



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

29. juli 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Espookonventionen – Århuskonventionen – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 6, stk. 3 – begrebet »projekt« – vurdering af indvirkningen på den omhandlede lokalitet – artikel 6, stk. 4 – begrebet »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser« – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – artikel 1, stk. 2, litra a) – begrebet »projekt« – artikel 2, stk. 1 – artikel 4, stk. 1 – miljøkonsekvensvurdering – artikel 2, stk. 4 – fritagelse fra vurdering – gradvis udfasning af kerneenergi – national lovgivning, der dels foreskriver en genoptagelse af aktivitet med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet, udskydes med ti år, dels, at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophør af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år – manglende miljøkonsekvensvurdering«

I sag C-411/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) ved afgørelse af 22. juni 2017, indgået til Domstolen den 7. juli 2017, i sagen

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL

mod

Conseil des ministres,

procesdeltager:

Electrabel SA,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, C. Toader og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby og C.G. Fernlund,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. september 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Inter-Environnement Wallonie ASBL og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL ved avocat J. Sambon,
- Electrabel SA ved avocats T. Vandenput og M. Pittie og advocaten D. Arts og F. Tulkens,
- den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og J. Van Holm, som befuldmægtigede, bistået af avocats G. Block og K. Wauters og af F. Henry,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
- den tyske regering først ved T. Henze og D. Klebs, derefter ved D. Klebs, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering først ved C. Pesendorfer, derefter ved M. Oswald og G. Hesse, som befuldmægtigede,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Reis Silva og L. Medeiros, som befuldmægtigede,
- den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget,
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon, J. Kraehling, G. Brown og R. Fadoju, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Blundell,
- Europa-Kommissionen ved G. Gattinara, C. Zadra, M. Noll-Ehlers, R. Tricot og M. Patakia, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. november 2018,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne, undertegnet i Espoo (Finland) den 25. februar 1991 og indgået på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse af 27. juni 1997 (herefter »Espookonventionen«), og af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1) (herefter »Århuskonventionen«), samt Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »habitatdirektivet«), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved direktiv 2013/17 (herefter

»fugledirektivet«), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, berigtiget i EUT 2015, L 174, s. 44, herefter »VVM-direktivet«).

- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Inter-Environnement Wallonie ASBL og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL på den ene side og Conseil des ministres (ministerrådet, Belgien) på den anden side vedrørende den lov, hvorved Kongeriget Belgien dels foreskrev genoptagelse af aktiviteten med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, dels udskød den frist, der oprindeligt var fastsat for deaktivering og ophøret af industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var i drift, med ti år.

I. Retsforskrifter

A. Folkeretten

1. *Espookonventionen*

- 3 Espookonventionens artikel 1 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»[...]

- v) »påtænkt aktivitet« en hvilken som helst aktivitet eller større ændring af en aktivitet, hvorom en kompetent myndighed træffer beslutning efter en gældende national procedure

[...]

- ix) »kompetent myndighed« den eller de nationale myndigheder, der af en part er udpeget som ansvarlig for udførelsen af de opgaver, der er omfattet af denne konvention, og/eller den eller de myndigheder, der af en part er tillagt beslutningskompetence vedrørende en påtænkt aktivitet

[...]«

- 4 I Espookonventionens artikel 2 bestemmes:

»1. Parterne træffer enten enkeltvis eller i fællesskab alle nødvendige foranstaltninger for at forhindre, mindske og overvåge påtænkte aktiviteter mærkbare skadevirkninger på miljøet på tværs af landegrænserne.

2. Hver part træffer de nødvendige retlige, administrative eller andre foranstaltninger for at gennemføre bestemmelserne i denne konvention, hvilket for så vidt angår de i appendiks I nævnte påtænkte aktiviteter, der må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne, indebærer fastlæggelse af en procedure til vurdering af virkningerne på miljøet, der muliggør deltagelse af offentligheden, samt udarbejdelse af den i appendiks II beskrevne dokumentation til vurdering af virkningerne på miljøet.

3. Oprindelsesparten sikrer, at der i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet forud for en beslutning om at godkende eller gennemføre en i appendiks I anført påtænkt aktivitet, der må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne.

[...]

6. Oprindelsesparten giver i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention offentligheden i de områder, der må antages at blive berørt, mulighed for at deltage i de relevante procedurer til vurdering af virkningerne på miljøet af påtænkte aktiviteter og sikrer, at den mulighed, der gives offentligheden hos den berørte part, svarer til den, der gives hos oprindelsesparten.

7. Vurderinger af virkningerne på miljøet ifølge denne konvention skal som mindstekrav gennemføres i den påtænkte aktivitets projektfase. I det nødvendige omfang skal parterne bestræbe sig på at overføre principperne om vurdering af virkningerne på miljøet til deres politik, planer og programmer.

[...]«

5 I henhold til Espookonventionens artikel 3, stk. 8, »[sikrer de] implicerede parter [...], at offentligheden i de områder hos den berørte part, der må antages at blive berørt, underrettes om og får mulighed for at gøre bemærkninger til eller indsigelser imod den påtænkte aktivitet og for at indsende disse bemærkninger eller indsigelser til oprindelsespartens kompetente myndighed, enten direkte til denne myndighed eller via oprindelsesparten«.

6 I Espookonventionens artikel 5 foreskrives følgende:

»Oprindelsesparten skal efter færdiggørelse af dokumentationen til vurdering af virkningerne på miljøet uden unødigt ophør indlede samråd med den berørte part vedrørende bl.a. den påtænkte aktivitets mulige virkninger på tværs af landegrænserne samt foranstaltninger til at mindske eller fjerne visse virkninger. Samrådet kan vedrøre:

- a) mulige alternativer til den påtænkte aktivitet, herunder muligheden for at afstå fra den, samt mulige foranstaltninger til at forebygge mærkbare skadevirkninger på tværs af landegrænserne og overvåge effekten af en sådan forebyggelse på oprindelsespartens bekostning
- b) andre former for mulig gensidig bistand til at mindske enhver mærkbar skadevirkning på tværs af landegrænserne af den påtænkte aktivitet og
- c) ethvert andet relevant spørgsmål i forbindelse med den påtænkte aktivitet.

Parterne skal ved indledningen af et sådant samråd nå til enighed om en rimelig tidsramme for samrådsproceduren. Samrådet kan afholdes via et egnet fælles organ, hvis et sådant findes.«

7 Espookonventionens artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Parterne sikrer, at der i den endelige beslutning om den påtænkte aktivitet tages skyldigt hensyn til resultatet af vurderingen af virkningerne på miljøet, herunder miljøvurderingsdokumentationen og de bemærkninger dertil, der er modtaget i henhold til artikel 3, stk. 8, og artikel 4, stk. 2, samt til resultatet af det i artikel 5 nævnte samråd.«

8 Appendiks I til Espookonventionen med overskriften »Liste over aktiviteter« omfatter i punkt 2 bl.a. »kernekræftværker og andre kernereaktorer«.

9 Baggrundsnotatet om anvendelsen af Espookonventionen i forhold til atomenergirelaterede aktiviteter (ECE/MP.EIA/2011/5) af 2. april 2011 fra De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa nævner blandt de væsentlige ændringer, som er underlagt Espookonventionens krav, »en væsentlig forøgelse af produktionen eller lagringen af radioaktivt affald fra et anlæg (ikke kun atomkræftværker) på eksempelvis 25%« samt »en forlængelse af et anlægs levetid«.

10 Samme dokument præciserer i et sammendrag af dets indhold følgende:

»Nærværende notat søger at tage de forskellige og nogle gange modstridende synspunkter, der er blevet tilkendegivet om anvendelsen af Espookonventionen i forhold til aktiviteter i forbindelse med atomenergi, herunder atomkraftværker, i betragtning. Der er ikke tale om et orienteringsnotat: Notatet søger at fremme debatten om nøglespørgsmål inden for rammerne af en rundbordssamtale om projekter i forbindelse med atomenergi, som finder sted under det femte møde mellem parterne i [Espookonventionen].

Dette notat afspejler ikke nødvendigvis synspunkterne hos De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa eller sekretariatet.«

11 Det anføres i det mandat, der blev givet til udarbejdelse af anbefalinger om god praksis vedrørende anvendelsen af Espookonventionen i forbindelse med aktiviteter knyttet til atomenergi, og som blev godkendt på det syvende møde mellem parterne i Espookonventionen (Minsk, Hviderusland, den 13.-16.6.2017), at formålet med det dokument er at »beskrive eksisterende god praksis på området for vurdering af virkningerne på miljøet, som finder anvendelse på aktiviteter forbundet med atomkraft«.

12 Det anføres i dette mandat, at det ved screeningen skal klarlægges, om de nukleare aktiviteter og større ændringer heraf falder ind under konventionens anvendelsesområde eller ej. Det præciseres, at der ved denne screening »tages [...] hensyn til forlængelse, fornyelse eller opdatering af licenser (f.eks. forlængelse af driftslevetiden) som en væsentlig forøgelse af produktionsniveauet eller produktion/transport/oplagring af radioaktivt affald fra et anlæg (ikke udelukkende et atomkraftværk) og nedlukning«.

2. Århuskonventionen

13 I henhold til Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), er »[o]rganer eller institutioner, der handler som [...] lovgivende myndighed, [...] ikke omfattet af« definitionen af »offentlige myndigheder«.

14 Århuskonventionens artikel 6 med overskriften »Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter« bestemmer følgende i stk. 1 og 4:

»1. Hver part:

- a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I
- b) anvender, i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i annekset I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Med henblik herpå afgør parterne om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser

[...]

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.«

15 Bilag I til Århuskonventionen med overskriften »Liste over aktiviteter henvist til i artikel 6, stk. 1, litra a)« nævner i punkt 1, femte led, »[k]ernkraftværker og andre kernereaktorer, herunder demontering eller nedlukning af sådanne kraftværker eller reaktorer«.

16 Dette bilags punkt 22 har følgende ordlyd:

»Alle ændringer eller udvidelser af aktiviteter, hvor sådanne ændringer eller udvidelser i sig selv opfylder de kriterier/grænseværdier, der er opstillet i dette bilag, skal følge bestemmelserne i denne konventions artikel 6, stk. 1, litra a). Alle andre ændringer eller udvidelser af aktiviteter skal følge bestemmelserne i denne konventions artikel 6, stk. 1, litra b).«

17 Maastrichtanbefalingerne om fremme af effektiv offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet blev godkendt på det femte møde mellem parterne i Århuskonventionen (Maastricht, Nederlandene, den 30.6.-1.7.2014). I den del af disse anbefalinger, der har overskriften »Sammendrag«, anføres, at anbefalingerne, selv om de »hverken er bindende eller udtømmende«, ikke desto mindre giver »værdifuld vejledning vedrørende anvendelsen af [Århuskonventionens] artikel 6, 7 og 8«.

B. EU-retten

1. Habitatdirektivet

18 Artikel 2 i habitatdirektivet fastsætter følgende i stk. 2:

»De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.«

19 Dette direktivs artikel 3 bestemmer i stk. 1:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF [af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)].«

20 Habitatdirektivets artikel 6 fastsætter:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på

lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt på trods af, at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

21 Habitatdirektivets artikel 7 bestemmer:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409[...] for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409[...], hvis denne dato er senere.«

2. Fugledirektivet

22 Fugledirektivets artikel 2 fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

23 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter.

2. Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger:

- a) oprettelse af beskyttede områder
- b) vedligeholdelse og forvaltning i overensstemmelse med de økologiske krav af levesteder både i og uden for de beskyttede områder
- c) genskabelse af ødelagte biotoper
- d) oprettelse af nye biotoper.«

24 I nævnte direktivs artikel 4 anføres:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

[...]

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. [...]

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

25 Som det fremgår af fugledirektivets artikel 18, stk. 1, ophævede dette direktiv direktiv 79/409. Det præciseres i denne artikel 18, stk. 2, at de henvisninger, der foretages til direktiv 79/409, gælder som henvisninger til fugledirektivet og skal læses efter sammenligningstabellen i bilag VII til dette direktiv.

3. VVM-direktivet

26 Følgende fremgår af 1., 15. og 18.-20. betragtning til VVM-direktivet:

»(1) Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [(EFT 1985, L 175, s. 40)] er blevet ændret væsentligt ved flere lejligheder. Direktivet bør af klarheds- og rationaliseringshensyn kodificeres.

[...]

(15) Det er ønskeligt at fastlægge styrkede bestemmelser om miljøkonsekvensvurdering på tværs af landegrænserne for at tage hensyn til udviklingen på internationalt plan. Det Europæiske Fællesskab undertegnede den 25. februar 1991 [Espookonventionen], og ratificerede den den 24. juni 1997.

[...]

(18) Det Europæiske Fællesskab undertegnede [Århuskonventionen] den 25. juni 1998 og ratificerede den den 17. februar 2005.

(19) Et af Århuskonventionens formål er at sikre retten til offentlig deltagelse i beslutningsprocessen på miljøområdet med henblik på at bidrage til at beskytte ethvert menneskes ret til at leve i et miljø, der er passende for hans eller hendes sundhed og trivsel.

(20) Artikel 6 i Århuskonventionen indeholder bestemmelser om offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende de konkrete aktiviteter, der er opført i konventionens bilag I, og aktiviteter, som ikke er indeholdt i nævnte bilag I, men som kan have væsentlige indvirkninger på miljøet.«

27 Direktivets artikel 1, stk. 2 og 4, har følgende ordlyd:

»2. I dette direktiv forstås ved:

a) »projekt«:

- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder
- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

b) »bygherre«: enten den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt

c) »tilladelse«: afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet

[...]

4. Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en national særlov, idet målene med dette direktiv, herunder om at give oplysninger, nås gennem lovgivningsprocessen.«

28 Direktivets artikel 2, stk. 1 og 4, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

[...]

4. Medlemsstaterne kan i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser, jf. dog artikel 7.

Medlemsstaterne skal i så fald:

a) undersøge, om der bør foretages en anden form for vurdering

b) stille oplysninger, der er fremkommet i henhold til andre former for vurdering som nævnt under litra a), oplysninger vedrørende afgørelsen om at indrømme undtagelsen samt grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for den berørte offentlighed

c) forud for tilladelsen underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give den de oplysninger, som de i givet fald stiller til rådighed for deres egne statsborgere.

Kommissionen fremsender straks de modtagne dokumenter til de øvrige medlemsstater.

Kommissionen underretter hvert år Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette stykke.«

29 Samme direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal projekter, der er opført i bilag I, underkastes en vurdering i henhold til artikel 5-10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

- a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde,
- eller
- b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.«

30 VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, bestemmer, at de oplysninger, som bygherren skal give for så vidt angår projekter, som i henhold til VVM-direktivets artikel 4 skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, mindst skal omfatte: en beskrivelse af projektet med oplysninger om projektets placering, art og dimensioner, en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere væsentlige skadelige virkninger, de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan forventes at få på miljøet, en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet og et ikke-teknisk resumé af disse forskellige oplysninger.

31 Direktivets artikel 7, stk. 1, første afsnit, har følgende ordlyd:

»Konstaterer en medlemsstat, at et projekt kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat, eller anmoder en medlemsstat, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad, herom, fremsender den medlemsstat, på hvis område projektet påtænkes udført, snarest muligt og senest på det tidspunkt, hvor den oplyser sine egne borgere derom, bl.a. følgende oplysninger til den berørte medlemsstat:

- a) en beskrivelse af projektet tillige med alle foreliggende oplysninger om dets eventuelle grænseoverskridende virkninger
- b) oplysninger om karakteren af den afgørelse der vil kunne træffes.«

32 Bilag I til nævnte direktiv med overskriften »Projekter omhandlet i artikel 4, stk. 1« nævner i punkt 2), litra b), »[k]ernekraftværker og andre kernereaktorer herunder demontering og nedlukning af sådanne kernekraftværker eller reaktorer«.

33 Nævnte bilag nævner i punkt 24 »[e]nhver ændring eller udvidelse af projekter, der er opført i dette bilag, såfremt en sådan ændring eller udvidelse i sig selv opfylder de eventuelle tærskelværdier, der er fastsat i dette bilag«.

34 I bilag II, punkt 13, litra a), nævnes »[æ]ndringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller nærværende bilag, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet (ændring eller udvidelse, som ikke er omfattet af bilag I)«.

C. Belgisk ret

1. Loven af 31. januar 2003

35 Lov af 31. januar 2003 om gradvis udfasning af kerneenergi til industriel elproduktion (*Moniteur belge* af 28.2.2003, s. 9879, herefter »loven af 31. januar 2003«) fastsatte en tidsplan for gradvis udfasning af industriel elproduktion ved spaltning af nukleart brændsel på kernekraftværker.

36 Denne lovs artikel 2 bestemmer:

»Ved anvendelsen af denne lov forstås ved:

1° »datoen for industriel idriftsættelse«: datoen for den formelle aftale mellem elektricitetsproducenten, konstruktørerne og arkitektbureauet, hvorved projektfasen afsluttes og produktionen påbegyndes, dvs. for de eksisterende kraftværker:

- Doel 1: den 15. februar 1975
- Doel 2: den 1. december 1975
- Doel 3: den 1. oktober 1982
- Doel 4: den 1. juli 1985
- Tihange 1: den 1. oktober 1975
- Tihange 2: den 1. februar 1983
- Tihange 3: den 1. september 1985

[...]«

37 Denne lovs artikel 4 fastsatte i sin oprindelige affattelse:

»Stk. 1. Kernekraftværker til industriel elproduktion ved spaltning af nukleart brændsel lukkes ned 40 år efter tidspunktet for deres industrielle idriftsættelse og må herefter ikke længere producere elektricitet.

Stk. 2. Alle individuelle tilladelser til drift og industriel elproduktion ved spaltning af nukleart brændsel, der er udstedt af kongen på ubestemt tid [...] udløber 40 år efter tidspunktet for det pågældende produktionsanlægs industrielle idriftsættelse.«

38 I samme lovs artikel 9 bestemmes:

»I tilfælde af en trussel mod forsyningssikkerheden for elektricitet kan kongen ved kongelig anordning efter rådslagning og afstemning i ministerrådet og efter udtalelse fra Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (kommissionen for energi- og gasregulering) træffe de fornødne foranstaltninger, med forbehold for denne lovs artikel 3-7, dog med undtagelse af tilfælde af force majeure. Denne udtalelse vedrører navnlig indvirkningen af udviklingen i produktionsomkostningerne på forsyningssikkerheden.«

2. Loven af 28. juni 2015

39 Lov af 28. juni 2015 om ændring af lov af 31. januar 2003 om gradvis udfasning af kerneenergi til industriel elproduktion med henblik på at garantere forsyningssikkerheden på energiområdet (*Moniteur belge* af 6.7.2015, s. 44423, herefter »loven af 28. juni 2015«) trådte i kraft den 6. juli 2015.

40 Det fremhæves bl.a. i bemærkningerne til loven af 28. juni 2015, at den potentielt problematiske forsyningssikkerhedssituation fremgår af flere videnskabelige undersøgelser, og at den belgiske regering, henset til den store usikkerhed, der er forbundet med genoptagelse af aktiviteten på kraftværkerne Doel 3 og Tihange 2, den bekendtgjorte lukning af konventionelle kraftværker i løbet af 2015 og den omstændighed, at det ikke er muligt kortfristet at integrere udenlandsk kapacitet i det belgiske netværk, den 18. december 2014 besluttede at forlænge driften af kraftværkerne Doel 1 og Doel 2 for en periode på ti år, uden at driften af disse reaktorer dog kan forlænges ud over 2025. Det anføres i disse forarbejder, at denne forlængelse skal gennemføres under overholdelse af de krav vedrørende fornyet sikkerhedsvurdering hvert tiende år, som bl.a. omfatter de foranstaltninger, der er foreskrevet i planen for langfristet drift af kraftværkerne, udarbejdet af Electrabel SA, som fastsætter de foranstaltninger, der skal foretages grundet forlængelsen af aktiviteten med industriel produktion af elektricitet på de to kraftværker, benævnt »plan »Long Term Operation«« (herefter »LTO-planen«), den fornyede tilpasning af handlingsplanen vedrørende stresstest og de nødvendige tilladelser fra Agence fédérale de contrôle nucléaire (herefter »AFCN«).

41 Artikel 4, stk. 1, i loven af 31. januar 2003 i den version, der følger af loven af 28. juni 2015, bestemmer som ændret:

»Kernekraftværket Doel 1 må på ny producere elektricitet med virkning fra ikrafttrædelsen af [lov af 28. juni 2015]. Det lukkes ned og må ikke længere producere elektricitet fra den 15. februar 2025. De øvrige kernekraftværker til industriel elproduktion ved spaltning af nukleart brændsel lukkes ned på følgende datoer og må herefter ikke længere producere elektricitet:

[...]

– Doel 2: den 1. december 2025.«

42 I øvrigt tilføjede lov af 28. juni 2015 et stk. 3 til artikel 4 i lov af 31. januar 2003 med følgende ordlyd:

»Kongen fremrykker ved anordning efter rådslagning og afstemning i ministerrådet den dato, der er omhandlet i stk. 1 for kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2 til den 31. marts 2016, hvis den i artikel 4/2, stk. 3, omhandlede aftale ikke er blevet indgået senest den 30. november 2015.«

43 Endelig blev der ved loven af 28. juni 2015 indsat en artikel 4/2 i lov af 31. januar 2003, som har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Ejeren af kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2 udbetaler indtil den 15. februar 2025 for Doel 1 og indtil den 1. december 2025 for Doel 2 en årlig afgift til den føderale stat for forlængelsen af tilladelsen til industriel produktion af elektricitet ved spaltning af nukleart brændsel.

[...]

Stk. 3. Forbundsstaten indgår en aftale med ejeren af kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2 med henblik på navnlig:

1° at præcisere, hvordan den i stk. 1 nævnte afgift beregnes

2° fastsætte regler om erstatning for hver af parterne i tilfælde af manglende opfyldelse af deres kontraktmæssige forpligtelser.«

II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 44 Kongeriget Belgien har syv atomreaktorer: fire på regionen Flanderns område ved Doel (Doel 1, Doel 2, Doel 3 og Doel 4) og tre på regionen Valloniens område ved Tihange (Tihange 1, Tihange 2 og Tihange 3). I forbindelse med nærværende dom er ingen af disse reaktorer blevet udpeget som et selvstændigt kernekraftværk.
- 45 Kraftværkerne Doel 1 og Doel 2 er i drift siden henholdsvis den 15. februar 1975 og den 1. december 1975. De er omfattet af én enkelt tilladelse, som i 1974 blev givet på ubestemt tid ved kongeligt dekret.
- 46 Loven af 31. januar 2003 forbød i sin oprindelige affattelse dels at opføre og sætte ethvert nyt kernekraftværk i drift i Belgien og fastsatte dels en tidsplan for en gradvis udfasning af atomkraft, idet den fastsatte ophøret af aktiviteten med industriel produktion af elektricitet på alle de virksomme kraftværker på en bestemt dato. Loven foreskrev i denne henseende, at de individuelle tilladelser til drift og industriel produktion af elektricitet ophørte 40 år efter idriftsætningen af det pågældende kraftværk, idet kongen dog samtidig havde mulighed for at ændre denne tidsplan i tilfælde af trusler mod landets forsyningssikkerhed.
- 47 Loven af 18. december 2013, som ændrede loven af 31. januar 2003, udskød imidlertid datoen for ophøret med industriel produktion af elektricitet på kraftværket Tihange 1, som var blevet sat i drift den 1. oktober 1975, med ti år. Denne lov bestemte, at det kun var tilladelsen til industriel produktion af elektricitet, som sluttede på den dato for deaktivering, som var fastsat i tidsplanen for udfasning af atomkraft, og at driftstilladelsen fortsat var gældende indtil den blev »ændret«. Loven fjernede ligeledes kongens mulighed for at ændre den tidsplan for udfasning af atomkraft, som var fastsat i loven af 31. januar 2003.
- 48 Den 18. december 2014 besluttede den belgiske regering, at produktionsperioden for elektricitet ligeledes skulle forlænges med ti år for kraftværkerne Doel 1 og Doel 2.
- 49 Den 13. februar 2015 gav Electrabel, som er ejer af og driver disse to kraftværker, AFCN meddelelse om deaktiveringen af kraftværket Doel 1 og dets ophør af industriel produktion af elektricitet den 15. februar 2015 ved midnat i overensstemmelse med den tidsplan, der var fastsat ved loven af 31. januar 2003. Det blev præciseret, at denne meddelelse skulle anses for »ugyldig og uvirksom« hvis og i givet fald fra det øjeblik, hvor en lov om tiårig forlængelse vedrørende dette kraftværk trådte i kraft, og for så vidt som vilkårene desangående blev accepteret af Electrabel.
- 50 Loven af 28. juni 2015 ændrede på ny den tidsplan for udfasning af atomenergi, som den nationale lovgiver havde fastsat, idet den udskød den frist, der var fastsat for ophøret med industriel produktion af elektricitet på kraftværkerne Doel 1 og Doel 2, med ti år. Denne lov fastsatte ligeledes, at kraftværket Doel 1 på ny kunne producere elektricitet.
- 51 I henhold til denne lov skal disse to kraftværker lukkes ned og ophøre med deres industrielle produktion af elektricitet den 15. februar 2025 for så vidt angår kraftværket Doel 1 og den 1. december 2025 for så vidt angår kraftværket Doel 2.
- 52 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at flere høringer er blevet foretaget af parlamentsmedlemmerne inden for rammerne af proceduren for vedtagelsen af denne lov, herunder en høring af direktøren for det nationale organ for radioaktivt affald og beriget fissionsmateriale, som havde angivet, at forlængelsen af aktiviteten med produktion af elektricitet på disse to kraftværker med ti år kunne producere omkring 350 m³ affald fra driften.

- 53 I september 2015 bekræftede AFCN den beslutning, som agenturet havde truffet i august 2015 om ikke at underkaste de af operatøren i forbindelse med LTO-planen påtænkte ændringer en miljøkonsekvensvurdering.
- 54 Denne beslutning blev indbragt for Conseil d'État (domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien).
- 55 En kongelig anordning af 27. september 2015 præciserede betingelserne for drift af kraftværkerne Doel 1 og Doel 2, idet den foreskrev, at Electrabel skulle gennemføre LTO-planen senest ved slutningen af 2019. Denne anordning blev ligeledes indbragt for Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien).
- 56 Den 30. november 2015 underskrev Electrabel og den belgiske stat en aftale, som omhandlede gennemførelsen af en såkaldt »foryngelses«-investeringsplan med et beløb på omkring 700 mio. EUR mod en forlængelse af driften af kraftværkerne Doel 1 og Doel 2 indtil den dato, der var fastsat i loven af 28. juni 2015 (herefter »aftalen af 30. november 2015«).
- 57 Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, som er belgiske miljøbeskyttelsesforeninger, har anlagt søgsmål med påstand om annullation af loven af 28. juni 2015 ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien). De har i det væsentlige gjort gældende, at denne lov blev vedtaget, uden at de krav om forudgående vurderinger, som pålægges ved såvel Espookkonventionen og Århuskonventionen som VVM-direktivet, habitatdirektivet og fugledirektivet, var blevet overholdt.
- 58 Under disse omstændigheder har Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 2, stk. 1-3, 6 og 7, artikel 3, stk. 8, artikel 5 og artikel 6, stk. 1, i Espookkonventionen [...] og punkt 2 i appendiks I hertil fortolkes i overensstemmelse med præciseringerne i Background note on the application of the [Espoo] Convention to nuclear energy-related activities og Good practice recommendations on the application of the [Espoo] Convention to nuclear energy-related activities?
 - 2) Kan Espookkonventionens artikel 1, nr. ix), hvori begrebet »kompetent myndighed« defineres, fortolkes således, at lovgivningsmæssige retsakter såsom [loven af 28. juni 2015] udelukkes fra denne konventions anvendelsesområde, navnlig henset til de forskellige undersøgelser og høringer, der blev iværksat i forbindelse med vedtagelsen af denne lov?
 - 3) a) Skal Espookkonventionens artikel 2-6 fortolkes således, at de finder anvendelse forud for vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt såsom [loven af 28. juni 2015], som i artikel 2 udskyder tidspunktet for nedlukning og indstilling af den industrielle elproduktion på kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2?
b) Skal spørgsmålet i litra a) besvares forskelligt alt efter, om det vedrører Doel 1- eller Doel 2-værket, da det for det førstnævnte værk er nødvendigt at vedtage forvaltningsakter for at gennemføre den nævnte lov af 28. juni 2015?
c) Kan den nationale elforsyningsikkerhed udgøre et tvingende alment hensyn, der gør det muligt at fravige eller suspendere Espookkonventionens artikel 2-6?
 - 4) Skal [Århuskonventionens] artikel 2, stk. 2, [...] fortolkes således, at lovgivningsmæssige retsakter såsom [loven af 28. juni 2015] udelukkes fra denne konventions anvendelsesområde, henset til de forskellige undersøgelser og høringer, der blev iværksat i forbindelse med vedtagelsen af denne lov?

- 5) a) Skal Århuskonventionens artikel 2 og 6 samt bilag I[.1] hertil, navnlig henset til Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, der vedrører en trinvis beslutningsproces, fortolkes således, at de finder anvendelse forud for vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt såsom [loven af 28. juni 2015], som i artikel 2 udskyder tidspunktet for nedlukning og indstilling af den industrielle elproduktion på kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2?
- b) Skal spørgsmålet i litra a) besvares forskelligt alt efter, om det vedrører Doel 1- eller Doel 2-værket, da det for det førstnævnte værk er nødvendigt at vedtage forvaltningsakter for at gennemføre den nævnte lov af 28. juni 2015?
- c) Kan den nationale elforsyningsikkerhed udgøre et tvingende alment hensyn, der gør det muligt at fravige eller suspendere Århuskonventionens artikel 2 og 6?
- 6) a) Skal [VVM-direktivets] artikel 1, stk. 2, [...] og punkt 13, litra a), i bilag II hertil, eventuelt sammenholdt med Espoo- og Århuskonventionerne, fortolkes således, at de finder anvendelse på udskydelsen af tidspunktet for nedlukning og indstilling af den industrielle elproduktion på et kernekraftværk, hvilket – som det er tilfældet her – indebærer store investeringer og opgradering af sikkerheden for kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2?
- b) Såfremt spørgsmålet i litra a) besvares bekræftende, skal [VVM-direktivets] artikel 2-8 og artikel 11 [...] samt bilag I, II og III hertil da fortolkes således, at de finder anvendelse forud for vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt såsom [loven af 28. juni 2015], som i artikel 2 udskyder tidspunktet for nedlukning og indstilling af den industrielle elproduktion på kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2?
- c) Skal spørgsmålene i litra a) og b) besvares forskelligt alt efter, om de vedrører Doel 1- eller Doel 2-værket, da det for det førstnævnte værk er nødvendigt at vedtage forvaltningsakter for at gennemføre den nævnte lov af 28. juni 2015?
- d) Såfremt spørgsmålet i litra a) besvares bekræftende, skal [VVM-direktivets] artikel 2, stk. 4, [...] da fortolkes således, at det er muligt at fritage den udskudte nedlukning af et kernekraftværk fra anvendelsen af [VVM-direktivets] artikel 2-8 og artikel 11 [...] af tvingende almene hensyn til den nationale elforsyningsikkerhed?
- 7) Skal begrebet »særlov« i [VVM-direktivets] artikel 1, stk. 4, [...] fortolkes således, at en lovgivningsmæssig retsakt såsom [loven af 28. juni 2015] udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde, navnlig henset til de forskellige undersøgelser og høringer, som blev iværksat i forbindelse med vedtagelsen af denne lov, og som kan bidrage til at nå det nævnte direktivs mål?
- 8) a) Skal [habitatdirektivets] artikel 6 [...] samt [fugledirektivets] artikel 3 og 4 [...], eventuelt sammenholdt med [VVM-direktivet] samt Espoo- og Århuskonventionerne, fortolkes således, at de finder anvendelse på den udskudte nedlukning og indstilling af den industrielle elproduktion på et kernekraftværk, hvilket – som det er tilfældet her – indebærer store investeringer og opgradering af sikkerheden for kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2?
- b) Såfremt spørgsmålet i litra a) besvares bekræftende, skal [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...] da fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse forud for vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt såsom [loven af 28. juni 2015], som i artikel 2 udskyder tidspunktet for nedlukning og indstilling af den industrielle elproduktion på kernekraftværkerne Doel 1 og Doel 2?
- c) Skal spørgsmålene i litra a) og b) besvares forskelligt alt efter, om de vedrører Doel 1- eller Doel 2-værket, da det for det førstnævnte værk er nødvendigt at vedtage forvaltningsakter for at gennemføre den nævnte lov af 28. juni 2015?
- d) Såfremt spørgsmålet i litra a) besvares bekræftende, skal [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 4, [...] da fortolkes således, at hensynet til den nationale elforsyningsikkerhed kan betragtes som et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser, navnlig henset til de forskellige undersøgelser og høringer, som blev iværksat i forbindelse med vedtagelsen af den nævnte lov af 28. juni 2015, og som kan bidrage til at nå det nævnte direktivs mål?

- 9) Hvis den nationale ret på grundlag af svarene på ovenstående præjudicielle spørgsmål konkluderer, at [loven af 28. juni 2015] tilsidesætter en af forpligtelserne i de nævnte konventioner eller direktiver, og den nationale elforsyningssikkerhed ikke kan udgøre et tvingende alment hensyn, der gør det muligt at fravige disse forpligtelser, kan den da opretholde virkningerne af loven af 28. juni 2015 for at undgå retlig usikkerhed og gøre det muligt at opfylde de forpligtelser til vurdering af miljøvirkninger og offentlig deltagelse, der følger af de nævnte konventioner eller direktiver?»

III. Om de præjudicielle spørgsmål

A. Det sjette og det syvende spørgsmål vedrørende VVM-direktivet

1. Det sjette spørgsmål, litra a)-c)

- 59 Den forelæggende ret ønsker med sit sjette spørgsmål, litra a)-c), som skal behandles først, nærmere bestemt oplyst, om VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), første led, skal fortolkes således, at en genoptagelse af industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der er taget ud af drift, for en periode på ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet, udskydes med ti år, og at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophøret af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år, hvilke foranstaltninger indebærer moderniseringsarbejder på de omhandlede kraftværker, udgør et »projekt« i dette direktivs forstand, og i givet fald om disse foranstaltninger og anlægsarbejder skal undergives en miljøkonsekvensvurdering før den nationale lovgivers vedtagelse af disse foranstaltninger. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om det er relevant, at gennemførelsen af de foranstaltninger, der er genstand for den tvist, der verserer for den, for et af de to omhandlede kraftværker kræver vedtagelse af yderligere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål.
- 60 Da VVM-direktivet i henhold til første betragtning til dette direktiv kodificerer direktiv 85/337, gælder Domstolens fortolkning af bestemmelserne i sidstnævnte direktiv ligeledes for VVM-direktivet, når direktivernes bestemmelser er identiske.

a) Om begrebet »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet

- 61 Det bemærkes, at begrebet »projekt« som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), i sit første led vedrører gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer og i sit andet led vedrører andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.
- 62 Det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet »projekt« for så vidt navnlig angår ordlyden af VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), første led, sigter til arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika (jf. i denne retning dom af 19.4.2012, Pro-Braine m.fl., C-121/11, EU:C:2012:225, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger er omfattet af en sådan kvalificering, når væsentlige investeringer og moderniseringsarbejder på de to omhandlede kraftværker er nødvendige for deres gennemførelse og således nødvendigvis er knyttet dertil.

- 64 Det fremgår nemlig af sagsakterne for Domstolen, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger indebærer, at der gennemføres væsentlige anlægsarbejder på kraftværkerne Doel 1 og Doel 2 med henblik på at modernisere disse og sikre overholdelsen af de gældende sikkerhedsstandarder, således som det fremgår af den finansieringsramme på 700 mio. EUR, som er bestemt hertil.
- 65 I henhold til forelæggelsesafgørelsen foreskriver aftalen af 30. november 2015 gennemførelsen af en såkaldt »foryngelses«-investeringsplan, hvori disse anlægsarbejder beskrives som dem, der er nødvendige for en forlængelse af driften af disse to kraftværker, og som omfattende bl.a. de investeringer, der blev godkendt af AFCN inden for rammerne af LTO-planen vedrørende erstatning af forældede anlæg samt modernisering af andre anlæg og ændringer, der skal foretages i tilknytning til den fjerde periodiske sikkerhedskontrol og stresstest i forlængelse af ulykken i Fukushima (Japan).
- 66 Det fremgår navnlig af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at disse anlægsarbejder bl.a. skal vedrøre moderniseringen af kuplerne på kraftværkerne Doel 1 og Doel 2, fornyelse af bassinerne til lagring af brugt brændsel, installering af en ny pumpestation og tilpasning af bærelagene med henblik på en bedre beskyttelse af disse kraftværker mod oversvømmelser. Disse anlægsarbejder indebærer ikke kun forbedringer af eksisterende strukturer, men også opførelse af tre bygninger, hvoraf to skal huse ventilationssystemerne og det tredje en brandbekæmpelsesstruktur. Sådanne anlægsarbejder vil imidlertid ændre de omhandlede områders fysiske karakteristika som omhandlet i Domstolens praksis.
- 67 I øvrigt er disse anlægsarbejder, selv om de ganske vist ikke nævnes i loven af 28. juni 2015, men i aftalen af 30. november 2015, ikke desto mindre nært knyttet til de af den belgiske lovgiver vedtagne foranstaltninger.
- 68 Således kunne sidstnævnte foranstaltninger som følge af omfanget af den forlængelse af varigheden af aktiviteten med industriel produktion af energi, som de foreskriver, ikke vedtages, uden at den belgiske lovgiver forinden havde kendskab til karakteren af og den tekniske og økonomiske gennemførlighed af de moderniseringsarbejder, som de indebærer, samt til de investeringer, der er nødvendige til deres gennemførelse. I øvrigt nævner bemærkningerne til loven af 28. juni 2015 og forarbejderne hertil udtrykkeligt disse moderniseringsarbejder og investeringer.
- 69 Det skal ligeledes fastslås, at denne væsentlige forbindelse mellem de foranstaltninger, der anfægtes for den forelæggende ret, og de i den foregående præmis nævnte investeringer, bekræftes af den omstændighed, at loven af 28. juni 2015 tilføjede et stk. 3 til artikel 4 i loven af 31. januar 2003, som foreskriver, at medmindre der senest den 30. november 2015 er indgået en aftale mellem ejeren af kraftværkerne Doel 1 og Doel 2 og den belgiske stat, fremrykker kongen datoen for deaktivering af disse kraftværker til den 31. marts 2016.
- 70 Det fremgår derudover ligeledes af de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at operatøren af de to kraftværker retligt bindende har påtaget sig at gennemføre alle disse anlægsarbejder ved udgangen af 2019.
- 71 Henset til disse forskellige elementer kan foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede ikke kunstigt adskilles fra de anlægsarbejder, som de er uløseligt knyttet til, med henblik på vurderingen af, om der i den foreliggende sag er tale om et projekt som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), første led. Det må derfor – med forbehold af den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage – fastslås, at sådanne foranstaltninger og de moderniseringsarbejder, der er uløseligt knyttet hertil, sammen udgør en del af et og samme »projekt« i denne bestemmelses forstand.
- 72 Den omstændighed, at gennemførelsen af disse foranstaltninger for et af de to omhandlede kraftværker kræver vedtagelse af yderligere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål, kan ikke ændre denne analyse.

b) Nødvendigheden af en miljøkonsekvensvurdering

- 73 Det bemærkes indledningsvis, at projekter som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), inden der gives tilladelse, skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 1, når de bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.
- 74 Derudover stiller VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, ikke krav om, at ethvert projekt, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives den i direktivet foreskrevne vurderingsprocedure, men alene de projekter, der nævnes i direktivets artikel 4, som henviser til de projekter, der er opregnet bilag I og II til direktivet (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 25).
- 75 Det fremgår endelig af VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 1, at de projekter, der er omhandlet i bilag I til dette direktiv, efter deres art indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet og obligatorisk skal gøres til genstand for en miljøkonsekvensvurdering (jf. i denne retning dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 74, og af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 20).

1) Om anvendelsen af bilag I og II til VVM-direktivet

- 76 Punkt 2, litra b), i bilag I til VVM-direktivet nævner blandt de projekter, som i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1, skal underkastes en vurdering i henhold til direktivets artikel 5-10, kernekraftværker og andre kernereaktorer, herunder demontering og nedlukning deraf.
- 77 Det skal derfor afgøres, om foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med de anlægsarbejder, der er uløseligt hertil, er omfattet af punkt 24 i bilag I til VVM-direktivet, som henviser til »[e]nhver ændring eller udvidelse af projekter, der er opført i dette bilag, såfremt en sådan ændring eller udvidelse i sig selv opfylder de eventuelle tærskelværdier, der er fastsat i dette bilag«, eller af punkt 13, litra a), i bilag II til dette direktiv, som henviser til »[æ]ndringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller nærværende bilag, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet (ændring eller udvidelse, som ikke er omfattet af bilag I)«.
- 78 For så vidt angår punkt 24 i bilaget til VVM-direktivet fremgår det af bestemmelsens ordlyd og opbygning, at den vedrører ændringer eller udvidelser af et projekt, som navnlig, henset til deres art eller omfang, fremviser tilsvarende risici med hensyn til indvirkning på miljøet som selve projektet.
- 79 De i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, som bevirker en forlængelse af varigheden af den tidligere ved loven af 31. januar 2003 til 40 år begrænsede tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål på de to omhandlede kraftværker med en væsentlig periode på 10 år, skal sammenholdt med de væsentlige renoveringsarbejder, der er nødvendiggjort af nedslidningen af disse kraftværker og forpligtelsen til at bringe disse i overensstemmelse med sikkerhedsstandarderne, anses for at have et tilsvarende omfang for så vidt angår risikoen for indvirkning på miljøet som den oprindelige idriftsættelse af disse kraftværker.
- 80 Det må følgelig fastslås, at disse foranstaltninger og disse anlægsarbejder er omfattet af punkt 24 i bilag I til VVM-direktivet. Et sådant projekt indebærer således en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 1, og skal obligatorisk undergives en miljøkonsekvensvurdering i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1.

81 Derudover kan det, idet kraftværkerne Doel 1 og Doel 2 befinder sig nær Kongeriget Belgiens grænse med Kongeriget Nederlandene, ikke bestrides, at et sådant projekt ligeledes kan have væsentlige indvirkninger på miljøet i sidstnævnte medlemsstat som omhandlet i samme direktivs artikel 7, stk. 1.

2) Om det tidspunkt, hvor miljøkonsekvensvurderingen skal foretages

82 VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, præciserer, at den vurdering af indvirkningen på miljøet, som kræves i henhold til direktivet, skal foretages, »inden der gives tilladelse« til de projekter, der er omfattet deraf.

83 Som Domstolen allerede har fremhævet, er den forudgående karakter af en sådan vurdering begrundet i behovet for, at den kompetente myndighed som led i beslutningsprocessen på et så tidligt stadium som muligt tager indvirkningen af alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser på miljøet i betragtning, idet formålet er fra starten at undgå dannelsen af forurening eller gener frem for senere at forsøge at modvirke deres virkninger (dom af 31.5.2018, Kommissionen mod Polen, C-526/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:356, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

84 Det bemærkes ligeledes, at VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), definerer begrebet »tilladelse« som den afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet, hvilket det i princippet tilkommer den forelæggende ret at afgøre på grundlag af den anvendelige nationale lovgivning.

85 I øvrigt skal en vurdering af et projekts indvirkning på miljøet, når den nationale lovgivning fastsætter, at godkendelsesproceduren er opdelt i flere led, i princippet foretages, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet (dom af 7.1.2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 52, og af 28.2.2008, Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 26).

86 Når et af disse led således består af en grundlæggende afgørelse og det andet led af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, principielt identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages i løbet af denne procedure (dom af 7.1.2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 52, og af 28.2.2008, Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 26).

87 Selv om det i den foreliggende sag tilkommer den forelæggende ret på grundlag af den anvendelige nationale lovgivning at fastslå, om loven af 28. juni 2015 gælder som tilladelse som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), bør det allerede konstateres, at denne lov på præcis og ubetinget vis foreskriver dels en genoptagelse af aktivitet med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der er taget ud af drift, for en periode på ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets industrielle produktion af elektricitet, udskydes med ti år, dels, at den frist, der af den nationale lovgiver oprindeligt var fastsat for ophøret af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år.

88 Det følger heraf, at selv hvis gennemførelsen af disse foranstaltninger kræver vedtagelsen af yderligere retsakter inden for rammerne af en kompleks og defineret procedure, som navnlig har til formål at sikre overholdelse af de sikkerhedsstandarder, der finder anvendelse på denne aktivitet med industriel produktion af elektricitet ved kernekraft, og selv om disse foranstaltninger navnlig, som det fremgår af bemærkningerne til loven af 28. juni 2015, er betinget af en forudgående godkendelse fra AFCN, gælder det ikke desto mindre, at disse foranstaltninger, når de først er vedtaget af den nationale lovgiver, definerer projektets væsentlige kendetegn og a priori ikke længere er genstand for debat eller kan drages i tvivl.

- 89 For så vidt angår den omstændighed, at gennemførelsen af dette projekt for et af de to omhandlede kraftværker kræver meddelelse af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål, kan dette ikke begrunde, at der først foretages en miljøkonsekvensvurdering af projektet efter vedtagelsen af denne lov. Det skal i øvrigt bemærkes, at den yderligere mængde radioaktivt affald, som vil blive genereret ved de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, dvs. 350 m³, ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen var blevet bragt til det belgiske parlaments kendskab før denne vedtagelse.
- 90 Som det er fastslået i denne doms præmis 63-71, udgør de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger endvidere sammen med de moderniseringsarbejder, som de er uløseligt knyttet til, et projekt som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), første led.
- 91 I denne sammenhæng fremgår det prima facie, at loven af 28. juni 2015 gælder som en tilladelse som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), eller i det mindste udgør første skridt i tilladelsesprocessen for det omhandlede projekt for så vidt angår dets væsentlige kendetegn.
- 92 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt miljøkonsekvensvurderingen ligeledes skal vedrøre de anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, er dette tilfældet, såfremt såvel disse anlægsarbejder som deres mulige indvirkning på miljøet er tilstrækkeligt identificerbare på dette trin i tilladelsesproceduren. Vedrørende dette punkt fremgår det af forelæggelsesafgørelsen som allerede nævnt i nærværende doms præmis 68, at såvel karakteren af som udgifterne til de anlægsarbejder, der blev nødvendiggjort af de i loven af 28. juni 2015 indeholdte foranstaltninger, ligeledes var kendte af det belgiske parlament før vedtagelsen af denne lov.
- 93 I øvrigt skal det fastslås, at hvis det i hovedsagen omhandlede projekt kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat, skal det ligeledes undergives en grænseoverskridende vurderingsprocedure som omhandlet i VVM-direktivets artikel 7.
- 94 Henset til det ovenfor anførte skal det sjette spørgsmål, litra a)-c), besvares med, at VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), første led, artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at en genoptagelse af industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der er taget ud af drift, for en periode på ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet, udskydes med ti år, og at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophøret af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år, hvilke foranstaltninger indebærer moderniseringsarbejder på de omhandlede kraftværker, som efter deres art vil ændre de omhandlede områders fysiske karakteristika, udgør et »projekt« i dette direktivs forstand, som i princippet og under forbehold for den efterprøvelse, det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal undergives en miljøkonsekvensvurdering før vedtagelsen af disse foranstaltninger. Den omstændighed, at gennemførelsen af sidstnævnte foranstaltninger indebærer yderligere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse for et af de omhandlede kraftværker til produktion af elektricitet til industrielle formål, er ikke afgørende i denne henseende. De anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til disse foranstaltninger, skal ligeledes undergives en sådan vurdering før vedtagelsen af samme foranstaltninger, hvis deres kendetegn og deres mulige indvirkning på miljøet er tilstrækkeligt identificerbare på dette trin, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

2. Det sjette spørgsmål, litra d)

- 95 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, skal fortolkes således, at et projekt som det i hovedsagen omhandlede kan fritages fra en miljøkonsekvensvurdering på grundlag af begrundelser, der er knyttet til forsyningssikkerheden for elektricitet i den pågældende medlemsstat.

- 96 I henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, første afsnit, kan medlemsstaterne i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i direktivet fastsatte bestemmelser, jf. dog dettes artikel 7 vedrørende de forpligtelser direktivet pålægger en medlemsstat, på hvis område et projekt, der kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat, påtænkes udført.
- 97 Selv om det ikke kan udelukkes, at nødvendigheden af at sikre forsyningssikkerheden med elektricitet i en medlemsstat kan udgøre et undtagelsestilfælde som omhandlet i VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, første afsnit, som kan begrunde en fritagelse af et projekt fra en miljøkonsekvensvurdering, skal det bemærkes, at dette direktivs artikel 2, stk. 4, andet afsnit, litra a)-c), pålægger de medlemsstater, der ønsker at benytte denne fritagelse, særlige forpligtelser.
- 98 Således er de pågældende medlemsstater i et sådant tilfælde forpligtede til at undersøge, om der bør foretages en anden form for vurdering, til at stille oplysninger, der er fremkommet i denne forbindelse, til rådighed for den berørte offentlighed, til forud for tilladelsen at underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt til at give den de oplysninger, som de i givet fald stiller til rådighed for deres egne statsborgere.
- 99 Som generaladvokaten har anført i punkt 150 i forslaget til afgørelse, udgør disse forpligtelser ikke rene formalia, men er forpligtelser med henblik på så vidt muligt at sikre overholdelsen af de mål, der søges virkeliggjort ved VVM-direktivet.
- 100 Selv om det i den foreliggende sag tilkommer den forelæggende ret at efterprøve Kongeriget Belgiens overholdelse af disse forpligtelser, kan det dog allerede fastslås, at Kommissionen i sine skriftlige bemærkninger har anført, at den ikke af denne medlemsstat er blevet underrettet om anvendelsen af nævnte fritagelse.
- 101 I øvrigt tillader VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, kun en fritagelse af et projekt fra miljøkonsekvensvurdering, hvis den pågældende medlemsstat kan godtgøre, at den risiko for forsyningssikkerheden med elektricitet, som den har påberåbt sig, er rimeligt sandsynlig, og at projektet har en uopsættelig karakter, der begrundet undladelsen af en sådan vurdering. Derudover finder en sådan fritagelse, således som det er fastslået i denne doms præmis 96, anvendelse under forbehold af dette direktivs artikel 7 vedrørende vurdering af projekter med grænseoverskridende virkninger.
- 102 Henset til ovenstående betragtninger skal det sjette spørgsmål, litra d), besvares med, at VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen kun giver en medlemsstat ret til at fritage et projekt som det i hovedsagen omhandlede fra en miljøkonsekvensvurdering med henblik på at sikre medlemsstatens forsyningssikkerhed med elektricitet, hvis denne medlemsstat godtgør, at risikoen for denne forsyningssikkerhed er rimeligt sandsynlig, og at det omhandlede projekt har en uopsættelig karakter, der begrundet undladelsen af en sådan vurdering, og under forudsætning af, at de forpligtelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 2, stk. 4, andet afsnit, litra a)-c), overholdes. En sådan mulighed for fritagelse er imidlertid under forbehold af de forpligtelser, der påhviler den pågældende medlemsstat i henhold til dette direktivs artikel stk. 7.

3. Om det syvende spørgsmål

- 103 Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om VVM-direktivets artikel 1, stk. 4, skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede udgør en national særlov i denne bestemmelses forstand, som i henhold hertil er udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde.

- 104 Det bemærkes i denne henseende, at VVM-direktivets artikel 1, stk. 4, som gentager indholdet af artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337, betinger et projekts undtagelse fra VVM-direktivets anvendelsesområde af, at to betingelser overholdes.
- 105 Den første betingelse indebærer, at projektet skal vedtages ved en særlov, som har de samme kendetegn som en tilladelse. Denne retsakt skal bl.a. give bygherren ret til at gennemføre projektet (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Projektet skal desuden være vedtaget i enkeltheder, dvs. tilstrækkeligt præcist og endeligt, således at den lov, hvorved projektet vedtages, i lighed med en tilladelse indeholder alle de elementer i projektet, som er relevante for vurderingen af dettes indvirkning på miljøet, efter at lovgiver har taget disse i betragtning. Det skal fremgå af loven, at formålet med VVM-direktivet er nået med hensyn til det pågældende projekt (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Det følger heraf, at et projekt ikke kan anses for at være vedtaget i enkeltheder ved en lov i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i VVM-direktivets artikel 1, stk. 4, når loven ikke indeholder de nødvendige elementer til vurdering af projektets indvirkning på miljøet, eller gør det nødvendigt at træffe andre foranstaltninger for at give bygherren ret til at gennemføre projektet (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 Den anden betingelse, der er fastsat i VVM-direktivets artikel 1, stk. 4, indebærer, at direktivets formål, herunder det formål, som består i at stille oplysninger til rådighed, skal nås gennem lovgivningsprocessen. Det fremgår nemlig af dette direktivs artikel 2, stk. 1, at dets hovedformål er at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 109 Lovgiver bør derfor være i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger på tidspunktet for vedtagelsen af et projekt. Det fremgår i denne henseende af VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, at de oplysninger, som bygherren skal give, mindst skal omfatte en beskrivelse af projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner, en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere væsentlige skadelige virkninger og de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan forventes at få på miljøet, en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet og et ikke-teknisk resumé af disse forskellige oplysninger (jf. i denne retning dom af 18.10.2011, Boxus m.fl., C-128/09 – C-131/09, C-134/09 og C-135/09, EU:C:2011:667, præmis 43, og af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 37).
- 110 I den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret under hensyn til såvel indholdet af den vedtagne lov som til hele lovgivningsprocessen, der førte til dens vedtagelse, og navnlig til forarbejderne og de parlamentariske debatter, at afgøre, om disse betingelser er opfyldt (jf. i denne retning dom af 18.10.2011, Boxus m.fl., C-128/09 – C-131/09, C-134/09 og C-135/09, EU:C:2011:667, præmis 47, og af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 41).
- 111 For så vidt angår de oplysninger, der er bragt til Domstolens kendskab, forekommer dette dog ikke at være tilfældet.
- 112 Selv om den forelæggende ret således nævner eksistensen af studier og høringer før vedtagelsen af loven af 28. juni 2015, fremgår det ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den nationale lovgiver har haft kendskab til de oplysninger, der er nævnt i denne doms præmis 109 for så vidt angår

såvel de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger som de anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til disse foranstaltninger, hvorom det i forbindelse med besvarelsen af det sjette spørgsmål, litra a)-c), er fastslået, at de samlet set udgør et projekt.

- 113 Derudover kan en lov som loven af 28. juni 2015, som det fremgår af denne doms præmis 91, højst udgøre en første etape i godkendelsesproceduren for det i hovedsagen omhandlede projekt for så vidt angår de anlægsarbejder, det medfører, således at loven heller ikke opfylder en af de betingelser, der kræves, for at det projekt, som den vedrører, kan undtages fra VVM-direktivets anvendelsesområde i henhold til dette direktivs artikel 1, stk. 4, nemlig at projektet skal vedtages i enkeltheder ved en særlov.
- 114 Henset til det ovenstående skal det syvende spørgsmål besvares med, at VVM-direktivets artikel 1, stk. 4, skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke udgør en national særlov som omhandlet i denne bestemmelse, som i henhold til denne bestemmelse er undtaget fra dette direktivs anvendelsesområde.

B. Det ottende spørgsmål om habitatdirektivet

1. Det ottende spørgsmål, litra a)-c)

- 115 Med sit ottende spørgsmål, litra a)-c), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med fugledirektivets artikel 3 og 4, og efter omstændighederne fortolket i lyset af VVM-direktivet, skal fortolkes således, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, henset til de moderniseringsarbejder og arbejder med henblik på opfyldelse af de nugældende sikkerhedsstandarder, som de indebærer, udgør en plan eller et projekt, der er underlagt vurdering i henhold til denne artikel 6, stk. 3, og i givet fald om denne vurdering skal gennemføres før lovgivers vedtagelse af disse foranstaltninger. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om der i denne henseende skal sondres alt efter, om disse foranstaltninger vedrører det ene eller det andet af de i hovedsagen omhandlede kraftværker, henset til, at der for det enes vedkommende nødvendigvis efterfølgende skal vedtages gennemførelsesretsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål.

a) Indledende bemærkninger

- 116 Habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser og særlige procedurer, der, således som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 2, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af Fællesskabsbetydning med henblik på at opfylde det mere generelle formål, der forfølges med samme direktiv, om at sikre et højt niveau af beskyttelse af miljøet for så vidt angår de lokaliteter, der er beskyttet i henhold til dette direktiv (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsætter en procedure for vurdering med henblik på ved hjælp af en forudgående kontrol at sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, alene godkendes, såfremt denne plan eller dette projekt ikke skader lokalitetens integritet (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.7.2018, Grace og Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, præmis 38).
- 118 Samme artikel 6, stk. 3, sonderer mellem to faser i den vurderingsprocedure, den foreskriver.

- 119 Den første, der fremgår af bestemmelsens første punktum, kræver af medlemsstaterne, at de foretager en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet, når der er en sandsynlighed for, at planen eller projektet vil kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt. Den anden fase, der er omhandlet i bestemmelsens andet punktum, og som tidsmæssigt ligger efter den nævnte vurdering, indebærer, at der kun kan gives tilladelse til planen eller projektet, hvis planen eller projektet ikke skader den berørte lokalitets integritet, medmindre andet følger af denne artikel 6, stk. 4 (dom af 25.7.2018, Grace og Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, præmis 32).
- 120 En vurdering af en plan eller et projekts virkning indebærer derudover, at alle de aspekter af denne plan eller dette projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for den beskyttede lokalitet, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for denne lokalitets integritet. Sådan forholder det sig, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (dom af 7.11.2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 121 Det bemærkes ligeledes, at for så vidt angår de områder, der er udlagt som særlige beskyttede områder, erstatter de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i henhold til dette direktivs artikel 7 de forpligtelser, der følger af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, fra den dato, hvor områderne er udlagt i medfør af dette direktiv, såfremt denne dato er senere end datoen for iværksættelsen af habitatdirektivet (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.7.2018, Grace og Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, præmis 27).

b) Om begrebet »projekt« i habitatdirektivets forstand

- 122 Da habitatdirektivet ikke indeholder en definition af begrebet »projekt« som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3, skal der for det første tages hensyn til begrebet »projekt« som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a) (jf. i denne retning dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 23, 24 og 26, af 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 38, af 17.7.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-600/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2086, præmis 75, og af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 60).
- 123 Derudover har Domstolen allerede fastslået, at hvis en aktivitet er omfattet af VVM-direktivet, er denne så meget desto mere omfattet af habitatdirektivet (dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 65).
- 124 Det følger heraf, at såfremt en aktivitet anses for at være et »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet, kan det udgøre et »projekt« som omhandlet i habitatdirektivet (dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 66).
- 125 Henset til besvarelsen af det sjette spørgsmål, litra a)-c), må det fastslås, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med de anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet dertil, udgør et projekt i habitatdirektivets forstand.
- 126 Det er endvidere uomtvistet, at det i hovedsagen omhandlede projekt ikke er forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning.

- 127 Endelig skal det bemærkes, at den omstændighed, at en tilbagevendende aktivitet var tilladt i henhold til national lovgivning inden habitatdirektivets ikrafttræden, ikke i sig selv udgør en hindring for, at en sådan aktivitet ved hvert senere indgreb kan anses for at være et særskilt projekt i dette direktivs forstand, idet der ellers er risiko for permanent at unddrage denne aktivitet enhver forudgående vurdering af dens virkninger på den omhandlede lokalitet (jf. i denne retning dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 41, og af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 77).
- 128 Det bemærkes i denne forbindelse, at såfremt visse aktiviteter, bl.a. i lyset af deres tilbagevendende karakter, deres art eller betingelserne for deres udførelse, skal anses for at udgøre et enkeltstående arbejde, kan disse aktiviteter anses for at være ét og samme projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 47, og af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 78).
- 129 Dette er ikke tilfældet, hvis der ikke er kontinuitet og identitet i aktiviteten, navnlig hvad angår det sted, hvor den udøves, og betingelserne for udøvelsen (dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 83).
- 130 Selv om der i den foreliggende sag blev givet tilladelse for en ubegrænset periode til aktiviteten med industriel produktion af elektricitet på kraftværkerne Doel 1 og Doel 2, før habitatdirektivet trådte i kraft, blev denne aktivitetsperiode imidlertid ved loven af 31. januar 2003 begrænset til 40 år, dvs. indtil den 15. februar 2015 for kraftværket Doel 1 og indtil den 1. december 2015 for kraftværket Doel 2. Som den forelæggende ret har anført, ændrede de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger dette lovgivningsmæssige valg, hvilket bl.a. har nødvendiggjort en genstart af et af de to kraftværker.
- 131 Det er ligeledes uomtvistet, at aktiviteten med industriel produktion på disse to kraftværker ved gennemførelsen af disse foranstaltninger ikke blev iværksat under gennemførelsesbetingelser, der var identiske med dem, der oprindeligt var blevet givet tilladelse til, om ikke andet så grundet udviklingen i den videnskabelige erkendelse og nye anvendelige sikkerhedsstandarder, idet sidstnævnte, som det anføres i denne doms præmis 64-66, begrundes, at der foretages omfattende moderniseringsarbejder. Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at en produktionstilladelse blev meddelt operatøren af disse kraftværker, efter at habitatdirektivet trådte i kraft, efter en forøgelse af kraftværkernes kapacitet.
- 132 Det følger heraf, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med de anlægsarbejder, der er uløseligt forbundet dermed, udgør et særskilt projekt, der er omfattet af de i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsatte regler om vurdering.
- 133 Den omstændighed, at den nationale myndighed, der har kompetence til at godkende den pågældende plan eller det pågældende projekt, er lovgiver, er uden betydning. Der kan, i modsætning til hvad der er fastsat i VVM-direktivet, ikke undtages fra den vurdering, der er foreskrevet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, med den begrundelse, at den nationale myndighed, der har kompetence til at godkende det pågældende projekt, er lovgiver (jf. i denne retning dom 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 69).

c) Om risikoen for en væsentlig påvirkning af en beskyttet lokalitet

- 134 Det fremgår af Domstolens praksis, at det i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsatte krav om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger er betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt. Navnlig henset til forsigtighedsprincippet skal en sådan risiko anses at foreligge, når det ikke på grundlag af den bedste videnskabelige viden på området kan udelukkes, at nævnte plan eller projekt kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af risikoen skal bl.a. foretages i lyset af den i en

sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 111 og 112 og den deri nævnte retspraksis).

- 135 I den foreliggende sag er de kraftværker, der er genstand for de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, som det fremgår af de uddrag af de parlamentariske forarbejder til loven af 28. juni 2015, som er gengivet i forelæggelsesafgørelsen, og som generaladvokaten har anført i punkt 24-26 i forslaget til afgørelse, beliggende ved Escaut-flodens bredder, som befinder sig i nærheden af beskyttede områder som omhandlet i habitatdirektivet og fugledirektivet, som bl.a. er oprettet til fordel for beskyttede fiskearter og rundmunde, som lever i denne flod.
- 136 Det bemærkes i denne henseende, at den omstændighed, at et projekt befinder sig uden for et Natura 2000-område, ikke fritager det fra de krav, der er opstillet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 44 og 51, og af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 29).
- 137 I den foreliggende sag er der stor risiko for, at det i hovedsagen omhandlede projekt såvel i kraft af størrelsen af de anlægsarbejder, det indebærer, som i kraft af varigheden af den forlængelse af aktiviteten med industriel produktion af elektricitet på to kraftværker, som derved fastsættes, vil skade bevaringsmålsætningerne for de beskyttede områder, der befinder sig i nærheden, om ikke andet så grundet selve disse kraftværkers funktionsmåde og navnlig de betydelige mængder vand, der udtages fra den nærliggende flod med henblik på at forsyne kølesystemet, samt tilbageførslen af disse vandmasser, men også i kraft af den risiko for et alvorligt uheld, som projektet indebærer (jf. analogt dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 44, og af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 30), uden at det er fornødent at sondre mellem situationen for hvert af de to kraftværker.
- 138 Et projekt som det i hovedsagen omhandlede kan derfor påvirke beskyttede lokaliteter væsentligt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 139 Det følger af det ovenstående, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med de anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet dertil, udgør et projekt, der skal vurderes med hensyn til dets virkninger på den pågældende lokalitet i overensstemmelse med dette direktiv, uden at der skal sondres efter, hvorvidt disse foranstaltninger vedrører det ene eller det andet af de omhandlede kraftværker.

d) Om det tidspunkt, hvor vurderingen skal foretages

- 140 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, præciserer, at efter gennemførelsen af vurderingen giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.
- 141 Det følger heraf, at en sådan vurdering nødvendigvis skal foretages før denne tilslutning.
- 142 Selv om habitatdirektivet ikke definerer de betingelser, hvorunder myndighederne »giver deres tilslutning« til et givet projekt som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3, er begrebet »tilladelse« i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), relevant for definitionen af dette begrebs betydning.

- 143 Analogt med det, som Domstolen har fastslået for så vidt angår VVM-direktivet, må det således fastslås, at den vurdering, der kræves i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, når den nationale lovgivning fastsætter, at godkendelsesproceduren er opdelt i flere led, i princippet skal foretages, så snart alle de virkninger, det omhandlede projekt kan have på en beskyttet lokalitet, er tilstrækkeligt identificerbare.
- 144 Som følge heraf og af tilsvarende grunde som dem, der er nævnt i denne doms præmis 87-91, har en national lovgivning såsom loven af 28. juni 2015 karakter af en tilladelse fra myndighederne vedrørende det omhandlede projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og den omstændighed, at gennemførelsen af dette projekt er betinget af, at der vedtages senere retsakter og navnlig for et af de to omhandlede kraftværker af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål, kan ikke begrunde, at der ikke er foretaget en vurdering af dens virkning før vedtagelsen af denne lovgivning. Hvad derudover angår de anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, skal disse vurderes på dette trin i godkendelsesproceduren for projektet, hvis deres karakter og deres potentielle indvirkning på de beskyttede lokaliteter er tilstrækkeligt identificerbare, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 145 Henset til det ovenstående skal det ottende spørgsmål, litra a)-c), besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med moderniseringsarbejderne og arbejderne med henblik på opfyldelse af de nugældende sikkerhedsstandarder udgør et projekt, som er underlagt vurdering af dets virkning på de omhandlede beskyttede lokaliteter. Disse foranstaltninger skal gøres til genstand for en sådan vurdering, før de vedtages af lovgiveren. Den omstændighed, at gennemførelsen af nævnte foranstaltninger indebærer senere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål for et af de omhandlede kraftværker, er ikke afgørende i denne henseende. De anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til disse samme foranstaltninger, skal ligeledes undergives en sådan vurdering før vedtagelsen af sidstnævnte foranstaltninger, hvis deres karakter og deres mulige virkning på de beskyttede lokaliteter er tilstrækkeligt identificerbare på dette trin, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

2. Det ottende spørgsmål, litra d)

- 146 Med det ottende spørgsmål, litra d), søger den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal fortolkes således, at formålet om at garantere forsyningsikkerheden med elektricitet i en medlemsstat udgør et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser i denne bestemmelses forstand.
- 147 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal, eftersom denne bestemmelse er en undtagelse til det i denne artikels stk. 3, andet punktum, nævnte kriterium for at meddele tilladelse, fortolkes strengt og kun må finde anvendelse, efter at virkningerne af en plan eller et projekt er blevet undersøgt i henhold til bestemmelserne i det nævnte stk. 3 (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 189 og den deri nævnte retspraksis).
- 148 Det fremgår således af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, at i tilfælde, hvor en plan eller et projekt trods negative konklusioner i den vurdering, der er gennemført i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum, og fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, træffer medlemsstaten de kompensationsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes (jf. i denne retning dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 81, og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 190).

- 149 Derudover bestemmer habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, andet afsnit, at hvis den omhandlede lokalitet er en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.
- 150 Kendskab til en plans eller et projekts påvirkninger under hensyn til bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet er derfor en nødvendig forudsætning for, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse, eftersom man i mangel heraf ikke kan vurdere forudsætningerne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse. Undersøgelsen af eventuelle bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og spørgsmålet om eksistensen af mindre skadelige alternativer kræver nemlig en afvejning i forhold til den påtænkte plans eller det påtænkte projekts påvirkning af lokaliteten. Endvidere skal påvirkningerne på lokaliteten identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges (dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 83, og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 191 og den deri nævnte retspraksis).
- 151 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at det ottende spørgsmål, litra d), bygger på den forudsætning, at de studier og høringer, der er blevet gennemført i forbindelse med proceduren for vedtagelse af de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, har givet mulighed for en vurdering, der opfylder kravene i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 152 Ud over den omstændighed, at det ikke fremgår af de sagsakter, der er blevet forelagt Domstolen, om disse studier og høringer har givet mulighed for at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering i overensstemmelse med VVM-direktivets krav, tilkommer det under alle omstændigheder den forelæggende ret at efterprøve, om en sådan vurdering ligeledes kan anses for at opfylde kravene i henhold til habitatdirektivet (jf. analogt dom af 22.9.2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 62, og af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 58).
- 153 Som det er anført i denne doms præmis 120, skal alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen for den pågældende beskyttede lokalitet, identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området, for at dette kan være tilfældet (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.7.2018, Grace og Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, præmis 40).
- 154 Det tilkommer i givet fald ligeledes den forelæggende ret at efterprøve, om de studier og høringer, der er blevet gennemført i forbindelse med proceduren for vedtagelse af de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, har givet anledning til en negativ vurdering, da der ellers ikke er anledning til at anvende habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.
- 155 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt formålet om at sikre en medlemsstats forsyningsikkerhed med elektricitet udgør et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, bemærkes, at en interesse, som kan begrunde gennemførelsen af en plan eller et projekt, både skal være »samfundsmæssig« og »væsentlig«, hvilket indebærer, at den/det har en sådan betydning, at der kan foretages en afvejning med den målsætning om bevaring af naturtyper samt vilde dyr, herunder fuglelivet, og planter, der forfølges med dette direktiv (dom af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 121).
- 156 Det bemærkes i denne henseende, at artikel 194, stk. 1, litra b), TEUF, identificerer energiforsyningsikkerhed i Den Europæiske Union som et af de grundlæggende mål med Unionens politik på energiområdet (dom af 7.9.2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, præmis 48).

- 157 Derudover opfylder formålet om til enhver tid at garantere forsyningssikkerheden med elektricitet i en medlemsstat under alle omstændigheder de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 155.
- 158 Hvis den beskyttede lokalitet kan påvirkes af et projekt i nærheden af en prioriteret naturtype eller en prioriteret art i habitatdirektivets forstand, er det kun nødvendigheden af at fjerne en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den omhandlede medlemsstat, som under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan udgøre et offentligt sikkerhedshensyn, der i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 4, andet afsnit, kan begrunde gennemførelsen af projektet.
- 159 Som følge heraf skal det ottende spørgsmål, litra d), besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, skal fortolkes således, at formålet om til enhver tid at garantere forsyningssikkerheden med elektricitet i en medlemsstat udgør et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser i denne bestemmelses forstand. Dette direktivs artikel 6, stk. 4, andet afsnit, skal fortolkes således, at hvis den beskyttede lokalitet kan påvirkes af et projekt i nærheden af en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er det kun nødvendigheden af at fjerne en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af elektricitetsforsyningen i den omhandlede medlemsstat, som under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan udgøre et offentligt sikkerhedshensyn i denne bestemmelses forstand.

C. Det første, det andet og det tredje spørgsmål vedrørende Espookonventionen

- 160 Med det første, det andet og det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Espookonventionen skal fortolkes således, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede skal undergives en vurdering af virkningerne på miljøet som foreskrevet i denne konvention.
- 161 Det bemærkes i denne doms præmis 93, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede udgør en del af et projekt, som kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat, og som skal undergives en grænseoverskridende vurderingsprocedure som omhandlet i VVM-direktivets artikel 7, der, som det anføres i 15. betragtning til dette direktiv, tager hensyn til Espookonventionens krav.
- 162 Under disse omstændigheder er det uforment at besvare det første, det andet og det tredje spørgsmål.

D. Det fjerde og det femte spørgsmål vedrørende Århuskonventionen

- 163 Med det fjerde og det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 6 skal fortolkes således, at de krav om offentlig deltagelse, som den fastsætter, finder anvendelse i forhold til foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede.
- 164 Det fremgår af forelæggelsesafgårelsen, at Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) har stillet disse spørgsmål på grund af den tvivl, som denne retsinde nærer med hensyn til VVM-direktivets anvendelighed i forhold til disse foranstaltninger, hvilket direktiv – som det bl.a. fremgår af 18.-20. betragtning til direktivet – tager hensyn til Århuskonventionens bestemmelser.
- 165 Det fremgår imidlertid af de svar, der er givet på det sjette og det syvende spørgsmål, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med de anlægsarbejder, der er uløseligt forbundet dermed, udgør et projekt, der før dets vedtagelse skal undergives en miljøkonsekvensvurdering, jf. VVM-direktivet.
- 166 Det er således uforment at besvare det fjerde og det femte spørgsmål.

E. Om det niende spørgsmål om opretholdelse af den i hovedsagen omhandlede lovs virkninger

- 167 Med sit niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten tillader en national domstol at opretholde virkningerne af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede for den periode, der er nødvendig for at afhjælpe deres eventuelle ulovlige karakter, henset til VVM-direktivet og habitatdirektivet.
- 168 Det skal i denne henseende fastslås, at selv om VVM-direktivet i artikel 2, stk. 1, pålægger en forpligtelse til forudgående vurdering af de projekter, der er omfattet af denne bestemmelse, foreskriver habitatdirektivet ligeledes for så vidt angår de projekter, der er undergivet en vurdering i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 3, at medlemsstaterne først kan give deres tilslutning, efter at de inden for denne ramme har sikret sig, at den pågældende lokalitets integritet ikke skades.
- 169 Selv om dette er tilfældet, præciserer hverken VVM-direktivet eller habitatdirektivet de konsekvenser, der skal drages ved en tilsidesættelse af de forpligtelser, som de opstiller.
- 170 I henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal medlemsstaterne bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. De nationale kompetente myndigheder er således inden for rammerne af deres kompetence forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering af indvirkningerne på miljøet f.eks. ved at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, for at gennemføre en sådan vurdering (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, *Comune di Corridonia m.fl.*, C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 171 En sådan forpligtelse påhviler ligeledes de nationale retter, for hvem der er indbragt en sag til prøvelse af en national retsakt, der indeholder en sådan tilladelse. Det bemærkes i denne henseende, at de processuelle regler, der finder anvendelse på et sådant søgsmål, henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog på betingelse af, at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 172 Følgelig skal de retter, der skal træffe afgørelse i sådanne sager, træffe foranstaltninger på grundlag af national ret med henblik på suspension eller annullation af den tilladelse til et projekt, som er vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering (jf. i denne retning dom af 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 173 Ganske vist har Domstolen ligeledes fastslået, at EU-retten ikke er til hinder for, at nationale regler i visse tilfælde gør det muligt at lovliggøre operationer eller handlinger, der er i strid med EU-retten (dom af 26.7.2017, *Comune di Corridonia m.fl.*, C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 174 En sådan mulighed for lovliggørelse skal imidlertid være underlagt den betingelse, at den ikke giver de berørte anledning til at omgå EU-reglerne eller til at undlade at anvende dem, og at en sådan lovliggørelse kun sker undtagelsesvis (dom af 26.7.2017, *Comune di Corridonia m.fl.*, C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 175 I tilfælde af, at en miljøkonsekvensvurdering som krævet i henhold til VVM-direktivet ikke er blevet foretaget, gælder det, at selv om det påhviler medlemsstaterne at bringe de ulovlige følgevirkninger af denne undladelse til ophør, er EU-retten ikke til hinder for, at en sådan vurdering foretages med henblik på en lovliggørelse, når projektet er ved at gennemføres eller selv efter dets gennemførelse, på

betingelse af dels, at de nationale bestemmelser, der tillader denne lovliggørelse, ikke giver de berørte anledning til at omgå EU-reglerne eller til at undlade at anvende dem, dels, at vurderingen foretaget med henblik på lovliggørelse ikke kun begrænses til dette anlægs fremtidige indvirkninger på miljøet, men tager alle de indvirkninger på miljøet, der har været siden projektets gennemførelse, i betragtning (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, *Comune di Corridonia m.fl.*, C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, præmis 43, og af 28.2.2018, *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, præmis 30).

- 176 Det må analogt fastslås, at EU-retten heller ikke er til hinder for, at en sådan lovliggørelse gennemføres i tilfælde af, at en forudgående miljøkonsekvensvurdering af det pågældende projekt for en beskyttet lokalitet som krævet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke er blevet foretaget, dog under forbehold af de samme betingelser.
- 177 Det skal tilføjes, at det alene er Domstolen, der undtagelsesvis og af tvungende retssikkerhedsmæssige hensyn kan træffe bestemmelse om en midlertidig suspension af den fortrængende virkning, som en EU-bestemmelse har i forhold til national ret, der er i strid hermed. Hvis nationale retsinstanter havde beføjelse til at give nationale bestemmelser forrang for EU-retten, som disse bestemmelser strider mod, også selv om det blot er midlertidigt, ville det således være til skade for den ensartede anvendelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 66 og 67, og af 28.7.2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 33).
- 178 Domstolen har imidlertid ligeledes i præmis 58 i dom af 28. februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), fastslået, at en national ret i betragtning af, at der foreligger et tvingende hensyn knyttet til miljøbeskyttelsen, således som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til den dom, og for så vidt som de betingelser, der er nærmere opregnet i den dom, er opfyldt, undtagelsesvis kan gøre brug af en national bestemmelse, der giver den mulighed for at opretholde virkningerne af en annulleret national retsakt. Det følger således af nævnte dom, at Domstolen har haft til hensigt, i det enkelte tilfælde og undtagelsesvis, at give en national ret mulighed for under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i Domstolens praksis, at tilpasse virkningerne af, at en national bestemmelse, der er fastslået at være uforenelig med EU-retten, annulleres (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 34).
- 179 I den foreliggende sag tilkommer det, jf. den i denne doms præmis 177 nævnte retspraksis, alene Domstolen at træffe afgørelse om de betingelser, hvorunder det undtagelsesvis kan være begrundet at opretholde virkningerne af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede grundet tvingende hensyn, der vedrører den pågældende medlemsstats forsyningssikkerhed med elektricitet. I denne henseende kan sådanne overvejelser kun begrunde en opretholdelse af virkningerne af nationale foranstaltninger, der er vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af VVM-direktivet og habitatdirektivet, hvis der i tilfælde af en annullation eller udsættelse af disse foranstaltningers virkninger foreligger en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den pågældende medlemsstat, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer, herunder navnlig inden for rammerne af det indre marked.
- 180 Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om den undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af de for denne ret omtvistede foranstaltninger, henset til de andre midler og alternativer, som den pågældende medlemsstat råder over til at garantere forsyningssikkerheden med elektricitet på dens område, er begrundet ved nødvendigheden af at imødegå en sådan trussel.
- 181 Under alle omstændigheder kan en sådan opretholdelse kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe ulovligheden.

182 Henset til det ovenstående skal det niende spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at en national domstol, hvis dens nationale ret tillader det, undtagelsesvis kan opretholde virkningerne af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, som er blevet vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af VVM-direktivet og habitatdirektivet, hvis denne opretholdelse er begrundet ved tvingende hensyn knyttet til nødvendigheden af at fjerne en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den pågældende medlemsstat, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer, herunder navnlig inden for rammerne af det indre marked. Nævnte opretholdelse kan kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe ulovligheden.

IV. Sagsomkostninger

183 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 1, stk. 2, litra a), første led, artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en genoptagelse af industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der er taget ud af drift, for en periode på ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet, udskydes med ti år, og at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophøret af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år, hvilke foranstaltninger indebærer moderniseringsarbejder på de omhandlede kraftværker, som efter deres art vil ændre de omhandlede områders fysiske karakteristika, udgør et »projekt« i dette direktivs forstand, som i princippet og under forbehold for den efterprøvelse, det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal undergives en miljøkonsekvensvurdering før vedtagelsen af disse foranstaltninger. Den omstændighed, at gennemførelsen af sidstnævnte foranstaltninger indebærer yderligere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse for et af de omhandlede kraftværker til produktion af elektricitet til industrielle formål, er ikke afgørende i denne henseende. De anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til disse foranstaltninger, skal ligeledes undergives en sådan vurdering før vedtagelsen af samme foranstaltninger, hvis deres kendetegn og deres mulige indvirkning på miljøet er tilstrækkeligt identificerbare på dette trin, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 2) Artikel 2, stk. 4, i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at bestemmelsen kun giver en medlemsstat ret til at fritage et projekt som det i hovedsagen omhandlede fra en miljøkonsekvensvurdering med henblik på at sikre medlemsstatens forsyningssikkerhed med elektricitet, hvis denne medlemsstat godtgør, at risikoen for denne forsyningssikkerhed er rimeligt sandsynlig, og at det omhandlede projekt har en uopsættelig karakter, der begrunder undladelsen af en sådan vurdering, og under forudsætning af, at de forpligtelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 2, stk. 4, andet afsnit, litra a)-c), overholdes. En sådan mulighed for fritagelse er imidlertid under forbehold af de forpligtelser, der påhviler den pågældende medlemsstat i henhold til dette direktivs artikel 7.
- 3) Artikel 1, stk. 4, i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke udgør en national særlov som omhandlet i denne bestemmelse, som i henhold til denne bestemmelse er undtaget fra dette direktivs anvendelsesområde.

- 4) Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede sammen med moderniseringsarbejderne og arbejderne med henblik på opfyldelse af de nugældende sikkerhedsstandarder udgør et projekt, som er underlagt vurdering af dets virkning på de omhandlede beskyttede lokaliteter. Disse foranstaltninger skal gøres til genstand for en sådan vurdering, før de vedtages af lovgiver. Den omstændighed, at gennemførelsen af nævnte foranstaltninger indebærer senere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse til produktion af elektricitet til industrielle formål for et af de omhandlede kraftværker, er ikke afgørende i denne henseende. De anlægsarbejder, der er uløseligt knyttet til disse samme foranstaltninger, skal ligeledes undergives en sådan vurdering før vedtagelsen af sidstnævnte foranstaltninger, hvis deres kendetegn og deres mulige indvirkning på det beskyttede lokaliteter er tilstrækkeligt identificerbare på dette trin, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 5) Artikel 6, stk. 4, første afsnit, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at formålet om til enhver tid at garantere forsyningsikkerheden med elektricitet i en medlemsstat udgør et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser i denne bestemmelses forstand. Dette direktivs artikel 6, stk. 4, andet afsnit, skal fortolkes således, at hvis den beskyttede lokalitet kan påvirkes af et projekt i nærheden af en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er det kun en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af elektricitetsforsyningen i den omhandlede medlemsstat, som under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan udgøre et offentligt sikkerhedshensyn i denne bestemmelses forstand.
- 6) EU-retten skal fortolkes således, at en national domstol, hvis dens nationale ret tillader det, undtagelsesvis kan opretholde virkningerne af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, som er blevet vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af direktiv 2011/92 og direktiv 92/43, hvis denne opretholdelse er begrundet ved tvingende hensyn knyttet til nødvendigheden af at fjerne en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den pågældende medlemsstat, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer, herunder navnlig inden for rammerne af det indre marked. Nævnte opretholdelse kan kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe ulovligheden.

Underskrifter