázce – čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích	29
1. K otázce č. 8 písm. a) – pojem „záměr“ ve směrnici o stanovištích	29

2. K otázce č. 8 písm. b) – legislativní akt	31
3. K otázce č. 8 písm. c) – Doel 1 a Doel 2	31
4. K otázce č. 8 písm. d) – výjimka pro bezpečnost dodávek	31
a) Podmínky použití čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích	32
b) Bezpečnost dodávek elektřiny	32
c) Dílčí závěr	34
G. K zachování účinků zákona o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách Doel 1 a Doel 2	34
1. K judikatuře týkající se oblasti působnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí	34
2. K přenesení na jiná posouzení vlivů na životní prostředí	36
VI. Závěry	38

I. Úvod

1. Je podmínkou pro přijetí zákona o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách provedení posouzení vlivů na životní prostředí? Tuto otázku si klade belgický Cour constitutionnelle (Ústavní soud), a předkládá ji proto Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.

2. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) přitom poukazuje na mezinárodní Úmluvu z Espoo² a Aarhuskou úmluvu³, jakož i na směrnici EIA⁴ a směrnici o stanovištích⁵, které všechny stanovují posouzení vlivů na životní prostředí, avšak obsahují v této souvislosti rozdílné podmínky. Tomu odpovídá rozsáhlost předloženého souboru otázek.

3. Podstatu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce však tvoří tři klíčové otázky, a to zaprvé, zda zákonná opatření vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, zadruhé, zda je toto posouzení třeba k prodloužení provozování činnosti, která již byla povolena, a zatřetí, zda lze při případném porušení povinnosti provést posouzení další provozování dotčených jaderných elektráren ospravedlnit převažujícím veřejným zájmem. Co se těchto otázek týče, přinejmenším na první pohled každý z výše uvedených právních aktů obsahuje odlišná pravidla.

2 – Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států z roku 1991 (Úř. věst. 1992, C 104, s. 7).

3 – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4), přijatá rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2011, L 26, s. 1).

5 – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

4. Vzhledem k otázkám, které se týkají výše uvedených úmluv, toto řízení ostatně Soudnímu dvoru znovu poskytuje příležitost zabývat se účinky mezinárodního práva v oblasti životního prostředí v unijním právu, jakož i svou vlastní rolí při výkladu těchto ustanovení. Jak na jednání uvedlo Německo, má tato záležitost velký praktický význam zejména pro uplatňování Úmluvy z Espoo na jaderné elektrárny, neboť v současnosti mají být v oblasti působnosti této úmluvy vydána rozhodnutí o prodloužení provozu přibližně 90 zařízení. V rámci úmluvy proto také byla zřízena zvláštní pracovní skupina smluvních států zabývající se touto otázkou.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

5. Úmluva z Espoo a Aarhuská úmluva byly sjednány v rámci Evropské hospodářské komise OSN (United Nations Economic Commission for Europe, dále jen „EHK OSN“). Za tehdejší Evropské společenství byly jakožto smíšené dohody uzavřeny společně s členskými státy.

1. Úmluva z Espoo

6. Předmětem Úmluvy z Espoo je posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států. Rada ji schválila nezveřejněným rozhodnutím ze dne 15. října 1996, které na vyžádání poskytla Soudnímu dvoru⁶. Toto rozhodnutí bylo založeno na tehdy platném článku 130s ve spojení s čl. 228 odst. 2 první větou a čl. 228 odst. 3 prvním pododstavcem Smlouvy o ES. Tato ustanovení jsou nyní v pozměněné podobě obsažena v článku 192 a čl. 218 odst. 6 písm. b) a čl. 218 odst. 8 první větě SFEU.

7. Článek 1 body v) a ix) Úmluvy z Espoo obsahují závazné definice:

„Pro účely této úmluvy

[...]

v) ‚Navrhovaná činnost‘ znamená jakoukoli činnost nebo jakoukoli významnou změnu činnosti podléhající rozhodnutí příslušného orgánu v souladu s aplikovatelným vnitrostátním postupem;

[...]

ix) ‚Příslušný orgán‘ znamená národní orgán nebo orgány určený/určené smluvní stranou jako odpovědný/odpovědné za plnění úkolů, na něž se vztahuje tato úmluva, anebo orgán nebo orgány, jemuž/jimž byly smluvní stranou svěřeny rozhodovací pravomoci týkající se navrhované činnosti;

[...]“.

8. Článek 2 Úmluvy z Espoo obsahuje základní povinnosti smluvních států:

„1) Smluvní strany přijmou, buď samostatně, nebo společně, všechna vhodná a účinná opatření k prevenci, snížení a omezení významného škodlivého dopadu navrhovaných činností [na životní prostředí] přesahujícího hranice států.

⁶ – Dokument Rady 8931/96 ze dne 17. července 1996.

2) Každá smluvní strana přijme nezbytn[á] právní, administrativní nebo jiná opatření k implementaci ustanovení této úmluvy, včetně opatření zaměřených, s ohledem na navrhované činnosti vyjmenované v příloze I, které mohou pravděpodobně způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice států, na vytvoření procedury posuzování vlivů na životní prostředí, která by umožnila účast veřejnosti a vypracování dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí popsané v příloze II.

3) Strana původu zajistí, aby v souladu s ustanoveními této úmluvy bylo posuzování vlivů na životní prostředí prováděno před přijetím rozhodnutí o povolení nebo uskutečnění navrhované činnosti uvedené v příloze I, která může pravděpodobně způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice.

[...]

6) Strana původu poskytne v souladu s ustanoveními této úmluvy příležitost veřejnosti, aby se v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, účastnila relevantních procedur posuzování vlivů na životní prostředí týkajících se navrhovaných činností, a zajistí, aby příležitost poskytnutá veřejnosti dotčené strany byla ekvivalentní příležitosti poskytnuté veřejnosti strany původu.“

9. Bod 2 přílohy I Úmluvy z Espoo definuje tepelné elektrárny, na které se Úmluva vztahuje:

„Tepelné elektrárny a jiná spalovací zařízení o tepelném výkonu 300 megawattů nebo více a jaderné elektrárny a jiné jaderné reaktory (s výjimkou výzkumných zařízení pro výrobu a konverzi štěpných a obohacených materiálů, jejichž maximální výkon nepřesahuje 1 kilowatt nepřetržitého tepelného zatížení).“

2. Aarhuská úmluva

10. Článek 2 Aarhuské úmluvy obsahuje relevantní definice:

„Pro účely této úmluvy,

[...]

2. ‚orgán veřejné správy‘ znamená:

a) správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni,

b) [...]

Tato definice se nevztahuje na orgány nebo instituce jednající v soudní nebo zákonodárné funkci“.

11. Článek 6 Aarhuské úmluvy upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech:

„(1) Každá strana bude

a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

[...]

c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo, neuplatňovat ustanovení tohoto článku na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu, pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě ovlivnit.

[...]

(4) Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

[...]

(6) Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování [...] co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, [...].

[...]

(10) Pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost uvedenou v odstavci 1, každá strana zajistí, že budou mutatis mutandis uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné.

[...]“

12. Ostatní odstavce tohoto ustanovení upravují podrobnosti účasti veřejnosti a posuzování vlivů dané činnosti na životní prostředí.

13. Příloha I Aarhuské úmluvy vyjmenovává činnosti, na které se podle čl. 6 odst. 1 písm. a) povinně vztahuje účast veřejnosti. V bodě 1 páté odrážce [přílohy I] Aarhuské úmluvy jsou uvedeny „jaderné elektrárny a další jaderné reaktory, včetně rozebrání a vyřazení z provozu takových, elektráren a reaktorů“. Podle bodu 22 první věty „[j]akékoli změny nebo rozšíření činností, kdy tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze, budou podléhat čl. 6 odst. 1 písm. a) úmluvy [...]“.

B. Unijní právo

1. Směrnice EIA

14. Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA jako záměr definuje „provádění stavebních prací nebo výstavb[*u*] jiných zařízení nebo děl“ (první odrážka), jakož i „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“ (druhá odrážka).

15. Článek 1 odst. 4 směrnice EIA z oblasti působnosti této směrnice vylučuje legislativní akty:

„Tato směrnice se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, se dosahuje prostřednictvím zákonodárského procesu.“

16. Článek 2 odst. 1 směrnice EIA obsahuje základní povinnost provádět posouzení vlivů na životní prostředí:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

17. Článek 2 odst. 4 směrnice EIA členským státům umožňuje vyjmout určité záměry z oblasti působnosti této směrnice:

„Aniž je dotčen článek 7, mohou členské státy ve výjimečných případech vyjmout určitý záměr zcela nebo zčásti z ustanovení stanovených touto směrnicí.“

V tom případě členské státy:

- a) zváží, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení;
- b) zpřístupní dotčené veřejnosti informace získané jinými formami posouzení ve smyslu písmene a), informace vztahující se k tomuto rozhodnutí o vynětí a důvody, proč tato výjimka byla udělena;
- c) uvědomí Komisi před vydáním povolení o důvodech tohoto vynětí a poskytnou jí informace, které dají případně k dispozici vlastním státním příslušníkům.

Komise okamžitě předá získané dokumenty ostatním členským státům.

[...]“

18. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice EIA podléhají příslušnému posouzení „[s] výhradou čl. 2 odst. 4 [...] záměry uvedené v příloze I“. V bodě 2 písm. b) přílohy I jsou uvedeny jaderné elektrárny. Bod 24 přílohy I navíc uvádí „[j]akékoli změny nebo rozšíření záměrů uvedených v této příloze, jež samy o sobě dosahují prahových hodnot případně stanovených v této příloze.“

19. Podle čl. 4 odst. 2 směrnice EIA členské státy pro záměry uvedené v příloze II zváží, zda musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Bod 13 písm. a) přílohy II uvádí „[j]ak[ou]koliv změn[u] nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v této příloze, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí (změna nebo rozšíření neobsažené v příloze I)“.

20. Článek 6 odst. 4 směrnice EIA upravuje dobu účasti veřejnosti:

„Dotčená veřejnost musí dostat včasné a účinné možnosti účastnit se rozhodovacích řízení ve věcech životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 a musí mít za tím účelem právo vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušnému orgánu nebo orgánům v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení.“

21. Článek 7 směrnice EIA upravuje posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států. Toto posouzení musí být provedeno, „[j]e-li si členský stát vědom, že by záměr mohl mít závažný vliv na životní prostředí v jiném členském státě, nebo pokud členský stát, který by mohl být významně zasažen, o to požádá“.

2. Směrnice o stanovištích

22. Povolování plánů a projektů, které podle směrnice o stanovištích nebo směrnice o ochraně ptáků⁷ pravděpodobně budou mít významný vliv na chráněnou lokalitu, je v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích upraveno takto:

„3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

III. Skutkový stav

23. V období od 15. února 1975 do 1. září 1985 byl v Belgii – v Doelu na řece Šeldě a v Tihange na řece Máze – na dobu neurčitou zahájen provoz sedmi jaderných elektráren.

24. Stanoviště jaderných elektráren v Doelu zeměpisně sousedí s lokalitou „Schorren en Polders van de Beneden-Schelde“ (kód sítě Natura 2000: BE2301336), která je chráněna podle směrnice o ochraně ptáků. Řeka Šelda je tam součástí lokality „Schelde- en Durmeestuariatium van de Nederlandse grens tot Gent“ (kód sítě Natura 2000: BE2300006), která je chráněna podle směrnice o stanovištích, jakož i nizozemské lokality „Westerschelde & Saeftinghe“ (kód sítě Natura 2000: NL9803061). Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se kromě toho v blízkosti nachází belgická lokalita „Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen“ (kód sítě Natura 2000: BE2100017).

25. V belgické lokalitě BE2300006 se nachází zejména 350 hektarů prioritního stanoviště „[l]užní lesy s olší lepkavou (*Alnus glutinosa*) a jasanem ztepilým (*Fraxinus excelsior*) (*Alno-Padion, Alnion incanae, Salicion albae*)“ (kód sítě Natura 2000 91E0*), jakož i menší výskyt rovněž prioritního stanoviště „[d]ruhově bohaté smilkové (rod *Nardus*) travinné porosty na křemičitých podložích v horských oblastech (a v podhorských oblastech kontinentální Evropy)“ (kód sítě Natura 2000 6230*)⁸. Stejná prioritní stanoviště se vyskytují i v belgické lokalitě BE2100017⁹. V nizozemské lokalitě NL9803061 se v nepatrné míře vyskytuje prioritní stanoviště „[z]pevněné pobřežní duny s bylinnou vegetací (šedé duny)“ (kód sítě Natura 2000 2130*)¹⁰.

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), naposledy změněná směrnicí Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti životního prostředí (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

8 – Standardní formulář údajů <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2300006>.

9 – Standardní formulář údajů <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2100017>.

10 – Standardní formulář údajů <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061>.

26. Jak lze očekávat, je v obou chráněných lokalitách, které zahrnují řeku Šeldu, zaznamenán výskyt různých druhů ryb uvedených v příloze II směrnice o stanovištích, například placky skvrnité (*Alosa fallax*), hořavky duhové západní (*Rhodeus sericeus amarus*), vranky obecné (*Cottus gobio*), sekavce písčného (*Cobitis taenia*), mihule říční (*Lampetra fluviatilis*) a mihule mořské (*Petromyzon marinus*), přičemž oba posledně uvedené druhy nejsou řazeny k rybám v užším smyslu, nýbrž do nadtřídy kruhoústých¹¹.

27. Hranice s Nizozemskem je vzdálená několik kilometrů. Další členské státy se nacházejí asi sto (Německo a Francie) nebo více kilometrů do tohoto místa.

28. V roce 2003 se belgický zákonodárce rozhodl ukončit výrobu elektřiny z jaderné energie. V zákoně ze dne 31. ledna 2003 bylo stanoveno, že již nebude postavena žádná nová jaderná elektrárna a elektrárny, které jsou v provozu, budou postupně odstaveny po 40 letech provozu, tj. mezi lety 2015 (Doel 1 a 2, jakož i Tihange 1) a 2025. Vzhledem k tomu, že jaderné elektrárny vyráběly více než polovinu z celkové produkce elektřiny, zmocnil zákon ze dne 31. ledna 2003 vládu, aby se od něj odchýlila v případě, že dojde k ohrožení bezpečnosti dodávek elektřiny.

29. Zákonem ze dne 18. prosince 2013 bylo o deset let odloženo odstavení jaderné elektrárny Tihange 1. Kromě toho bylo tímto zákonem zrušeno zmocnění vlády odchýlit se od časového rozvrhu odstavení jaderných elektráren.

30. Elektrárna Doel 1 ukončila výrobu elektřiny dne 15. února 2015.

31. Zákonem ze dne 28. června 2015 však za účelem přispění k bezpečnosti dodávek elektřiny došlo ke změně data ukončení průmyslové výroby elektřiny v elektrárnách Doel 1 a Doel 2. Tento zákon jaderné elektrárně Doel 1 znovu povoluje od 6. července 2015 do 15. února 2025 vyrábět elektřinu a odkládá datum ukončení výroby elektřiny v elektrárně Doel 2 o deset let na 1. prosinec 2025.

32. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo podmínkou prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny uzavření dohody mezi belgickým státem a akciovou společností Electrabel SA (dále jen „Electrabel“), která provozuje předmětné elektrárny. Tato dohoda byla uzavřena dne 30. listopadu 2015. Obsahuje plán investic „na prodloužení životnosti“ ve výši přibližně 700 milionů eur. Plánovaná opatření zahrnují úpravy plynoucí ze čtvrté pravidelné kontroly bezpečnosti a ze zátěžových testů, které byly provedeny kvůli havárii ve Fukušimě.

33. Tyto investice byly podrobeny předběžnému šetření z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí. Šetření dospělo k závěru, že posouzení vlivů na životní prostředí není nutné, neboť předmětné změny nepovedou k negativním účinkům radiace nebo k významným změnám stávajícího vlivu radiace na životní prostředí. Toto rozhodnutí bylo napadeno u belgické Conseil d'État (Státní rada). Řízení vedené před Státní radou v době podání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ještě probíhalo¹².

34. Co se týče elektrárny Doel 1, zákon ze dne 28. června 2015 předpokládá, že provozovateli této elektrárny bude vydáno nové individuální povolení k výrobě elektřiny a že povolení k provozu této elektrárny bude doplněno o nová ustanovení týkající se výroby elektřiny.

35. Obě sdružení, která podala žalobu v původním řízení a jejichž účelem je ochrana životního prostředí, podala u Cour constitutionnelle (Ústavní soud) žalobu na zrušení zákona ze dne 28. června 2015, jelikož jím byla o deset let prodloužena doba provozu jaderných reaktorů Doel 1 a 2, aniž bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí nebo jakékoli řízení za účasti veřejnosti.

11 – Viz poznámky pod čarou 8 až 10.

12 – Strany 39 a 40 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

36. Obě sdružení se dovolávají Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy, jakož i směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ochraně ptáků.

IV. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

37. Belgický Cour constitutionnelle (Ústavní soud) proto Soudnímu dvoru pokládá následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 2 odst. 1 až 3, 6 a 7, čl. 3 odst. 8, článek 5 a čl. 6 odst. 1 a bod 2 přílohy I Úmluvy z Espoo vykládány v souladu s upřesňujícími informacemi uvedenými v ‚Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities‘ (informačním dokument o uplatňování Úmluvy na činnosti související s jadernou energií) a v ‚Good Practice recommendations on the application of the Convention to nuclear energy-related activities‘ (doporučení týkajících se osvědčených postupů při uplatňování Úmluvy na činnosti související s jadernou energií)?
- 2) Lze čl. 1 bod ix) Úmluvy z Espoo, který definuje ‚příslušný orgán‘, vykládat tak, že z oblasti působnosti uvedené úmluvy vylučuje takové legislativní akty, jako je zákon ze dne 28. června 2015, ‚kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě elektřiny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie‘, a to zejména vzhledem k různým studiím a slyšením uskutečněným v souvislosti s přijetím tohoto zákona?
- 3) a) Musejí být články 2 až 6 Úmluvy z Espoo vykládány tak, že se použijí před přijetím takového legislativního aktu, jako je zákon ze dne 28. června 2015, ‚kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě elektřiny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie‘, jehož článek 2 odkládá datum vyřazení jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2 z provozu a ukončení průmyslové výroby elektřiny v těchto elektrárnách?
- b) Liší se odpověď na otázku uvedenou v písmeni a) podle toho, zda se týká elektrárny Doel 1 nebo elektrárny Doel 2, a to vzhledem k tomu, že v případě prvně uvedené jaderné elektrárny je nezbytné přijmout administrativní akty provádějící výše uvedený zákon ze dne 28. června 2015?
- c) Může bezpečnost dodávek elektřiny v zemi představovat naléhavý důvod veřejného zájmu, na jehož základě se lze odchýlit od použití článků 2 až 6 Úmluvy z Espoo nebo toto používání pozastavit?
- 4) Musí být čl. 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy ‚o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí‘ vykládán tak, že z oblasti působnosti uvedené úmluvy vylučuje takové legislativní akty, jako je zákon ze dne 28. června 2015, ‚kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě elektřiny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie‘, a to s ohledem na různé studie a slyšení uskutečněné v souvislosti s přijetím tohoto zákona, nebo bez ohledu na ně?
- 5) a) Musejí být články 2 a 6 ve spojení s bodem 1 přílohy I Aarhuské úmluvy vykládány zejména s ohledem na ‚Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters‘ (Maastrichtská doporučení způsobů podpory efektivní účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí) ve vztahu k rozhodování sestávajícímu z několika etap, tak, že se uplatní před přijetím takového legislativního aktu, jako je zákon ze dne 28. června 2015, ‚kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě

elektriny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie, jehož článek 2 odkládá datum vyřazení jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2 z provozu a ukončení průmyslové výroby elektriny v těchto elektrárnách?

- b) Liší se odpověď na otázku uvedenou v písmeni a) podle toho, zda se týká jaderné elektrárny Doel 1 nebo jaderné elektrárny Doel 2, a to vzhledem k tomu, že v případě prvně uvedené jaderné elektrárny je nezbytné přijmout administrativní akty provádějící výše uvedený zákon ze dne 28. června 2015?
- c) Může bezpečnost dodávek elektriny v zemi představovat naléhavý důvod veřejného zájmu, na jehož základě se lze odchýlit od použití článků 2 a 6 Aarhuské úmluvy nebo toto používání pozastavit?
- 6) a) Musí být čl. 1 odst. 2 ve spojení s bodem 13 písm. a) přílohy II směrnice EIA, případně vykládané ve světle Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy, vykládány tak, že se uplatní na odklad data vyřazení jaderné elektrárny z provozu a ukončení průmyslové výroby elektriny v této elektrárně, který tak jako v projednávaném případě vyžaduje významné investice a aktualizaci bezpečnosti jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2?
- b) Musejí být články 2 až 8 a 11 a přílohy I, II a III směrnice EIA v případě kladné odpovědi na otázku uvedenou v písmeni a) vykládány tak, že se uplatní před přijetím takového legislativního aktu, jako je zákon ze dne 28. června 2015, kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě elektriny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie, jehož článek 2 odkládá datum vyřazení jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2 z provozu a ukončení průmyslové výroby elektriny v těchto elektrárnách?
- c) Liší se odpověď na otázky uvedené v písmenech a) a b) podle toho, zda se týká jaderné elektrárny Doel 1 nebo jaderné elektrárny Doel 2, a to vzhledem k tomu, že v případě prvně uvedené jaderné elektrárny je nezbytné přijmout administrativní akty provádějící výše uvedený zákon ze dne 28. června 2015?
- d) Musí být čl. 2 odst. 4 směrnice EIA v případě kladné odpovědi na otázku uvedenou v písmeni a) vykládán tak, že z naléhavých důvodů veřejného zájmu souvisejících s bezpečností dodávek elektriny v zemi umožňuje vyjmout odklad vyřazení jaderné elektrárny z provozu z oblasti působnosti článků 2 až 8 a 11 směrnice EIA?
- 7) Musí být pojem „zvláštní právní předpis“ ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice EIA vykládán tak, že z oblasti působnosti uvedené směrnice vylučuje takový legislativní akt, jako je zákon ze dne 28. června 2015, kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě elektriny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie, a to zejména vzhledem k různým studiím a slyšením provedeným v souvislosti s přijetím tohoto zákona, kterými lze dosáhnout cílů výše uvedené směrnice?
- 8) a) Musí být článek 6 směrnice o stanovištích, ve spojení s články 3 a 4 směrnice o ochraně ptáků, případně vykládaný ve světle směrnice EIA a Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy, vykládán tak, že se uplatní na odklad data vyřazení jaderné elektrárny z provozu a ukončení průmyslové výroby elektriny v této elektrárně, který tak jako v projednávaném případě vyžaduje významné investice a aktualizaci bezpečnosti jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2?
- b) Musí být čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v případě kladné odpovědi na otázku uvedenou v písmeni a) vykládán tak, že se uplatní před přijetím takového legislativního aktu, jako je zákon ze dne 28. června 2015, kterým se mění zákon ze dne 31. ledna 2003 o postupném

ukončení používání jaderné energie při průmyslové výrobě elektřiny s cílem zabezpečit bezpečnost dodávek energie, jehož článek 2 odkládá datum vyřazení jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2 z provozu a ukončení průmyslové výroby elektřiny v těchto elektrárnách?

- c) Liší se odpověď na otázky uvedené v písmenech a) a b) podle toho, zda se týká jaderné elektrárny Doel 1 nebo jaderné elektrárny Doel 2, a to vzhledem k tomu, že v případě prvně uvedené jaderné elektrárny je nezbytné přijmout administrativní akty provádějící výše uvedený zákon ze dne 28. června 2015?
 - d) Musí být čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích v případě kladné odpovědi na otázku uvedenou v písmeni a) vykládán tak, že na jeho základě lze za naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu považovat důvody související s bezpečností dodávek elektřiny v zemi, a to zejména vzhledem k různým studiím a slyšením provedeným v souvislosti s přijetím výše uvedeného zákona, kterými lze dosáhnout cílů výše uvedené směrnice?
- 9) Pokud by měl vnitrostátní soud na základě odpovědi na výše uvedené předběžné otázky dospět k závěru, že napadený zákon porušuje některou z povinností vyplývajících z výše uvedených úmluv nebo směrnic a bezpečnost dodávek elektřiny v zemi nemůže představovat naléhavý důvod veřejného zájmu, na jehož základě se lze od těchto povinností odchýlit, mohl by zachovat účinky zákona ze dne 28. června 2015, aby zabránil právní nejistotě a umožnil splnění povinností spočívajících v posouzení vlivů na životní prostředí a v účasti veřejnosti, které vyplývají z výše uvedených úmluv nebo směrnic?“

38. Písemná vyjádření předložily Inter-Environnement Wallonie ASBL a Bond Beter Leefmilieu Vlaandere vzw, jakož i společnost Electrabel SA jako účastníci původního řízení, Belgické království, Rakouská republika, Spolková republika Německo, Portugalská republika, Finská republika, Česká republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise. Tyto zúčastněné strany se s výjimkou Spojeného království zúčastnily též jednání konaného dne 10. září 2018.

V. Právní posouzení

39. Otázky Cour constitutionnelle (Ústavní soud) směřují k výkladu dvou mezinárodních úmluv uzavřených Unií a dvou směrnic, jež jsou součástí unijního práva, z hlediska obdobných právních otázek, a to, zda prodloužení doby výroby elektřiny v jaderné elektrárně (viz část C a D) legislativním aktem (viz část B) vyžaduje jakožto záměr posouzení vlivů na životní prostředí, jakož i zda se lze od případné povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí odchýlit (viz část E). Tyto právní otázky budu vždy nejprve zkoumat z hlediska směrnice EIA a následně posoudím, jakým způsobem výsledek ovlivňují obě dotčené mezinárodní dohody. Otázky související se směrnicí o stanovištích si však zaslouží samostatné posouzení (viz část F). Vzhledem k tomu, že odpovědi na uvedené otázky naznačují, že s velkou pravděpodobností došlo k procesnímu pochybení, na závěr vyložím, do jaké míry lze zachovat účinky opatření, při jehož vydání došlo k porušení předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí (viz část G). Nejprve je však nutno věnovat se otázce, zda použití unijního práva ve věci v původním řízení nebrání Smlouva o ESAE (viz část A).

A. K použitelnosti unijního práva na jadernou energii

40. Všechny právní akty, které jsou předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, byly založeny na pravomocích v oblasti životního prostředí, existujících v dané době, které jsou v současnosti zakotveny v článku 192 SFEU, a v případě dotčených úmluv na procesních ustanoveních týkajících se výkonu vnějších pravomocí platných v daném období.

41. Podle čl. 106a odst. 3 AE však ustanovení Smlouvy o FEU nemění ustanovení Smlouvy o ESAE¹³. Nejprve je tedy třeba prozkoumat, zda by použití obou dotčených úmluv nebo směrnic na prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách mohlo vést k takové změně.

42. Taková změna je v každém případě vyloučena tehdy, pokud se dotčená ustanovení evropského práva týkají otázek, které nejsou upraveny ve Smlouvě o ESAE ani na jejím základě¹⁴.

43. V tomto ohledu přicházejí v úvahu zejména ustanovení hlavy II kapitoly III AE o ochraně zdraví v odvětví jaderné energie. Musí být vykládána extenzivně, aby byl zajištěn jejich užitečný účinek¹⁵. Vydávání úředních povolení k výstavbě a provozu jaderných zařízení tedy, pokud jde o jejich aspekty související s ochranou zdraví před riziky, která pro obyvatelstvo vyplývají z ionizujícího záření, spadá do oblastí působnosti Smlouvy o ESAE¹⁶.

44. V tomto ohledu je nejprve třeba podotknout, že oblast působnosti Smlouvy o ESAE týkající se ochrany obyvatelstva nemůže bránit použití směrnice o stanovištích. Tato směrnice se totiž nezaměřuje na ochranu obyvatelstva, nýbrž na ochranu přírodních stanovišť a divoce žijících druhů [živočichů a rostlin].

45. Ale ani ohledně posouzení vlivů na životní prostředí, kterého je upraveno ve směrnici EIA, jakož i v Úmluvě z Espoo a v Aarhuské úmluvě, nebyly na základě ustanovení Smlouvy o ESAE vydány žádné odpovídající předpisy. Kromě toho se posuzování vlivů na životní prostředí upravené ve výše uvedených právních aktech neomezuje na ochranu obyvatelstva proti ionizujícímu záření, nýbrž jeho předmětem jsou všechny významné vlivy na životní prostředí, které může daný projekt vyvolat.

46. Ostatně i unijní normotvůrce očividně vycházel z toho, že Smlouva o ESAE nebrání výše uvedeným úmluvám ani směrnici EIA, neboť příslušná pravidla výslovně upravují posuzování vlivů jaderných elektráren na životní prostředí¹⁷, nejsou však podpůrně založena na Smlouvě o EASE.

47. Belgické království sice namítá, že použití unijního práva nesmí odporovat ani cílům Smlouvy o ESAE, obzvláště ne cíli zajištění bezpečnosti dodávek podle čl. 2 písm. d) AE, v citovaném ustanovení se však jedná o zásobování rudami a jadernými palivy. Není zřejmé, že by toto zásobování bylo dotčeno posuzováním vlivů na životní prostředí nebo účastí veřejnosti.

48. Ostatní účastníci a Cour constitutionnelle (Ústavní soud) se tedy správně shodují na názoru, že Smlouva o EASE nebrání použití sporných úmluv a směrnic.

B. Legislativní akty a posuzování vlivů na životní prostředí

49. Druhá, čtvrtá a sedmá otázka uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají okolnosti, že průmyslová výroba elektřiny v jaderných elektrárnách Doel 1 a 2 byla prodloužena zákonným opatřením. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) se tedy táže, zda je k zákonnému opatření třeba posouzení vlivů na životní prostředí podle Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy, jakož i směrnice EIA.

13 – Rozsudek ze dne 12. února 2015, Evropský parlament v. Rada Evropské unie (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 38).

14 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. března 1990, Řecko v. Rada (C-62/88, EU:C:1990:153, bod 17), a ze dne 12. dubna 2005, Komise v. Spojené království (C-61/03, EU:C:2005:210, bod 44), jakož i posudek 1/94 (Dohody připojené k Dohodě o WTO) ze dne 15. listopadu 1994 (EU:C:1994:384, bod 24).

15 – Rozsudky ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada (Úmluva o jaderné bezpečnosti, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 78), a ze dne 27. října 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, bod 100).

16 – Rozsudek ze dne 27. října 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, bod 105). Viz též rozsudek ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada (Úmluva o jaderné bezpečnosti, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 89).

17 – Bod 2 přílohy I Úmluvy z Espoo, bod 1 pátá odrážka přílohy I Aarhuské úmluvy a bod 2 písm. b) přílohy I směrnice o EIA.

50. Podle svého čl. 1 odst. 4 se směrnice EIA nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, se dosahuje prostřednictvím zákonodárského procesu.

51. Naproti tomu Úmluva z Espoo legislativní akty výslovně nevylučuje. Článek 2 bod 2 Aarhuské úmluvy ale výhradu týkající se zákonodárství obsahuje. Tato výhrada je však formulována tak, že vylučuje jen orgány a instituce jednající v zákonodárné funkci.

52. Obě úmluvy tedy lze chápat v tom smyslu, že se vztahují rovněž na akty zákonodárce, v případech, kdy nejednal jako zákonodárce, tedy v zákonodárné funkci, nýbrž jako správní orgán, který povoluje záměr¹⁸.

53. Takové, oproti směrnici EIA širší, použití posuzování vlivů na životní prostředí se na první pohled jeví jako výhodnější, neboť jinak by mohlo hrozit riziko obcházení, které by se mohlo projevit právě u velkých projektů, které by mohly mít obzvláště velký vliv na životní prostředí.

54. Takové obcházení by mohlo být v rozporu nejen s oběma výše uvedenými úmluvami, nýbrž i s obecnou povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí zakotvenou v mezinárodním právu. Podle Mezinárodního soudního dvora (dále jen „MSD“) jsou totiž všechny státy povinny provést posouzení vlivů na životní prostředí, pokud hrozí nebezpečí, že by plánovaná nebo navrhovaná činnost mohla mít významné nepříznivé účinky přesahující hranice států¹⁹. A státy se podle obecné zásady mezinárodního práva, která se projevuje například v člancích 27 a 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu²⁰, nemohou dovolávat svého vnitrostátního právního řádu, včetně vnitřní dělby pravomocí, jako důvodu pro neplnění povinností vyplývajících z mezinárodního práva. V unijním právu v tomto ohledu platí stejné zásady²¹. V souladu s tím nelze na posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států podle článku 7 použít nově upravenou výjimku pro zvláštní vnitrostátní legislativní akty, která je obsažena v čl. 2 odst. 5 směrnice EIA ve znění směrnice 2014/52/EU²², které se na skutkový stav v původním řízení ještě nepoužije.

55. Soudní dvůr v projednávaném případě ostatně nemusí rozhodnout, jaké důsledky má tento zdánlivý rozpor mezi čl. 1 odst. 4 směrnice EIA a Úmluvou z Espoo a Aarhuskou úmluvou. Jeho výklad čl. 1 odst. 4 totiž ve výsledku brání porušení těchto úmluv.

56. Soudní dvůr ohledně čl. 1 odst. 4 směrnice EIA rozhodl, že podle tohoto ustanovení nemusí být záměry podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí, pokud jsou splněny dvě podmínky. Zaprvé musí být jednotlivé části záměru přijímány zvláštním zákonem; zadruhé musí být cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, dosaženo prostřednictvím zákonodárského procesu²³.

18 – K uplatňování Aarhuské dohody na obdobná opatření ve Spojeném království viz zjištění a doporučení Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ze dne 23. října 2013, *Ewing v. Spojené království* (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, Hybrid Bill, bod 54). K tomuto Výboru viz mé stanovisko ve věci *Edwards* (C-260/11, EU:C:2012:645, bod 8). Jinak ovšem v rozsudcích ze dne 18. října 2011, *Boxus a další* (C-128/09 bis C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 50), a ze dne 16. února 2012, *Solvay a další* (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 43).

19 – Rozsudky MSD ze dne 20. dubna 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Sbírnka rozhodnutí MSD 2010, s. 14, bod 204, a ze dne 16. prosince 2015, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* (Kostarika v. Nikaragua) and *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Nikaragua v. Kostarika), Sbírnka rozhodnutí MSD 2015, s. 665, bod 104.

20 – Uzavřená dne 23. května 1969 (Sbírnka úmluv Organizace spojených národů, sv. 1155, s. 331).

21 – Například viz rozsudky ze dne 5. května 1970, *Komise v. Belgie* (77/69, EU:C:1970:34, bod 15), a ze dne 9. prosince 2003, *Komise v. Itálie* (C-129/00, EU:C:2003:656, bod 29), jakož i posudek 1/09 (Dohoda o vytvoření jednotného systému pro řešení sporů týkajících se patentů) ze dne 8. března 2011 (EU:C:2011:123, bod 86).

22 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

23 – Rozsudky ze dne 16. září 1999, *WWF a další* (C-435/97, EU:C:1999:418, bod 57), ze dne 18. října 2011, *Boxus a další* (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 37), jakož i ze dne 17. listopadu 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 26).

57. První podmínka znamená, že legislativní akt má stejné vlastnosti jako povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice EIA²⁴. V míře, v jaké se tohoto bodu týká žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, se této otázce budu věnovat v souvislosti s prodloužením doby průmyslové výroby elektřiny²⁵.

58. Druhá podmínka znamená, že cílů směrnice EIA je dosaženo zákonodárným procesem. Z článku 2 odst. 1 této směrnice v tomto ohledu vyplývá, že jejím základním cílem je zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, byly „před udělením povolení“ posouzeny z hlediska svého vlivu na životní prostředí²⁶.

59. Z toho vyplývá, že zákonodárce musí mít v okamžiku přijetí záměru k dispozici dostatečné informace. V tomto ohledu musí informace, které má oznamovatel poskytnout, zahrnovat alespoň popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu, popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů, a je-li to možné, i k jejich nápravě a údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí²⁷.

60. Kromě poskytnutí informací musí být v daném zákonodárném procesu rovněž zajištěna dostatečná účast veřejnosti. Jak totiž ukazují body 16, 17 a 19 odůvodnění směrnice, je i účast veřejnosti jedním z základních cílů směrnice EIA. A to nutně zahrnuje též účast veřejnosti přesahující hranice států, neboť podle bodu 15 svého odůvodnění má výše uvedená směrnice zajistit provedení Úmluvy z Espoo.

61. Pokud bylo při vydání legislativního aktu dosaženo cílů směrnice EIA, měly by tudíž být splněny požadavky obsažené v obou výše uvedených úmluvách.

62. Na druhou, čtvrtou a sedmou otázku uvedenou v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je tedy třeba odpovědět tak, že podle čl. 1 odst. 4 směrnice EIA jsou z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny pouze záměry, jejichž jednotlivé části byly přijaty zvláštním právním předpisem tak, že bylo v zákonodárném procesu dosaženo cílů této směrnice. Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda dotčený legislativní akt odpovídá povolení záměru a zda bylo v zákonodárném procesu dosaženo cílů směrnice, a to s ohledem jak na obsah přijatého právního předpisu, tak na celý zákonodárný proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména na přípravné akty a parlamentní debaty²⁸.

C. K prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny

63. Cíle směrnice EIA nebo Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy však musejí být naplněny pouze tehdy, pokud dotčené opatření spadá do oblasti jejich působnosti. S ohledem na tuto okolnost je podstatou otázky č. 1, otázky č. 3 písm. a), otázky č. 5 písm. a), jakož i první podotázky obsažené v otázce č. 6 písm. a), položených Cour constitutionnelle (Ústavní soud), zda je třeba prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v obou dotčených jaderných elektrárnách posuzovat jako záměr.

1. Pojem „záměr“ ve směrnici EIA

64. První podotázka obsažená v otázce č. 6 písm. a) má tedy objasnit, zda je prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách záměrem ve smyslu směrnice EIA.

24 – Rozsudky ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, EU:C:1999:418, bod 58), ze dne 18. října 2011, Boxus a další (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, body 38 a 39), jakož i ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 27).

25 – Viz dále bod 63 a další.

26 – Rozsudky ze dne 18. října 2011, Boxus a další (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 41), jakož i ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 29).

27 – Rozsudky ze dne 18. října 2011, Boxus a další (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 43), jakož i ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 30).

28 – Viz rozsudek ze dne 18. října 2011, Boxus a další (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 48).

65. Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA jako záměr definuje „provádění stavebních prací nebo výstavb[u] jiných zařízení nebo děl“ (první odrážka), jakož i „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“ (druhá odrážka).

66. Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že pojem „záměr“ obsahuje práce nebo zásahy měnící fyzický stav daného místa²⁹. Pouhé prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu určitého záměru, které není spojeno s pracemi nebo zásahy měnícími fyzický stav určitého místa, tudíž nelze kvalifikovat jako záměr ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA³⁰.

67. Tento výklad čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA se sice nabízí na základě znění tohoto ustanovení, neodpovídá však Úmluvě z Espoo ani Aarhuské úmluvě.

2. Pojem „záměr“ v Úmluvě z Espoo

68. Pojetí záměru v Úmluvě z Espoo sice není v otázkách předložených Cour constitutionnelle (Ústavní soud) výslovně zmíněno, jak otázka č., tak i otázka č. 3 písm. a) se ho však vlastně týkají. První otázka se předně vůbec nezabývá tím, zda jsou oba dokumenty, které jsou v ní uvedeny, závazné – na to si tyto dokumenty vůbec nečiní nárok. Podstatou této otázky naopak je, zda je správný právní názor, který je v nich vyjádřen, a sice že prodloužení platnosti povolení jaderné elektrárny je [záměrem, respektive] činností [ve smyslu této Úmluvy]. A to je koneckonců také jádrem otázky č. 3 písm. a).

a) Výkladová pravomoc Soudního dvora

69. Vypořádání se s pojetím záměru v Úmluvě z Espoo nejprve předpokládá, že Soudní dvůr je vůbec oprávněn tuto Úmluvu vykládat.

70. Vzhledem ke skutečnosti, že tehdejší Evropské společenství Úmluvu z Espoo schválilo, jsou nyní její ustanovení podle čl. 216 odst. 2 SFEU nedílnou součástí právního řádu Unie³¹.

71. Úmluva sice byla uzavřena Společenstvím a všemi jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci³², ale Soudní dvůr, je-li mu věc předložena podle článku 267 SFEU, má pravomoc vymezit povinnosti, které na sebe vzala Unie, a povinnosti, za které jsou odpovědny jen členské státy, a pravomoc vykládat (za tím účelem) ustanovení Úmluvy³³. Jestliže dojde k závěru, že určité ustanovení patří k povinnostem, které na sebe vzala Unie, spadá do jeho pravomoci rovněž i výklad tohoto ustanovení.

29 – Rozsudky ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 24), a ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 31).

30 – Rozsudky ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 24), a ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 32).

31 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30), ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign und Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, bod 46), a ze dne 11. července 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, bod 44).

32 – Prohlášení Evropského společenství o rozsahu jeho pravomocí podle čl. 17 odst. 5 Úmluvy z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států sjednané ve Finsku (dokument Rady 8931/96, příloha B, přístupný též na adrese https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec).

33 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 31a judikatura citovaná v tomto bodu).

72. Úmluva z Espoo pro povolení určitých činností vyžaduje účast veřejnosti přesahující hranice států s posouzením vlivů na životní prostředí. Tato ustanovení byla z větší části provedena směrnicí EIA, zejména jejím článkem 7, takže se týkají oblasti, která je do značné míry upravena unijním právem. Již z tohoto důvodu má Soudní dvůr pravomoc vykládat přinejmenším ustanovení Úmluvy, která se týkají posuzování vlivů na životní prostředí³⁴.

73. I kdyby se vycházelo z předpokladu, že určité činnosti spadají do výlučné pravomoci členských států, existuje ostatně jasný zájem na tom, aby ustanovení unijního práva, které lze použít jak na situace, na které se vztahuje vnitrostátní právo, tak na situace, na které se vztahuje unijní právo, bylo vykládáno jednotně, aby se předešlo budoucím rozdílům ve výkladu ohledně toho, za jakých podmínek se má uplatnit³⁵.

74. Soudní dvůr je tedy, co se týče posuzování vlivů na životní prostředí, oprávněn Úmluvu vykládat.

b) Vymezení záměru v Úmluvě z Espoo

75. Podle čl. 1 bodu v) Úmluvy z Espoo pojem „navrhované činnosti“ zahrnuje jakoukoli činnost nebo jakoukoli významnou změnu činnosti. Ve vztahu k pojmu činnost jako takovému se zjevně jedná o definici kruhem, jelikož na rozdíl od směrnice EIA zde schází definice, která by blíže vymezila nezbytné jednání.

76. K bližšímu vymezení pojmu „záměr“ však lze použít konkrétní činnosti uvedené v příloze I Úmluvy z Espoo³⁶. Jen tyto činnosti spadají do oblasti působnosti Úmluvy a mohou vést ke vzniku povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí.

77. Existuje několik druhů činností, které jsou charakterizovány určitým jednáním, například odlesňování velkých oblastí (bod 17 přílohy I Úmluvy z Espoo) nebo výstavba dálnic, rychlostních komunikací, tratí pro dálkovou železniční dopravu, jakož i určitých letišť (bod 7). Naproti tomu převážná část druhů činností zahrnuje určité typy zařízení jako takové, například ropné rafinérie (bod 1), velká zařízení pro primární tavbu litiny a oceli a neželezných kovů (bod 4) nebo integrovaná chemická zařízení (bod 6).

78. Jaderné elektrárny (bod 2 přílohy I Úmluvy z Espoo) spadají do této druhé kategorie. Výbor pro plnění Úmluvy z Espoo na základě této skutečnosti správně usoudil, že činností ve smyslu Úmluvy je nejen výstavba a prvotní provoz jaderného reaktoru, nýbrž i další provoz přesahující původně povolenou životnost jaderného reaktoru. Tento provoz totiž může mít významný nepříznivý dopad přesahující hranice států³⁷. S ohledem na výše uvedené představuje i prodloužení platnosti povolení jaderné elektrárny činnost ve smyslu Úmluvy.

79. Belgické království namítá, že povolení k provozu sporných jaderných elektráren nebylo časově omezeno. Prodloužena podle něj byla jen doba průmyslové výroby elektřiny.

34 – Viz rozsudky ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko (C-13/00, EU:C:2002:184, bod 20), ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie, C-239/03, EU:C:2004:598, body 29 až 31), ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 36), a ze dne 4. září 2014, Komise v. Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 102).

35 – Rozsudky ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 42), a ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign und Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, bod 50).

36 – Obdobně postupoval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, body 26 až 28), aby podpořil svůj výklad pojetí záměru ve směrnici EIA.

37 – Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14. srpna 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, příloha (jaderná elektrárna Rovno, Ukrajina), bod 37.

80. Provoz jaderných elektráren však není samoúčelný. Naopak ho odůvodňuje jen výroba elektřiny. Bez prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách Doel 1 a 2 by v nich nemohla být obnovena výroba elektřiny, resp. musela by být zastavena. Elektrárna Doel 1 byla z tohoto důvodu do doby nabytí účinnosti příslušného zákona dokonce přechodně vyřazena z provozu. Skutkový stav je tudíž zcela srovnatelný s případem, který posuzoval Výbor pro plnění Úmluvy z Espoo³⁸.

81. Závažnější je námitka České republiky, že s ohledem na dosud uvedené úvahy by opětovné posouzení vlivů jaderné elektrárny, která již byla povolena, na životní prostředí záviselo jen na tom, zda dotčený stát časově omezil platnost povolení.

82. Tato námitka ovšem nic nemění na skutečnosti, že prodloužení platnosti povolení může mít za následek významný dopad na životní prostředí a že provedení posouzení vlivů na životní prostředí je tedy v souladu nejen se zněním, nýbrž i s cíli Úmluvy z Espoo.

83. V zásadě by bylo rozumné, kdyby se i u jaderných elektráren a obdobných zařízení povolených na neomezenou dobu na základě konzultace s veřejností v pravidelných intervalech rozhodovalo o tom, zda je s ohledem na jejich vliv na životní prostředí jejich další provozování opodstatněné. Okolnost, že to není v Úmluvě z Espoo zakotveno, však není důvodem pro to, aby byla z oblasti působnosti Úmluvy vyloučena rozhodnutí o dalším provozu, která jsou skutečně nutná.

84. V souvislosti s Aarhuskou úmluvou se ostatně ukáže, že přehodnocení povolení jaderných elektráren, které je upraveno v ostatních právních aktech, může vést ke vzniku povinnosti zabezpečit účast veřejnosti na posouzení vlivů na životní prostředí³⁹.

85. Je však třeba poznamenat, že zařazení dané činnosti mezi navrhované činnosti ve smyslu čl. 1 bodu v) a přílohy I Úmluvy z Espoo na rozdíl od záměrů podle čl. 4 odst. 1 a přílohy I směrnice EIA nutně neznamená, že je vyžadováno provedení posouzení vlivů na životní prostředí. V rámci čl. 2 odst. 3 Úmluvy z Espoo totiž neplatí nevyvratitelná domněnka, že by činnosti uvedené v příloze I měly významný škodlivý dopad [na životní prostředí] přesahující hranice států, a že by tudíž vyžadovaly provedení posouzení vlivů na životní prostředí. To podtrhuje zejména čl. 3 odst. 7 Úmluvy, který stanoví mezistátní mechanismus jak ve sporných případech zjistit, zda je takový dopad pravděpodobný.

86. Ve prospěch toho, že by prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně mohlo mít významný škodlivý dopad na životní prostředí přesahující hranice států, však mimo jiné hovoří okolnost, že se při prodloužení provozu jaderné elektrárny odpovídajícím způsobem zvýší jak nebezpečí závažné havárie, tak množství vyprodukovaného odpadu. Nedojde-li k modernizačním opatřením, budou navíc namísto obavy, že kvůli opotřebením zařízení nepřiměřeně vzroste riziko havárie. Prodloužení průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách tedy může mít významný škodlivý dopad na životní prostředí přesahující hranice států, který odůvodňuje provedení posouzení vlivů na životní prostředí. V souvislosti s věcí projednávanou v původním řízení je kromě toho třeba upozornit na skutečnost, že se předmětné elektrárny nacházejí v bezprostřední blízkosti Nizozemska a že by v případě závažné havárie pravděpodobně byly zasaženy i další členské státy.

38 – Viz tamtéž, body 41 až 45.

39 – Viz níže bod 98.

87. Provedení posouzení vlivů na životní prostředí u příležitosti prodloužení doby výroby elektřiny je ostatně rozumné též proto, že během dlouholetého provozu elektráren obvykle dojde k získání nových vědeckých poznatků o rizicích, která jsou s ním spojena, a které dosud nebylo možno zohlednit⁴⁰. A jak uvádí Portugalská republika, právě u mnoha starších zařízení ještě nebylo posouzení vlivů na životní prostředí za účasti veřejnosti vůbec provedeno.

88. Naproti tomu prodloužení využívání jaderných elektráren o velmi krátkou dobu by posouzení vlivů na životní prostředí zpravidla nemuselo vyžadovat. Takové prodloužení totiž obvykle nemůže způsobit významný škodlivý dopad na životní prostředí. Soudní dvůr však nemusí rozhodnout, kde přesně se nachází hranice, jelikož prodloužení o deset let v každém případě postačuje k odůvodnění nebezpečí výše uvedeného dopadu na životní prostředí.

89. Na otázku č. 1 a na otázku č. 3 písm. a) je tudíž třeba odpovědět, že prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny o deset let je činností ve smyslu čl. 1 bodu v) a přílohy I bodu 2 Úmluvy z Espoo, která podle čl. 2 odst. 3 vyžaduje provedení posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, jelikož může způsobit významný škodlivý dopad na životní prostředí.

3. Pojem „záměr“ v Aarhuské úmluvě

90. Otázka č. 5 písm. a) se týká použití článku 6 Aarhuské úmluvy, tedy ustanovení o účasti veřejnosti s posouzením vlivů na životní prostředí, na prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách.

a) Prodloužení jako „záměr“

91. Článek 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy stanoví, že článek 6 je třeba uplatňovat na rozhodnutí o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I. Pojem „činnost“ přitom odpovídá pojmu „záměr“ uvedenému ve směrnici EIA.

92. V bodě 1 páté odrážce přílohy I Aarhuské úmluvy jsou uvedeny „jaderné elektrárny“, a co se týče jejich využití pro obchodní účely, není stanovena žádná prahová hodnota. Na rozdíl od Úmluvy z Espoo není nutné zkoumat, zda má takový záměr v daném případě významný nepříznivý vliv na životní prostředí.

93. Sporným zákonem byla v obou jaderných elektrárnách na dalších deset let povolena výroba elektřiny. Jak zdůrazňují Belgické království a společnost Electrabel, mají kromě toho dotčené elektrárny časově neomezené povolení k provozu, které nebylo časovým omezením výroby elektřiny zpochybněno. Jak již však bylo vyloženo v souvislosti s Úmluvou z Espoo⁴¹, je výroba elektřiny důvodem, proč jsou jaderné elektrárny provozovány. Na schválení výroby elektřiny v jaderné elektrárně je tedy třeba hledět též jako na schválení činnosti „jaderné elektrárny“ uvedené v bodě 1 páté odrážce přílohy I Aarhuské úmluvy.

94. Pokud se týče okolnosti, že se jedná o prodloužení platnosti stávajícího povolení, není čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy omezen na první povolení činnosti. Toto ustanovení tedy v zásadě zahrnuje i opětovné povolení dané činnosti.

40 – Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14. srpna 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, příloha (jaderná elektrárna Rovno, Ukrajina), bod 42.

41 – Viz výše bod 80.

95. Aarhuská úmluva však obsahuje zvláštní pravidla pro přehodnocení (čl. 6 odst. 10) a změnu (bod 22 přílohy I) povolení. Jak však vyložím níže, nemají tato ustanovení, co se týče prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny, přednost před použitím čl. 6 odst. 1 písm. a) a bodu 1 páté odrážky přílohy I.

b) Přehodnocení povolení jako „záměr“

96. Na první pohled by se čl. 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy mohl vůči čl. 6 odst. 1 písm. a) jevit jako *lex specialis*. Toto ustanovení stanoví, že pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost uvedenou v odstavci 1, každá strana zajistí, aby byla *mutatis mutandis* uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné. V citovaných odstavcích jsou upraveny podrobnosti účasti veřejnosti na posouzení vlivů na životní prostředí.

97. Prodloužení průmyslové výroby elektřiny bylo spojeno s přehodnocením a aktualizací provozních podmínek, tedy s dohodnutými modernizačními opatřeními. Účast veřejnosti na posouzení vlivů na životní prostředí by tedy mohla být nezbytná již jen z tohoto důvodu⁴².

98. Přehodnocení nebo aktualizace povolení jaderné elektrárny však v konečném důsledku není zvláštním případem povolení jaderné elektrárny formou prodloužení doby výroby elektřiny. Článek 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy tedy vůči čl. 6 odst. 1 písm. a) nepředstavuje *lex specialis*.

99. Tento případný vznik povinnosti uskutečnit na základě přehodnocení nebo aktualizace povolení jaderné elektrárny účast veřejnosti na posouzení vlivů na životní prostředí však oslabuje námitku České republiky, že použití pojmu „záměr“ na prodloužení povolení je rozporné, jelikož se nevztahuje na jaderné elektrárny povolené na neomezenou dobu⁴³. Povinnost provádět pravidelné ověřování bezpečnosti jaderných elektráren, která je zakotvena v článku 14 Vídeňské úmluvy o jaderné bezpečnosti⁴⁴ a v čl. 6 odst. 2 směrnice 2009/71/Euratom⁴⁵ totiž může iniciovat účast veřejnosti na posouzení vlivů na životní prostředí nad rámec čl. 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy. Belgické království ostatně uvádí, že jeho správní orgány při takovémto ověřování provádějí posouzení vlivů na životní prostředí. Směrnice o průmyslových emisích⁴⁶ zakládá povinnost přezkumu též u jiných větších zařízeních.

c) Změna nebo rozšíření jako „záměr“

100. V bodě 22 první větě přílohy I Aarhuské úmluvy se stanoví, že čl. 6 odst. 1 písm. a) podléhají jakékoli změny nebo rozšíření činností, když tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze. Rovněž v této okolnosti by mohla být spatřována *lex specialis* vůči čl. 6 odst. 1 písm. a) ve spojení s bodem 1 pátou odrážkou přílohy I.

42 – Viz Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, Zjištění a doporučení ze dne 12. května 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria] v. Slovensko (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, jaderná elektrárna Mochovce, body 55 až 57).

43 – Viz výše bod 81.

44 – Úř. věst. 1999, L 318, s. 21, schválena rozhodnutím Komise 1999/819/Euratom ze dne 16. listopadu 1999 o přistoupení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) k Úmluvě o jaderné bezpečnosti z roku 1994 (Úř. věst. 1999, L 318, s. 20; Zvl. vyd. 15/04, s. 370).

45 – Směrnice Rady ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení (Úř. věst. 2009, L 172, s. 18).

46 – Viz článek 21 směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 17. prosince 2010 o průmyslových emisích (integrováné prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

101. Prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v elektrárně je časovým rozšířením této činnosti a dohodnutá modernizační opatření spadají pod pojem „změny“. Vzhledem k tomu, že pro jaderné elektrárny, které vyrábějí elektřinu pro obchodní účely, nejsou stanoveny žádné prahové hodnoty, vyžaduje tudíž i tato právní úprava účast veřejnosti⁴⁷.

102. Bod 22 první věty přílohy I Aarhuské úmluvy nicméně v případě prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny není lex specialis vůči bodu 1 páté odrážky přílohy I. Prodloužení provozu zařízení se totiž liší od „prosté“ změny nebo rozšíření již tím, že bez prodloužení by předmětná činnost byla zastavena.

d) Dílčí závěr

103. Na otázku č. 5 písm. a) je tudíž třeba odpovědět, že prodloužení doby průmyslové výroby v určitých jaderných elektrárnách je na jednu stranu třeba posuzovat jako povolení činnosti ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) a bodu 1 páté odrážky přílohy I Aarhuské úmluvy a na druhou stranu jako změnu a časové rozšíření provozu jaderných elektráren ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) a bodu 22 první věty přílohy I ve spojení s bodem 1 pátou odrážkou této přílohy.

4. Rozpor mezi dosavadním výkladem čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA a oběma úmluvami

104. Úmluva z Espoo a Aarhuská úmluva tudíž vyžadují provedení posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, resp. účast veřejnosti na posouzení vlivů prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v určitých jaderných elektrárnách na životní prostředí. Dosavadní výklad definice záměru obsažené v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA taková opatření naopak z oblasti působnosti této směrnice vylučuje.

a) Výklad pojmu „záměr“ ve směrnici EIA v souladu s mezinárodním právem

105. Vzhledem k tomu, že směrnice EIA má z velké části provést výše uvedené úmluvy⁴⁸, je však žádoucí vykládat ji v souladu s výše uvedenými úmluvami⁴⁹. I unijní pravomoci totiž musí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem, takže sekundární právo Unie musí být zásadně vykládáno v souladu s jejími mezinárodněprávními závazky⁵⁰.

106. Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA ponechává prostor pro výklad, který odpovídá požadavkům obou úmluv, jelikož prodloužení platnosti povolení lze považovat za jiný zásah do přírodního prostředí a krajiny.

47 – Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, Zjištění a doporučení ze dne 12. května 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria] v. Slovensko (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, jaderná elektrárna Mochovce, bod 58). Viz též EHK OSN, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, bod 40 písm. f), a Task Force on Public Participation in Decision-making, Report on the fourth meeting (18. června 2013), ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, body 56 a 57.

48 – Viz Prohlášení Evropského společenství o rozsahu jeho pravomocí podle čl. 17 odst. 5 Úmluvy z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států sjednané ve Finsku (dokument Rady 8931/96, příloha B, přístupný též na adrese https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec), jakož i bod 15 odůvodnění směrnice EIA, a dále směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

49 – Viz rozsudky ze dne 8. března 2011, Lesoochrannárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 42), a ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign und Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, bod 50).

50 – Rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9), ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291), ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 123), a ze dne 11. července 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, bod 44).

107. Skutečnost, že Soudnímu dvoru se dosavadní výklad čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA nejevil jako jediný možný, ostatně dokládá okolnost, že přinejmenším v prvním z obou rozsudků týkajících se této otázky považoval za nutné svůj závěr, že se směrnice na dotčený záměr nevztahuje, opřít navíc i o příslušný druh záměru uvedený v příloze I. V daném případě se totiž jednalo o výstavbu letišť podle bodu 7 písm. a)⁵¹. Pouhé prodloužení platnosti povolení k provozu bez stavebních úprav však v žádném případě nelze považovat za výstavbu letiště. Druh záměru „jaderné elektrárny“ naproti tomu není omezen na výstavbu.

108. S ohledem na mezistátní závazek provést posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, který plyne jak z Úmluvy z Espoo, tak z judikatury MSD⁵², se tedy jeví jako nutné zahrnout pod pojem „záměr“ uvedený ve směrnici EIA přinejmenším ta prodloužení platnosti povolení, která mohou mít za následek významný škodlivý dopad na životní prostředí přesahující hranice států ve smyslu Úmluvy z Espoo, jak při jednání navrhla Spolková republika Německo.

109. Rovněž nad tento rámec, tedy v čistě vnitrostátních případech, však účelu směrnice EIA, jakož i Aarhuské úmluvě, tj. zajištění posouzení vlivů na životní prostředí u záměrů, které mohou mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění mít významný vliv na životní prostředí, lépe odpovídá širší výklad pojmu „záměr“. Prodloužení provozu zařízení přitom samozřejmě může mít významný vliv na životní prostředí nejen v důsledku dalšího provozu, ale i kvůli změně podmínek životního prostředí v okolí. Navíc mohou být v době rozhodování o prodloužení k dispozici nové vědecké poznatky.

110. Konečně je třeba připomenout, že klasifikace prodloužení platnosti povolení jako záměru ještě nezavazuje k provedení posouzení vlivů na životní prostředí. Posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice EIA totiž podléhají jen typy záměrů uvedené v přílohách I a II, které jsou spojeny s určitým nebezpečím pro životní prostředí. A pouze v tomto rámci by bylo třeba vyjasnit, zda je určité prodloužení natolik závažné, aby opodstatňovalo provedení posouzení.

111. Na otázku č. 1, otázku č. 3 písm. a) a otázku č. 5 písm. a), jakož i první podotázku otázky č. 6 písm. a) je tedy třeba odpovědět, že pojem „záměr“ uvedený v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA v rozporu s dosavadní judikaturou zahrnuje prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně o deset let.

112. Vzhledem k tomuto závěru a k úloze dosavadní judikatury lze pomýšlet na omezení účinků příslušného rozsudku za účelem omezení nebezpečí pro právní jistotu opatření, která byla s ohledem na dosavadní judikaturu Soudního dvora přijata bez posouzení vlivů na životní prostředí⁵³. Riziku napadení pro porušení směrnice EIA však zřejmě bude vystaveno jen velmi málo projektů, jelikož unijní právo nevyklučuje stanovení lhůt pro podání žaloby⁵⁴. Navíc mohla být důvěra v judikaturu Soudního dvora narušena oběma úmluvami a rozhodovací praxí obou jejich kontrolních výborů. Omezení účinků rozsudku tudíž nepovažují za nutné.

b) K přímému účinku Úmluvy z Espoo a Aarhuské úmluvy

113. Avšak pro případ, že by Soudní dvůr setrval na své judikatuře k pojmu „záměr“ dle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, vyvstává otázka, zda Úmluva z Espoo a Aarhuská úmluva nevyvolávají, alespoň co se týče vymezení záměrů, které vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, přímé účinky.

51 – Rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, body 26 až 28).

52 – Viz výše bod 54.

53 – K mezení účinků rozsudku viz rozsudky ze dne 2. února 1988, Blaizot a další (24/86, EU:C:1988:43, body 28 a 30), ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, body 66 až 69), a ze dne 9. listopadu 2010, Volker a Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 93).

54 – Rozsudek ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, body 41 a 42).

114. Ustanovení úmluvy uzavřené Unií a jejími členskými státy se třetími státy mají přímý účinek, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu, případně „povahu a systematiku“ této smlouvy obsahují jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu⁵⁵.

115. Právní akty jako směrnice EIA nebrání přímému uplatňování těchto úmluv. Pokud totiž Unie uzavře mezinárodní dohodu, pak je taková dohoda podle čl. 216 odst. 2 SFEU pro unijní orgány závazná, a má tudíž přednost před unijními akty⁵⁶.

116. V projednávaném případě však nejde o přezkum účinnosti směrnice EIA z hlediska obou úmluv, nýbrž pouze o to, aby byla na základě těchto úmluv rozpoznána mezera v pojmu „záměr“ a aby tato mezera byla odstraněna přímým použitím pojmu „záměr“ obsaženého v obou úmluvách.

117. V tomto ohledu ani nevystává otázka, zda jsou k provedení posouzení vlivů na životní prostředí třeba další prováděcí akty, například úprava procesního rámce. Tento rámec totiž již stanoví směrnice EIA a její provedení v členských státech. Jen musí být použit na záměry, které sice jsou zahrnuty v obou úmluvách, nikoli však ve směrnici EIA⁵⁷. Soudní dvůr rozhodl stejně ohledně záměrů, které spadají pod čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, tj. které nejsou výslovně uvedeny v příloze této Úmluvy, ale mohou mít významný vliv na životní prostředí, a tudíž je třeba podrobit je posouzení vlivů⁵⁸.

118. Takovému přímému použití nebrání ani účel a povaha předmětných úmluv.

119. Zásadní význam přitom má normativní obsah úmluv vztahující se k životnímu prostředí. Například článek 1 a sedmý odstavec preambule Aarhuské úmluvy zdůrazňují, že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu. Podle sedmého odstavce preambule dokonce existuje povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací. Z tohoto důvodu osmý, třináctý a osmnáctý odstavec preambule, co se prosazování práva životního prostředí týče, zdůrazňují nezbytnost zajištění účinné právní ochrany. To musí zahrnovat možnost dovolat se norem mezinárodního práva v oblasti životního prostředí, které jsou, stejně jako práva účasti podle Úmluvy z Espoo, ku prospěchu jednotlivců.

120. I ve vysvětlivkách k navrhované mezinárodní úmluvě o životním prostředí je v souladu s tím konstatováno, že na rozdíl od pouhých deklarací je obvykle cílem mezinárodních úmluv v oblasti životního prostředí založení přímo použitelných práv, která podléhají soudní ochraně⁵⁹.

121. Pro případ, že Soudní dvůr ohledně prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách setrvá na svém výkladu pojmu „záměr“ dle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, mu tedy navrhuji, aby rozhodl, že se směrnice EIA na takové prodloužení přesto použije, jelikož se jedná o záměr ve smyslu čl. 1 bodu v), jakož i přílohy I Úmluvy z Espoo a ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) a přílohy I Aarhuské úmluvy.

55 – Rozsudky ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 14) a ze dne 8. března 2011, Lesoochrannárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 44 a judikatura citovaná v tomto bodu).

56 – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, International Air Transport Association a další (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 35), ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 42), ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 50), a ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise (C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 33).

57 – K přímému použití směrnic viz rozsudky ze dne 18. října 2001, Gharehveran (C-441/99, ECLI:EU:C:2001:551, body 41 až 44), a ze dne 6. září 2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, bod 62).

58 – Rozsudky ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, body 57 a 59), jakož i ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, body 38 a 39).

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

5. K povaze záměru získané v důsledku dalších prací

122. První podotázka otázky č. 6 písm. a) se konečně dotýká i další možnosti, která ve věci projednávané v původním řízení může vést k posouzení jako záměr. O záměr a povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice EIA se totiž jedná i tehdy, pokud je v souvislosti s prodloužením platnosti povolení rozhodováno i o „plánu úprav“, který se týká změny nebo rozšíření záměru prostřednictvím prací nebo zásahů měnících fyzický stav a mohl by mít závažný negativní vliv na životní prostředí⁶⁰.

123. A pokud by takový plán úprav byl podmínkou prodloužení platnosti povolení, musel by být kromě vlivů, které tyto úpravy vyvolaly přímo, zohledněn rovněž prodloužený provoz dotčeného záměru, a to nejen při řešení otázky, zda je nutné provést posouzení, ale i při provádění samotného posouzení.

124. Bez ohledu na to, zda Soudní dvůr přijme mé návrhy týkající se výkladu výklad čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, který je v souladu s mezinárodním právem, nebo na přímé použití pojmu „záměr“, který je obsažen v Úmluvě z Espoo a v Aarhuské úmluvě, tudíž prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách, se kterým je spojeno povolení prací nebo zásahů měnících nebo rozšiřujících dané zařízení, představuje povolení záměru ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a).

125. V praxi z toho vyplývá, že Cour constitutionnelle (Ústavní soud) musí posoudit, jak úzce jsou plánovaná opatření směřující k modernizaci předmětných jaderných elektráren spjata se zákonným prodloužením doby výroby elektřiny. Jestliže jsou tyto stavební úpravy podmínkou prodloužení, jedná se o jeden a týž záměr⁶¹. Pokud by tato opatření pouze byla prováděna souběžně s prodloužením, nebyla by součástí téhož záměru.

D. Další otázky k použití směrnice EIA

126. Druhá podotázka obsažená v otázce č. 6 písm. a) má vyjasnit, k jakému druhu záměrů uvedenému v příloze I nebo II směrnice EIA je nutné prodloužení doby výroby elektřiny, a to popřípadě ve spojení s modernizačními opatřeními, přiřadit. Bez takového přiřazení totiž neexistuje povinnost provést posouzení. Otázka č. 6 písm. b), se týká doby posuzování.

1. Zařazení do příloh směrnice EIA

127. Pokud Soudní dvůr přijme zde navrhovaný názor, podle něhož je prodloužení doby výroby elektřiny záměrem, bylo by třeba tento projekt přiřadit k bodu 2 písm. b) přílohy I směrnice EIA, v němž jsou uvedeny jaderné elektrárny. Totéž by platilo při přímém použití pojmu „záměr“ ve smyslu Aarhuské úmluvy a Úmluvy z Espoo.

128. Pokud by však bylo třeba vycházet z předpokladu, že se o záměr ve smyslu směrnice EIA jedná jen na základě spojení s modernizačními opatřeními, mohlo by pak jít o změnu stávající jaderné elektrárny. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) zřejmě má za to, že v tomto případě je rozhodný bod 13 písm. a) přílohy II směrnice EIA. V něm se uvádí jakákoliv změna nebo rozšíření záměrů uvedených v obou přílohách, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí. Jejich vliv na životní prostředí by případně bylo třeba posoudit podle čl. 4 odst. 2, a to jen tehdy, pokud mohou mít závažný negativní vliv na životní prostředí.

60 – Rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 33).

61 – Viz rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, body 44 až 48).

129. Bod 13 písm. a) přílohy II se ale výslovně nevztahuje na změny nebo rozšíření obsažené v příloze I. V bodě 24 přílohy I směrnice EIA jsou – v souladu s Aarhuskou úmluvou⁶² – uvedeny jakékoli změny nebo rozšíření záměrů uvedených v této příloze, jež samy o sobě dosahují prahových hodnot případně stanovených v této příloze. Podle čl. 4 odst. 1 by takové změny musely být bez ohledu na to, zda bylo zjištěno, že mohou mít závažný negativní vliv na životní prostředí, podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí.

130. Odkaz na prahové hodnoty neznamená, že bod 24 přílohy I směrnice EIA lze použít jen na druhy záměrů, pro něž jsou stanoveny prahové hodnoty. Toto ustanovení bylo naopak opatřeno podmínkou a výjimkou z této podmínky. Touto podmínkou je dosažení prahových hodnot. Uplatní se však jen tehdy, pokud jsou prahové hodnoty vůbec stanoveny.

131. Vzhledem k tomu, že pro jaderné elektrárny provozované k obchodním účelům nejsou stanoveny žádné prahové hodnoty, vyžaduje tedy posouzení vlivů na životní prostředí v zásadě každá změna nebo rozšíření takového zařízení. Jestliže je třeba na prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v obou jaderných elektrárnách vzhledem k jeho vazbě na modernizační práce hledět jako na záměr ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, vyžaduje tudíž podle čl. 4 odst. 1 a podle bodu 2 písm. b) a bodu 24 přílohy I povinné posouzení vlivů na životní prostředí.

132. Mohla by vyvstat otázka, zda s ohledem na účel směrnice EIA není třeba omezit povinnost provádět posouzení změn nebo rozšíření zařízení, pro které nebyly stanoveny žádné prahové hodnoty. Tato směrnice má totiž zajistit, aby byly posouzeny vlivy záměrů, které by mohly (čl. 1 odst. 1), resp. které mohou mít významný vliv na životní prostředí (čl. 2 odst. 1), na životní prostředí. I u jaderných elektráren mohou nastat změny, u kterých lze takové vlivy s konečnou platností vyloučit. V případě takových opatření lze o smyslu posuzování vlivů na životní prostředí pochybovat. Na druhou stranu nelze bod 24 přílohy I vykládat stejně jako bod 13 písm. a) přílohy II, kde musí být zjištěna možnost vzniku závažného negativního vlivu na životní prostředí, jelikož jinak by prvně uvedené ustanovení bylo připraveno o svůj užitečný účinek.

133. V projednávaném případě je koneckonců zjevné, že prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny o deset let může mít ve spojení s modernizačními opatřeními závažný vliv na životní prostředí⁶³. O otázce zužujícího výkladu bodu 24 přílohy I směrnice EIA tedy není nutné rozhodnout.

134. Ohledně druhé podotázky otázky č. 6 písm. a) tedy nezbývá než konstatovat, že prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách provozovaných k obchodním účelům o deset let, které je spojeno s modernizačními opatřeními stavební povahy, musí být v případě, že toto prodloužení nemusí být již samo o sobě považováno za povolení záměru ve smyslu bodu 2 písm. b) přílohy I, podrobeno posouzení vlivů na životní prostředí jako změna jaderné elektrárny podle čl. 4 odst. 1 a bodu 24 ve spojení s bodem 2 písm. b) přílohy I směrnice EIA.

62 – Viz bod 6.2.6 důvodové zprávy k návrhu Komise COM(2000) 0839 final, který vedl k přijetí směrnice 2003/35 (citované v poznámce pod čarou 48).

63 – Viz výše bod 86.

2. Doba provedení posouzení

135. Pro řízení vedené u Cour constitutionnelle (Ústavní soud) by mohlo být rozhodující stanovení doby provedení posouzení vlivů na životní prostředí. Pokud k tomuto posouzení musí dojít teprve při povolení modernizačních opatření, nelze vyloučit, že je třeba otázky, které s ním souvisejí, vyjasnit v souběžně probíhajícím řízení před belgickou Státní radou⁶⁴, které se týká těchto povolení. Naproti tomu, pokud by vlivy na životní prostředí musely být posouzeny již před přijetím zákona, kterým došlo k výše uvedenému prodloužení, jednalo by se o otázku určenou Cour constitutionnelle (Ústavní soud), který se zabývá tímto zákonem.

136. Pokud vnitrostátní právo stanoví víceúrovňové povolovací řízení, musí být posouzení vlivů záměru na životní prostředí v zásadě uskutečněno ihned, jakmile je možné identifikovat a posoudit všechny vlivy, které tento záměr může mít na životní prostředí⁶⁵. Pokud tak jedním z těchto stupňů je hlavní rozhodnutí a dalším prováděcí rozhodnutí, které nemůže jít nad rámec parametrů stanovených hlavním rozhodnutím, musejí být vlivy, které může mít záměr na životní prostředí, identifikovány a posuzovány během řízení týkajícího se hlavního rozhodnutí⁶⁶.

137. Soudní dvůr v souvislosti s původně platnou směrnicí EIA⁶⁷ rozhodl, že pokud jsou tyto vlivy identifikovatelné teprve v průběhu řízení týkajícího se prováděcího rozhodnutí, má být posouzení provedeno v tomto řízení⁶⁸. Tuto judikaturu lze chápat v tom smyslu, že v probíhajícím řízení podléhá posouzení vlivu na životní prostředí až dohoda o modernizačních opatřeních nebo dokonce stavební povolení vydaná ještě později, jelikož teprve tato rozhodnutí umožňují přesnou a konečnou identifikaci vlivů na životní prostředí.

138. Po vydání výše uvedených rozsudků však bylo v rámci změn [původní] směrnice EIA, které byly za účelem provedení Aarhuské úmluvy uskutečněny směrnicí 2003/35, v čl. 6 odst. 4 směrnice EIA stanoveno, že účast veřejnosti musí být provedena v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení. Pokud však o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny již rozhodl zákonodárce, nejsou už v době povolování jednotlivých modernizačních opatření otevřené všechny možnosti.

139. Již rozhodnutí o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v určitých jaderných elektrárnách tedy musí být připraveno tak, aby mohly být dostatečně zohledněny jeho vlivy na životní prostředí.

140. V opačném případě by bylo možné u důležitějšího základního rozhodnutí obejít zohlednění vlivů na životní prostředí. Možnost provést posouzení vlivů na životní prostředí před tím, než jsou známy všechny podrobnosti pozdějších záměrů, ostatně dokládá směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí.

141. K rozdílným odpovědím na otázky týkající se směrnice EIA a obou úmluv tudíž nevede ani okolnost, že ohledně jaderné elektrárny Doel 1 je nutno přijmout správní akty k provedení zákona ze dne 28. června 2015, přičemž ve vztahu k jaderné elektrárně Doel 2 tomu tak není.

64 – Oddíl B.9.2. žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

65 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 53), ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 26), jakož i ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 33).

66 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 52), jakož i ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 26).

67 – Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248).

68 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 52), jakož i ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 26).

142. Na otázku č. 6 písm. b) je tudíž třeba odpovědět v tom smyslu, že v případě rozhodnutí o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v určitých jaderných elektrárnách, které je spojeno s modernizačními opatřeními stavební povahy, musí být účast veřejnosti podle čl. 6 odst. 4 směrnice EIA provedena co nejdříve, dokud jsou všechny možnosti ještě otevřené, tj. předtím, než se rozhodne o prodloužení.

E. Výjimka z povinnosti provést posouzení z důvodu zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny a právní jistoty

143. Otázka č. 3 písm. c), otázka č. 5 písm. c), otázka č. 6 písm. d) a otázka č. 9 předložené Cour constitutionnelle (Ústavní soud) se týkají toho, zda je možné odchýlit se od povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí z důvodu zajištění bezpečnosti dodávek nebo právní jistoty.

1. Odchylka založená na individuální výjimce upravené ve směrnici EIA

144. Podstatou otázky č. 6 písm. d) předložené Cour constitutionnelle (Ústavní soud) je, zda čl. 2 odst. 4 směrnice EIA z naléhavých důvodů obecného zájmu souvisejících s bezpečností dodávek elektřiny v zemi umožňuje vynětí prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí.

145. Článek 2 odst. 4 směrnice EIA stanoví, že členské státy ve výjimečných případech mohou, aniž je dotčen článek 7, vyjmout určitý záměr zcela nebo zčásti z ustanovení stanovených touto směrnicí.

146. Jak již uvedl rovněž Cour constitutionnelle (Ústavní soud), lze sice na základě tohoto ustanovení upustit od vnitrostátního posouzení vlivů na životní prostředí, nikoli však od posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, které je upraveno v článku 7. V původním znění směrnice EIA⁶⁹ tato výhrada týkající se posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států ještě nebyla obsažena. Rada ji doplnila směrnicí 97/11/ES⁷⁰, aby bylo zaručeno, že se uvedená odchýlná úprava nedotkne zpřísněných požadavků na přeshraniční konzultace podle článku 7⁷¹, které mají podle bodů 12 a 13 odůvodnění směrnice 97/11 původ v Úmluvě z Espoo.

147. Článek 2 odst. 4 písm. a) až c) navíc obsahuje další podmínky, které musí členský stát splnit, pokud se chce této výjimky dovolat.

148. Členský stát především musí nejprve zvážit, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení [písmeno a)], a navíc zpřístupnit dotčené veřejnosti informace získané jinými formami posouzení ve smyslu písmene a), informace vztahující se k tomuto rozhodnutí o vynětí a důvody pro udělení výjimky [písmeno b)]. Navíc členský stát musí uvědomit Komisi [písmeno c)].

149. Nejprve je nutno tyto podmínky splnit po formální stránce, tj. příslušné orgány musí provést zvážení upravené v písmenu a) a potom uvedené „jiné formy posouzení“, jakož i zpřístupnit dotčené veřejnosti uvedené informace a uvědomit Komisi.

150. Nejedná se však o pouhé formality. Tyto požadavky naopak již z jejich povahy směřují k tomu, aby bylo cílů směrnice EIA, je-li to možné, dosaženo v rámci jiné formy posouzení.

69 – Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248).

70 – Směrnice Rady ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1997, L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151).

71 – Společný postoj (ES) č. 40/96 [Úř. věst. 1996, C 248, s. 75 (88)].

151. Jak objasňuje zejména bod 23 odůvodnění směrnice o EIA v jejím anglickém a francouzském znění, ale i čl. 2 odst. 4 písm. a) například v jeho anglickém nebo německém znění, je přípustné provést namísto posouzení vlivů na životní prostředí jiný druh posouzení, jen pokud je to přiměřené. Tuto podmínku chápu v tom smyslu, že musí existovat závažné důvody, které brání provedení posouzení podle směrnice EIA. V tomto ohledu přichází vedle bezpečnosti dodávek elektřiny v úvahu též odstranění právní nejistoty, která je dotčena v deváté otázce. Pokud je ale – jak tomu zřejmě je ve věci v původním řízení – kvůli vlivům na životní prostředí přesahujícím hranice států nutné posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států podle článku 7, od kterého přece nelze upustit, jeví se jako vysoce nepravděpodobné, že by v takovém případě mohly existovat důvody, které by bránily provedení vnitrostátního posouzení vlivů na životní prostředí.

152. Mimoto je třeba poznamenat, že zanedbání včasného provedení posouzení vlivů na životní prostředí zpravidla nemůže být přijatelným důvodem pro upuštění od použití směrnice EIA. Belgické království zmiňuje krátkodobé problémy v jiných elektrárnách. Poptávka po elektřině však v zásadě byla dlouhodobě předvídatelná, takže bylo možno včas provést potřebná opatření. Navíc zřejmě nelze a priori vyloučit, že Belgické království mohlo svou potřebu elektřiny alespoň přechodně krýt dodávkami z jiných členských států.

153. Závěrem je tedy nutno konstatovat, že čl. 2 odst. 4 směrnice EIA z naléhavých důvodů obecného zájmu souvisejících s bezpečností dodávek elektřiny v zemi nebo s odstraněním právní nejistoty umožňuje vynětí prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, jestliže je vhodná jiná forma posouzení a dotčena veřejnost, jakož i Komise jsou informovány podle čl. 2 odst. 4 písm. b) a c). Upuštění od provedení posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států dle článku 7 však čl. 2 odst. 4 nepřipouští.

2. Odchýlení od Úmluvy z Espoo

154. Vzhledem k tomu, že podle směrnice EIA nelze upustit od posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, není nutné zabývat se otázkou č. 3 písm. c), zda odchylku připouští Úmluva z Espoo.

3. Odchýlení od Aarhuské úmluvy

155. Naopak se na první pohled jeví jako možné, že čl. 2 odst. 4 směrnice EIA připouští výjimky z provedení posouzení vlivů na životní prostředí, které jsou širší než výjimky z účasti veřejnosti, které jsou přípustné podle článku 6 Aarhuské úmluvy. Takový rozpor by při provedení této Úmluvy v unijním právu rovněž mohl způsobit mezeru.

156. Aarhuská úmluva neupravuje výjimku týkající se bezpečnosti dodávek elektřiny a právní jistoty, nýbrž jen výjimku pro zajišťování bezpečnosti státu, obsaženou v čl. 6 odst. 1 písm. c), která se ale neuplatní. Relevantní nejsou ani články 54 až 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, které obsahují pravidla o zániku smluv a přerušení jejich provádění.

157. Kromě toho je však podle mezinárodního obyčejového práva jako okolnost vylučující protiprávnost nedodržování mezinárodních závazků uznáván stav krajní nouze (state of necessity)⁷², podléhá však velmi přísným podmínkám. Komise pro mezinárodní právo je kodifikovala tak, že nedodržení musí být jediným prostředkem daného státu k ochraně podstatného zájmu, který byl vystaven vážnému a bezprostřednímu nebezpečí⁷³. Tyto podmínky uplatňuje i MSD⁷⁴.

158. Nezdá se, že by uznání ohrožení bezpečnosti dodávek nebo právní jistoty jako vážného a bezprostředního nebezpečí, kterému je vystaven podstatný zájem Belgického království, bylo vyloučeno. Mimoto by však muselo být prokázáno, že nedodržení závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy bylo jediným prostředkem, jak takovému nebezpečí čelit.

159. V tomto ohledu by se i v této souvislosti mělo zvážit, zda nebyla možná včasná účast veřejnosti na posouzení vlivů na životní prostředí.

160. V případě, že bylo možné včas přijmout potřebná opatření k dodržování Aarhuské úmluvy, tudíž bezpečnost dodávek elektřiny v zemi a odstranění právní nejistoty nepředstavují naléhavý důvod veřejného zájmu, který by umožnil odchýlení od této Úmluvy nebo přerušování jejího provádění.

4. Důsledky pro výklad možnosti odchýlit se upravené ve směrnici EIA

161. Podle všeho tedy není vyloučeno, že směrnice EIA umožňuje výjimku, kterou Aarhuská úmluva zřejmě nepřipouští.

162. Za účelem odstranění takového rozporu je nutné do výkladu čl. 2 odst. 4 směrnice EIA včlenit požadavky kladené na stav krajní nouze ve smyslu mezinárodního práva. V tomto ohledu se nabízí zvážení, zda není vhodná jiná forma posouzení, upravené v čl. 2 odst. 4 písm. a) směrnice EIA. Z vhodnosti tedy lze vycházet jen tehdy, pokud jsou splněny též podmínky pro stav krajní nouze ve smyslu mezinárodního práva.

163. Na otázku č. 3 písm. c), otázku č. 5 písm. c), otázku č. 6 písm. d) a na otázku č. 9 je tudíž třeba odpovědět, že čl. 2 odst. 4 směrnice EIA umožňuje vyjmout prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, pokud je k odvrácení vážného a bezprostředního nebezpečí, kterému je vystaven podstatný zájem dotčeného členského státu, například bezpečnost dodávek elektřiny nebo právní jistota, nutná jiná forma posouzení a dotčená veřejnost a Komise jsou informovány podle čl. 2 odst. 4 písm. b) a c). Článek 2 odst. 4 však naproti tomu neumožňuje upuštění od posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států podle článku 7.

F. K osmé otázce – čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích

1. K otázce č. 8 písm. a) – pojem „záměr“ ve směrnici o stanovištích

164. Podstatou otázky č. 8 písm. a), kterou předložil Cour constitutionnelle (Ústavní soud) je, zda se na prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně vztahuje článek 6 směrnice o stanovištích.

72 – Rozsudek MSD ze dne 25. září 1997, Gabcikovo-Nagymaros Project (Maďarsko v. Slovensko), Sbíрка rozhodnutí MSD 1997, s. 7, bod 51.

73 – Článek 25 odst. 1 písm. a) Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (Valné shromáždění OSN – 56. zasedání, oddíl VII, s. 530) (německé znění <http://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/56bd-6.pdf>).

74 – Rozsudek MSD ze dne 25. září 1997, Gabcikovo-Nagymaros Project (Maďarsko v. Slovensko), Sbíрка rozhodnutí MSD 1997, s. 7, bod 52.

165. Podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích podléhá jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. Pokud by takové posouzení bylo nutné, zahrnovalo by účast veřejnosti podle článku 6 Aarhuské úmluvy⁷⁵.

166. Je tudíž zejména třeba objasnit, zda je prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny plánem nebo projektem ve smyslu tohoto ustanovení.

167. Směrnice o stanovištích pojem „projekt“ nedefinuje. Soudní dvůr však rozhodl, že pro vymezení pojmu „plán nebo projekt“ ve smyslu směrnice o stanovištích je rozhodná definice záměru obsažená v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, neboť směrnice o stanovištích má za cíl, stejně jako směrnice EIA, vyloučit, aby činnosti, které mohou mít vliv na životní prostředí, byly povoleny bez předběžného posouzení jejich vlivů na životní prostředí⁷⁶.

168. Pojem „záměr“ v obou uvedených směrniciích však nelze zcela ztotožňovat již jen proto, že posouzení podle směrnice o stanovištích je neoddělitelně spjato s podmínkami pro povolení plánů a projektů, které pravděpodobně budou mít významný vliv na chráněné lokality. Příslušné orgány totiž mohou plán nebo program schválit jen tehdy, pokud dané posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě by byla odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací, které pravděpodobně budou mít na dotčenou chráněnou lokalitu významný vliv⁷⁷. Naproti tomu směrnice EIA neobsahuje žádné hmotně právní požadavky týkající se povolení záměru⁷⁸.

169. Závěr Soudního dvora o významu pojmu „záměr“ ve směrnici EIA v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tedy chápu v tom smyslu, že všechny záměry ve smyslu této definice jsou též projekty podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích. Vycházím však z toho, že pojetí projektu ve smyslu směrnice o stanovištích tím není vymezeno vyčerpávajícím způsobem⁷⁹.

170. Pokud tedy Soudní dvůr přijme můj názor a za záměr ve smyslu směrnice EIA je nutno považovat již prodloužení jako takové nebo pokud Cour constitutionnelle (Ústavní soud) dospěje k závěru, že toto prodloužení tvoří záměr ve spojení s uvedenými modernizačními opatřeními, jedná se rovněž o projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Ale ani pokud se o záměr ve smyslu směrnice EIA nejedná, není vyloučeno použití čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

75 – Rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, body 46 a 49).

76 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 26), a ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 38). Poněkud jinak vyjádřeno v rozsudku ze dne 17. července 2014, Komise v. Řecko (C-600/12, nezveřejněné, EU:C:2014:2086, bod 75).

77 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 44), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský les) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 114).

78 – Rozsudky ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 231), a ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 46).

79 – Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17 a C-294/17, EU:C:2018:882, bod 65 a 66), jakož i mé stanovisko ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, bod 31), jakož i ve spojených věcech Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17 a C-294/17, EU:C:2018:622, body 114 až 118).

171. Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že není možné vyloučit určité kategorie projektů z povinnosti provést posouzení na základě kritérií, která jsou nevhodná pro zabezpečení toho, aby tyto projekty neměly významný vliv na chráněné lokality⁸⁰. V rámci následného zkoumání jednotlivých výjimek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech se Soudní dvůr nezabýval dopodrobna otázkou, zda se tyto výjimky vztahují na záměry ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA. K odmítnutí výjimek pro dané aktivity naproti tomu postačovala možnost, že budou mít na chráněnou lokalitu významný vliv⁸¹.

172. V souladu s tím definice záměru podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA nevymezuje pojem „projekt“ podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích vyčerpávajícím způsobem. Rozhodující je spíše to, zda příslušná aktivita pravděpodobně bude mít na chráněnou lokalitu významný vliv.

173. Zejména zbytkové riziko, že na chráněné lokality bude mít významný vliv závažná havárie v některé z jaderných elektráren, tedy hovoří ve prospěch domněnky, že se jedná o projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Provoz chladicího systému by navíc mohl mít významný vliv na ryby a kruhoústé⁸², kvůli kterým řeku Šeldu chrání jak Belgie, tak Nizozemsko. Na základě dostupných informací nelze vyloučit, že jsou možné i další nepříznivé účinky.

174. Na otázku č. 8 písm. a) je tudíž třeba odpovědět, že prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně je třeba pokládat za projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích i tehdy, pokud toto prodloužení nemá představovat projekt ve smyslu směrnice o EIA ani jako takové, ani z důvodu jeho propojení s pracemi souvisejícími s modernizací dotčeného zařízení.

2. K otázce č. 8 písm. b) – legislativní akt

175. Otázka č. 8 písm. b) se týká okolnosti, že k prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně dochází prostřednictvím legislativního aktu.

176. Tato okolnost však nezpochybňuje použití čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že vnitrostátnímu orgánu – přestože se jedná o zákonodárny orgán – neumožňuje povolit plány nebo projekty, aniž se ujistí, že nebudou mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality⁸³.

3. K otázce č. 8 písm. c) – Doel 1 a Doel 2

177. Z odpovědi na otázku č. 8 písm. b) pro otázku č. 8 písm. c) plyne, že se odpovědi na otázky obsažené v písmenech a) a b), co se obou jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2 týče, neliší.

4. K otázce č. 8 písm. d) – výjimka pro bezpečnost dodávek

178. A konečně podstatou otázky č. 8 písm. d), kterou předložil Cour constitutionnelle (Ústavní soud), je, zda čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích umožňuje odložení ukončení průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách z důvodů souvisejících s bezpečností dodávek elektřiny.

80 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 41). Viz též rozsudek ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 41).

81 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, body 42 až 44). Nyní i rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17 a C-294/17, EU:C:2018:882, bod 67).

82 – Viz rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 30).

83 – Rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 69 a 70). Také rozsudek ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 100 a násl.) se týkal povolení projektu na základě zákona.

179. Podle čl. 6 odst. 4 prvního pododstavce směrnice o stanovištích zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000, pokud musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu, a není-li k dispozici žádné alternativní řešení.

a) Podmínky použití čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích

180. Výše uvedená otázka je tudíž založena na předpokladu, že posouzení důsledků pro lokalitu vedlo k negativnímu výsledku. Kdyby totiž posouzení důsledků pro lokalitu vedlo k pozitivnímu výsledku, mohl by být daný projekt povolen již podle čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice o stanovištích.

181. Článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích navíc musí být jakožto ustanovení upravující výjimku z kritéria schválení uvedeného v čl. 6 odst. 3 druhé větě vykládán restriktivně a může být použit, až když byly důsledky plánu nebo projektu posouzeny podle čl. 6 odst. 3 této směrnice⁸⁴. Za těchto podmínek představuje znalost důsledků plánu nebo projektu z hlediska cílů ochrany, které se týkají dotčené lokality, nezbytnou podmínku pro použití čl. 6 odst. 4 uvedené směrnice, jelikož v opačném případě nemůže být přezkoumána žádná podmínka pro použití této výjimky. Znalost uvedených důsledků z hlediska cílů ochrany, které se týkají dotčené lokality, totiž představuje nezbytnou podmínku pro použití čl. 6 odst. 4 uvedené směrnice, jelikož v opačném případě nemůže být přezkoumána žádná podmínka pro použití této výjimky. Posouzení případných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a posouzení existence alternativních řešení, která by dotčenou lokalitu poškodila méně, totiž vyžaduje poměření s nepříznivými účinky posuzovaného plánu nebo projektu na lokalitu. Mimoto musejí být účinky na uvedenou lokalitu definovány přesně, aby bylo možné určit povahu případných kompenzačních opatření⁸⁵.

182. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) tudíž nejprve musí posoudit, zda různé studie a slyšení uskutečněné v souvislosti s přijetím výše uvedeného zákona o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v obou dotčených jaderných elektrárnách splňují požadavky kladené na posouzení důsledků pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

183. Jakmile bude provedeno potřebné posouzení, bude možné posoudit, zda bezpečnost dodávek elektřiny představuje ve srovnání s negativním vlivem na chráněné lokality naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu.

b) Bezpečnost dodávek elektřiny

184. Pokud se týče veřejného zájmu na bezpečnosti dodávek elektřiny, je tato bezpečnost dodávek podle čl. 194 odst. 1 písm. b) SFEU jedním z cílů energetické politiky Unie. Členské státy jsou také podle čl. 194 odst. 2 SFEU v zásadě oprávněny samy provést volbu mezi různými energetickými zdroji a stanovit základní skladbu svého zásobování energií.

84 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 60) a citovaná judikatura, jakož i ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský les) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 189).

85 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 61 a judikatura citovaná v tomto bodu), jakož i ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský les) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 191 a judikatura citovaná v tomto bodu).

185. V souladu s výše uvedeným Soudní dvůr v oblasti volného pohybu kapitálu, pokud jde o subjekty činné v odvětvích ropného průmyslu, telekomunikací a elektřiny, připustil, že cíl zajistit bezpečnost dodávek takových výrobků nebo poskytnutí takových služeb v případě krize na území dotčeného členského státu může být důvodem veřejné bezpečnosti, a může proto odůvodnit omezení základní svobody⁸⁶.

186. Na veřejnou bezpečnost však lze odkazovat jen za účelem zajištění minimálního zásobování⁸⁷. Požadavky veřejné bezpečnosti je totiž třeba, zejména s ohledem na to, že představují odchylku od základní zásady volného pohybu kapitálu, chápat striktně, takže jejich dosah nemůže být určen jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany orgánů Unie. Veřejné bezpečnosti je tedy možné se dovolávat jen v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, jež postihuje základní zájem společnosti⁸⁸.

187. Tyto úvahy by se v zásadě měly vztahovat i na čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Nicméně je třeba poznamenat, že toto ustanovení na rozdíl od výjimek z volného pohybu kapitálu upravených v čl. 65 odst. 1 SFEU výslovně zahrnuje rovněž důvody ekonomického a sociálního charakteru.

188. Z výše uvedeného plyne, že jako naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu v úvahu přichází nejen minimální zásobování, nýbrž obecně zásobování, které dostačuje pro uspokojení poptávky. Veřejné bezpečnosti se však lze dovolat jen v souvislosti se zájmem na zajištění minimálního zásobování.

189. Toto rozlišování mezi obecným zájmem na bezpečnosti dodávek elektřiny a zvláštním zájmem na zajištění minimálního zásobování je důležité zejména proto, že pokud se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, mohou být podle čl. 6 odst. 4 druhého pododstavce směrnice o stanovištích uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí. Jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu se lze dovolat jen podle stanoviska Komise.

190. Soudní dvůr v souvislosti s tímto ustanovením již rozhodl, že bezpečnost zásobování v energetické oblasti, v daném případě zásobování černým uhlím, nespadá pod čl. 6 odst. 4 druhý pododstavec směrnice o stanovištích⁸⁹. Chápu to v tom smyslu, že Soudní dvůr tím odkazoval jen na veřejný zájem na bezpečnosti dodávek, který nedosahuje úrovně veřejného zájmu na zajištění veřejné bezpečnosti.

191. Jak již bylo uvedeno, vyskytují se v některých chráněných lokalitách uvedených Cour constitutionnelle (Ústavní soud) prioritní stanoviště⁹⁰ a nezdá se, že by bylo a priori vyloučeno, že dotčené elektrárny mohou mít na tato stanoviště nepříznivý vliv. Již z tohoto důvodu musí Cour constitutionnelle (Ústavní soud) prozkoumat, zda provoz sporných jaderných elektráren slouží jen veřejnému zájmu na bezpečnosti dodávek, nebo zda je dokonce nezbytný pro zajištění minimálního zásobování. V prvním uvedeném případě je podmínkou použití čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích stanovisko Komise.

86 – Rozsudky ze dne 13. května 2003, Komise v. Španělsko (C-463/00, EU:C:2003:272, bod 71), a ze dne 26. března 2009, Komise v. Itálie (C-326/07, EU:C:2009:193, bod 69).

87 – Rozsudky ze dne 10. července 1984, Campus Oil a další (72/83, EU:C:1984:256, bod 35 a 47), a ze dne 4. června 2002, Komise v. Francie (C-483/99, EU:C:2002:327, bod 47) jakož i Komise v. Belgie (C-503/99, EU:C:2002:328, bod 46).

88 – Rozsudky ze dne 14. března 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, bod 17), a ze dne 4. června 2002, Komise v. Francie (C-483/99, EU:C:2002:327, bod 48) jakož i Komise v. Belgie (C-503/99, EU:C:2002:328, bod 47).

89 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko (Alto Sil/španělský medvěd hnědý) (C-404/09, EU:C:2011:768, bod 193 a 195). Viz též stanovisko Komise ze dne 24. dubna 2004 podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích k uhelnému dolu Prosper Haniel (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_de.pdf).

90 – Viz výše bod 25.

192. Mimoto je tohoto posouzení třeba, jelikož se požadavky na neexistenci alternativního řešení mohou lišit podle toho, zda se jedná o závažnější zájem na zabezpečení minimálního zásobování, nebo o méně závažný veřejný zájem na bezpečnosti dodávek.

193. Snaha členských států zajistit minimální zásobování na vlastním území se totiž jeví jako přiměřená⁹¹. Naproti tomu, pokud se týče veřejného zájmu na bezpečnosti dodávek, není nepřiměřené odkázat členské státy na možnost dovozu elektrické energie⁹².

c) Dílčí závěr

194. Na otázku č. 8 písm. d) je tedy třeba odpovědět, že veřejný zájem na zabezpečení minimálního zásobování elektřinou představuje důvod veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 6 odst. 4 druhého pododstavce směrnice o stanovištích, zatímco na veřejný zájem na bezpečnosti dodávek elektřiny, který překračuje jeho rámec, je třeba považovat za důvod ekonomického charakteru ve smyslu čl. 6 odst. 4 prvního pododstavce.

G. K zachování účinků zákona o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách Doel 1 a Doel 2

195. Z dosud uvedených úvah vyplývá, že existují určité náznaky pro to, že při vydání zákona o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách Doel 1 a Doel 2 byly porušeny výše uvedené právní předpisy a že tuto okolnost neospravedlňuje bezpečnost dodávek elektřiny ani právní jistota. Nicméně nepovažují za vyloučené, že by v tomto případě bylo možné zachovat účinky tohoto zákona. Základem je judikatura, kterou Soudní dvůr formuloval ohledně opatření, která byla vydána v rozporu se směrnicí o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí.

1. K judikatuře týkající se oblasti působnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí

196. Soudní dvůr v oblasti působnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí došel k závěru, že je v souvislosti s následky procesních porušení předpisů o posuzování vlivů opatření na životní prostředí možné zohlednit naléhavý veřejný zájem. Východiskem je, že směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí stejně jako Úmluva z Espoo a Aarhuská úmluva, jakož i směrnice EIA a směrnice o stanovištích neobsahuje žádná pravidla týkající se těchto následků⁹³.

197. Na procesní podmínky žalob proti porušení povinnosti provést před rozhodnutím o určité činnosti posouzení vlivů na životní prostředí se tedy s výhradou zásady rovnocennosti a efektivity vztahuje procesní autonomie členských států⁹⁴.

91 – Viz rozsudky uvedené v poznámkách pod čarou 86 a 87.

92 – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Eni a další (C-226/16, EU:C:2017:1005, bod 45), jakož i ze dne 20. března 2018, Komise v. Rakousko (C-187/16, EU:C:2018:194, bod 87).

93 – Ke směrnici EIA viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Comune di Corridonia a další (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, bod 34).

94 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 67), jakož i ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 45).

198. Požadavky zásady efektivity v tomto případě vyplývají z povinnosti členských států odstranit na základě zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU protiprávní důsledky porušení unijního práva⁹⁵. Soudy, kterým je v tomto ohledu věc předložena, tedy musejí na základě vnitrostátního práva přijmout opatření vedoucí k pozastavení nebo zrušení rozhodnutí přijatého za porušení povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí⁹⁶. Pokud by totiž vnitrostátní soudy, kterým je v tomto ohledu věc předložena, v rámci takové žaloby a v mezích procesní autonomie nepřijaly opatření stanovená vnitrostátním právem, která jsou způsobilá zabránit tomu, aby dotčená činnost mohla být realizována navzdory neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí, byl by porušen základní cíl právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí⁹⁷.

199. Opatření vedoucí k pozastavení nebo zrušení takových rozhodnutí jsou navíc vyžadována na základě hmotně právního rozměru základního práva na účinnou právní ochranu, které je zakotveno v čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Na toto základní právo je sice většinou poukazováno kvůli jeho procesním požadavkům, tyto požadavky jsou však jen prostředkem k dosažení jeho účelu, a to zabezpečení účinné právní pomoci. Právní pomoc je však účinná jen tehdy, pokud má zjištění, že došlo k porušení práva, odpovídající důsledky⁹⁸. S výše uvedeným by stěží bylo slučitelné, kdyby napadené právní akty byly i nadále plně použitelné.

200. V souladu s výše uvedeným jsem již dříve uvedla, že je zpravidla žádoucí ukončit provoz zařízení, pokud kvůli porušení směrnice EIA došlo k odnětí povolení nebo k pozastavení jeho platnosti⁹⁹. A rovněž Soudní dvůr má očividně za to, že právě to je typickým důsledkem takového zjištění¹⁰⁰.

201. Soudní dvůr nicméně v rozsudku *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* rozhodl, že s ohledem na existenci naléhavého zájmu týkajícího se ochrany životního prostředí může být vnitrostátnímu soudu výjimečně umožněno využít vnitrostátního ustanovení, které ho opravňuje zachovat určité účinky vnitrostátního aktu, který zrušil pro rozpor se směrnicí o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí¹⁰¹.

202. V rozsudku *Association France Nature Environnement* Soudní dvůr výše uvedený rozsudek dokonce vyložil v tom smyslu, že vnitrostátnímu soudu výjimečně a v jednotlivém případě přiznává možnost zmírnit účinky zrušení vnitrostátního ustanovení, o němž bylo rozhodnuto, že je neslučitelné s unijním právem¹⁰². Tento výklad se mi však jeví jako nesprávný, jelikož by mohl odporovat ustálené judikatuře ohledně toho, že časovou působnost přednostně použitelného unijního práva může dočasně odložit pouze Soudní dvůr¹⁰³.

95 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 64 a judikatura citovaná v tomto bodu), jakož i ze dne 28. února 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 43 a judikatura citovaná v tomto bodu).

96 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 65), ze dne 3. července 2008, *Komise v. Irsko* (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 59), ze dne 28. února 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 46), jakož i ze dne 26. července 2017, *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, bod 35).

97 – Rozsudek ze dne 28. února 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, body 46 a 47).

98 – Viz například rozsudky *ESLP* ze dne 19. března 1997, *Hornsby v. Řecko* (18357/91, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, body 40 a 41), a ze dne 8. dubna 2004, *Assanidze v. Gruzie* (71503/01, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, body 181 a 182).

99 – Mé stanovisko ve spojených věcech *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:249, bod 41).

100 – Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 58).

101 – Rozsudek ze dne 28. února 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 58).

102 – Rozsudek ze dne 28. července 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 34).

103 – Rozsudky ze dne 17. května 1990, *Barber* (C-262/88, EU:C:1990:209, bod 41), ze dne 8. září 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 67), a ze dne 28. července 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 33).

203. Rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne se ve skutečnosti týká jen případů, ve kterých nejsou vnitrostátní opatření s unijním právem v rozporu po věcné stránce, nýbrž pouze byla vydána v rozporu s pravidly o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato opatření nejsou tudíž nepoužitelná proto, že jsou v rozporu s přednostně použitelným unijním právem. Naopak jsou zatížena procesní vadou, jejíž následky, jak již bylo uvedeno, nejsou výslovně upraveny. Tím se vysvětluje volný prostor pro uvážení, který Soudní dvůr poskytl vnitrostátním soudům. Dále Soudní dvůr ve výsledku nezašel ani v rozsudku Association France Nature Environnement.

204. Původně¹⁰⁴ Soudní dvůr v tomto kontextu připustil jen zachování účinků opatření, která se týkají směrnice o dusičnanech¹⁰⁵, resp. která ji řádně provádějí, a později je rozšířil na provedení unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí jako celku¹⁰⁶. Tuto judikaturu lze navíc chápat tak, že předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí může bez ohledu na provedení unijního práva v oblasti životního prostředí odůvodnit zachování účinků opatření, která byla vydána v rozporu se směrnicí o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí¹⁰⁷.

205. Nezbyvá tedy než konstatovat, že s ohledem na existenci naléhavého zájmu týkajícího se ochrany životního prostředí může být vnitrostátnímu soudu výjimečně umožněno využít vnitrostátního ustanovení, které ho opravňuje k zachování určitých účinků vnitrostátního aktu, který zrušil pro rozpor s procesními požadavky směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí.

2. K přenesení na jiná posouzení vlivů na životní prostředí

206. Použití této judikatury v tomto řízení by značně rozšířilo její působnost.

207. Z dlouhodobého hlediska by takové rozšíření stěží mohlo být omezeno jen na procesní požadavky stanovené Úmluvou z Espoo a Aarhuskou úmluvou, jakož i směrnicí EIA a směrnicí o stanovištích. V úvahu by naopak přicházelo u celé řady procesních ustanovení unijního práva. Navíc pokud se za dostačující uzná bezpečnost dodávek nebo odstranění právní nejistoty, mohl by být okruh možných důvodů rozšířen i na jiné veřejné zájmy dalece přesahující rámec ochrany životního prostředí.

208. Naproti tomu by zpravidla scházela část důvodů pro zachování plánů a programů, které podléhají směrnicí o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí. Na rozdíl od těchto opatření totiž individuální rozhodnutí v případě, že jsou zrušena nebo je pozastavena jejich platnost, obvykle nezanechávají právní vakuum¹⁰⁸. Obvykle pouze odpadne povolení, takže již nelze vykonávat danou činnost.

209. Nicméně pokud byly při vydání rozhodnutí porušeny procesní normy unijního práva, nemusejí být taková rozhodnutí s unijním právem nutně v rozporu po věcné stránce. Unijní právo tedy nebrání tomu, aby vnitrostátní předpisy za určitých okolností připouštěly legalizaci postupů nebo aktů odporujících tomuto právu¹⁰⁹.

104 – Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 59).

105 – Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68).

106 – Rozsudek ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 39).

107 – Rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, body 57 a 58), jakož i ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, body 34 až 36).

108 – Rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 56), jakož i ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 38).

109 – Rozsudky ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 57), ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 87), ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 36), a ze dne 26. července 2017, Comune di Corridonia a další (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, body 37 až 43).

210. S ohledem na tuto možnost by za určitých okolností mohlo být odstranění účinků rozhodnutí založené na zjištění, že došlo k procesní vadě, nepřiměřené, jelikož by daná činnost nemohla být přinejmenším dočasně vykonávána. Naopak by mohlo být třeba vzájemně vyvážit jednotlivé protichůdné zájmy a za určitých okolností zachovat účinky rozhodnutí, dokud nebude dodatečně legalizováno.

211. K tomu je však třeba značné zdrženlivosti.

212. Sama možnost dodatečné legalizace je omezena na výjimečné případy a nesmí skýtat příležitost k obcházení nebo neuplatňování unijního práva¹¹⁰. Obcházení by se bylo třeba tím spíše obávat tehdy, kdyby již před legalizací byly účinky rozhodnutí postižených procesními vadami zachovány příliš velkoryse.

213. Mimoto je třeba postavit najisto, že zachování účinků rozhodnutí, které bylo vydáno bez vyžadovaného posouzení vlivů na životní prostředí, nepovede právě ke škodám na životním prostředí, jimž má toto posouzení vlivů na životní prostředí zabránit.

214. Účinky takového rozhodnutí tudíž lze zachovat pouze tehdy, pokud lze na základě dostupných informací a použitelných ustanovení s největší pravděpodobností vycházet z toho, že dotčené rozhodnutí bude po dodatečném provedení posouzení vlivů na životní prostředí potvrzeno ve stejné podobě. Pokud naopak o takovém potvrzení existují důvodné pochybnosti, mělo by být zachování účinků vyloučeno. Pro toto posouzení jsou rozhodné hmotně právní podmínky výkonu dané činnosti, v tomto případě kromě použitelných ustanovení o provozu jaderných elektráren např. i článek 6 směrnice o stanovištích.

215. Mimoto by zachování účinků nemělo vést k vytvoření dodatečných faits accomplis, například tím, že předkladatelé záměrů vynaloží další investice nebo způsobí další škody na životním prostředí.

216. Faits accomplis totiž oslabují účinnost dodatečně provedeného posouzení vlivů na životní prostředí. Při včasném provedení spočívá hlavní funkce tohoto posouzení v tom, že rozhodnutí o daném záměru ovlivní tak, že v co nejvyšší možné míře dojde k minimalizaci nepříznivých účinků na životní prostředí. Z tohoto důvodu má být podle čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy a podle čl. 6 odst. 4 směrnice EIA provedeno co možná nejdříve, v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené. Pokud je posouzení provedeno jen dodatečně, může tuto funkci plnit již jen ve velmi omezené míře, jelikož už byla přijata řada rozhodnutí. Změna těchto rozhodnutí kvůli dodatečně provedenému posouzení je o to méně žádoucí, že daná rozhodnutí již byla skutečně realizována.

217. Vyvážení zájmu na účinném prosazování pravidel o posuzování vlivů na životní prostředí se zájmem na zachování účinku daného rozhodnutí tedy přichází v úvahu jen tehdy, pokud lze mít za to, že napadené rozhodnutí bude potvrzeno, a nejsou vytvářeny další faits accomplis.

218. Nebylo by překvapivé, kdyby Cour constitutionnelle (Ústavní soud) v původním řízení k tomuto vyvážení dospěl, jelikož se jedná o další provozování činnosti, která se uskutečňuje již zhruba 40 let.

219. Co se týče vyvážení samotného, je zejména třeba vzít v potaz, zda zájem na bezpečnosti dodávek spadá do již popsané užší oblasti minimálního zásobování, kterou je třeba přiřadit k závažnější veřejné bezpečnosti, nebo do širší oblasti bezpečnosti dodávek obecně, která musí být řazena mezi ekonomické zájmy. Tyto zájmy jsou méně závažné¹¹¹.

110 – Rozsudky ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 57), ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 87), ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 36), a ze dne 26. července 2017, Comune di Corridonia a další (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, bod 38).

111 – Ohledně strategického posuzování vlivů na životní prostředí rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 57). Více viz výše v bodech 186 až 190.

220. Souhrnně je tedy třeba konstatovat, že vnitrostátní soudy mohou výjimečně dočasně zachovat účinky rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí, zakotvenou v unijním právu, pokud

- toto rozhodnutí bude co nejdříve dodatečně legalizováno zhojením předmětné procesní vady,
- lze na základě dostupných informací a použitelných ustanovení s největší pravděpodobností vycházet z toho, že dotčené rozhodnutí bude po legalizaci potvrzeno ve stejné podobě,
- pokud možno nebudou vytvářeny dodatečné faits accomplis a
- nad zájmem na závaznosti povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí a nad základním právem na účinnou právní ochranu převáží naléhavý veřejný zájem na zachování účinků tohoto rozhodnutí.

VI. Závěry

221. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl následovně:

- „1) Na druhou, čtvrtou a sedmou otázku uvedenou v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba odpovědět tak, že podle čl. 1 odst. 4 směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí jsou z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny pouze záměry, jejichž jednotlivé části byly přijaty zvláštním právním předpisem tak, že cílů této směrnice bylo dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu. Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda dotčený legislativní akt odpovídá povolení záměru a zda bylo v zákonodárném procesu dosaženo cílů směrnice, a to s ohledem jak na obsah přijatého právního předpisu, tak na celý zákonodárný proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména na přípravné akty a parlamentní debaty.
- 2) Na otázku 1, otázku 3 písm. a) a otázku 5 písm. a), jakož i první podotázku otázky 6 písm. a) je třeba odpovědět, že pojem ‚záměr‘ uvedený v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92 v rozporu s dosavadní judikaturou zahrnuje prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně o deset let.

Pro případ, že Soudní dvůr ohledně prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách setrvá na svém výkladu pojmu ‚záměr‘ dle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92, mu navrhuji, aby rozhodl, že se tato směrnice na takové prodloužení přesto použije, jelikož se jedná o záměr ve smyslu čl. 1 bodu v), jakož i přílohy I Úmluvy z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států a ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) a přílohy I Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Bez ohledu na to, zda Soudní dvůr přijme mé návrhy týkající se výkladu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92, který je v souladu s mezinárodním právem, nebo na přímé použití pojmu ‚záměr‘, který je obsažen v Úmluvě z Espoo a v Aarhuské úmluvě, představuje prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách, se kterým je spojeno povolení prací nebo zásahů měnících nebo rozšiřujících dané zařízení, povolení záměru ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a).

- 3) Na druhou podotázku otázky 6 písm. a) je třeba odpovědět, že prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderných elektrárnách provozovaných k obchodním účelům o deset let, které je spojeno s modernizačními opatřeními stavební povahy, musí být v případě, že toto prodloužení

nemusí být již samo o sobě považováno za povolení záměru ve smyslu bodu 2 písm. b) přílohy I, podrobeno posouzení vlivů na životní prostředí jako změna jaderné elektrárny podle čl. 4 odst. 1 a bodu 24 ve spojení s bodem 2 písm. b) přílohy I směrnice 2011/92.

Na otázku 6 písm. b) je třeba odpovědět v tom smyslu, že v případě rozhodnutí o prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v určitých jaderných elektrárnách, které je spojeno s modernizačními opatřeními stavební povahy, musí být účast veřejnosti podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2011/92 provedena co nejdříve, dokud jsou všechny možnosti ještě otevřené, tj. předtím, než se rozhodne o prodloužení.

- 4) Na otázku 3 písm. c), otázku 5 písm. c), otázku 6 písm. d) a na otázku 9 je třeba odpovědět, že čl. 2 odst. 4 směrnice 2011/92 umožňuje vyjmout prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, pokud je k odvrácení vážného a bezprostředního nebezpečí, kterému je vystaven podstatný zájem dotčeného členského státu, například bezpečnost dodávek elektřiny nebo právní jistota, nutná jiná forma posouzení a dotčená veřejnost a Komise jsou informovány podle čl. 2 odst. 4 písm. b) a c). Článek 2 odst. 4 však naproti tomu neumožňuje upuštění od posouzení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států podle článku 7.
- 5) Na otázku 8 písm. a) je třeba odpovědět, že prodloužení doby průmyslové výroby elektřiny v jaderné elektrárně je třeba pokládat za projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 první věty směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin i tehdy, pokud toto prodloužení nemá představovat projekt ve smyslu směrnice 2011/92 ani jako takové, ani z důvodu jeho propojení s pracemi souvisejícími s modernizací dotčeného zařízení.

Na otázku 8 písm. b) je třeba odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 vnitrostátnímu orgánu – přestože se jedná o zákonodárny orgán – neumožňuje povolit plány nebo projekty, aniž se ujistí, že nebudou mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality.

Na otázku 8 písm. d) je třeba odpovědět, že veřejný zájem na zabezpečení minimálního zásobování elektřinou představuje důvod veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 6 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 92/43, zatímco na veřejný zájem na bezpečnosti dodávek elektřiny, který překračuje jeho rámec, je třeba považovat za důvod ekonomického charakteru ve smyslu čl. 6 odst. 4 prvního pododstavce.

- 6) Vnitrostátní soudy mohou výjimečně dočasně zachovat účinky rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí, zakotvenou v unijním právu, pokud
- toto rozhodnutí bude co nejdříve dodatečně legalizováno zhojením předmětné procesní vady,
 - lze na základě dostupných informací a použitelných ustanovení s největší pravděpodobností vycházet z toho, že dotčené rozhodnutí bude po legalizaci potvrzeno ve stejné podobě,
 - pokud možno nebudou vytvářeny dodatečné faits accomplis a
 - nad zájmem na závaznosti povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí a nad základním právem na účinnou právní ochranu převáží naléhavý veřejný zájem na zachování účinků tohoto rozhodnutí.
- 7) Na otázku 3 písm. b), otázku č. 5 písm. b), otázku č. 6 písm. c) a otázku 8 písm. c) je třeba odpovědět, že okolnost, že ohledně jaderné elektrárny Doel 1 je nutno přijmout správní akty k provedení zákona ze dne 28. června 2015, a ve vztahu k jaderné elektrárně Doel 2 tomu tak není, nic nemění na odpovědi na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.“