



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 29 november 2018¹

Zaak C-411/17

**Inter-Environnement Wallonie asbl,
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw
tegen
Ministerraad,
interveniënte:
Electrabel SA**

[verzoek van het Grondwettelijk Hof (België) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Verdrag van Espoo – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2011/92/EU – Richtlijn 92/43/EEG – Richtlijn 2009/147/EG – Beëindiging van het gebruik van kernenergie – Wettelijke verlenging van de periode van industriële elektriciteitsproductie door bepaalde kerncentrales met tien jaar – Ontbreken van een milieueffectbeoordeling – Begrip ‚project’ – Handeling van de wetgever – Verlenging van een vergunning – Rechtstreekse werking van internationale verdragen – Afwijking van verplichtingen – Hoger openbaar belang – Voorzieningszekerheid”

Inhoud

I.	Inleiding	3
II.	Toepasselijke bepalingen	4
A.	Internationaal recht	4
1.	Verdrag van Espoo	4
2.	Verdrag van Aarhus	5
B.	Unierecht	6
1.	MEB-richtlijn	6
2.	Habitatrichtlijn	8

¹ Oorspronkelijke taal: Duits.

III. Feiten	8
IV. Verzoek om een prejudiciële beslissing	10
V. Juridische bespreking	13
A. Toepasselijkheid van het Unierecht op kernenergie	13
B. Wetgevingshandelingen in de milieueffectbeoordeling	14
C. Verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie	17
1. Begrip „project” volgens de MEB-richtlijn	17
2. Begrip „project” volgens het Verdrag van Espoo	17
a) Uitleggingsbevoegdheid van het Hof	17
b) Begrip „project” in het Verdrag van Espoo	18
3. Begrip „project” in het Verdrag van Aarhus	20
a) Verlenging als „project”	21
b) Heroverweging van toelatingen als „project”	21
c) Wijziging of uitbreiding als „project”	22
d) Tussenconclusie	23
4. Tegenstrijdigheid tussen de tot dusver gegeven uitlegging van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn en de beide verdragen	23
a) Uitlegging van het begrip „project” in de MEB-richtlijn conform het internationaal recht	23
b) Rechtstreekse werking van de verdragen van Espoo en Aarhus	24
5. Kwalificatie als project op grond van andere werken	26
D. Overige vragen betreffende de toepassing van de MEB-richtlijn	26
1. Classificatie volgens de bijlagen bij de MEB-richtlijn	27
2. Tijdstip van de beoordeling	28
E. Afwijking van de beoordelingsplicht om redenen van de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en de rechtszekerheid	29
1. Afwijking op grond van de vrijstelling in uitzonderlijke gevallen in de MEB-richtlijn	29
2. Afwijking van het Verdrag van Espoo	30
3. Afwijking van het Verdrag van Aarhus	31
4. Consequenties voor de uitlegging van de mogelijkheid af te wijken van de MEB-richtlijn	31
F. Achtste vraag – artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn	32

1. Achtste vraag, onder a) – begrip „project” volgens de habitatrichtlijn	32
2. Achtste vraag, onder b) – wetgevingshandeling	33
3. Achtste vraag, onder c) – Doel 1 en Doel 2	34
4. Achtste vraag, onder d) – Uitzondering in verband met de voorzieningszekerheid	34
a) Voorwaarden voor toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn	34
b) Continuïteit van de elektriciteitsvoorziening	35
c) Tussenconclusie	36
G. Handhaving van de gevolgen van de wet tot verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door de kerncentrales Doel 1 en Doel 2	36
1. Rechtspraak over de werkingssfeer van de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling	37
2. Toepassing op andere milieueffectbeoordelingen	38
VI. Conclusie	41

I. Inleiding

1. Vereist de vaststelling van een wet tot verlenging van de periode van industriële elektriciteitsproductie door kerncentrales een milieueffectbeoordeling? Deze vraag rijst bij het Grondwettelijk Hof van België, dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) verzoekt om een prejudiciële beslissing in deze kwestie.

2. Daarbij refereert het Grondwettelijk Hof zowel aan de internationale verdragen van Espoo² en Aarhus³ als aan de MEB-⁴ en de habitatrichtlijn,⁵ die alle voorzien in een milieubeoordeling, maar daaraan verschillende voorwaarden stellen. Even uitvoerig is de aan het Hof voorgelegde lijst met vragen.

3. Het verzoek om een prejudiciële beslissing komt evenwel neer op drie kernvragen, namelijk ten eerste, of voor wettelijke maatregelen een milieueffectrapportage nodig is, ten tweede, of de verlenging van een reeds toegestane activiteit aan een beoordeling moet worden onderworpen en ten derde, of bij een eventuele niet-nakoming van beoordelingsverplichtingen hogere openbare belangen een rechtvaardiging kunnen zijn voor de verdere exploitatie van de betrokken centrales. De genoemde rechtshandelingen bevatten – althans op het eerste gezicht – steeds andere voorschriften met betrekking tot deze vragen.

2 Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 1991 (PB 1992, C 104, blz. 7).

3 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 1998 (PB 2005, L 124, blz. 4), goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

4 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2011, L 26, blz. 1).

5 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

4. Door de vragen over de internationale verdragen biedt deze procedure het Hof ook opnieuw de gelegenheid om zich bezig te houden met de gevolgen van het internationale milieurecht voor het Unierecht alsook met zijn eigen rol bij de uitlegging van deze bepalingen. Zoals Duitsland ter terechtzitting heeft opgemerkt is dit met name voor de toepassing van het Verdrag van Espoo op kerncentrales van groot praktisch belang, aangezien momenteel onder het toepassingsgebied van dit verdrag beslissingen moeten worden genomen over de verlenging van de exploitatie van ongeveer negentig installaties. In het kader van het verdrag werd daarom door de staten die partij zijn bij het verdrag ook een speciale werkgroep ingesteld die zich over deze kwestie moet buigen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

5. De verdragen van Espoo en Aarhus werden aangenomen in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE). Voor de toenmalige Europese Gemeenschap werden de verdragen als gemengde overeenkomsten door de Gemeenschap en de lidstaten gezamenlijk gesloten.

1. *Verdrag van Espoo*

6. Het Verdrag van Espoo heeft de milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband tot voorwerp. De Raad heeft dit verdrag goedgekeurd bij een niet-gepubliceerd besluit van 15 oktober 1996, dat hij het Hof op diens verzoek heeft overgelegd.⁶ Dit besluit was gebaseerd op artikel 130 S juncto artikel 228, lid 2, eerste volzin, en lid 3, eerste alinea, van het EG-Verdrag, zoals toentertijd van toepassing. Deze bepalingen zijn thans in gewijzigde vorm opgenomen in artikel 192 en artikel 218, lid 6, onder b), en lid 8, eerste volzin, VWEU.

7. In artikel 1, punten 5 en 9, van het Verdrag van Espoo zijn relevante definities opgenomen:

„Voor de toepassing van dit Verdrag wordt verstaan onder:

[...]

5. ‚voorgenomen activiteit’: een activiteit of een ingrijpende wijziging van een activiteit die volgens een van toepassing zijnde nationale procedure onderworpen is aan een door een bevoegde autoriteit te nemen besluit;

[...]

9. ‚bevoegde autoriteit’: de nationale autoriteit of autoriteiten die een partij belast met de uitvoering van de in dit Verdrag vervatte taken en/of de autoriteit of autoriteiten aan welke een partij de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van een voorgenomen activiteit heeft opgedragen;

[...]”

⁶ Raadsdocument 8931/96 van 17 juli 1996.

8. Artikel 2 van het Verdrag van Espoo bevat de fundamentele verplichtingen van de staten die partij zijn bij het verdrag:

„1. De partijen nemen, afzonderlijk of gezamenlijk, alle passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten van voorgenomen activiteiten.

2. Elke partij neemt de nodige wettelijke, bestuurlijke of andere maatregelen ter uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag; onder meer stelt zij ten aanzien van de in aanhangsel I genoemde voorgenomen activiteiten die mogelijk een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect hebben, een milieueffectrapportageprocedure vast die deelneming door het publiek toelaat en voorziet in het opstellen van het in aanhangsel II nader omschreven milieueffectrapport.

3. De partij van herkomst draagt er zorg voor dat in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag milieueffectrapportage plaatsvindt voordat er een besluit tot machtiging of uitvoering van een in aanhangsel I genoemde voorgenomen activiteit die mogelijk een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect heeft, wordt genomen.

[...]

6. De partij van herkomst biedt, in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag, het publiek in de gebieden die het effect mogelijk raakt, de gelegenheid deel te nemen aan desbetreffende milieueffectrapportageprocedures ten aanzien van voorgenomen activiteiten en draagt er zorg voor dat de gelegenheid die wordt geboden aan het publiek van de mogelijk benadeelde partij gelijkwaardig is aan die welke wordt geboden aan het publiek in de partij van herkomst.”

9. Punt 2 van aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo bevat een definitie van de thermische centrales waarop het verdrag van toepassing is:

„Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties met een warmtevermogen van ten minste 300 MW, alsmede kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW).”

2. *Verdrag van Aarhus*

10. In artikel 2 van het Verdrag van Aarhus worden relevante begrippen gedefinieerd:

„Voor de toepassing van dit Verdrag

[...]

2. wordt onder ‚overheidsinstantie’ verstaan:

a) overheid op nationaal, regionaal of ander niveau;

b) [...]

Deze begripsomschrijving omvat geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid”.

11. Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus regelt de inspraak in besluiten over specifieke activiteiten:

„1. Elke partij:

a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

[...]

c) kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn.

4. Elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

6. Elke partij stelt aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, [...] zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de in dit artikel bedoelde besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, [...]

[...]

10. Elke partij waarborgt dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in lid 1 bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is.

[...]”

12. De overige leden van dit artikel bevatten nadere bepalingen met betrekking tot de inspraak en de beoordeling van de milieueffecten van de activiteit.

13. Bijlage I bij het Verdrag van Aarhus bevat de lijst van activiteiten ten aanzien waarvan overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a), de mogelijkheid van inspraak moet worden geboden. Punt 1, vijfde streepje, van de bijlage vermeldt „[k]erncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren”. Volgens punt 22, eerste volzin, is „[o]p elke wijziging of uitbreiding van activiteiten [...], wanneer zulk een wijziging of uitbreiding op zichzelf voldoet aan de in deze bijlage omschreven criteria/drempels, artikel 6, lid 1, onder a), van dit Verdrag van toepassing”.

B. Unierecht

1. MEB-richtlijn

14. In artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn wordt het begrip „project” gedefinieerd als „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken” (eerste streepje) en als „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten” (tweede streepje).

15. Artikel 1, lid 4, van de MEB-richtlijn sluit wetten uit van het toepassingsgebied van de richtlijn:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, waaronder het verstrekken van informatie, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure.”

16. Artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn bevat de fundamentele verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

17. Artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn staat de lidstaten toe bepaalde projecten uit te zonderen van de toepassing van de richtlijn:

„Onverminderd de bepalingen van artikel 7, kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

In dit geval:

- a) gaan de lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is;
- b) stellen zij de gegevens die zijn verzameld door andere vormen van beoordeling zoals bedoeld onder a), alsmede de gegevens over en de redenen van de vrijstelling ter beschikking van het betrokken publiek;
- c) stellen zij de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij waar dat van toepassing is ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen.

De Commissie zendt de ontvangen documenten onmiddellijk door aan de andere lidstaten.

[...]”

18. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de MEB-richtlijn worden „[o]nder voorbehoud van artikel 2, lid 4, [...] de in bijlage I genoemde projecten” onderworpen aan de bedoelde beoordeling. In bijlage I, punt 2, onder b), worden kerncentrales genoemd. Daarnaast luidt bijlage I, punt 24, „[w]ijziging of uitbreiding van in deze bijlage opgenomen projecten, wanneer die wijziging of uitbreiding voldoet aan de in deze bijlage genoemde drempelwaarden, voor zover deze bestaan”.

19. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn gaan de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten na of een milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden. Bijlage II, punt 13, onder a), luidt „[w]ijziging of uitbreiding van projecten opgesomd in bijlage I of in deze bijlage waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die belangrijke nadelige effecten op het milieu kunnen hebben (niet in bijlage I opgenomen wijziging of uitbreiding)”.

20. Artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn regelt het tijdstip waarop de mogelijkheid tot inspraak moet worden geboden:

„Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.”

21. Artikel 7 van de MEB-richtlijn regelt de grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling. Deze moet worden uitgevoerd „[w]anneer een lidstaat constateert dat een project vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben in een andere lidstaat of wanneer een lidstaat waarvan het milieu vermoedelijk aanzienlijke effecten zal ondervinden, hierom verzoekt”.

2. *Habitatrichtlijn*

22. De vergunningverlening voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een beschermd gebied in de zin van de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn⁷ is in artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn als volgt geregeld:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

III. Feiten

23. In België zijn in Doel, aan de Schelde, en in Tihange, aan de Maas, tussen 15 februari 1975 en 1 september 1985 zeven kerncentrales voor onbepaalde tijd in gebruik genomen.

⁷ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van het milieu, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië (PB 2013, L 158, blz. 193).

24. De locatie van de kerncentrales in Doel grenst aan de landzijde aan het door de vogelrichtlijn beschermde gebied „Schorren en Polders van de Beneden-Schelde” (Natura 2000-code: BE2301336). De Schelde maakt daar deel uit van het door de habitatrichtlijn beschermde gebied „Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent” (Natura 2000-code: BE2300006) alsook van het Nederlandse gebied „Westerschelde & Saeftinghe” (Natura 2000-code: NL9803061). Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing ligt ook het Belgische gebied „Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen” (Natura 2000-code: BE2100017) in de nabijheid van de locatie.

25. In het Belgische gebied BE2300006 bevindt zich met name 350 hectare van het prioritaire habitattypen „Bossen op alluviale grond met *Alnus glutinosa* en *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)” (Natura 2000-code 91E0*) en in kleinere omvang het eveneens prioritaire habitattypen „Soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems van berggebieden (en van submontane gebieden in het binnenland van Europa)” (Natura 2000-code 6230*).⁸ Dezelfde prioritaire habitattypen komen ook voor in het Belgische gebied BE2100017.⁹ In het Nederlandse gebied NL9803061 komt in zeer geringe mate het prioritaire habitattypen „Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)” (Natura 2000-code 2130*) voor.¹⁰

26. Zoals valt te verwachten worden voor de twee beschermingszones waarvan de Schelde deel uitmaakt verschillende vissoorten uit bijlage II bij de habitatrichtlijn genoemd, zoals de fint (*Alosa fallax*), de bittervoorn (*Rhodeus sericeus amarus*), de familie van de donderpadden (*Cottus gobio*), de kleine modderkruiper (*Cobitis taenia*), de rivierprik (*Lampetra fluviatilis*) en de zeeprik (*Petromyzon marinus*), waarbij de twee laatstgenoemde soorten geen vissen zijn in strikte zin, maar behoren tot de superklasse der rondbekken.¹¹

27. Op slechts een paar kilometer afstand van de locatie loopt de grens met Nederland. De afstand tot andere lidstaten bedraagt ongeveer honderd kilometer (Duitsland en Frankrijk) of meer.

28. In 2003 besloot de Belgische wetgever de elektriciteitsproductie uit kernenergie te beëindigen. In de wet van 31 januari 2003 werd bepaald dat er geen nieuwe kerncentrale meer zou worden gebouwd en dat de in gebruik zijnde centrales na veertig jaar exploitatie geleidelijk buiten gebruik zouden worden gesteld, dat wil zeggen tussen 2015 (Doel 1 en 2 en Tihange 1) en 2025. Omdat de kerncentrales meer dan de helft van de totale elektriciteitsproductie leverden, machtigde de wet van 31 januari 2003 de regering van de wet af te wijken indien de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in gevaar zou komen.

29. Bij wet van 18 december 2013 werd de datum van de buitengebruikstelling van de kerncentrale Tihange 1 met tien jaar uitgesteld. Voorts werd met deze wet de machtiging van de regering ingetrokken op grond waarvan kon worden afgeweken van het tijdschema voor het sluiten van de kerncentrales.

30. De elektriciteitsproductie door de centrale Doel 1 werd op 15 februari 2015 gestaakt.

31. Bij wet van 28 juni 2015 werd de datum van stopzetting van industriële elektriciteitsproductie in de centrales Doel 1 en Doel 2 gewijzigd teneinde de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in België te waarborgen. De kerncentrale Doel 1 mocht van 6 juli 2015 tot 15 februari 2025 opnieuw elektriciteit produceren en de stopzetting van de industriële elektriciteitsproductie in de centrale Doel 2 werd met tien jaar uitgesteld, tot 1 december 2025.

8 Standaardgegevensformulier, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2300006>

9 Standaardgegevensformulier, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2100017>

10 Standaardgegevensformulier, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061>

11 Zie de voetnoten 8-10.

32. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing was het sluiten van een overeenkomst tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap Electrabel (hierna: „Electrabel”), de exploitant van de centrales, een voorwaarde voor de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie. Deze overeenkomst werd gesloten op 30 november 2015 en bevat een investeringsplan „voor levensduurverlenging” ten bedrage van ongeveer 700 miljoen EUR. De geplande maatregelen omvatten de wijzigingen die krachtens de vierde periodieke veiligheidsherziening en de naar aanleiding van het ongeval te Fukushima uitgevoerde stresstests moeten worden aangebracht.

33. Deze investeringen werden met het oog op een milieueffectbeoordeling aan een preliminaire beoordeling onderworpen. Op basis daarvan werd geconcludeerd dat een milieueffectbeoordeling niet nodig was, aangezien de wijzigingen niet leidden tot negatieve radiologische gevolgen of significante veranderingen in de bestaande radiologische gevolgen voor het milieu. Dit besluit werd aangevochten bij de Belgische Raad van State. Ten tijde van het verzoek om een prejudiciële beslissing was de procedure daar nog aanhangig.¹²

34. Met betrekking tot de centrale Doel 1 wordt in de wet van 28 juni 2015 verondersteld dat aan de exploitant van de betrokken centrale een nieuwe individuele vergunning tot elektriciteitsproductie wordt afgegeven en dat de exploitatievergunning voor Doel 1 wordt aangevuld met nieuwe bepalingen betreffende de productie van elektriciteit.

35. De twee verzoeksters in het hoofdgeding, verenigingen die de bescherming van het leefmilieu en van de leefomgeving nastreven, hebben bij het Grondwettelijk Hof een beroep ingesteld tot vernietiging van de wet van 28 juni 2015, voor zover daarbij de exploitatie van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 met tien jaar wordt verlengd zonder dat vooraf een milieubeoordeling is verricht en zonder dat een procedure is gevolgd die inspraak van het publiek mogelijk maakt.

36. De beide verenigingen beroepen zich zowel op de verdragen van Espoo en Aarhus als op de MEB-richtlijn, de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

IV. Verzoek om een prejudiciële beslissing

37. Het Grondwettelijk Hof van België verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dienen artikel 2, leden 1 tot 3, 6 en 7, artikel 3, lid 8, artikel 5, artikel 6, lid 1, en punt 2 van aanhangsel I van het Verdrag van Espoo [...] te worden geïnterpreteerd overeenkomstig de preciseringen aangebracht in de ‚Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities’ (Achtergrondnota over de toepassing van het verdrag op activiteiten in verband met kernenergie) en in de ‚Good practice recommendations on the application of the Convention to nuclear energy-related activities’ (Aanbevelingen voor goede praktijken met betrekking tot de toepassing van het verdrag op kernenergiegerelateerde activiteiten)?
- 2) Dient artikel 1, punt [9], van het Verdrag van Espoo, waarin de ‚bevoegde autoriteit’ wordt omschreven, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van het toepassingsgebied van dat verdrag wetgevende akten uitsluit zoals de wet van 28 juni 2015 ‚tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’, met name rekening houdend met de verschillende studies en hoorzittingen die in het kader van het aannemen van die wet hebben plaatsgevonden?

¹² Blz. 39 en 40 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

- 3) a) Dienen de artikelen 2 tot 6 van het Verdrag van Espoo in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij van toepassing zijn vóór het aannemen van een wetgevende handeling zoals de wet van 28 juni 2015 ,tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’, waarvan artikel 2 de datum van de desactivering en van het einde van de industriële productie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 uitstelt?
- b) Is het antwoord op de in punt a) bedoelde vraag verschillend naargelang het betrekking heeft op de centrale Doel 1 of op de centrale Doel 2, rekening houdend met de noodzaak om voor de eerstgenoemde centrale bestuurshandelingen te nemen om de voormelde wet van 28 juni 2015 uit te voeren?
- c) Kan de bevoorradingszekerheid van het land inzake elektriciteit een dwingende reden van algemeen belang uitmaken die het mogelijk maakt dat van de toepassing van de artikelen 2 tot 6 van het Verdrag van Espoo wordt afgeweken en/of dat die toepassing wordt geschorst?
- 4) Dient artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus ,betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van het toepassingsgebied van dat verdrag wetgevende akten uitsluit zoals de wet van 28 juni 2015 ,tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’, al dan niet rekening houdend met de verschillende studies en hoorzittingen die in het kader van het aannemen van die wet hebben plaatsgevonden?
- 5) a) Dienen de artikelen 2 en 6, in samenhang gelezen met bijlage I, punt 1, van het Verdrag van Aarhus, met name rekening houdend met de ,Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters’ (Aanbevelingen van Maastricht voor het bevorderen van daadwerkelijke inspraak in besluitvorming in milieuaangelegenheden) ten aanzien van een besluitvormingsproces in verschillende fasen, in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij van toepassing zijn vóór het aannemen van een wetgevende handeling zoals de wet van 28 juni 2015 ,tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’, waarvan artikel 2 de datum van de desactivering en van het einde van de industriële elektriciteitsproductie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 uitstelt?
- b) Is het antwoord op de in punt a) vermelde vraag verschillend naargelang het betrekking heeft op de centrale Doel 1 of op de centrale Doel 2, rekening houdend met de noodzaak om voor de eerstgenoemde centrale bestuurshandelingen te nemen om de voormelde wet van 28 juni 2015 uit te voeren?
- c) Kan de bevoorradingszekerheid van het land inzake elektriciteit een dwingende reden van algemeen belang uitmaken die het mogelijk maakt dat van de toepassing van de artikelen 2 en 6 van het Verdrag van Aarhus wordt afgeweken en/of dat die toepassing wordt geschorst?
- 6) a) Dient artikel 1, lid 2, in samenhang gelezen met punt 13, a), van bijlage II, van de [MEB-richtlijn], in voorkomend geval gelezen in het licht van de verdragen van Espoo en van Aarhus, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op het uitstellen van de datum van de desactivering en van het einde van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale, hetgeen, zoals te dezen, aanzienlijke investeringen en het op peil brengen van de veiligheid voor de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 inhoudt?

- b) Dienen de artikelen 2 tot 8 en 11 en bijlagen I, II en III van de [MEB-richtlijn], indien de in punt a) bedoelde vraag bevestigend wordt beantwoord, in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij van toepassing zijn vóór het aannemen van een wetgevende handeling zoals de wet van 28 juni 2015 ,tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingzekerheid op het gebied van energie’, waarvan artikel 2 de datum van de desactivering en van het einde van de industriële elektriciteitsproductie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 uitstelt?
- c) Is het antwoord op de in de punten a) en b) bedoelde vragen verschillend naargelang het betrekking heeft op de centrale Doel 1 of op de centrale Doel 2, rekening houdend met de noodzaak om voor de eerstgenoemde centrale bestuurshandelingen te nemen om de voormelde wet van 28 juni 2015 uit te voeren?
- d) Dient artikel 2, lid 4, van de [MEB-richtlijn], indien de in punt a) bedoelde vraag bevestigend wordt beantwoord, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het de mogelijkheid biedt om het uitstellen van de desactivering van een kerncentrale vrij te stellen van de toepassing van de artikelen 2 tot 8 en 11 van de [MEB-richtlijn] om dwingende redenen van algemeen belang die verband houden met de bevoorradingzekerheid van het land inzake elektriciteit?
- 7) Dient het begrip ,specifieke wet’ in de zin van artikel 1, lid 4, van de [MEB-richtlijn] in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van het toepassingsgebied van die richtlijn een wetgevende akte uitsluit zoals de wet van 28 juni 2015 ,tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingzekerheid op het gebied van energie’, met name rekening houdend met de verschillende studies en hoorzittingen die in het kader van het aannemen van die wet hebben plaatsgevonden en die de doelstellingen van de voormelde richtlijn zouden kunnen verwezenlijken?
- 8) a) Dient artikel 6 van de [habitatrichtlijn], in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 4 van de [vogelrichtlijn], in voorkomend geval gelezen in het licht van de [MEB-richtlijn] en in het licht van de verdragen van Espoo en van Aarhus, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op het uitstellen van de datum van de desactivering en van het einde van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale, hetgeen, zoals te dezen, aanzienlijke investeringen en het op peil brengen van de veiligheid voor de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 inhoudt?
- b) Dient artikel 6, lid 3, van de [habitatrichtlijn], indien de in punt a) bedoelde vraag bevestigend wordt beantwoord, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is vóór het aannemen van een wetgevende handeling zoals de wet van 28 juni 2015 ,tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingzekerheid op het gebied van energie’, waarvan artikel 2 de datum van de desactivering en van het einde van de industriële elektriciteitsproductie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 uitstelt?
- c) Is het antwoord op de in de punten a) en b) bedoelde vragen verschillend naargelang het betrekking heeft op de centrale Doel 1 of op de centrale Doel 2, rekening houdend met de noodzaak om voor de eerstgenoemde centrale bestuurshandelingen te nemen om de voormelde wet van 28 juni 2015 uit te voeren?
- d) Dient artikel 6, lid 4, van de [habitatrichtlijn], indien de in punt a) vermelde vraag bevestigend wordt beantwoord, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het de mogelijkheid biedt om redenen die verband houden met de bevoorradingzekerheid van het land inzake elektriciteit, als een dwingende reden van groot openbaar belang te beschouwen, met name rekening

houdend met de verschillende studies en hoorzittingen die in het kader van het aannemen van de wet van 28 juni 2015 hebben plaatsgevonden en die de doelstellingen van de voormelde richtlijn zouden kunnen verwezenlijken?

- 9) Zou de nationale rechter, indien hij op grond van de antwoorden verstrekt op de voorgaande prejudiciële vragen tot de conclusie zou komen dat de bestreden wet een van de uit de voormelde verdragen of richtlijnen voortvloeiende verplichtingen schendt, zonder dat de bevoorradingsekerheid van het land inzake elektriciteit een dwingende reden van algemeen belang kan uitmaken waardoor van die verplichtingen kan worden afgeweken, de gevolgen van de wet van 28 juni 2015 kunnen handhaven teneinde rechtsonzekerheid te voorkomen en het mogelijk te maken dat de verplichtingen tot milieueffectbeoordeling en tot inspraak van het publiek die uit de voormelde verdragen of richtlijnen zouden voortvloeien, worden nagekomen?"

38. Inter-Environnement Wallonie asbl en de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw alsook Electrabel SA hebben als partijen in het hoofdgeding schriftelijke opmerkingen ingediend. Voorts hebben het Koninkrijk België, de Republiek Oostenrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, de Tsjechische Republiek, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland alsook de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk hebben deze betrokkenen ook deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 10 september 2018.

V. Juridische bespreking

39. De vragen van het Grondwettelijk Hof betreffen de uitlegging van twee internationale verdragen waarbij de Unie partij is en de uitlegging van twee richtlijnen van het Unierecht ten aanzien van telkens gelijksoortige rechtsvragen, namelijk of de verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie in een kerncentrale (zie onder C en D) via een wetgevingshandeling (zie onder B) als project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling en of mag worden afgeweken van eventuele verplichtingen tot het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling (zie onder E). Ik zal beide rechtsvragen eerst vanuit het perspectief van de MEB-richtlijn onderzoeken en vervolgens nagaan in hoeverre de twee verdragen de uitkomst beïnvloeden. De vragen over de habitatrichtlijn verdienen echter een aparte beschouwing (zie onder F). Aangezien de beantwoording van de vragen indiceert dat er naar alle waarschijnlijkheid sprake is van een procedurefout zal ik ten slotte bespreken in hoeverre het mogelijk is de gevolgen te handhaven van een maatregel die in strijd met regelingen inzake de milieueffectbeoordeling werd vastgesteld (zie onder G). Om te beginnen dient echter te worden nagegaan of het Euratom-Verdrag in de weg staat aan een toepassing van het Unierecht in het hoofdgeding (zie onder A).

A. Toepasselijkheid van het Unierecht op kernenergie

40. Alle handelingen die voorwerp zijn van het verzoek om een prejudiciële beslissing zijn gebaseerd op de telkens van toepassing zijnde milieubevoegdheden die thans zijn neergelegd in artikel 192 VWEU, alsook in het geval van de verdragen op de temporeel van kracht zijnde procedurebepaling inzake de uitoefening van de externe bevoegdheden.

41. Volgens artikel 106 bis, lid 3, EA, laten de bepalingen van het VWEU de bepalingen van het Euratom-Verdrag echter onverlet.¹³ Derhalve dient eerst te worden onderzocht of de toepassing van de beide verdragen of de beide richtlijnen op de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie tot een aantasting van het Euratom-Verdrag zouden kunnen leiden.

¹³ Arrest van 12 februari 2015, Parlement/Raad (C-48/14, EU:C:2015:91, punt 38).

42. Een aantasting is in elk geval uitgesloten wanneer de betrokken bepalingen van het Unierecht kwesties betreffen die niet in het Euratom-Verdrag of op grond daarvan zijn geregeld.¹⁴

43. In dat verband komen met name de bepalingen van titel II, hoofdstuk 3, van het Euratom-Verdrag betreffende de bescherming van de gezondheid in de kernenergiesector in aanmerking. Deze moeten ter verzekering van het nuttig effect ervan ruim worden uitgelegd.¹⁵ De afgifte van vergunningen voor de bouw of de exploitatie van kerninstallaties valt derhalve binnen de werkingssfeer van het Euratom-Verdrag, voor zover het gaat om de bescherming van de gezondheid van de bevolking tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren.¹⁶

44. In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat de werkingssfeer van het Euratom-Verdrag met betrekking tot de bescherming van de bevolking niet in de weg kan staan aan de toepassing van de habitatrichtlijn. Deze richtlijn beoogt immers niet de bescherming van de bevolking, maar de bescherming van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

45. Doch ook met betrekking tot de milieueffectbeoordeling zoals die in de MEB-richtlijn en de verdragen van Espoo en Aarhus is geregeld, werden op grond van de bepalingen van het Euratom-Verdrag geen overeenkomstige regelingen vastgesteld. De voorgeschreven milieueffectbeoordelingen zijn bovendien niet beperkt tot de bescherming van de bevolking tegen ioniserende straling, maar hebben betrekking op *alle* belangrijke milieueffecten die door de betrokken projecten zouden kunnen worden veroorzaakt.

46. Overigens ging kennelijk ook de Uniewetgever ervan uit dat het Euratom-Verdrag niet in de weg staat aan de verdragen en de MEB-richtlijn, want de regelingen voorzien uitdrukkelijk in de beoordeling van de milieueffecten van kerncentrales¹⁷, maar zijn niet aanvullend op het Euratom-Verdrag gebaseerd.

47. België stelt dat de toepassing van het Unierecht ook niet in strijd mag zijn met de doelstellingen van het Euratom-Verdrag, met name niet met het doel van de voorzieningszekerheid overeenkomstig artikel 2, onder d), EA. In die bepaling gaat het echter om de erts- en splijtstofvoorziening. Dat die door een milieueffectbeoordeling of door inspraak in gevaar zou komen, is niet waarschijnlijk.

48. Derhalve zijn de overige betrokkenen en het Grondwettelijk Hof terecht eensluidend van mening dat het Euratom-Verdrag niet in de weg staat aan een toepassing van de aan de orde zijnde verdragen en richtlijnen.

B. Wetgevingshandelingen in de milieueffectbeoordeling

49. De tweede, de vierde en de zevende vraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing hebben betrekking op het feit dat de periode van de industriële elektriciteitsproductie door de kerncentrales Doel 1 en 2 via een wettelijke maatregel werd verlengd. Derhalve wenst het Grondwettelijk Hof te vernemen of volgens de verdragen van Espoo en Aarhus en de MEB-richtlijn voor een wettelijke maatregel een beoordeling van de milieueffecten is vereist.

14 Zie in die zin arresten van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (C-62/88, EU:C:1990:153, punt 17), en 12 april 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-61/03, EU:C:2005:210, punt 44), alsook advies 1/94 (Overeenkomsten in de bijlagen bij de WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994 (EU:C:1994:384, punt 24).

15 Arresten van 10 december 2002, Commissie/Raad (Verdrag inzake nucleaire veiligheid, C-29/99, EU:C:2002:734, punt 78), en 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punt 100).

16 Arrest van 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punt 105). Zie ook arrest van 10 december 2002, Commissie/Raad (Verdrag inzake nucleaire veiligheid, C-29/99, EU:C:2002:734, punt 89).

17 Aanhangsel I, punt 2, bij het Verdrag van Espoo; bijlage I, punt 1, vijfde streepje, van het Verdrag van Aarhus, en bijlage I, punt 2, onder b), bij de MEB-richtlijn.

50. Volgens artikel 1, lid 4, van de MEB-richtlijn is de richtlijn niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met deze richtlijn worden nagestreefd, waaronder het verstrekken van informatie, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure.

51. Daarentegen zijn wetgevingshandelingen niet uitdrukkelijk uitgezonderd van het Verdrag van Espoo. Het Verdrag van Aarhus bevat in artikel 2, punt 2, weliswaar een voorbehoud ten aanzien van wetgeving, maar dit is zodanig geformuleerd dat alleen organen of instellingen zijn uitgezonderd die optreden in een *wetgevende hoedanigheid*.

52. Beide verdragen zouden derhalve in die zin kunnen worden begrepen dat zij ook van toepassing zijn op handelingen van de wetgever wanneer deze niet als wetgever, dus in een wetgevende hoedanigheid is opgetreden, maar als een bestuursorgaan die een vergunning verleent voor een project.¹⁸

53. Op het eerste gezicht lijkt een dergelijk, ten opzichte van de MEB-richtlijn verruimd toepassingsgebied van de milieubeoordeling de voorkeur te verdienen, omdat anders een gevaar van ontwijking zou kunnen bestaan, dat zich vooral zou kunnen voordoen bij grote projecten die het milieu ernstig zouden aantasten.

54. Een dergelijke ontwijking zou niet alleen een schending kunnen inhouden van de beide verdragen, maar ook van een algemene internationale verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren. Volgens het Internationaal Gerechtshof (IGH) zijn alle staten namelijk verplicht een milieueffectbeoordeling uit te voeren wanneer het risico bestaat dat een voorgenomen of voorgestelde activiteit in een grensoverschrijdende context belangrijke nadelige effecten heeft.¹⁹ Volgens een algemeen internationaalrechtelijk beginsel, dat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de artikelen 27 en 46 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht²⁰, kunnen de staten zich niet beroepen op hun nationale rechtsorde, waaronder hun interne bevoegdheidsverdeling, om de niet-nakoming van internationale verplichtingen te rechtvaardigen. In het Unierecht gelden dienaangaande dezelfde beginselen.²¹ Dienovereenkomstig kan volgens de nieuwe formulering in artikel 2, lid 5, van de in het hoofdgeding nog niet toepasselijke versie van de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU²², inmiddels ook de uitzondering voor specifieke nationale wetten niet meer worden toegepast op de grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in artikel 7.

55. Uiteindelijk hoeft het Hof in het onderhavige geval echter geen uitspraak te doen over de vraag wat de consequenties zijn van deze op het eerste gezicht bestaande tegenstrijdigheid tussen artikel 1, lid 4, van de MEB-richtlijn en de verdragen van Espoo en Aarhus. De uitlegging van artikel 1, lid 4, door het Hof belet immers een schending van de verdragen.

18 Zie voor de toepassing van het Verdrag van Aarhus op soortgelijke maatregelen in het Verenigd Koninkrijk het comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus, opmerkingen en aanbevelingen van 23 oktober 2013, Ewing/Verenigd Koninkrijk (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, Hybrid Bill, nr. 54). Zie met betrekking tot dit comité mijn conclusie in de zaak Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punt 8). Anders evenwel de arresten van 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 50), en 16 februari 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 43).

19 Uitspraken van het IGH van 20 april 2010, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentinië/Uruguay), I.C.J. Reports 2010, blz. 14, punt 204, en 16 december 2015, Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica/Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua/Costa Rica), I.C.J. Reports 2015, blz. 665, punt 104.

20 Gesloten op 23 mei 1969 (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331).

21 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 mei 1970, Commissie/België (77/69, EU:C:1970:34, punt 15), en 9 december 2003, Commissie/Italië (C-129/00, EU:C:2003:656, punt 29), alsook advies 1/09 (Overeenkomst over de invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooieschillenbeslechting) van 8 maart 2011 (EU:C:2011:123, punt 86).

22 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1).

56. Het Hof heeft met betrekking tot artikel 1, lid 4, van de MEB-richtlijn geoordeeld dat projecten volgens de richtlijn slechts onder twee voorwaarden zijn vrijgesteld van de beoordelingsprocedure. De *eerste* voorwaarde is dat het project in detail moet zijn aangenomen via een specifieke wet. De *tweede* voorwaarde is dat de doelstellingen van deze richtlijn, daaronder begrepen die van de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden bereikt.²³

57. De eerste voorwaarde impliceert dat de wetgevingshandeling dezelfde kenmerken heeft als een vergunning bedoeld in artikel 1, lid 2, van de MEB-richtlijn.²⁴ Voor zover het verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft op dit punt, zal ik het behandelen in samenhang met de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie.²⁵

58. De tweede voorwaarde houdt in dat de doelstellingen van de MEB-richtlijn via de wetgevingsprocedure worden bereikt. Uit artikel 2, lid 1, blijkt dienaangaande dat de belangrijkste doelstelling van deze richtlijn is dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, „vóór de verlening van de vergunning” worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.²⁶

59. Bijgevolg dient de wetgever, wanneer het project wordt aangenomen, over voldoende informatie te beschikken. In dat verband moet de door de opdrachtgever te verstrekken informatie ten minste een beschrijving van het project bevatten, met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang van het project, een beschrijving van de beoogde maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, en de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen.²⁷

60. Behalve de beschikbaarstelling van informatie moet via de wetgevingsprocedure ook voldoende inspraak worden gewaarborgd. Zoals blijkt uit de overwegingen 16, 17 en 19 is ook dat een belangrijke doelstelling van de MEB-richtlijn. Die omvat noodzakelijkerwijs ook de grensoverschrijdende inspraak, aangezien de richtlijn volgens overweging 15 de omzetting van het Verdrag van Espoo wil waarborgen.

61. Derhalve zou aan de vereisten van beide verdragen moeten zijn voldaan wanneer door bij vaststelling van een wetgevingshandeling de doelstellingen van de MEB-richtlijn worden gerealiseerd.

62. Op de tweede, de vierde en de zevende vraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing moet derhalve worden geantwoord dat volgens artikel 1, lid 4, van de MEB-richtlijn enkel projecten zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn die in detail zijn aangenomen via een specifieke wet, zodat de doelstellingen van deze richtlijn via de wetgevingsprocedure zijn bereikt. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend zowel met de inhoud van de vastgestelde wet als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten, na te gaan of de wetgevingshandeling gelijk kan worden gesteld met een projectvergunning en of de doelstellingen van de richtlijn via de wetgevingsprocedure zijn bereikt.²⁸

23 Arresten van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punt 57); 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 37), en 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 26).

24 Arresten van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punt 58); 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punten 38 en 39), en 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 27).

25 Zie de punten 63 e.v. infra.

26 Arresten van 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 41), en 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 29).

27 Arresten van 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 43), en 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 30).

28 Zie arrest van 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 48).

C. Verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie

63. De doelstellingen van de MEB-richtlijn of de verdragen van Espoo en Aarhus hoeven echter alleen te worden verwezenlijkt voor zover de betrokken maatregel binnen het toepassingsgebied van de richtlijn of de verdragen valt. In dit verband wenst het Grondwettelijk Hof met de eerste vraag, de derde vraag, onder a), de vijfde vraag, onder a), en de eerste deelvraag van de zesde vraag, onder a), te vernemen of de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie in beide kerncentrales als een project moet worden aangemerkt.

1. Begrip „project” volgens de MEB-richtlijn

64. Zo wordt het Hof met de eerste deelvraag van de zesde vraag, onder a), verzocht te verduidelijken of de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie van kerncentrales een project in de zin van de MEB-richtlijn is.

65. In artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn wordt het begrip „project” gedefinieerd als „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken” (eerste streepje) en als „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten” (tweede streepje).

66. Het Hof heeft in dit verband vastgesteld dat het begrip „project” betrekking heeft op werken of ingrepen die de materiële toestand van een plaats veranderen.²⁹ Derhalve kan de loutere verlenging van een bestaande exploitatievergunning voor een project zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet worden aangemerkt als een „project” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn.³⁰

67. Deze uitlegging van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn ligt op grond van de bewoordingen van deze bepaling weliswaar voor de hand, maar zij strookt niet met de verdragen van Espoo en Aarhus.

2. Begrip „project” volgens het Verdrag van Espoo

68. Hoewel de omschrijving van het begrip „project” in het Verdrag van Espoo in de vragen van het Grondwettelijk Hof niet uitdrukkelijk aan de orde wordt gesteld, gaan zowel de eerste vraag als de derde vraag, onder a), daar uiteindelijk wel over. Met de eerste vraag wordt in het bijzonder niet gevraagd of de twee daarin genoemde documenten bindend zijn – die aanspraak hebben die documenten helemaal niet. Het doel van de vraag is veeleer te vernemen of de daarin tot uitdrukking komende rechtsopvatting – dat de verlenging van de vergunning voor een kerncentrale een project is – juist is. Dat is in wezen ook het onderwerp van de derde vraag, onder a).

a) Uitleggingsbevoegdheid van het Hof

69. Voordat wordt ingegaan op het begrip „project” volgens het Verdrag van Espoo moet eerst de vraag worden beantwoord of het Hof eigenlijk wel bevoegd is om dit verdrag uit te leggen.

²⁹ Arresten van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punt 24), en 19 april 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225, punt 31).

³⁰ Arresten van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punt 24), en 19 april 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225, punt 32).

70. Aangezien de toenmalige Europese Gemeenschap het Verdrag van Espoo heeft goedgekeurd, vormen de bepalingen van dat verdrag op grond van artikel 216, lid 2, VWEU thans een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie.³¹

71. Het verdrag is weliswaar door de Gemeenschap en al haar lidstaten gesloten op grond van een gedeelde bevoegdheid³², maar toch is het Hof, wanneer het overeenkomstig artikel 267 VWEU wordt geadieerd, bevoegd om een scheidslijn aan te brengen tussen de verplichtingen die de Unie op zich neemt en die ten laste van de lidstaten en om (voor dat doel) de bepalingen van het verdrag uit te leggen.³³ Indien het Hof tot de conclusie komt dat de betrokken bepaling tot de verplichtingen behoort die de Unie op zich neemt, valt daarmee ook de uitlegging daarvan binnen zijn bevoegdheid.

72. Het Verdrag van Espoo bepaalt dat met het oog op de vergunningverlening voor bepaalde activiteiten grensoverschrijdende inspraak met een beoordeling van de milieueffecten moet plaatsvinden. Deze bepalingen zijn grotendeels omgezet door de MEB-richtlijn, met name door artikel 7, zodat zij een materie betreffen die in ruime mate onder het Unierecht valt. Alleen al om die reden is het Hof in elk geval bevoegd tot uitlegging van de bepalingen van het verdrag die de milieubeoordeling betreffen.³⁴

73. Gesteld al dat bepaalde projecten onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten zouden vallen, dan nog heeft de Unie er stellig belang bij dat een Unierechtelijke bepaling die kan worden toegepast zowel op situaties die onder het nationale recht als op die welke onder het recht van de Unie vallen op eenvormige wijze wordt uitgelegd, ter vermindering van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moet vinden.³⁵

74. Met betrekking tot de milieubeoordeling is het Hof dus bevoegd tot uitlegging van het verdrag.

b) Begrip „project” in het Verdrag van Espoo

75. Volgens artikel 1, punt 5, van het Verdrag van Espoo behelst het begrip „voorgenomen activiteit” een activiteit of een ingrijpende wijziging van een activiteit. Bij deze definitie is met betrekking tot het begrip „activiteit” als zodanig duidelijk sprake van een cirkelredenering, want in tegenstelling tot de MEB-richtlijn ontbreekt een definitie die de noodzakelijke handelingen nader omschrijft.

76. Het begrip „activiteit” kan echter wel nader worden gedefinieerd aan de hand van de concrete activiteiten die worden genoemd in aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo.³⁶ Alleen deze activiteiten vallen onder het toepassingsgebied van het verdrag en kunnen leiden tot een milieubeoordelingsverplichting.

31 Arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 30); 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 46), en 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punt 44).

32 Verklaring van de Europese Gemeenschap overeenkomstig artikel 17, lid 5, van het Verdrag van Espoo (Finland) inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, betreffende de reikwijdte van haar bevoegdheden (Raadsdocument 8931/96, bijlage B, ook beschikbaar op https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec).

33 Arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Zie arresten van 19 maart 2002, Commissie/Ierland (C-13/00, EU:C:2002:184, punt 20); 7 oktober 2004, Commissie/Frankrijk, C-239/03, EU:C:2004:598, punten 29-31); 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 36), en 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 102).

35 Arresten van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 42), en 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 50).

36 Het Hof ging op dezelfde wijze te werk in het arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punten 26-28), ter onderbouwing van zijn uitlegging van het begrip „project” in de MEB-richtlijn.

77. Zo worden sommige soorten activiteiten gekarakteriseerd door bepaalde handelingen, bijvoorbeeld de *ontbossing* van grote gebieden (punt 17 van aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo) of de *aanleg* van autosnelwegen, autowegen, spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand en bepaalde vliegvelden (punt 7). Verreweg de meeste soorten activiteiten betreffen echter bepaalde typen installaties of installaties als zodanig, zoals raffinaderijen van ruwe aardolie (punt 1), grootschalige hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer, staal en niet-ijzerhoudende metalen (punt 4) of geïntegreerde chemische installaties (punt 6).

78. Kerncentrales (punt 2 van aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo) vallen onder deze tweede categorie. Daaruit heeft het uitvoeringscomité van het Verdrag van Espoo terecht geconcludeerd dat niet alleen de bouw en de eerste exploitatieperiode van een kernreactor een activiteit is, maar ook de voortzetting van de exploitatie na de levensduur van een kerncentrale waarvoor oorspronkelijk een vergunning is afgegeven. Door deze exploitatie kunnen immers belangrijke negatieve grensoverschrijdende effecten ontstaan.³⁷ Derhalve moet ook de verlenging van een vergunning voor een kerncentrale als een activiteit worden aangemerkt.

79. België voert aan dat de exploitatievergunning van de litigieuze kerncentrales niet gebonden is aan een termijn en dat alleen de periode van de industriële elektriciteitsproductie is verlengd.

80. De exploitatie van een kerncentrale is echter geen doel op zichzelf, maar wordt alleen gerechtvaardigd door de elektriciteitsproductie. Als de periode van de industriële elektriciteitsproductie door de kerncentrales Doel 1 en 2 niet was verlengd, had de elektriciteitsproductie daar niet mogen worden hervat of had deze moeten worden gestaakt. De centrale Doel 1 werd om die reden zelfs tijdelijk buiten bedrijf gesteld totdat de wet in werking trad. Derhalve is de situatie wel degelijk vergelijkbaar met het geval dat door het comité is beoordeeld.³⁸

81. Belangrijker is de tegenwerping van Tsjechië dat op grond van de bovenstaande overwegingen de nieuwe beoordeling van de milieueffecten van een kerncentrale waarvoor reeds een vergunning is verleend alleen zou afhangen van de vraag of de betrokken staat de vergunning aan een termijn heeft gebonden.

82. Deze tegenwerping verandert evenwel niets aan het feit dat de verlenging van een vergunning belangrijke milieueffecten kan hebben en dat het derhalve niet alleen met de bewoordingen, maar ook met de doelstellingen van het Verdrag van Espoo strookt om een milieueffectbeoordeling uit te voeren.

83. In beginsel zou het ook bij kerncentrales waarvoor een vergunning voor onbepaalde tijd is afgegeven en soortgelijke installaties zinvol zijn op gezette tijden na raadpleging van het publiek te beslissen of het in het licht van de milieueffecten gerechtvaardigd is de exploitatie voort te zetten. Het feit dat zulks in het Verdrag van Espoo niet is opgenomen, rechtvaardigt het echter niet om werkelijk noodzakelijke beslissingen over verdere exploitatie uit te sluiten van het toepassingsgebied van het verdrag.

84. Overigens zal in verband met het Verdrag van Aarhus blijken dat ook de in andere rechtshandelingen opgenomen heroverweging van de vergunning voor kerncentrales kan leiden tot een verplichting tot het bieden van inspraak met een beoordeling van de milieueffecten.³⁹

37 Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14 augustus 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, bijlage (kerncentrale van Rivne), punt 37.

38 Ibidem, punten 41-45.

39 Zie punt 98 infra.

85. Daarbij moet evenwel worden opgemerkt dat de classificatie van een project als een activiteit in de zin van artikel 1, punt 5, en aanhangsel I van het Verdrag van Espoo – in tegenstelling tot projecten in de zin van artikel 4, lid 1, en bijlage I van de MEB-richtlijn – niet automatisch een milieueffectbeoordeling vereist. In het kader van artikel 2, lid 3, van het Verdrag van Espoo wordt namelijk niet onweerlegbaar vermoed dat een activiteit in de zin van bijlage I belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten heeft en daarom aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. Dit wordt met name onderstreept door artikel 3, lid 7, van het verdrag, dat bij geschillen voorziet in een interstatelijke procedure om vast te stellen of dergelijke effecten mogelijk zijn.

86. Voor de zienswijze dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten zou kunnen hebben, pleit echter onder meer dat zowel het risico op een ernstig ongeluk als de hoeveelheid geproduceerd afval proportioneel toeneemt wanneer de exploitatie van een kerncentrale wordt verlengd. Blijven verbeteringsmaatregelen achterwege, dan moet bovendien worden gevreesd dat door de slijtage van de installatie de risico's op een ongeluk buitenproportioneel toenemen. Derhalve kan de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door kerncentrales belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten hebben, die een milieueffectbeoordeling rechtvaardigen. Met betrekking tot het onderhavige geval moet er bovendien op worden gewezen dat de centrales zich in de onmiddellijke nabijheid van Nederland bevinden en dat in geval van een ernstig ongeluk waarschijnlijk ook andere lidstaten worden getroffen.

87. Een beoordeling van de milieueffecten naar aanleiding van een verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie is overigens ook zinvol vanwege het feit dat gedurende de jarenlange exploitatie van een centrale normaal gesproken nieuwe wetenschappelijke inzichten worden verkregen over de daaraan verbonden risico's waarmee nog geen rekening kon worden gehouden.⁴⁰ Portugal wijst er terecht op dat juist bij een groot aantal oudere installaties nog nooit een beoordeling van de milieueffecten met raadpleging van het publiek is uitgevoerd.

88. Daarentegen zal een verlenging van het gebruik van kerncentrales met een zeer korte periode in de regel geen milieueffectbeoordeling vereisen. Een dergelijke verlenging zal immers over het algemeen geen belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten veroorzaken. Het Hof hoeft evenwel niet te oordelen over de vraag waar precies de grens moet worden getrokken, aangezien de verlenging met tien jaar hoe dan ook voldoende is om aan te nemen dat er een risico op dergelijke milieueffecten bestaat.

89. Derhalve moet op de eerste vraag en de derde vraag, onder a), worden geantwoord dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie met tien jaar een activiteit is in de zin van artikel 1, punt 5, en aanhangsel I, punt 2, van het Verdrag van Espoo, die overeenkomstig artikel 2, lid 3, aan een grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, omdat zij belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten kan hebben.

3. Begrip „project” in het Verdrag van Aarhus

90. De vijfde vraag, onder a), betreft de toepassing van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, dat regelingen bevat met betrekking tot de inspraak met een beoordeling van de milieueffecten, op de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie in een kerncentrale.

⁴⁰ Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14 augustus 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, bijlage (kerncentrale Rivne), punt 42.

a) Verlenging als „project”

91. Artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat artikel 6 wordt toegepast ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I. Daarbij komt het begrip „activiteit” overeen met het in de MEB-richtlijn gebezigde begrip „project”.

92. In bijlage I bij het Verdrag van Aarhus worden onder punt 1, vijfde streepje, „kerncentrales” genoemd. Met betrekking tot het commerciële gebruik wordt geen drempel vastgelegd. Anders dan bij het Verdrag van Espoo hoeft niet te worden beoordeeld of een dergelijk project in een concreet geval belangrijke nadelige milieueffecten heeft.

93. Door de litigieuze wet is voor de elektriciteitsproductie in de beide kerncentrales voor nog eens tien jaar goedkeuring verleend. Zoals België en Electrabel benadrukken beschikken de centrales daarnaast over een exploitatievergunning voor onbepaalde tijd, die door de beperking van de termijn van de elektriciteitsproductie niet ter discussie is gesteld. Zoals echter in verband met het Verdrag van Espoo reeds werd uiteengezet⁴¹, is de elektriciteitsproductie de reden voor de exploitatie van kerncentrales. Derhalve moet het toestaan van de elektriciteitsproductie in een kerncentrale tevens worden aangemerkt als het toestaan van de activiteit „kerncentrales” in de zin van punt 1, vijfde streepje, van bijlage I bij het Verdrag van Aarhus.

94. Wat het feit betreft dat het gaat om de verlenging van een bestaande vergunning, moet worden opgemerkt dat artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus zich niet beperkt tot de eerste keer dat een activiteit wordt toegestaan. Derhalve is deze bepaling in beginsel ook van toepassing wanneer een activiteit opnieuw wordt toegestaan.

95. Het is juist dat het Verdrag van Aarhus speciale regelingen voor het heroverwegen (artikel 6, lid 10) en wijzigen (bijlage I, punt 22) van vergunningen bevat. Zoals hieronder zal worden uiteengezet hebben deze bepalingen echter geen voorrang boven een toepassing van artikel 6, lid 1, onder a), en bijlage I, punt 1, vijfde streepje, op de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie.

b) Heroverweging van toelatingen als „project”

96. Op het eerste gezicht zou artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus ten opzichte van artikel 6, lid 1, onder a), een *lex specialis* kunnen zijn. Volgens deze bepaling waarborgt elke partij dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in lid 1 bedoelde activiteit *heroverweegt* of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is. In deze leden worden de inspraak en de beoordeling van de milieueffecten nader geregeld.

97. De verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie ging inderdaad gepaard met een heroverweging en aanpassing van de exploitatievoorwaarden, namelijk met de overeengekomen verbeteringsmaatregelen. Derhalve zouden ook al om die reden inspraak van het publiek en een beoordeling van de milieueffecten nodig kunnen zijn.⁴²

⁴¹ Zie punt 80 supra.

⁴² Zie comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus, opmerkingen en aanbevelingen van 12 mei 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Slowakije (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, kerncentrale Mochovce, punten 55-57).

98. Een heroverweging of aanpassing van de vergunning voor kerncentrales is uiteindelijk echter geen speciaal geval van de afgifte van een vergunning voor een kerncentrale door middel van de verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie. Artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus is derhalve geen *lex specialis* ten opzichte van artikel 6, lid 1, onder a).

99. Deze mogelijke verplichting tot het bieden van inspraak met een beoordeling van de milieueffecten op grond van een heroverweging of aanpassing van de vergunning voor een kerncentrale ontkracht echter het bezwaar van Tsjechië dat een toepassing van het begrip „project” op de verlenging van vergunningen tegenstrijdig zou zijn omdat kerncentrales met een vergunning voor onbepaalde tijd daar niet onder zouden vallen.⁴³ De periodieke toetsing van de veiligheid zoals bepaald in artikel 14 van het Verdrag van Wenen inzake nucleaire veiligheid⁴⁴ en artikel 6, lid 2, van richtlijn 2009/71/Euratom⁴⁵, kan immers via artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus aanleiding geven tot het bieden van inspraak en een beoordeling van de milieueffecten. België verklaart overigens dat zijn autoriteiten bij dergelijke toetsingen een milieueffectbeoordeling uitvoeren. Met betrekking tot andere grotere installaties voorziet de richtlijn inzake industriële emissies⁴⁶ eveneens in toetsingsverplichtingen.

c) Wijziging of uitbreiding als „project”

100. Punt 22, eerste volzin, van bijlage I bij het Verdrag van Aarhus bepaalt dat op elke *wijziging of uitbreiding* van activiteiten, wanneer zulk een wijziging of uitbreiding op zichzelf voldoet aan de in deze bijlage omschreven criteria/drempels, artikel 6, lid 1, onder a), van dit verdrag van toepassing is. Ook dat zou een *lex specialis* ten opzichte van artikel 6, lid 1, onder a), juncto bijlage I, punt 1, vijfde streepje, kunnen zijn.

101. Het verlengen van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale zou een tijdelijke uitbreiding van deze activiteit zijn, waarbij de overeengekomen verbeteringsmaatregelen onder het begrip „wijziging” vallen. Aangezien voor kerncentrales voor commerciële elektriciteitsproductie geen drempels zijn vastgesteld, vereist ook deze regeling inspraak van het publiek.⁴⁷

102. Toch is bijlage I, punt 22, eerste volzin, bij het Verdrag van Aarhus geen *lex specialis* ten opzichte van bijlage I, punt 1, vijfde streepje, in het geval van een verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie. De verlenging van de exploitatie van een installatie verschilt immers alleen al vanwege het feit dat zonder de verlenging de activiteit zou worden gestaakt van een „gewone” wijziging of uitbreiding.

⁴³ Zie punt 81 supra.

⁴⁴ PB 1999, L 318, blz. 21, goedgekeurd bij besluit 1999/819/Euratom van de Commissie van 16 november 1999 betreffende de toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) tot het Verdrag inzake nucleaire veiligheid van 1994 (PB 1999, L 318, blz. 20).

⁴⁵ Richtlijn van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PB 2009, L 172, blz. 18).

⁴⁶ Zie artikel 21 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17).

⁴⁷ Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus, opmerkingen en aanbevelingen van 12 mei 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Slowakije (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, kerncentrale Mochovce, punt 58). Zie ook UNECE, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, punt 40, onder f), en Task Force on Public Participation in Decision-making, *Report on the fourth meeting* (18 juni 2013), ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, punten 56 en 57.

d) *Tussenconclusie*

103. Derhalve moet op de vijfde vraag, onder a), worden geantwoord dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door bepaalde kerncentrales moet worden aangemerkt als het toestaan van een activiteit in de zin van artikel 6, lid 1, onder a), en bijlage I, punt 1, vijfde streepje, van het Verdrag van Aarhus en voorts als wijziging en tijdelijke uitbreiding van de exploitatie van kerncentrales in de zin van artikel 6, lid 1, onder a), en bijlage I, punt 22, eerste volzin, juncto punt 1, vijfde streepje.

4. *Tegenstrijdigheid tussen de tot dusver gegeven uitlegging van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn en de beide verdragen*

104. Bijgevolg verlangen de verdragen van Espoo en Aarhus een grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling respectievelijk inspraak van het publiek met een beoordeling van de milieueffecten indien de periode van de industriële elektriciteitsproductie van bepaalde kerncentrales wordt verlengd. De *tot dusver gegeven uitlegging* van het begrip „project” in artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn sluit een dergelijke maatregel echter uit van het toepassingsgebied van de richtlijn.

a) *Uitlegging van het begrip „project” in de MEB-richtlijn conform het internationaal recht*

105. Aangezien de MEB-richtlijn grotendeels bedoeld is om uitvoering te geven aan de verdragen⁴⁸, is het echter wenselijk haar uit te leggen in overeenstemming met deze verdragen.⁴⁹ Tevens moeten de bevoegdheden van de Unie met inachtneming van het internationale recht worden uitgeoefend, zodat de uitlegging van het afgeleide recht van de Unie in beginsel moet stroken met haar internationaalrechtelijke verplichtingen.⁵⁰

106. Artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn laat mijns inziens ruimte voor een uitlegging die beantwoordt aan de vereisten van de beide verdragen, want de verlenging van de vergunning zou kunnen worden beschouwd als een *andere ingreep in natuurlijk milieu of landschap*.

107. Dat de tot dusver gegeven uitlegging van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn voor het Hof niet absoluut dwingend was, blijkt overigens ook uit het feit dat het Hof het althans in het eerste van de twee relevante arresten nodig achtte zijn conclusie, namelijk dat de richtlijn niet van toepassing is op het project in kwestie, aanvullend te baseren op het betreffende type project in bijlage I. Daarbij ging het namelijk om de *aanleg* van vliegvelden in de zin van punt 7, onder a).⁵¹ Het louter verlengen van een vergunning zonder dat bouwwerkzaamheden worden verricht kan in geen geval als aanleg van een vliegveld worden aangemerkt. Het projecttype „kerncentrales” is daarentegen niet beperkt tot de bouw.

48 Zie enerzijds de Verklaring van de Europese Gemeenschap overeenkomstig artikel 17, lid 5, van het Verdrag van Espoo (Finland) inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, betreffende de reikwijdte van haar bevoegdheden (Raadsdocument 8931/96, Annex B, ook beschikbaar op https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec) alsook overweging 15 van de MEB-richtlijn en anderzijds richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 156, blz. 17).

49 Zie arresten van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 42), en 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punt 50).

50 Arresten van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punt 9); 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 291); 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 123), en 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punt 44).

51 Arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punten 26-28).

108. Gelet op de interstatelijke verplichting tot een beoordeling van grensoverschrijdende milieueffecten die zowel uit het Verdrag van Espoo als uit de rechtspraak van het IGH⁵² voortvloeit, lijkt het derhalve noodzakelijk ten minste de verlenging van vergunningen die belangrijke nadelige grensoverschrijdende effecten in de zin van het Verdrag van Espoo kunnen hebben, te laten vallen onder het begrip „project” volgens de MEB-richtlijn, zoals Duitsland ter terechtzitting heeft voorgesteld.

109. Maar ook afgezien van grensoverschrijdende situaties, dus met betrekking tot zuiver binnenlandse gevallen, beantwoordt de ruimere uitlegging van het begrip „project” meer aan het door de MEB-richtlijn en het Verdrag van Aarhus beoogde doel, namelijk het waarborgen van de beoordeling van de milieueffecten van projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging. Daarbij kan de verlenging van de exploitatie van een installatie vanzelfsprekend aanzienlijke milieueffecten hebben, niet alleen vanwege de verdere exploitatie, maar ook doordat de milieuomstandigheden in de omgeving veranderd zijn. Bovendien kunnen op het tijdstip van het verlengingsbesluit nieuwe wetenschappelijke inzichten beschikbaar zijn.

110. Ten slotte wil ik erop wijzen dat de erkenning van de verlenging van een vergunning als project nog niet betekent dat een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd. Alleen de soorten projecten uit de bijlagen I en II waaraan een zeker risico is verbonden zijn onderworpen aan de milieueffectbeoordeling overeenkomstig de MEB-richtlijn en alleen in dat kader zou moeten worden nagegaan of bepaalde verlengingen voldoende zwaarwegend zijn om een beoordeling te rechtvaardigen.

111. Derhalve moet op de eerste vraag, de derde vraag, onder a), de vijfde vraag, onder a), en de eerste deelvraag van de zesde vraag, onder a), worden geantwoordd dat het begrip „project” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn in afwijking van de eerdere rechtspraak ook van toepassing is op de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale met tien jaar.

112. Gezien deze conclusie en de wijziging van de bestaande rechtspraak zou het te overwegen zijn de werking van een desbetreffend arrest te beperken teneinde risico's voor de rechtszekerheid van maatregelen te beperken die, vertrouwend op de bestaande rechtspraak van het Hof, zonder milieueffectbeoordeling zijn genomen.⁵³ Waarschijnlijk zullen echter slechts zeer weinig projecten het risico lopen te worden aangevochten wegens schending van de MEB-richtlijn, omdat het Unierecht beroepstermijnen niet uitsluit.⁵⁴ Bovendien hadden door de beide verdragen en de uitspraken van de respectievelijke comités van toezicht wel degelijk twijfels kunnen ontstaan ten aanzien van de rechtspraak van het Hof. Derhalve acht ik het niet nodig de gevolgen van de arresten te beperken.

b) Rechtstreekse werking van de verdragen van Espoo en Aarhus

113. Mocht het Hof echter vasthouden aan zijn rechtspraak met betrekking tot het begrip „project” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn, dan rijst de vraag of de verdragen van Espoo en Aarhus in ieder geval met betrekking tot de definitie van projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling is vereist, rechtstreekse werking hebben.

⁵² Zie punt 54 supra.

⁵³ Zie met betrekking tot de beperking van de werking van een arrest de arresten van 2 februari 1988, *Blaizot e.a.* (24/86, EU:C:1988:43, punten 28 en 30); 15 maart 2005, *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169, punten 66-69), en 9 november 2010, *Volker en Markus Schecke en Eifert* (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 93).

⁵⁴ Arrest van 17 november 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, punten 41 en 42).

114. Regelingen van een door de Unie en haar lidstaten met derde landen gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreekse werking te hebben, wanneer zij, gelet op hun bewoordingen en op het doel en de aard of de „aard en opzet” van de overeenkomst, duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichtingen behelzen voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling vereist is.⁵⁵

115. Handelingen zoals de MEB-richtlijn staan een rechtstreekse toepassing van deze overeenkomsten niet in de weg. Volgens artikel 216, lid 2, VWEU zijn de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten immers verbindend voor de instellingen van de Unie en bijgevolg van hogere rang dan de handelingen van de Unie.⁵⁶

116. In het onderhavige geval hoeft de doeltreffendheid van de MEB-richtlijn echter niet aan de twee verdragen te worden getoetst, maar gaat het er alleen om aan de hand van de verdragen een leemte in het begrip „project” te detecteren en deze te herstellen door rechtstreeks terug te grijpen op het begrip „project” volgens de verdragen.

117. In zoverre rijst ook niet de vraag of voor de uitvoering van een milieueffectbeoordeling verdere uitvoeringshandelingen nodig zijn, bijvoorbeeld de regeling van een procedureel kader. Dit kader is immers al vastgelegd door de MEB-richtlijn en de omzetting daarvan in de lidstaten. Het hoeft alleen te worden toegepast op de projecten die wel onder de twee verdragen vallen, maar niet onder de MEB-richtlijn.⁵⁷ Het Hof gaat op dezelfde wijze tewerk voor projecten die vallen onder artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus, die dus niet expliciet worden genoemd in de bijlage bij het verdrag, maar toch aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en daarom aan een beoordeling moeten worden onderworpen.⁵⁸

118. Het doel en de aard van de verdragen verzetten zich dus niet tegen een dergelijke rechtstreekse werking.

119. De milieurechtelijke materie van de verdragen is daarbij van fundamenteel belang. Zo benadrukken artikel 1 van het Verdrag van Aarhus en de zevende alinea van de preambule van dat verdrag dat eenieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Volgens de zevende alinea van de preambule heeft eenieder zelfs de plicht, zowel individueel als tezamen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties. Om die reden onderstrepen de achtste, de dertiende en de achttiende alinea van de preambule de noodzaak met betrekking tot de handhaving van het milieurecht effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen. Dit moet de mogelijkheid omvatten zich te beroepen op regels van het internationale milieurecht, waarvan, evenals van de rechten van inspraak volgens het Verdrag van Espoo, particulieren gebruik kunnen maken.

120. Dienovereenkomstig wordt ook in de toelichting bij het voorgestelde mondiale pact voor het milieu vastgesteld dat met name internationale verdragen op het gebied van milieu – anders dan loutere verklaringen – er over het algemeen op zijn gericht afdwingbare, rechtstreeks toepasselijke rechten in het leven te roepen.⁵⁹

55 Arresten van 30 september 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punt 14), en 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Arresten van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 35); 3 juni 2008, The International Association of Independent Tanker Owners e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 42); 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 50), en 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 33).

57 Zie met betrekking tot de rechtstreekse werking van richtlijnen de arresten van 18 oktober 2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, punten 41-44), en 6 september 2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, punt 62).

58 Arresten van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 57 en 59), en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punten 38 en 39).

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

121. Voor het geval dat het Hof met betrekking tot de verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie in kerncentrales vasthoudt aan zijn uitlegging van het begrip „project” in artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn, geef ik het Hof derhalve in overweging vast te stellen dat de MEB-richtlijn niettemin op een dergelijke verlenging van toepassing is, omdat het daarbij gaat om een activiteit in de zin van artikel 1, punt 5, en aanhangsel I van het Verdrag van Espoo en van artikel 6, lid 1, onder a), en bijlage I van het Verdrag van Aarhus.

5. Kwalificatie als project op grond van andere werken

122. Tot slot wordt in de eerste deelvraag van de zesde vraag, onder a), nog een mogelijkheid genoemd die in het onderhavige geval kan leiden tot de vaststelling dat er sprake is van een project. Van een project en een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van de MEB-richtlijn is namelijk ook sprake wanneer in verband met de verlenging van een vergunning een beslissing wordt genomen over een „aanpassingsplan” dat betrekking heeft op de wijziging of uitbreiding van een project door werken of ingrepen die de materiële toestand ervan veranderen, en dit plan aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.⁶⁰

123. In zoverre een dergelijk aanpassingsplan als voorwaarde geldt voor de verlenging van een vergunning, zou de langere exploitatie van het betrokken project in aanvulling op de rechtstreekse effecten van het aanpassingsplan in aanmerking moeten worden genomen, zowel bij de vraag of een beoordeling nodig is alsook bij de beoordeling zelf.

124. Ongeacht of het Hof de voorstellen volgt om artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn conform het internationaal recht uit te leggen of om het begrip „project” in de zin van de verdragen van Espoo en Aarhus rechtstreeks toe te passen, vormt de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale derhalve de goedkeuring van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), wanneer die verlenging gepaard gaat met een vergunning voor werken of ingrepen die strekken tot wijziging of uitbreiding van de installatie.

125. In de praktijk betekent dit dat het Grondwettelijk Hof dient te toetsen hoe nauw de beoogde maatregelen ter verbetering van de litigieuze kerncentrales verbonden zijn met de wettelijke verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie. Indien de bouwwerkzaamheden een voorwaarde zijn voor de verlenging, dan is er sprake van een en hetzelfde project.⁶¹ Worden de werkzaamheden slechts naar aanleiding van de verlenging uitgevoerd, dan maken ze geen deel uit van hetzelfde project.

D. Overige vragen betreffende de toepassing van de MEB-richtlijn

126. De tweede deelvraag van de zesde vraag, onder a), moet duidelijk maken om welk type project van bijlage I of II bij de MEB-richtlijn het gaat bij de verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie, eventueel in combinatie met de verbeteringsmaatregelen. Zonder een dergelijke classificatie bestaat er namelijk geen beoordelingsverplichting. Vraag 6, onder b), betreft het tijdstip van de beoordeling.

⁶⁰ Arrest van 19 april 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225, punt 33).

⁶¹ Zie arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punten 44-48).

1. Classificatie volgens de bijlagen bij de MEB-richtlijn

127. Indien het Hof de hier voorgestelde opvatting volgt dat de verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie een project is, zou dit project moeten worden ingedeeld bij punt 2, onder b), van bijlage I bij de MEB-richtlijn, waarin kerncentrales worden genoemd. Hetzelfde zou gelden in het geval van een rechtstreekse toepassing van de projectdefinitie volgens de verdragen van Aarhus en Espoo.

128. Wanneer echter alleen op grond van een verband met de verbeteringsmaatregelen zou moeten worden aangenomen dat er sprake is van een project in de zin van de MEB-richtlijn, zou het kunnen gaan om een wijziging van een bestaande kerncentrale. Het Grondwettelijk Hof gaat er kennelijk van uit dat in dit geval punt 13, onder a), van bijlage II bij de MEB-richtlijn relevant is. Daarin wordt de wijziging of uitbreiding van projecten genoemd die worden opgesomd in beide bijlagen waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die belangrijke nadelige effecten op het milieu kunnen hebben. De milieueffecten van zulke projecten moeten, indien nodig, overeenkomstig artikel 4, lid 2, worden beoordeeld en wel alleen dan, wanneer zij belangrijke nadelige effecten op het milieu kunnen hebben.

129. Bijlage II, punt 13, onder a), geldt echter uitdrukkelijk niet voor wijzigingen of uitbreidingen die onder bijlage I vallen. In punt 24 van bijlage I bij de MEB-richtlijn wordt – in navolging van het Verdrag van Aarhus⁶² – de wijziging of uitbreiding van in deze bijlage opgenomen projecten genoemd, wanneer die wijziging of uitbreiding voldoet aan de in deze bijlage genoemde drempelwaarden, voor zover deze bestaan. Een dergelijke wijziging moet, ongeacht of wordt vastgesteld dat zij belangrijke nadelige effecten op het milieu kan hebben, volgens artikel 4, lid 1, worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

130. De verwijzing naar drempelwaarden betekent niet dat punt 24 van bijlage I van de MEB-richtlijn alleen van toepassing is op typen projecten waarvoor drempelwaarden zijn vastgesteld. Veeleer werd bij de bepaling een voorwaarde en een uitzondering van die voorwaarde opgenomen. De voorwaarde is het bereiken van drempelwaarden. Die voorwaarde is echter alleen van toepassing voor zover er drempelwaarden bestaan.

131. Aangezien voor commerciële kerncentrales *geen* drempelwaarden zijn vastgesteld, is er dus in beginsel voor iedere wijziging of uitbreiding van een dergelijke installatie een milieueffectbeoordeling nodig. Wanneer de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door de twee kerncentrales moet worden aangemerkt als project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn omdat zij gekoppeld is aan de verbeteringswerkzaamheden, zou die verlenging bijgevolg overeenkomstig artikel 4, lid 1, en bijlage I, punt 2, onder b), en punt 24, noodzakelijkerwijs aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen.

132. De vraag zou kunnen rijzen of de verplichting tot het beoordelen van wijzigingen of uitbreidingen van installaties waarvoor geen drempelwaarden bestaan, in het licht van het doel van de MEB-richtlijn moet worden ingeperkt. De richtlijn moet er immers voor zorgen dat de milieueffecten worden beoordeeld van projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1). Ook in het geval van kerncentrales zullen er wijzigingen zijn waarbij dergelijke gevolgen met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Ten aanzien van dergelijke maatregelen zou het nut van een milieueffectbeoordeling kunnen worden betwijfeld. Aan de andere kant kan bijlage I, punt 24, niet zo worden uitgelegd als bijlage II, punt 13, onder a), volgens welke de mogelijkheid van aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu moet worden vastgesteld, aangezien de eerstgenoemde bepaling anders haar nuttig effect zou verliezen.

⁶² Zie punt 6.2.6 van de toelichting bij voorstel COM/2000/0839 def. van de Commissie, dat leidde tot richtlijn 2003/35 (aangehaald in voetnoot 48).

133. Uiteindelijk is in het onderhavige geval echter duidelijk dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie met tien jaar in combinatie met de verbeteringsmaatregelen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.⁶³ Derhalve behoeft over de vraag of punt 24 van bijlage I bij de MEB-richtlijn restrictief moet worden uitgelegd, geen uitspraak te worden gedaan.

134. Bijgevolg moet met betrekking tot de tweede deelvraag van de zesde vraag, onder a), worden vastgesteld dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door commerciële kerncentrales met tien jaar, die gepaard gaat met bouwkundige verbeteringsmaatregelen, als wijziging van een kerncentrale overeenkomstig artikel 4, lid 1, en bijlage I, punt 24, juncto punt 2, onder b), van de MEB-richtlijn moet worden onderworpen aan een beoordeling van de milieueffecten daarvan, indien de verlenging niet al als zodanig moet worden aangemerkt als het toestaan van een project in de zin van bijlage I, punt 2, onder b).

2. Tijdstip van de beoordeling

135. Het tijdstip van de milieueffectbeoordeling zou van cruciaal belang kunnen zijn voor de procedure voor het Grondwettelijk Hof. Indien deze beoordeling pas bij de vergunningverlening voor de verbeteringsmaatregelen hoeft plaats te vinden, valt niet uit te sluiten dat de daarmee samenhangende vragen moeten worden beantwoord in de gelijktijdig aanhangige procedure voor de Belgische Raad van State⁶⁴, die betrekking heeft op deze vergunningen. Indien de milieueffecten echter al moesten worden beoordeeld vóór de vaststelling van de wet bij welke de verlenging werd geregeld, dan zou dat een vraag zijn voor het Grondwettelijk Hof, dat zich met de wet bezighoudt.

136. Wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningsprocedure in verschillende fasen verloopt, moet de milieueffectbeoordeling van een project in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen.⁶⁵ Wordt dus eerst een basisbesluit genomen en vervolgens een uitvoeringsbesluit, dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, dan moet het milieueffect dat het project kan hebben, in beginsel worden vastgesteld en beoordeeld in de procedure betreffende het basisbesluit.⁶⁶

137. Met betrekking tot de oorspronkelijke MEB-richtlijn⁶⁷ heeft het Hof vastgesteld dat de beoordeling in de loop van de procedure betreffende het uitvoeringsbesluit moet plaatsvinden, indien dit effect pas in deze procedure kan worden vastgesteld.⁶⁸ Deze rechtspraak zou in die zin kunnen worden begrepen dat in het onderhavige geval de milieueffectbeoordeling pas hoeft plaats te vinden bij de overeenkomst inzake de verbeteringsmaatregelen of zelfs bij nog latere bouwvergunningen, omdat het pas bij deze besluiten mogelijk is de milieueffecten nauwkeurig en definitief vast te stellen.

138. Na deze rechtspraak werd echter met de wijzigingen van de MEB-richtlijn door richtlijn 2003/35 ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus in artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn vastgelegd dat de inspraak moet plaatsvinden wanneer alle opties nog open zijn en voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen. Wanneer de wetgever echter reeds het besluit heeft genomen over de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie, zijn op het tijdstip van de vergunning voor afzonderlijke verbeteringsmaatregelen niet meer alle opties open.

63 Zie punt 86 supra.

64 Paragraaf B.9.2 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

65 Arresten van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 53); 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 26), en 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punt 33).

66 Arresten van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 52), en 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 26).

67 Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40).

68 Arresten van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 52), en 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 26).

139. Derhalve moet reeds het voortraject voor het besluit over de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door bepaalde kerncentrales zo worden ingericht, dat voldoende rekening kan worden gehouden met de milieueffecten ervan.

140. Anders zou de inaanmerkingneming van milieueffecten bij het belangrijkere basisbesluit kunnen worden omzeild. Overigens illustreert de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling dat een milieueffectbeoordeling kan plaatsvinden voordat alle details van latere projecten bekend zijn.

141. Ook de noodzaak om voor de kerncentrale Doel 1 bestuurshandelingen vast te stellen tot uitvoering van de wet van 28 juni 2015, welke noodzaak met betrekking tot de kerncentrale Doel 2 niet bestaat, leidt derhalve niet tot verschillen in de beantwoording van de vragen over de MEB-richtlijn en de beide verdragen.

142. De zesde vraag, onder b), moet derhalve aldus worden beantwoord dat bij een besluit over de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door bepaalde kerncentrales, die gepaard gaat met bouwkundige verbeteringsmaatregelen, de inspraak van het publiek overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn in een zo vroeg mogelijk stadium moet plaatsvinden, wanneer alle opties nog open zijn, dus voordat het besluit over de verlenging wordt genomen.

E. Afwijking van de beoordelingsplicht om redenen van de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en de rechtszekerheid

143. De derde vraag, onder c), de vijfde vraag, onder c), de zesde vraag, onder d), en de negende vraag van het Grondwettelijk Hof betreffen de mogelijkheid om af te wijken van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren om redenen van de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening of de rechtszekerheid.

1. Afwijking op grond van de vrijstelling in uitzonderlijke gevallen in de MEB-richtlijn

144. Met de zesde vraag, onder d), wenst het Grondwettelijk Hof te vernemen of artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn de mogelijkheid biedt de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale vrij te stellen van de verplichting tot beoordeling van de milieueffecten om dwingende redenen van algemeen belang die verband houden met de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in het land.

145. Artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn houdt in dat de lidstaten, onverminderd de bepalingen van artikel 7, in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling kunnen verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

146. Zoals ook het Grondwettelijk Hof al opmerkt, mag op grond van deze bepaling weliswaar worden afgezien van de nationale milieueffectbeoordeling, maar niet van de grensoverschrijdende beoordeling die in artikel 7 wordt geregeld. In de oorspronkelijke versie van de MEB-richtlijn⁶⁹ was dit voorbehoud ten aanzien van de grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling nog niet opgenomen. Het werd door de Raad toegevoegd bij richtlijn 97/11/EG⁷⁰ om ervoor te zorgen dat de vrijstelling niets afdoet aan de aangescherpte eisen inzake grensoverschrijdend overleg in artikel 7⁷¹, die volgens de twaalfde en de dertiende overweging van richtlijn 97/11 zijn gebaseerd op het Verdrag van Espoo.

69 Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985 L 175, blz. 40).

70 Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1997, L 73, blz. 5).

71 Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 40/96 [PB 1996, C 248, blz. 75 (88)].

147. Daarnaast bevat artikel 2, lid 4, onder a) tot en met c), nog meer voorschriften die een lidstaat in acht moet nemen wanneer hij zich op deze vrijstelling wil beroepen.

148. Concreet moet de lidstaat allereerst nagaan of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is [onder a)] en daarnaast de gegevens die zijn verzameld door andere vormen van beoordeling zoals bedoeld onder a), alsmede de gegevens over en de redenen van de vrijstelling ter beschikking stellen van het betrokken publiek [onder b)]. Bovendien moet de lidstaat de Commissie op de hoogte stellen [onder c)].

149. Aan deze voorwaarden moet in de eerste plaats formeel worden voldaan, dat wil zeggen dat de bevoegde instanties het onder a) bedoelde onderzoek en daarna de genoemde „andere vorm van beoordeling” moeten uitvoeren alsook de gegevens ter beschikking moeten stellen van het betrokken publiek en de Commissie op de hoogte moeten stellen.

150. Het gaat echter niet om loutere formaliteiten. Naar hun aard beogen deze eisen integendeel de doelstellingen van de MEB-richtlijn in het kader van de andere vorm van beoordeling zo veel mogelijk te realiseren.

151. Zoals met name blijkt uit overweging 23 van de Engelse en de Franse taalversie van de MEB-richtlijn, maar ook uit de formulering van artikel 2, lid 4, onder a), bijvoorbeeld in de Engelse of de Duitse taalversie, is het alleen toegestaan om, in plaats van de milieueffectbeoordeling, een andere vorm van beoordeling uit te voeren indien dit passend is. Ik vat deze voorwaarde in die zin op dat er zwaarwegende redenen moeten zijn die een beoordeling overeenkomstig de MEB-richtlijn in de weg staan. In dat verband komt naast de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening ook het voorkomen van rechtsonzekerheid in aanmerking, dat in de negende vraag aan de orde wordt gesteld. Indien echter – zoals mogelijkwijs in de situatie die ten grondslag ligt aan het hoofdgeding – vanwege grensoverschrijdende milieueffecten een grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling krachtens artikel 7 nodig is, waarvan niet mag worden afgezien, lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat er redenen kunnen zijn die in dergelijke gevallen een nationale milieueffectbeoordeling in de weg staan.

152. Overigens dient te worden opgemerkt dat het verzuim om tijdig een milieueffectbeoordeling uit te voeren in de regel waarschijnlijk niet zal volstaan als rechtvaardiging voor het niet-toepassen van de MEB-richtlijn. Hoewel er volgens België kortdurende problemen waren in andere kerncentrales, was de elektriciteitsbehoefte in beginsel op lange termijn te voorzien, zodat tijdig de noodzakelijke maatregelen hadden kunnen worden genomen. Daarnaast lijkt het niet a priori uitgesloten te zijn dat België door leveringen uit andere lidstaten ten minste tijdelijk in zijn elektriciteitsbehoefte had kunnen voorzien.

153. Samenvattend moet worden vastgesteld dat artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn de mogelijkheid biedt de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale vrij te stellen van de verplichting tot beoordeling van de milieueffecten om dwingende redenen van algemeen belang die verband houden met de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in het land en/of het voorkomen van rechtsonzekerheid, indien een andere vorm van beoordeling geschikt is en het betrokken publiek en de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 4, onder b) en c), worden geïnformeerd. Artikel 2, lid 4, staat echter niet toe dat van een grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in artikel 7 wordt afgezien.

2. Afwijking van het Verdrag van Espoo

154. Aangezien niet kan worden afgezien van de grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling in de zin van de MEB-richtlijn, is de derde vraag, onder c), of het Verdrag van Espoo een afwijking toestaat, niet meer relevant.

3. Afwijking van het Verdrag van Aarhus

155. Daarentegen lijkt het op het eerste gezicht mogelijk dat artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn afwijkingen van de milieueffectbeoordeling toestaat die verder gaan dan de mogelijke afwijkingen van het bieden van inspraak in de zin van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Een dergelijke tegenstrijdigheid zou eveneens een verklaring kunnen zijn voor een leemte bij de uitvoering van dit verdrag in het Unierecht.

156. Het Verdrag van Aarhus voorziet niet in een vrijstelling vanwege de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening of de rechtszekerheid, maar kent alleen een uitzondering voor defensiedoeleinden in artikel 6, lid 1, onder c), die hier echter niet van toepassing is. Evenmin relevant zijn de artikelen 54 tot en met 64 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, die regels bevatten met betrekking tot de beëindiging van verdragen en opschorting van de werking van verdragen.

157. Daarnaast wordt echter de noodsituatie („*state of necessity*”) erkend als gewoonterechtelijke rechtvaardiging voor de niet-nakoming van internationaalrechtelijke verplichtingen,⁷² maar daaraan worden zeer strenge voorwaarden gesteld. De Commissie voor internationaal recht heeft die voorwaarden in die zin vastgelegd dat niet-nakoming de enige mogelijkheid moet zijn voor een staat om een wezenlijk belang tegen een ernstig en onmiddellijk gevaar te beschermen.⁷³ Deze voorwaarden worden ook toegepast door het IGH.⁷⁴

158. Het lijkt niet uitgesloten dat risico's voor de elektriciteitsvoorziening of de rechtszekerheid kunnen worden erkend als een ernstig en onmiddellijk gevaar voor een wezenlijk belang van België. Niettemin zou daarnaast moeten worden aangetoond dat de niet-nakoming van de uit het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verplichtingen de enige mogelijkheid was om een dergelijk gevaar het hoofd te bieden.

159. In dit verband zou ook moeten worden nagegaan of een tijdige inspraak van het publiek met een beoordeling van de milieueffecten onmogelijk zou zijn geweest.

160. Derhalve vormen de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in het land en het voorkomen van rechtsonzekerheid geen dwingende reden van algemeen belang die het mogelijk zou maken van het Verdrag van Aarhus af te wijken en/of de toepassing ervan op te schorten wanneer het mogelijk was tijdig de noodzakelijke maatregelen tot naleving van het verdrag te treffen.

4. Consequenties voor de uitlegging van de mogelijkheid af te wijken van de MEB-richtlijn

161. Derhalve lijkt het op het eerste gezicht niet uitgesloten dat de MEB-richtlijn een afwijking toestaat waarin het Verdrag van Aarhus mogelijksterwijs niet voorziet.

162. Om deze tegenstrijdigheid te vermijden moeten de voorwaarden voor de internationaalrechtelijke noodsituatie worden geïntegreerd in de uitlegging van artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn. Daarvoor biedt zich de regeling in artikel 2, lid 4, onder a), van de MEB-richtlijn aan, volgens welke wordt nagegaan of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is. Van die geschiktheid mag derhalve alleen worden uitgegaan wanneer ook is voldaan aan de voorwaarden voor de internationaalrechtelijke noodsituatie.

72 Arrest van het IGH van 25 september 1997, Gabcikovo-Nagymaros Project (Hongarije/Slowakije), I.C.J. Reports 1997, blz. 7, punt 51.

73 Artikel 25, lid 1, onder a), van het Ontwerp Artikelen inzake staatsaansprakelijkheid voor internationale onrechtmatige daden (Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – zesenvijftigste vergadering, hoofdstuk VII, blz. 530 (<http://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/56bd-6.pdf>)).

74 Arrest van het IGH van 25 september 1997 Gabcikovo-Nagymaros Project (Hongarije/Slowakije), I.C.J. Reports 1997, blz. 7, punt 52.

163. Op de derde vraag, onder c), de vijfde vraag, onder c), de zesde vraag, onder d), en de negende vraag moet derhalve worden geantwoord dat artikel 2, lid 4, van de MEB-richtlijn de mogelijkheid biedt de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale vrij te stellen van de verplichting tot beoordeling van de milieueffecten, wanneer een andere vorm van beoordeling nodig is om een ernstig en onmiddellijk gevaar voor een wezenlijk belang van de betrokken lidstaat, bijvoorbeeld de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening of de rechtszekerheid, af te wenden en het betrokken publiek en de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 4, onder b) en c), worden geïnformeerd. Artikel 2, lid 4, staat echter niet toe dat wordt afgezien van een grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in artikel 7.

F. Achtste vraag – artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn

1. Achtste vraag, onder a) – begrip „project” volgens de habitatrichtlijn

164. Met de achtste vraag, onder a), wenst het Grondwettelijk Hof te vernemen of artikel 6 van de habitatrichtlijn van toepassing is op de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale.

165. Volgens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Mocht een dergelijke beoordeling nodig zijn, dan zou zij een inspraakprocedure als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus omvatten.⁷⁵

166. Derhalve dient met name te worden verduidelijkt of de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door kerncentrales een plan of project is in de zin van deze bepaling.

167. De habitatrichtlijn bevat geen definitie van het begrip „project”. Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat de definitie van het begrip in artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn relevant is voor de verduidelijking van het begrip „plan” of „project” in de zin van de habitatrichtlijn, die net als de MEB-richtlijn tot doel heeft, te voorkomen dat voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, toestemming wordt verleend zonder een voorafgaande beoordeling van de milieueffecten ervan.⁷⁶

168. Een volledige gelijkstelling van het begrip „project” in de beide richtlijnen is echter alleen onmogelijk vanwege het feit dat de beoordeling volgens de habitatrichtlijn onlosmakelijk verbonden is met de vergunningsvoorwaarden voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor beschermingszones. De bevoegde instanties mogen immers alleen toestemming geven voor een plan of project wanneer de milieueffectbeoordeling volledige, precieze en definitieve constatering bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de werkzaamheden kunnen wegnemen die schadelijk kunnen zijn voor het betrokken beschermde gebied.⁷⁷ De MEB-richtlijn bevat daarentegen geen materiële regels voor de verlening van een vergunning voor een project.⁷⁸

75 Arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 46 en 49).

76 Arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 26); 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punt 38). In iets andere bewoordingen arrest van 17 juli 2014, Commissie/Griekenland (C-600/12, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2086, punt 75).

77 Arresten van 11 april 2013, Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 44); 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 50), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 114).

78 Arresten van 13 december 2007, Commissie/Ierland (C-418/04, EU:C:2007:780, punt 231), en 14 maart 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punt 46).

169. Naar mijn opvatting moet de vaststelling van het Hof betreffende de betekenis van het begrip „project” in de MEB-richtlijn in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn derhalve aldus worden uitgelegd dat in elk geval projecten in de zin van deze definitie ook projecten zijn zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn. Ik ga er echter van uit dat het begrip „project” volgens de habitatrichtlijn daarmee niet definitief is afgebakend.⁷⁹

170. Indien het Hof het dus eens is met mijn standpunt en reeds de verlenging als zodanig als een project in de zin van de MEB-richtlijn moet worden aangemerkt of indien het Grondwettelijk Hof tot de conclusie komt dat de verlenging tezamen met de verbeteringsmaatregelen een project vormt, is er bijgevolg ook sprake van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Doch ook wanneer er geen sprake is van een project als bedoeld in de MEB-richtlijn, sluit dat de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet uit.

171. Zo heeft het Hof er al op gewezen dat het niet is toegestaan, bepaalde categorieën projecten aan de beoordelingsverplichting te onttrekken op basis van criteria die niet kunnen waarborgen dat deze projecten geen significante gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden.⁸⁰ Bij het daarop aansluitende onderzoek van de verschillende in het nationale recht vastgestelde uitzonderingen heeft het Hof niet per geval getoetst of deze betrekking hebben op projecten in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn. Veeleer volstond de kans dat er significante gevolgen voor de beschermingszones optraden, om het uitzonderen van de betrokken activiteiten van de hand te wijzen.⁸¹

172. Het begrip „project” in de zin van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn wordt dus niet definitief afgebakend door de definitie van dit begrip in artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn. Doorslaggevend is veeleer of de betreffende activiteit significante gevolgen kan hebben voor een beschermingszone.

173. Derhalve pleit met name het resterende risico dat beschermingszones worden aangetast door een ernstig ongeluk in een van de kerncentrales voor het vermoeden dat er sprake is van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Bovendien zou het koelingsmechanisme in het bijzonder schadelijk kunnen zijn voor vissen en rondbekken,⁸² met het oog waarop zowel België als Nederland de Schelde onder bescherming hebben geplaatst. Op grond van de beschikbare informatie valt niet uit te sluiten dat daarnaast nog meer aantastingen mogelijk zijn.

174. Bijgevolg moet op de achtste vraag, onder a), worden geantwoord dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale ook als project in de zin van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn moet worden aangemerkt wanneer die verlenging niet als zodanig een project in de zin van de MEB-richtlijn zou vormen en evenmin omdat zij gepaard gaat met werkzaamheden ter verbetering van de installatie.

2. Achtste vraag, onder b) – wetgevingshandeling

175. De achtste vraag, onder b), heeft betrekking op het feit dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale wordt bewerkstelligd door een wetgevingshandeling.

79 Zie arrest van 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:882, punten 65 en 66), alsook mijn conclusie in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punt 31) en mijn conclusie in de gevoegde zaken Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:622, punten 114-118).

80 Arrest van 10 januari 2006, Commissie/Duitsland (C-98/03, EU:C:2006:3, punt 41). Zie ook arrest van 26 mei 2011, Commissie/België (C-538/09, EU:C:2011:349, punt 41).

81 Arrest van 10 januari 2006, Commissie/Duitsland (C-98/03, EU:C:2006:3, punten 42-44). Zie thans ook arrest van 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:882, punt 67).

82 Zie arrest van 26 april 2017, Commissie/Duitsland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punt 30).

176. Dat stelt echter de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet ter discussie. Deze bepaling moet in die zin worden uitgelegd dat zij een nationale instantie – ook als het om een wetgevend lichaam gaat – niet toestaat toestemming te geven voor plannen of projecten zonder zich ervan te hebben vergewist dat deze het betrokken gebied als zodanig niet zullen aantasten.⁸³

3. Achtste vraag, onder c) – Doel 1 en Doel 2

177. Uit het antwoord op de achtste vraag, onder b), volgt ten aanzien van de achtste vraag, onder c), dat de onder a) en b) bedoelde vragen met betrekking tot de beide kerncentrales Doel 1 en Doel 2 niet verschillend dienen te worden beantwoord.

4. Achtste vraag, onder d) – Uitzondering in verband met de voorzieningszekerheid

178. Tot slot wenst het Grondwettelijk Hof met de achtste vraag, onder d), te vernemen of artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn de mogelijkheid biedt de stopzetting van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale op te schorten om redenen die verband houden met de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening.

179. Volgens artikel 6, lid 4, eerste volzin, van de habitatrichtlijn neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd.

a) Voorwaarden voor toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn

180. De vraag berust dus op de premisse dat een beoordeling van de gevolgen voor het gebied tot negatieve conclusies heeft geleid. Indien een beoordeling tot positieve conclusies had geleid, zou voor het project immers reeds toestemming kunnen worden gegeven op grond van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn.

181. Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn moet bovendien strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium, en kan slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project overeenkomstig artikel 6, lid 3, zijn onderzocht.⁸⁴ Voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van die richtlijn is immers noodzakelijk dat de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen die voor het betrokken gebied zijn vastgelegd, bekend zijn, aangezien anders de voorwaarden voor de toepassing van deze uitzonderingsregel niet kunnen worden getoetst. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers een afweging tegen de aantasting van dat gebied door het onderzochte plan of project. Voorts moeten, om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, de aantastingen van het betrokken gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd.⁸⁵

⁸³ Arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punten 69 en 70). Ook het arrest van 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 100 e.v.), betrof de goedkeuring bij wet van een project.

⁸⁴ Arresten van 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 189).

⁸⁵ Arresten van 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 191 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

182. Dientengevolge dient het Grondwettelijk Hof in de eerste plaats te toetsen of de verschillende studies en hoorzittingen die hebben plaatsgevonden in het kader van de vaststelling de wet tot verlenging van de periode van industriële elektriciteitsproductie door de twee kerncentrales, voldoen aan de vereisten voor een milieueffectbeoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

183. Zijn de noodzakelijke beoordelingen uitgevoerd, dan is het mogelijk te onderzoeken of de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in verhouding tot de aantastingen van de beschermingszones een dwingende reden van groot openbaar belang vormt.

b) Continuïteit van de elektriciteitsvoorziening

184. Het openbaar belang van continuïteit van de elektriciteitsvoorziening is volgens artikel 194, lid 1, onder b), VWEU een van de doelstellingen van het beleid van de Unie op het gebied van energie. Ook zijn de lidstaten krachtens artikel 194, lid 2, VWEU in beginsel bevoegd zelf tussen verschillende energiebronnen te kiezen en de algemene structuur van hun energievoorziening zelf te bepalen.

185. Dienovereenkomstig heeft het Hof met betrekking tot de werkingssfeer van het vrije verkeer van kapitaal met name erkend dat wat ondernemingen betreft die in de aardolie-, telecommunicatie- of elektriciteitssector actief zijn, het nagestreefde doel, namelijk het veiligstellen van de bevoorrading met dergelijke producten of van de verstrekking van die diensten in geval van crisis op het grondgebied van de betrokken lidstaat, een reden van openbare veiligheid kan vormen en bijgevolg een beperking van het vrije kapitaalverkeer kan rechtvaardigen.⁸⁶

186. De openbare veiligheid kan echter alleen worden aangevoerd ter waarborging van een minimale bevoorrading.⁸⁷ Omdat het een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van kapitaal betreft, moeten de eisen van openbare veiligheid strikt worden opgevat, zodat de inhoud ervan niet zonder controle van de instellingen van de Unie eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald. Zo kan de openbare veiligheid slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.⁸⁸

187. Deze overwegingen dienen in beginsel ook te gelden voor artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn. Niettemin moet worden gepreciseerd dat deze bepaling – anders dan de uitzonderingen op het vrije verkeer van kapitaal volgens artikel 65, lid 1, VWEU – uitdrukkelijk ook redenen van sociale of economische aard omvat.

188. Daaruit volgt dat niet alleen een minimale bevoorrading als dwingende reden van groot openbaar belang in aanmerking komt, maar in het algemeen een bevoorrading die volstaat om aan de vraag te voldoen. De openbare veiligheid kan echter alleen worden aangevoerd ten behoeve van het belang een minimale bevoorrading te waarborgen.

189. Dit onderscheid tussen het algemene belang van continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en het bijzondere belang van een minimale bevoorrading is met name relevant omdat volgens artikel 6, lid 4, tweede alinea, van de habitatrichtlijn alleen argumenten kunnen worden aangevoerd die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritair soort is. Andere dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen alleen na advies van de Commissie worden aangevoerd.

⁸⁶ Arresten van 13 mei 2003, Commissie/Spanje (C-463/00, EU:C:2003:272, punt 71), en 26 maart 2009, Commissie/Italië (C-326/07, EU:C:2009:193, punt 69).

⁸⁷ Arresten van 10 juli 1984, Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256, punten 35 en 47), en 4 juni 2002, Commissie/Frankrijk (C-483/99, EU:C:2002:327, punt 47) en Commissie/België (C-503/99, EU:C:2002:328, punt 46).

⁸⁸ Arresten van 14 maart 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, punt 17), en 4 juni 2002, Commissie/Frankrijk (C-483/99, EU:C:2002:327, punt 48) en Commissie/België (C-503/99, EU:C:2002:328, punt 47).

190. Met betrekking tot deze bepaling heeft het Hof reeds geoordeeld dat de continuïteit van de energievoorziening, in de betreffende zaak de bevoorrading met steenkool, niet onder artikel 6, lid 4, tweede alinea, van de habitatrichtlijn valt.⁸⁹ Ik vat dit aldus op dat het Hof daarmee alleen het algemene belang van de voorzieningszekerheid adresseerde, dat niet het niveau bereikt van het belang van het garanderen van de openbare veiligheid.

191. Zoals reeds is gezegd komen in diverse door het Grondwettelijk Hof genoemde beschermingszones prioritaire habitattypes voor⁹⁰ en het lijkt niet a priori uitgesloten dat deze ook door de kerncentrales kunnen worden aangetast. Alleen al om die reden moet het Grondwettelijk Hof onderzoeken of de exploitatie van de twee litigieuze kerncentrales alleen het algemene belang van voorzieningszekerheid dient dan wel zelfs noodzakelijk is om een minimale bevoorrading te waarborgen. In het eerste geval stelt artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn een advies van de Commissie als voorwaarde.

192. Dit onderzoek is bovendien noodzakelijk omdat de voorwaarden voor het ontbreken van een alternatieve oplossing kunnen verschillen, afhankelijk van de vraag of het hogere belang van het waarborgen van een minimale bevoorrading van toepassing is of het minder zwaarwegende algemene belang van voorzieningszekerheid.

193. Het lijkt namelijk redelijk dat een lidstaat de minimale bevoorrading op het eigen grondgebied wil veiligstellen.⁹¹ Daarentegen is het niet onredelijk om van de lidstaten te verwachten dat zij over het algemene belang van de voorzieningszekerheid waken door gebruik te maken van de mogelijkheid om elektrische energie in te voeren.⁹²

c) Tussenconclusie

194. Op de achtste vraag, onder d), moet derhalve worden geantwoord dat het algemene belang inzake de waarborging van een minimale bevoorrading met elektriciteit een reden van openbare veiligheid vormt in de zin van artikel 6, lid 4, tweede alinea, van de habitatrichtlijn, terwijl het ruimere algemene belang inzake de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening moet worden aangemerkt als reden van economische aard in de zin van artikel 6, lid 4, eerste alinea.

G. Handhaving van de gevolgen van de wet tot verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door de kerncentrales Doel 1 en Doel 2

195. De bovenstaande overwegingen bieden aanknopingspunten voor de opvatting dat met de vaststelling van de wet tot verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 de in casu onderzochte regelingen zijn geschonden en dat de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening noch de rechtszekerheid dat rechtvaardigt. Niettemin acht ik het niet uitgesloten dat het in dit geval mogelijk is de gevolgen van de wet te handhaven. De basis daarvoor biedt de rechtspraak die het Hof heeft ontwikkeld met betrekking tot de handhaving van maatregelen die in strijd met de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling werden vastgesteld.

⁸⁹ Arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje (Alto Sil/Spaanse bruine beer) (C-404/09, EU:C:2011:768, punten 193 en 195). Zie ook het advies van de Commissie van 24 april 2004 krachtens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn inzake de mijn Prosper Haniel (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_de.pdf).

⁹⁰ Zie punt 25 supra.

⁹¹ Zie de in voetnoten 86 en 87 aangehaalde arresten.

⁹² Zie in die zin met name arresten van 20 december 2017, Eni e.a. (C-226/16, EU:C:2017:1005, punt 45), en 20 maart 2018, Commissie/Oostenrijk (C-187/16, EU:C:2018:194, punt 87).

1. Rechtspraak over de werkingssfeer van de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling

196. Met betrekking tot de werkingssfeer van de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling achtte het Hof het mogelijk dwingende redenen van openbaar belang in aanmerking te nemen in verband met de gevolgen van procedurele schendingen van regelingen betreffende de milieueffectbeoordeling van maatregelen. Uitgangspunt daarvoor is dat de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling, evenals de verdragen van Espoo en Aarhus alsook de MEB-richtlijn en de habitatrichtlijn, geen regelingen met betrekking tot die gevolgen bevat.⁹³

197. Derhalve zijn de procedurele voorschriften voor beroepen wegens schending van de verplichting een milieueffectbeoordeling uit te voeren voordat een besluit over een bepaalde activiteit wordt genomen, onderworpen aan de procedurele autonomie van de lidstaten, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen.⁹⁴

198. De vereisten van het doeltreffendheidsbeginsel vloeien in dit geval voort uit de verplichting van de lidstaten op grond van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking de onwettige gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken.⁹⁵ Derhalve moeten de in dat verband aangezochte rechterlijke instanties op basis van hun nationale recht maatregelen vaststellen strekkende tot opschorting of nietigverklaring van het besluit dat is vastgesteld zonder rekening te houden met de verplichting om een milieubeoordeling te verrichten.⁹⁶ Een fundamenteel doel van een regeling betreffende de milieueffectbeoordeling zou immers niet in acht worden genomen indien de in dat verband aangezochte nationale rechterlijke instanties in het kader van dergelijke beroepen en binnen de grenzen van de procedurele autonomie niet de beschikbare nationaalrechtelijke maatregelen zouden nemen die kunnen verhinderen dat de betrokken activiteit kan worden uitgevoerd bij ontbreken van een milieubeoordeling.⁹⁷

199. Maatregelen strekkende tot opschorting of nietigverklaring van dergelijke besluiten zijn bovendien noodzakelijk op grond van de materieelrechtelijke dimensie van het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat is vastgelegd in artikel 47, lid 1, van het Handvest. Hoewel op dit grondrecht meestal een beroep wordt gedaan vanwege de daarmee gepaard gaande procesrechtelijke vereisten, zijn deze vereisten slechts een middel tot het doel, namelijk het waarborgen van een *doeltreffende* voorziening in rechte. Doeltreffend is een voorziening in rechte echter alleen wanneer de vaststelling van rechtsinbreuken passende gevolgen heeft.⁹⁸ Dat aangevochten handelingen, ook als er sprake is van rechtsinbreuken, onbeperkt van toepassing zouden blijven, is daarmee nauwelijks verenigbaar.

200. Dienovereenkomstig heb ik eerder al het standpunt ingenomen dat het in de regel noodzakelijk is de exploitatie van een installatie stop te zetten wanneer de vergunning daarvoor wegens schending van de MEB-richtlijn wordt ingetrokken of opgeschort.⁹⁹ Ook het Hof gaat er blijkbaar van uit dat dit een logisch gevolg is van een dergelijke vaststelling.¹⁰⁰

93 Zie met betrekking tot de MEB-richtlijn arrest van 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.* (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 34).

94 Arresten van 7 januari 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 67), en 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 45).

95 Arresten van 7 januari 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

96 Arresten van 7 januari 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 65) ; 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 59) ; 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 46), en 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.* (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 35).

97 Arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, punten 46 en 47).

98 Zie bijvoorbeeld *EHRM*, 19 maart 1997, *Hornsby tegen Griekenland* (18357/91, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 40 en 41), en 8 april 2004, *Assanidze tegen Georgië* (71503/01, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, §§ 181 en 182).

99 Mijn conclusie in de gevoegde zaken *Comune di Corridonia e.a.* (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:249, punt 41).

100 Arrest van 7 januari 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 58).

201. Niettemin heeft het Hof in het arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne geoordeeld dat het een nationale rechterlijke instantie, gelet op het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu, bij uitzondering zal zijn toegestaan een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nationale handeling kan handhaven die zij wegens schending van de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling nietig heeft verklaard.¹⁰¹

202. In het arrest Association France Nature Environnement heeft het Hof het eerdere arrest zelfs aldus uitgelegd dat het Hof, per geval en bij wijze van uitzondering, een nationale rechterlijke instantie de mogelijkheid heeft willen toekennen de gevolgen van een nietigverklaring van een nationale bepaling die onverenigbaar is geacht met het recht van de Unie, te regelen.¹⁰² Deze uitlegging kan mijns inziens echter aanleiding geven tot misverstand, voor zover zij in strijd zou kunnen zijn met de vaste rechtspraak dat *enkel* het Hof de temporele toepassing van het bij voorrang geldende Unierecht voorlopig kan opschorten.¹⁰³

203. Het arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne heeft in werkelijkheid slechts betrekking op situaties waarin nationale maatregelen niet inhoudelijk in strijd zijn met het Unierecht, maar alleen in strijd met de regels betreffende de milieueffectbeoordeling werden vastgesteld. Deze maatregelen moeten dus niet buiten toepassing worden gelaten omdat zij in strijd zijn met bij voorrang geldend Unierecht. De maatregelen bevatten een *procedurefout*, waarvan de gevolgen, zoals al is gezegd, niet uitdrukkelijk zijn geregeld. Daaruit kan de vrijheid worden verklaard die het Hof de nationale rechterlijke instanties heeft gelaten. Uiteindelijk is het Hof ook in het arrest Association France Nature Environnement niet verder gegaan.

204. Oorspronkelijk¹⁰⁴ heeft het Hof in dit kader slechts toegestaan de gevolgen van maatregelen te handhaven waarmee naar behoren uitvoering aan de nitraatrichtlijn¹⁰⁵ wordt gegeven en dit later uitgebreid tot de uitvoering van het hele milieurecht van de Unie.¹⁰⁶ Bovendien kan deze rechtspraak in die zin worden begrepen dat het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu onafhankelijk van de uitvoering van het milieurecht van de Unie een rechtvaardiging zou kunnen zijn voor de handhaving van de gevolgen van maatregelen die in strijd met de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling zijn vastgesteld.¹⁰⁷

205. Derhalve moet worden vastgesteld dat het een nationale rechterlijke instantie, gelet op het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu, bij uitzondering zal zijn toegestaan een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nationale handeling kan handhaven die zij wegens schending van procedurele vereisten van de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling nietig heeft verklaard.

2. Toepassing op andere milieueffectbeoordelingen

206. Toepassing van deze rechtspraak in de onderhavige procedure zou een aanzienlijke uitbreiding van de rechtspraak betekenen.

101 Arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 58).

102 Arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 34).

103 Arresten van 17 mei 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, punt 41) ; 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 67), en 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 33).

104 Arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 59).

105 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 1991, L 375, blz. 1).

106 Arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 39).

107 Arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punten 57 en 58), en 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punten 34-36).

207. Een dergelijke uitbreiding zou op de lange termijn nauwelijks beperkt kunnen blijven tot de procedurele vereisten van de verdragen van Espoo en Aarhus en die van de MEB- en habitatrichtlijn. Zij zou integendeel bij een groot aantal procedurele voorschriften van het Unierecht in aanmerking komen. Bovendien zou het aantal mogelijke rechtvaardigingen worden uitgebreid tot *andere openbare belangen* die ver buiten het domein van de milieubescherming vallen, indien de voorzieningsszekerheid of het voorkomen van rechtsonzekerheid toereikend wordt geacht.

208. Wat daarentegen in principe zou ontbreken is een deel van de motivatie voor de handhaving van plannen en programma's die onderworpen zijn aan de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling. In tegenstelling tot deze maatregelen creëren individuele beslissingen in de regel geen rechtsvacuüm¹⁰⁸ wanneer zij nietig worden verklaard of worden opgeschort. Normaal gesproken vervalt alleen een vergunning, waardoor de betrokken activiteit niet mag worden verricht.

209. Toch zijn zulke beslissingen niet automatisch inhoudelijk in strijd met het Unierecht wanneer zij in strijd met Unierechtelijke procedurele voorschriften worden vastgesteld. Daarom verzet het Unierecht zich niet tegen nationale regels die het in bepaalde gevallen mogelijk maken verrichtingen of handelingen die naar Unierecht onregelmatig zijn, te regulariseren.¹⁰⁹

210. Gelet op deze mogelijkheid zou het in bepaalde gevallen onevenredig kunnen zijn vanwege de vaststelling van een procedurefout de gevolgen van het daardoor getroffen besluit ongedaan te maken, zodat de betreffende activiteit althans voorlopig niet meer kan worden uitgevoerd. Daarentegen zou de noodzaak kunnen bestaan de tegenstrijdige belangen tegen elkaar af te wegen en in bepaalde gevallen de gevolgen van het besluit te handhaven totdat het achteraf wordt geregulariseerd.

211. Daarbij is evenwel uiterste terughoudendheid geboden.

212. Alleen al de mogelijkheid tot een regularisatie achteraf is beperkt tot uitzonderingsgevallen en mag niet de gelegenheid bieden het Unierecht te omzeilen of buiten toepassing te laten.¹¹⁰ Het risico van omzeiling zou echter in het bijzonder bestaan wanneer reeds voor de regularisatie de gevolgen van besluiten die in strijd met de procedurevoorschriften zijn vastgesteld, te royaal zouden worden gehandhaafd.

213. Bovendien dient te worden gewaarborgd dat de handhaving van de gevolgen van een besluit dat zonder de vereiste milieubeoordeling is vastgesteld, niet tot milieuaantastingen leidt die door de milieubeoordeling juist moeten worden voorkomen.

214. Bijgevolg mogen de gevolgen van een dergelijk besluit alleen worden gehandhaafd indien op grond van de beschikbare informatie en de toepasselijke bepalingen met een grote mate van waarschijnlijkheid mag worden aangenomen dat het besluit na het alsnog uitvoeren van de milieubeoordeling in dezelfde vorm zal worden bevestigd. Bestaat er daarentegen gerede twijfel over een dergelijke bevestiging, dan zou handhaving van de gevolgen uitgesloten moeten zijn. Doorslaggevend voor de beoordeling zijn de materieelrechtelijke voorwaarden voor de uitoefening van de betrokken activiteit, in casu naast de toepasselijke regelingen betreffende de exploitatie van kerncentrales bijvoorbeeld ook artikel 6 van de habitatrichtlijn.

108 Arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 56), en 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 38).

109 Arresten van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 57) ; 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 87) ; 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 36), en 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punten 37-43).

110 Arresten van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 57) ; 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 87) ; 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 36), en 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 38).

215. Daarnaast mag het handhaven van de gevolgen er niet toe leiden dat er nog meer voldongen feiten worden gecreëerd, bijvoorbeeld doordat de projectontwikkelaars verdere investeringen doen of extra milieuschade veroorzaken.

216. Voldongen feiten doen namelijk afbreuk aan het nuttig effect van een milieubeoordeling achteraf. De belangrijkste functie van de beoordeling bestaat er bij een tijdige toepassing in, de beslissing over het project zodanig te beïnvloeden dat milieuaantastingen zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. Om die reden dient de beoordeling volgens artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn zo vroeg mogelijk, wanneer alle opties nog open zijn, te worden uitgevoerd. Wanneer de beoordeling slechts achteraf wordt uitgevoerd, kan zij deze functie nog maar in zeer beperkte mate vervullen, omdat veel besluiten reeds genomen zijn. Het wijzigen daarvan in het licht van de alsnog verrichte beoordeling wordt des te minder aantrekkelijk naarmate de besluiten reeds daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

217. Alleen indien van een bevestiging van het aangevochten besluit mag worden uitgegaan en er niet nog meer voldongen feiten worden gecreëerd, is het opportuun een afweging te maken tussen het belang van een effectieve tenuitvoerlegging van de regelingen betreffende de milieubeoordeling en de belangen die verbonden zijn met de handhaving van de gevolgen van het besluit.

218. Het zou mij niet verbazen als het Grondwettelijk Hof in het hoofdgeding deze afweging maakt, aangezien het gaat om de voortzetting van een activiteit die al ongeveer veertig jaar plaatsvindt.

219. Wat de afweging zelf betreft moet worden nagegaan of met name het belang van de voorzieningszekerheid binnen het reeds beschreven engere gebied van de minimale bevoorrading valt, dat moet worden gerekend tot het hogere belang van de openbare veiligheid, dan wel binnen het ruimere gebied van de algemene voorzieningszekerheid, dat tot de economische belangen moet worden gerekend. Daaraan wordt minder gewicht toegekend.¹¹¹

220. Samengevat moet derhalve worden geconcludeerd dat nationale rechterlijke instanties bij uitzondering de gevolgen van een besluit dat in strijd met een Unierechtelijke milieubeoordelingsverplichting werd vastgesteld, voorlopig kunnen handhaven indien

- dit besluit zo spoedig mogelijk wordt geregulariseerd door de procedurefout te herstellen,
- op grond van de beschikbare informatie en de toepasselijke bepalingen met een grote mate van waarschijnlijkheid mag worden aangenomen dat het besluit na de regularisatie in dezelfde vorm zal worden bevestigd,
- zo mogelijk niet nog meer voldongen feiten worden gecreëerd en
- dwingende openbare belangen bij de handhaving van de gevolgen zwaarder wegen dan het belang bij de doeltreffendheid van de verplichting tot het uitvoeren van de milieubeoordeling en het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming.

¹¹¹ Zie met betrekking tot de strategische milieubeoordeling arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 57). Zie voorts de punten 186-190 supra.

VI. Conclusie

221. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- „1) Op de tweede, de vierde en de zevende vraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden geantwoord dat volgens artikel 1, lid 4, van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten enkel projecten zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn die in detail zijn aangenomen via een specifieke wet, zodat de doelstellingen van deze richtlijn via de wetgevingsprocedure worden bereikt. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend zowel met de inhoud van de vastgestelde wet als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten, na te gaan of de wetgevingshandeling gelijk kan worden gesteld met een projectvergunning en of de doelstellingen van de richtlijn via de wetgevingsprocedure zijn bereikt.
- 2) Op de eerste vraag, de derde vraag, onder a), de vijfde vraag, onder a), en de eerste deelvraag van de zesde vraag, onder a), moet worden geantwoord dat het begrip ‚project’ in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92 in afwijking van de eerdere rechtspraak ook van toepassing is op de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale met tien jaar.

Voor het geval dat het Hof met betrekking tot de verlenging van de periode van de elektriciteitsproductie in kerncentrales vasthoudt aan zijn uitlegging van het begrip ‚project’ in artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat de richtlijn niettemin op een dergelijke verlenging van toepassing is, omdat het daarbij gaat om een project in de zin van artikel 1, lid 5, en aanhangsel I van het Verdrag van Espoo betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en van artikel 6, lid 1, onder a), en bijlage I van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Ongeacht of het Hof de voorstellen volgt om artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92 conform het internationaal recht uit te leggen of om het begrip ‚project’ in de zin van de verdragen van Espoo en Aarhus rechtstreeks toe te passen, vormt de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale de goedkeuring van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), wanneer die verlenging gepaard gaat met een vergunning voor werkzaamheden of ingrepen die strekken tot wijziging of uitbreiding van de installatie.

- 3) Op de tweede deelvraag van de zesde vraag, onder a), moet worden geantwoord dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door commerciële kerncentrales met tien jaar, die gepaard gaat met bouwkundige verbeteringsmaatregelen, als wijziging van een kerncentrale overeenkomstig artikel 4, lid 1, en bijlage I, punt 24, juncto punt 2, onder b), van richtlijn 2011/92, moet worden onderworpen aan een beoordeling van de milieueffecten daarvan, indien de verlenging niet al als zodanig moet worden aangemerkt als het toestaan van een project in de zin van bijlage I, punt 2, onder b).

De zesde vraag, onder b), dient aldus te worden beantwoord dat bij een besluit over de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door bepaalde kerncentrales, die gepaard gaat met bouwkundige verbeteringsmaatregelen, de inspraak van het publiek overeenkomstig artikel 6, lid 4, van richtlijn 2011/92 in een zo vroeg mogelijk stadium moet plaatsvinden, wanneer alle opties nog open zijn, dus voordat het besluit over de verlenging wordt genomen.

- 4) Op de derde vraag, onder c), de vijfde vraag, onder c), de zesde vraag, onder d), en de negende vraag moet worden geantwoord dat artikel 2, lid 4, van richtlijn 2011/92 de mogelijkheid biedt de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie door een kerncentrale vrij te stellen van de verplichting tot beoordeling van de milieueffecten, wanneer een andere vorm van beoordeling nodig is om een ernstig en onmiddellijk gevaar voor een wezenlijk belang van de betrokken lidstaat, bijvoorbeeld de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening of de rechtszekerheid, af te wenden en het betrokken publiek en de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 4, onder b) en c), worden geïnformeerd. Artikel 2, lid 4, staat echter niet toe dat van een grensoverschrijdende milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in artikel 7 wordt afgezien.
- 5) Op de achtste vraag, onder a), moet worden geantwoord dat de verlenging van de periode van de industriële elektriciteitsproductie van een kerncentrale ook als project in de zin van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet worden aangemerkt, wanneer die verlenging niet als zodanig een project in de zin van de MEB-richtlijn vormt en evenmin omdat zij gepaard gaat met werkzaamheden ter verbetering van de installatie.

Op de achtste vraag, onder b), moet worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 een nationale instantie – ook als het om een wetgevend lichaam gaat – niet toestaat toestemming te geven voor plannen of projecten zonder zich ervan te hebben vergewist dat deze het betrokken gebied als zodanig niet zullen aantasten.

Op de achtste vraag, onder d), moet worden geantwoord dat het algemene belang inzake de waarborging van een minimale bevoorrading met elektriciteit een reden van openbare veiligheid vormt in de zin van artikel 6, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 92/43, terwijl het ruimere algemene belang inzake de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening moet worden aangemerkt als reden van economische aard in de zin van artikel 6, lid 4, eerste alinea.

- 6) Nationale rechterlijke instanties kunnen bij uitzondering de gevolgen van een besluit dat in strijd met een Unierechtelijke milieubeoordelingsverplichting werd vastgesteld, voorlopig handhaven indien
- dit besluit zo spoedig mogelijk wordt geregulariseerd door de procedurefout te herstellen,
 - op grond van de beschikbare informatie en de toepasselijke bepalingen met een grote mate van waarschijnlijkheid mag worden aangenomen dat het besluit na de regularisatie in dezelfde vorm zal worden bevestigd,
 - zo mogelijk niet nog meer voldongen feiten worden gecreëerd en
 - dwingende openbare belangen bij de handhaving van de gevolgen zwaarder wegen dan het belang bij de doeltreffendheid van de verplichting tot het uitvoeren van de milieubeoordeling en het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming.
- 7) Op de derde vraag, onder b), de vijfde vraag, onder b), de zesde vraag, onder c), en de achtste vraag, onder c), moet worden geantwoord dat de noodzaak – die met betrekking tot de kerncentrale Doel 2 niet bestaat – om voor de kerncentrale Doel 1 bestuurshandelingen vast te stellen tot uitvoering van de wet van 28 juni 2015, niets verandert aan de beantwoording van het verzoek om een prejudiciële beslissing.”