

III. Stan faktyczny	8
IV. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym	10
V. Ocena prawna	13
A. W przedmiocie możliwości zastosowania prawa Unii do energii jądrowej	13
B. Akty ustawodawcze w ocenie oddziaływania na środowisko	14
C. W przedmiocie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej	16
1. Pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie OOS	16
2. Pojęcie przedsięwzięcia (działalności) w konwencji z Espoo	17
a) Uprawnienie Trybunału do dokonania wykładni	17
b) Pojęcie przedsięwzięcia (działalności) w konwencji z Espoo	18
3. Pojęcie przedsięwzięcia w konwencji z Aarhus	20
a) Przedłużenie jako „przedsięwzięcie”	20
b) Zmiana zezwolenia jako „przedsięwzięcie”	21
c) Zmiana lub poszerzenie zakresu jako „przedsięwzięcie”	21
d) Wniosek częściowy	22
4. Sprzeczność między dotychczasową wykładnią art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS i konwencjami	22
a) Zgodna z prawem międzynarodowym wykładnia pojęcia przedsięwzięcia w dyrektywie OOS	22
b) W przedmiocie bezpośrednich skutków konwencji z Espoo i Aarhus	23
5. W przedmiocie jakości przedsięwzięcia z powodu dalszych robót	25
D. Dalsze pytania dotyczące stosowania dyrektywy OOS	25
1. Przyporządkowanie do załączników dyrektywy OOS	26
2. Moment przeprowadzenia oceny	27
E. Odstępstwo od obowiązku oceny z powodów bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i pewności prawa	28
1. Odstępstwo na podstawie wyjątku w indywidualnym przypadku w dyrektywie OOS	28
2. Odstępstwo od konwencji z Espoo	30
3. Odstępstwo od konwencji z Aarhus	30
4. Konsekwencje dla wykładni możliwości odstępstw zgodnie z dyrektywą OOS	31

F.	W przedmiocie pytania ósmego – art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej	31
1.	W przedmiocie pytania ósmego lit. a) – pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie siedliskowej ..	31
2.	W przedmiocie pytania ósmego lit. b) – akt ustawodawczy	33
3.	W przedmiocie pytania ósmego lit. c) – Doel 1 i Doel 2	33
4.	W przedmiocie pytania ósmego lit. d) – wyjątek związany z bezpieczeństwem dostaw	33
a)	Przesłanki zastosowania art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej	33
b)	Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej	34
c)	Wniosek częściowy	35
G.	W przedmiocie utrzymania w mocy skutków ustawy w sprawie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej dla elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2	35
1.	W przedmiocie orzecznictwa w zakresie zastosowania dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko	36
2.	W przedmiocie zastosowania do innych ocen środowiskowych	37
VI.	Wnioski	40

I. Wprowadzenie

1. Czy przyjęcie ustawy w celu przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych wymaga oceny oddziaływania na środowisko? Takie pytanie stawia sobie belgijski trybunał konstytucyjny – i przedkłada je Trybunałowi w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

2. Trybunał konstytucyjny odwołuje się przy tym do międzynarodowych konwencji z Espoo² i Aarhus³, jak i do dyrektywy OOS⁴ i dyrektywy siedliskowej⁵, które to akty wszystkie przewidują ocenę oddziaływania na środowisko, jednak zawierają różne wymogi. Przedłożony zestaw pytań jest odpowiednio obszerny.

3. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sprowadza się co prawda do trzech kluczowych kwestii, to jest do tego, po pierwsze, czy środki ustawowe wymagają oceny oddziaływania na środowisko, po drugie, czy przedłużenie już dopuszczonej działalności wymaga oceny, i po trzecie, czy w przypadku ewentualnego naruszenia obowiązku dokonania oceny przeważający interes publiczny może usprawiedliwiać dalszą eksploatację danych elektrowni. Co najmniej na pierwszy rzut oka każdy ze wskazanych aktów prawnych zawiera różne wymogi dotyczące tych kwestii.

2 Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w 1991 roku (Dz.U. 1992, C 104, s. 7).

3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2005, L 124, s. 4), przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2011, L 26, s. 1).

5 Dyrektywa Rady 92/43/EEG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

4. Ze względu na pytania dotyczące konwencji niniejsze postępowanie stwarza ponadto ponownie Trybunałowi okazję do przeanalizowania skutków międzynarodowego prawa ochrony środowiska dla prawa Unii i jego roli przy wykładni tych przepisów. Jak wskazały na rozprawie Niemcy, ma to w szczególności duże praktyczne znaczenie dla zastosowania konwencji z Espoo w odniesieniu do elektrowni jądrowych, ponieważ obecnie w zakresie zastosowania konwencji czekają na załatwienie decyzje o przedłużeniu okresów funkcjonowania dla prawie 90 zakładów. Z tego powodu w ramach konwencji została powołana dla tego tematu szczególna grupa robocza umawiających się państw.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

5. Konwencje z Espoo i Aarhus zostały uchwalone w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE). Dla ówczesnej Wspólnoty Europejskiej zostały zawarte jako umowy mieszane wspólnie z państwami członkowskimi.

1. Konwencja z Espoo

6. Przedmiotem konwencji z Espoo jest ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Konwencja ta została zatwierdzona przez Radę w drodze nieopublikowanej decyzji z dnia 15 października 1996 r., którą na żądanie przekazała Trybunałowi⁶. Decyzja ta została oparta na wówczas obowiązującym art. 130s w związku z art. 228 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 228 ust. 3 akapit pierwszy traktatu WE. Postanowienia te są obecnie ujęte – w zmienionej formie – w art. 192 i art. 218 ust. 6 lit. b), jak i art. 218 ust. 8 zdanie pierwsze TFUE.

7. Artykuł 1 pkt (v) i (ix) konwencji z Espoo zawierają odpowiednie definicje:

„W rozumieniu niniejszej konwencji:

[...]

(v) »planowana działalność« oznacza każdą działalność lub każdą większą zmianę działalności będącą przedmiotem decyzji właściwego organu, zgodnie z mającą zastosowanie procedurą krajową;

[...]

(ix) »właściwy organ« oznacza organ lub organy państwowe wyznaczone przez Stronę jako odpowiedzialne za wykonanie zadań określonych w niniejszej konwencji lub organ lub organy, którym Strona powierzyła podejmowanie decyzji dotyczących planowanej działalności;

[...]”.

8. Artykuł 2 konwencji z Espoo zawiera podstawowe zobowiązania umawiających się stron:

„1. Strony będą podejmować, indywidualnie lub wspólnie, wszelkie odpowiednie i skuteczne środki mające na celu zapobieganie, redukcję i kontrolowanie znaczącego szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko wynikającego z planowanej działalności.

⁶ Dokument Rady 8931/96 z dnia 17 lipca 1996 r.

2. Każda ze Stron podejmuje niezbędne prawne, administracyjne lub inne działania w celu wprowadzenia postanowień niniejszej konwencji w życie, włącznie z ustanowieniem procedury ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planowanych działalności wymienionych w załączniku I, które mogą powodować znaczące szkodliwe oddziaływania transgraniczne, pozwalające na uwzględnienie opinii publicznej i przygotowanie dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko opisanej w załączniku II.

3. Strona pochodzenia zapewni, żeby zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko nastąpiło przed podjęciem decyzji o zatwierdzeniu lub podjęciu planowanej działalności wymienionej w załączniku I, która może spowodować znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne.

[...]

6. Strona pochodzenia zapewni, zgodnie z ustanowieniami niniejszej konwencji, opinii publicznej na terenach, które mogą zostać narażone, możliwość udziału w stosownych procedurach ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planowanej działalności, a także zapewni, żeby możliwość udziału w tych procedurach, przewidziana dla opinii publicznej Strony narażonej, była taka sama jak możliwość przewidziana dla opinii publicznej Strony pochodzenia”.

9. Załącznik I pkt 2 konwencji z Espoo definiuje elektrownie ciepłe objęte konwencją:

„Elektrownie ciepłe i inne instalacje energetyczne o wyjściowej mocy cieplnej 300 megawatów lub więcej oraz elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe (z wyjątkiem instalacji badawczych do produkcji i konserwacji materiałów rozszczepialnych i paliworodnych, których moc maksymalna nie przekracza 1 kilowata ciągłego obciążenia cieplnego)”.

2. Konwencja z Aarhus

10. Artykuł 2 konwencji z Aarhus zawiera odpowiednie definicje:

„W rozumieniu niniejszej konwencji:

[...]

2. »Władza publiczna« oznacza

- a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie;
- b) [...]

Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza”.

11. Artykuł 6 konwencji z Aarhus reguluje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć:

„1. Każda ze Stron:

- a) będzie stosować postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;

[...]

c) może zdecydować, w indywidualnych przypadkach, jeśli prawo krajowe tak przewiduje, aby nie stosować postanowień niniejszego artykułu do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeśli uzna, iż zastosowanie ich mogłoby mieć szkodliwy wpływ na te cele.

4. Każda ze Stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześniej, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny.

6. Każda ze Stron zobowiąże właściwe władze publiczne do udostępnienia zainteresowanej społeczności wglądu [...], natychmiast, jak tylko staną się dostępne, do wszystkich informacji istotnych dla procesu podejmowania decyzji, o którym mowa w niniejszym artykule, a które są dostępne w trakcie procedury dotyczącej udziału społeczeństwa [...].

[...]

10. Każda ze Stron zapewni, że kiedy władza publiczna zmienia lub uaktualnia [zmieni lub uaktualni] warunki prowadzenia przedsięwzięć, o których mowa w ustępie 1, postanowienia ustępów od 2 do 9 niniejszego artykułu będą stosowane *mutatis mutandis* i gdzie będzie to miało zastosowanie.

[...]”.

12. Kolejne ustępy tego przepisu regulują szczegóły udziału społeczeństwa i oceny wpływu działalności na środowisko.

13. Załącznik I do konwencji z Aarhus wymienia rodzaje działalności, które zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) obligatoryjnie podlegają udziałowi społeczeństwa. W pkt 1 tiret piąte konwencji z Aarhus wskazane są „elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe, włącznie z demontażem i likwidacją takich elektrowni lub reaktorów.” Zgodnie z pkt 22 zdanie pierwsze „wszelkie zmiany lub poszerzenie zakresu działalności tam, gdzie [...] spełnia kryteria lub wartości progowe ustanowione w niniejszym załączniku, podlegają postanowieniom artykułu 6 ustęp 1 litera a) niniejszej konwencji”.

B. Prawo Unii

1. Dyrektywa OOS

14. Artykuł 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS definiuje przedsięwzięcie jako „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” (tiret pierwsze) i „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych” (tiret drugie).

15. Artykuł 1 ust. 4 dyrektywy OOS wyłącza z zakresu zastosowania dyrektywy akty ustawodawcze:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele niniejszej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiąmane w procesie ustawodawczym”.

16. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy OOS określa podstawowy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4”.

17. Artykuł 2 ust. 4 dyrektywy OOS zezwala państwom członkowskim na wyłączenie określonych przedsięwzięć z zakresu zastosowania dyrektywy:

„Bez uszczerbku dla art. 7 państwa członkowskie mogą w wyjątkowych przypadkach wyłączyć określone przedsięwzięcie w całości lub w części spod przepisów ustanowionych w niniejszej dyrektywie.

W takim przypadku państwa członkowskie:

- a) rozważają, czy właściwa byłaby inna forma oceny;
- b) udostępniają zainteresowanej społeczności informacje uzyskane w drodze innych form oceny, o których mowa w lit. a), informacje odnoszące się do decyzji o wyłączeniu oraz [odnoszące się do] powodów jego przyznania;
- c) informują Komisję przed udzieleniem zezwolenia o przyczynach uzasadniających przyznanie wyłączenia i przekazują jej informacje, które, w odpowiednim przypadku, udostępniają swoim obywatelom.

Komisja przesyła niezwłocznie otrzymane dokumenty innym państwom członkowskim.

[...]”.

18. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy OOS „[z] zastrzeżeniem art. 2 ust. 4 przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie”. W załączniku I pkt 2 lit. a) wskazane są elektrownie jądrowe. Ponadto załącznik I pkt 24 wskazuje „jakąkolwiek zmianę lub poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka [osiąga] progi podane w niniejszym załączniku”.

19. Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy OOS w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku II państwa członkowskie badają, czy musi zostać przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko. Załącznik II pkt 13 lit. a) wskazuje „wszelkie zmiany bądź rozbudowę przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub niniejszym załączniku, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku (zmiany lub rozbudowa niewymienione w załączniku I)”.

20. Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy OOS reguluje moment udziału społeczności:

„Zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2, i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy właściwy organ lub organy dysponują wszystkimi opcjami zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję”.

21. Artykuł 7 dyrektywy OOS reguluje transgraniczną ocenę oddziaływania na środowisko. Należy ją przeprowadzić, „jeżeli państwo członkowskie ma świadomość, że przedsięwzięcie może powodować znaczące skutki w środowisku innego państwa członkowskiego lub na żądanie państwa członkowskiego, które może być dotknięte takimi skutkami [na które takie skutki mogą oddziaływać]”.

2. Dyrektywa siedliskowa

22. Zatwierdzanie planu i przedsięwzięcia, które może w istotny sposób oddziaływać na teren chroniony na podstawie dyrektywy siedliskowej lub dyrektywy ptasiej⁷, jest uregulowane w art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej w następujący sposób:

„3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

III. Stan faktyczny

23. W okresie od 15 lutego 1975 r. do 1 września 1985 r. w miejscowościach Doel nad Skaldą i Tihange nad Mozą w Belgii uruchomiono na czas nieokreślony siedem elektrowni jądrowych.

24. Lokalizacja elektrowni w Doel graniczy na lądzie z obszarem chronionym przez dyrektywę ptasią „Schorren en Polders van de Beneden-Schelde” (kod Natura 2000: BE2301336). Skalda jest tam częścią chronionego na podstawie dyrektywy siedliskowej obszaru „Schelde- en Durmeestuarius van de Nederlandse grens tot Gent” (kod Natura 2000: BE2300006), jak i obszaru niderlandzkiego „Westerschelde & Saeftinghe” (kod Natura 2000: NL9803061). Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w pobliżu położony jest ponadto belgijski obszar „Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen” (kod Natura 2000: BE2100017).

25. Na belgijskim obszarze BE2300006 znajduje się w szczególności 350 ha siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym, „lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* i *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)” (kod Natura 2000: 91E0*) oraz niewielkie występowanie siedliska przyrodniczego również o znaczeniu priorytetowym „Murawy z *Nardus*, bogate w gatunki, na podłożu krzemionkowym w strefach górskich (i podgórskich w Europie kontynentalnej)” (kod Natura 2000:

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

6230*)⁸. Te same siedliska przyrodnicze o znaczeniu priorytetowym występują także na belgijskim obszarze BE2100017⁹. Na niderlandzkim obszarze NL9803061 występują niewielkie siedliska przyrodnicze o znaczeniu priorytetowym „Ustabilizowane wydmy z roślinnością trawiastą (»wydmy szare«)” (kod Natura 2000: 2130*)¹⁰.

26. Jak należało oczekiwać, dla obydwu obszarów ochrony obejmujących Schelde w załączniku II dyrektywy siedliskowej zostały wskazane różne gatunki ryb, przykładowo parposz (*Alosa fallax*), różanka (*Rhodeus sericeus amarus*), głowacz białopłetwy (*Cottus gobio*), koza (*Cobitis taenia*), minóg rzeczny (*Lampetra fluviatilis*) i minóg morski (*Petromyzon marinus*), przy czym ostatnie dwa wymienione gatunki nie są przyporządkowywane do ryb w węższym znaczeniu, ale do kręgloustych¹¹.

27. Granica z Niderlandami oddalona jest o parę kilometrów. Inne państwa członkowskie są oddalone od tej lokalizacji około 100 kilometrów (Niemcy, Francja) lub więcej.

28. W 2003 roku ustawodawca belgijski podjął decyzję o zakończeniu produkcji energii jądrowej. Ustawa z dnia 31 stycznia 2003 r. zawiera przepis, zgodnie z którym nie zostanie zbudowana żadna nowa elektrownia jądrowa, a istniejące elektrownie będą stopniowo wyłączane po 40 latach działania, a mianowicie pomiędzy rokiem 2015 (Doel 1 i 2 i Tihange 1) a 2025. Ponieważ elektrownie jądrowe zapewniają więcej niż połowę całkowitej produkcji energii elektrycznej, ustawa z dnia 31 stycznia 2003 r. w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej upoważniała rząd do czynienia od niej odstępstw.

29. Ustawą z dnia 18 grudnia 2013 r. przesunięto moment wyłączenia elektrowni jądrowej Tihange 1 o dziesięć lat. Ustawa znosi ponadto upoważnienie rządu do czynienia odstępstw od harmonogramu wyłączania elektrowni jądrowych.

30. Elektrownia Doel 1 zaprzestała produkcji energii elektrycznej w dniu 15 lutego 2015 r.

31. Ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniła jednak datę zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach Doel 1 i Doel 2, aby zabezpieczyć dostawy energii elektrycznej w Belgii. Umożliwiła ona ponownie elektrowni jądrowej Doel 1 produkowanie energii elektrycznej w okresie od 6 lipca 2015 r. aż do 15 lutego 2025 r. i o dziesięć lat opóźniła zakończenie przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej Doel 2 – do dnia 1 grudnia 2025 r.

32. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym warunkiem przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej było zawarcie umowy pomiędzy państwem belgijskim oraz spółką Electrabel SA (dalej zwaną „spółką Electrabel”), będącą operatorem elektrowni. Owa umowa została zawarta w dniu 30 listopada 2015 r. Zawiera ona plan inwestycyjny w wysokości 700 mln EUR „dla przedłużenia okresu istnienia”. Przewidziane środki obejmują zmiany na podstawie czwartego okresowego przeglądu bezpieczeństwa oraz testu odpornościowego przeprowadzanego w związku z katastrofą w Fukushima.

33. Ta inwestycja została poddana wstępnej kontroli w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko. W jej wyniku sformułowano wniosek, że ocena oddziaływania na środowisko nie jest konieczna, bowiem zmiany nie prowadzą do szkodliwych skutków promieniotwórczych lub istotnych zmian w istniejącym promieniotwórczym oddziaływaniu na środowisko. Decyzja ta została zaskarżona do belgijskiej rady stanu. W chwili wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym postępowanie było jeszcze w toku¹².

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

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

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

¹¹ Zobacz przypisy 8–10.

¹² Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, s. 39, 40.

34. Jeśli chodzi o elektrownię Doel 1, to ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zakłada, że operatorowi elektrowni zostanie wydane nowe pozwolenie indywidualne na produkcję energii elektrycznej, uzupełnione o nowe zapisy dotyczące produkcji energii elektrycznej.

35. Obydwa stowarzyszenia będące stroną skarżącą w postępowaniu głównym, których celem jest ochrona środowiska naturalnego i jakości życia wniosły do trybunału konstytucyjnego skargę o stwierdzenie nieważności ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r., bowiem przedłuża ona o dziesięć lat działalność reaktorów jądrowych Doel 1 i Doel 2 bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i procedury umożliwiającej udział społeczeństwa.

36. Stowarzyszenia te powołują się na konwencje z Espoo i Aarhus oraz na dyrektywę OOS, dyrektywę siedliskową i dyrektywę ptasią.

IV. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

37. Belgijski Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedkłada Trybunałowi następujące pytania:

- „1) Czy art. 2 ust. 1–3, 6, 7, art. 3 ust. 8, art. 5, art. 6 ust. 1 oraz pkt 2 załącznika I do konwencji z Espoo »o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym« należy interpretować zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w »Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities« (informacji w sprawie stosowania konwencji do działalności mających związek z energią jądrową) oraz w »Good Practice recommendations on the application of the Convention to nuclear energy-related activities« (zaleceniach w sprawie dobrych praktyk dotyczących stosowania konwencji do działalności związanych z energią jądrową)?
- 2) Czy art. 1 pkt (ix) konwencji z Espoo, zawierający definicję »właściwego organu«, można interpretować w ten sposób, że wyklucza on z zakresu stosowania owej konwencji akty ustawodawcze takie jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, biorąc pod uwagę w szczególności różnorodne badania i wysłuchania przeprowadzone w ramach przyjmowania tej ustawy?
- 3) a) Czy art. 2–6 konwencji z Espoo należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie przed przyjęciem aktu ustawodawczego takiego jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, której art. 2 odsuwa w czasie datę wyłączenia elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2 oraz zakończenia przez te elektrownie przemysłowej produkcji energii elektrycznej?
- b) Czy odpowiedź na pytanie postawione w lit. a) będzie różna w zależności od tego, czy dotyczy elektrowni Doel 1, czy też elektrowni Doel 2, zważywszy, że w przypadku pierwszej elektrowni występuje konieczność przyjęcia administracyjnych aktów wykonawczych do wyższej wymienionej ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r.?
- c) Czy bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej dla kraju może stanowić jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego umożliwiający odstępnie od stosowania art. 2–6 konwencji z Espoo lub zawieszenie ich stosowania?
- 4) Czy art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on z zakresu stosowania owej konwencji akty

ustawodawcze takie jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, zarówno biorąc pod uwagę różnorodne badania i wysłuchania przeprowadzone w ramach przyjmowania tej ustawy, jak i bez ich uwzględnienia?

- 5) a) Czy art. 2, 6 w związku z załącznikiem I.I do konwencji z Aarhus – biorąc pod uwagę, w szczególności, »Zalecenia z Maastricht dotyczące środków promowania efektywnego udziału opinii publicznej w procesie decyzyjnym w dziedzinie środowiska« w kwestii wieloetapowego procesu decyzyjnego – należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie przed przyjęciem aktu ustawodawczego takiego jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, której art. 2 odsuwa w czasie datę wyłączenia elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2 oraz zakończenia przez te elektrownie przemysłowej produkcji energii elektrycznej?
- b) Czy odpowiedź na pytanie postawione w lit. a) będzie różna w zależności od tego, czy dotyczy elektrowni Doel 1, czy też elektrowni Doel 2, zważywszy, że w przypadku pierwszej elektrowni występuje konieczność przyjęcia administracyjnych aktów wykonawczych do wyżej wymienionej ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r.?
- c) Czy bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej dla kraju może stanowić jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego umożliwiający odstępianie od stosowania art. 2–6 konwencji z Aarhus lub zawieszenie ich stosowania?
- 6) a) Czy art. 1 ust. 2 w związku z pkt 13 lit. a) załącznika II do dyrektywy OOS, rozpatrywanych w omawianym przypadku w świetle konwencji z Espoo i z Aarhus, należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie do odsunięcia w czasie daty wyłączenia elektrowni jądrowej i zakończenia przez tę elektrownię przemysłowej produkcji energii elektrycznej i wiążą się, tak jak w niniejszym przypadku, ze znaczącymi inwestycjami i zwiększeniem bezpieczeństwa w elektrowniach jądrowych Doel 1 i 2?
- b) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie postawione w lit. a) – czy art. 2–8, 11 i załączniki I, II i III do dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie przed przyjęciem aktu ustawodawczego takiego jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, której art. 2 odsuwa w czasie datę wyłączenia elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2 oraz zakończenia przez te elektrownie przemysłowej produkcji energii elektrycznej?
- c) Czy odpowiedź na pytanie postawione w lit. a) i b) będzie różna w zależności od tego, czy dotyczy elektrowni Doel 1, czy też elektrowni Doel 2, zważywszy, że w przypadku pierwszej elektrowni występuje konieczność przyjęcia administracyjnych aktów wykonawczych do wyżej wymienionej ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r.?
- d) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie postawione w lit. a) – czy art. 2 ust. 4 dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że pozwala on odstąpić – na podstawie nadrzędnych względów interesu ogólnego związanych z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej dla kraju – od stosowania art. 2–8 i 11 dyrektywy OOS w przypadku odsunięcia w czasie wyłączenia elektrowni jądrowej?
- 7) Czy pojęcie »szczególnego aktu ustawodawstwa« w rozumieniu art. 1 ust. 4 dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że wyłącza ono z zakresu stosowania owej dyrektywy akt ustawodawczy taki jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia

2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, w szczególności biorąc pod uwagę różnorodne badania i wysłuchania przeprowadzone w ramach przyjmowania tej ustawy, które mogą realizować cele owej dyrektywy?

- 8) a) Czy art. 6 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 3 i 4 dyrektywy ptasiej należy, w omawianym przypadku, w świetle dyrektywy OOS oraz konwencji z Espoo i z Aarhus, interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do odsunięcia w czasie daty wyłączenia elektrowni jądrowej i zakończenia przez tę elektrownię przemysłowej produkcji energii elektrycznej i wiąże się, tak jak w niniejszym przypadku, ze znaczącymi inwestycjami i zwiększeniem bezpieczeństwa w elektrowniach jądrowych Doel 1 i 2?
- b) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie postawione w lit. a) – czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie przed przyjęciem aktu ustawodawczego takiego jak ustawa z dnia 28 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie stopniowego zamykania przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych w celu zabezpieczenia dostaw energii, której art. 2 odsuwa w czasie datę wyłączenia elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2 oraz zakończenia przez te elektrownie przemysłowej produkcji energii elektrycznej?
- c) Czy odpowiedź na pytania postawione w lit. a) i b) będzie różna w zależności od tego, czy dotyczy elektrowni Doel 1, czy też elektrowni Doel 2, zważywszy, że w przypadku pierwszej elektrowni występuje konieczność przyjęcia administracyjnych aktów wykonawczych do wyżej wymienionej ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r.?
- d) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie postawione w lit. a) – czy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na przyjęcie, że powodem o charakterze zasadniczym wynikającym z nadrzędnego interesu publicznego są względy związane z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej dla kraju, w szczególności biorąc pod uwagę różnorodne badania i wysłuchania przeprowadzone w ramach przyjmowania powyższej ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r., które mogą realizować cele wyżej wymienionej dyrektywy?
- 9) Jeżeli na podstawie odpowiedzi na powyższe pytania prejudycjalne sąd krajowy dojdzie do wniosku, że zaskarżona ustawa narusza jeden z obowiązków wynikających z wyżej wymienionych konwencji lub dyrektyw, a bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej dla kraju nie może stanowić jednego z nadrzędnych względów interesu ogólnego umożliwiającego odstąpienie od tych obowiązków, to czy sąd krajowy może utrzymać skutki ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r. w celu zapobieżenia powstaniu braku pewności prawa i umożliwienia wykonania obowiązków oceny skutków środowiskowych oraz udziału społeczeństwa wynikających z powyższych konwencji i dyrektyw?”.

38. Pisemne stanowisko w sprawie zajęły Inter-Environnement Wallonie ASBL i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw oraz Electrabel S.A. – jako strony postępowania głównego, a także Królestwo Belgii, Republika Austrii, Republika Federalna Niemiec, Republika Portugalska, Republika Finlandii, Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska. Wszystkie te podmioty, poza Zjednoczonym Królestwem, uczestniczyły także w rozprawie w dniu 10 września 2018 r.

V. Ocena prawna

39. Pytania Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) mają na celu wykładnię dwóch konwencji międzynarodowych, których Unia jest stroną, i dwóch dyrektyw unijnych w świetle każdorazowo podobnych pytań prawnych, mianowicie czy przedłużenie okresu produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej (o tym bliżej w śródtytułach C i D) na podstawie aktu ustawodawczego (o tym bliżej w śródtytule B) jako przedsięwzięcie wymaga oceny oddziaływania na środowisko i czy można odstąpić od ewentualnych obowiązków oceny oddziaływania na środowisko (o tym bliżej w śródtytule E). Powyższe pytania prawne przeanalizuję za każdym razem najpierw z perspektywy dyrektywy OOS, aby następnie zbadać, w jakim zakresie dwie wskazane konwencje wpływają na wynik. Pytania dotyczące dyrektywy siedliskowej zasługują jednak na szczególną uwagę (o tym bliżej w śródtytule F). Ponieważ odpowiedź na pytania wskazuje, że z dużą pewnością zachodzi uchybienie proceduralne, na zakończenie wyjaśnię, w jakim zakresie możliwe jest utrzymanie w mocy skutków działań podjętych z naruszeniem przepisów dotyczących oceny wpływu na środowisko (o tym bliżej w śródtytule G). Najpierw należy jednak zająć się kwestią, czy traktat EWEA nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu prawa Unii w postępowaniu głównym (o tym w śródtytule A).

A. W przedmiocie możliwości zastosowania prawa Unii do energii jądrowej

40. Wszystkie akty prawne będące przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oparte zostały na istniejących za każdym razem kompetencjach w zakresie środowiska, które dzisiaj są ujęte w art. 192 TFUE, a w przypadku konwencji także na obowiązującym za każdym razem w danym czasie przepisie proceduralnym dotyczącym wykonywania kompetencji zewnętrznych.

41. Niemniej jednak zgodnie z art. 106a ust. 3 EWEA postanowienia traktatu FUE nie wprowadzają odstępstw od postanowień traktatu EWEA¹³. Z tego względu w pierwszej kolejności należy zatem zbadać, czy zastosowanie badanych konwencji lub badanych dyrektyw do przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownie jądrowe mogłoby prowadzić do takich odstępstw.

42. Odstępstwo jest w każdym wypadku wyłączone wtedy, gdy sporne przepisy prawa Unii dotyczą kwestii, które nie są uregulowane w traktacie EWEA lub na jego podstawie¹⁴.

43. W tym zakresie w rachubę wchodzi w szczególności postanowienia tytułu II rozdziału 3 traktatu EWEA o ochronie zdrowia w sektorze energii jądrowej. Powinny one być interpretowane szeroko, tak aby zapewnić im praktyczną skuteczność¹⁵. Wydawanie zezwoleń administracyjnych dotyczących budowy i funkcjonowania obiektów jądrowych – w zakresie, w jakim odnoszą się one do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludności przed zagrożeniami związanymi z promieniowaniem jonizującym – wchodzi w zakres stosowania traktatu EWEA¹⁶.

44. W tym względzie należy najpierw zauważyć, że ów zakres stosowania traktatu EWEA odnośnie do ochrony ludności nie stoi na przeszkodzie stosowaniu dyrektywy siedliskowej. Jej celem jest bowiem nie ochrona ludności, lecz ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

13 Wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 38).

14 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 29 marca 1990 r., Grecja/Rada (C-62/88, EU:C:1990:153, pkt 17); z dnia 12 kwietnia 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-61/03, EU:C:2005:210, pkt 44); opinia 1/94 (porozumienia w załączniku do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r. (EU:C:1994:384, pkt 24).

15 Wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja/Rada (Konwencja bezpieczeństwa jądrowego, C-29/99, EU:C:2002:734, pkt 78); z dnia 27 października 2009 r., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 100).

16 Wyrok z dnia 27 października 2009 r., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 105). Zobacz także wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja/Rada (Konwencja bezpieczeństwa jądrowego, C-29/99, EU:C:2002:734, pkt 89).

45. Na podstawie postanowień traktatu EWEA nie wydano jednak również odpowiednich regulacji w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z uregulowaniem tych kwestii w dyrektywie OOS oraz w konwencjach z Espoo i Aarhus. Ponadto przewidziane tam oceny oddziaływania na środowisko nie są ograniczone do ochrony ludności przed promieniowaniem jonizującym; ich przedmiotem są *wszystkie* istotne oddziaływania na środowisko mogące wyniknąć z każdorazowego przedsięwzięcia.

46. Poza tym najwyraźniej również prawodawca unijny wyszedł z założenia, że konwencje i dyrektywa OOS nie stoją na przeszkodzie traktatowi EWEA, bowiem przepisy wyraźnie przewidują ocenę oddziaływania na środowisko elektrowni jądrowych¹⁷, ale nie opierają się uzupełniając na traktacie EWEA.

47. Belgia wyjaśnia co prawda, że zastosowanie prawa Unii nie może także być sprzeczne z celami traktatu EWEA, w szczególności z celem bezpieczeństwa dostaw zgodnie z art. 2 lit. d) traktatu EWEA, jednak tam chodzi o dostawy rud i paliw jądrowych. Nie wydaje się, by dotyczyła ich ocena oddziaływania na środowisko lub udział społeczeństwa.

48. Stąd pozostałe strony oraz Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) zgodnie reprezentują pogląd, że traktat EWEA nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu spornych konwencji i dyrektyw.

B. Akty ustawodawcze w ocenie oddziaływania na środowisko

49. Pytania drugie, czwarte i siódme wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą okoliczności, że okres przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych Doel 1 i 2 został przedłużony na podstawie ustawy. Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) zwraca się zatem do Trybunału z pytaniem, czy środek ustawowy wymaga zgodnie z konwencją z Espoo i Aarhus oraz dyrektywą OOS oceny wpływu na środowisko.

50. Zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy OOS nie ma ona zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy prawa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z celem polegającym na dostarczeniu informacji, są osiąmane w procesie ustawodawczym.

51. Natomiast konwencja z Espoo nie wyłącza wyraźnie aktów ustawodawczych. Z kolei art. 2 pkt 2 konwencji z Aarhus zawiera co prawda zastrzeżenie dla ustawodawstwa, jednak jest ono sformułowane w ten sposób, że organy i instytucje wyłączone są tylko w zakresie, w jakim działają jako *władza ustawodawcza*.

52. Można zatem rozumieć obydwie konwencje w ten sposób, że obejmują one także akty ustawodawcy, gdy nie działał on jako ustawodawca, a więc w zakresie, w jakim działał nie jako władza ustawodawcza, lecz jako organ administracji zatwierdzający przedsięwzięcie¹⁸.

53. Na pierwszy rzut oka taki rozszerzony w stosunku do dyrektywy OOS zakres zastosowania oceny oddziaływania na środowisko wydaje się lepszym rozwiązaniem, ponieważ w przeciwnym razie mogłoby istnieć ryzyko obchodzenia oceny oddziaływania na środowisko, które mogłoby urzeczywistniać się właśnie przy dużych przedsięwzięciach, które w szczególnie silny sposób mogłyby oddziaływać na środowisko.

¹⁷ Punkt 2 załącznika I do konwencji z Espoo, pkt 5 tiret piąte załącznika I do konwencji z Aarhus i pkt 2 lit. b) załącznika I do dyrektywy OOS.

¹⁸ Odnośnie do stosowania konwencji z Aarhus do podobnych środków w Zjednoczonym Królestwie zob. komitet do spraw przestrzegania konwencji z Aarhus, wnioski i zalecenia z dnia 23 października 2013 r., Ewing przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, Hybrid Bill, pkt 54). Odnośnie do tego komitetu zob. moja opinia w sprawie Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 8). Odmienne jednak wyroki: z dnia 18 października 2011 r., Boxus i in. (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 50); z dnia 16 lutego 2012 r., Solvay i in. (C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 43).

54. Takie obchodzenie mogłoby nie tylko naruszać obydwie konwencje, lecz także ogólny międzynarodowy obowiązek oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z orzecnictwem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) wszystkie państwa są bowiem zobowiązane do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, gdy istnieje niebezpieczeństwo, że zaplanowana lub zaproponowana działalność w kontekście transgranicznym mogłaby mieć znaczące szkodliwe oddziaływania¹⁹. Zgodnie z ogólną zasadą prawa międzynarodowego, wyrażoną przykładowo w art. 27 i 46 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów²⁰, państwa nie mogą dla usprawiedliwienia naruszenia obowiązków międzynarodowych powoływać się na swój krajowy porządek prawny, włącznie ze swoim krajowym podziałem kompetencji. W tym zakresie w prawie Unii obowiązują te same zasady²¹. Stąd obecnie także nowe brzmienie wyjątku dla konkretnego aktu ustawodawstwa krajowego w art. 2 ust. 5 dyrektywy OOS, w brzmieniu nieobowiązującym jeszcze w postępowaniu głównym nadanym przez dyrektywę 2014/52/EU²², wyklucza ich stosowanie do transgranicznej oceny skutków wywieranych na środowisko zgodnie z art. 7.

55. W niniejszej sprawie Trybunał nie musi jednak ostatecznie rozstrzygnąć, jakie konsekwencje ma widoczna na pierwszy rzut oka sprzeczność pomiędzy art. 1 ust. 4 dyrektywy OOS i konwencjami z Espoo i Aarhus. Dokonana bowiem przez niego wykładnia art. 1 ust. 4 zapobiega w efekcie naruszeniu konwencji.

56. Trybunał orzekł w odniesieniu do art. 1 ust. 4 dyrektywy OOS, że zwalnia on przedsięwzięcia z procedury oceny tylko wówczas, gdy są spełnione dwie przesłanki. *Po pierwsze*, szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia muszą zostać przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy. *Po drugie*, cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, powinny być osiągnięte w procesie ustawodawczym²³.

57. Pierwsza przesłanka oznacza, że akt ustawodawczy wykazuje te same cechy co zezwolenie na inwestycję w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy OOS²⁴. W zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy tego punktu, odnoś się do tego w kontekście przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej²⁵.

58. Druga przesłanka oznacza, że cele dyrektywy OOS zostaną osiągnięte w procesie ustawodawczym. Z art. 2 ust. 1 w tym zakresie wynika, że zasadniczym celem tej dyrektywy jest zapewnienie, by przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegały „przed udzieleniem zezwolenia” ocenie w odniesieniu do ich skutków²⁶.

19 Wyroki MTS: z dnia 20 kwietnia 2010 r., *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentyna/Urugwaj), *I.C.J. Reports 2010*, s. 14, pkt 204; z dnia 16 grudnia 2015 r., *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* (Kostaryka/Nikaragua) i *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Nikaragua/Kostaryka), *I.C.J. Reports 2015*, s. 665, pkt 104.

20 Sporządzona w dniu 23 maja 1969 r. (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331).

21 Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 5 maja 1970 r., *Komisja/Belgia* (77/69, EU:C:1970:34, pkt 15); z dnia 9 grudnia 2003 r., *Komisja/Włochy* (C-129/00, EU:C:2003:656, pkt 29); opinia 1/09 (porozumienia w sprawie ustanowienia jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r. (EU:C:2011:123, pkt 86).

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

23 Wyroki: z dnia 16 września 1999 r., *WWF i in.* (C-435/97, EU:C:1999:418, pkt 57); z dnia 18 października 2011 r., *Boxus i in.* (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 37); z dnia 17 listopada 2016 r., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 26).

24 Wyroki: z dnia 16 września 1999 r., *WWF i in.* (C-435/97, EU:C:1999:418, pkt 58); z dnia 18 października 2011 r., *Boxus i in.* (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 38, 39); z dnia 17 listopada 2016 r., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 27).

25 Zobacz poniżej pkt 63 i nast.

26 Wyroki: z dnia 18 października 2011 r., *Boxus i in.* (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 41); z dnia 17 listopada 2016 r., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 29).

59. W konsekwencji ustawodawca powinien dysponować w momencie zatwierdzenia przedsięwzięcia wystarczającymi informacjami. Przy tym informacje, jakie powinien przedłożyć wykonawca, obejmują co najmniej opis przedsięwzięcia zawierający informacje o miejscu, projekcie i wielkości przedsięwzięcia, opis środków przewidzianych w celu uniknięcia, zmniejszenia i, jeżeli to możliwe, naprawienia poważnych niekorzystnych skutków, jak również dane wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, jakie mogą być spowodowane w środowisku przez to przedsięwzięcie²⁷.

60. W ramach procesu tworzenia prawa poza udostępnieniem informacji należy zapewnić także wystarczający udział społeczeństwa. Taki udział stanowi bowiem – jak pokazują motywy 16, 17 i 19 – również istotny cel dyrektywy OOS. Siłą rzeczy nie wyklucza to także transgranicznego udziału społeczeństwa, ponieważ zgodnie z jej motywem 15 dyrektywa powinna gwarantować transpozycję konwencji z Espoo.

61. Tak więc wymogi obydwu konwencji powinny być spełnione, gdy przy wydaniu aktu ustawodawczego są realizowane cele dyrektywy OOS.

62. Na pytania drugie, czwarte i siódme wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy zatem odpowiedzieć, że zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy OOS z zakresu zastosowania tej dyrektywy wyłączone są przedsięwzięcia, które szczegółowo zatwierdzono w trybie szczególnego aktu ustawodawczego, wobec czego cele tej dyrektywy zostały osiągnięte w procesie ustawodawczym. Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, przy uwzględnieniu zarówno treści przyjętego aktu ustawodawczego, jak i całego procesu ustawodawczego, który doprowadził do jego wydania, a w szczególności prac przygotowawczych i debaty parlamentarnej, czy akt ustawodawczy jest równoznaczny z zezwoleniem na przedsięwzięcie i czy cele dyrektywy mogą zostać osiągnięte w procesie ustawodawczym²⁸.

C. W przedmiocie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej

63. Cele dyrektywy OOS bądź konwencji z Espoo i Aarhus muszą jednak być spełnione tylko wtedy, gdy sporne środki wchodzą w dany zakres zastosowania. Z tego względu Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) poprzez pytanie pierwsze i pytanie trzecie lit. a), jak i część pierwszą pytania piątego lit. a) i szóstego lit. a) zmierza do ustalenia, czy przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w obydwu elektrowniach jądrowych należy uznać za przedsięwzięcie.

1. Pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie OOS

64. I tak część pierwsza pytania szóstego lit. a) ma za zadanie wyjaśnić, czy przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownie jądrowe stanowi przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS.

65. Artykuł 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS definiuje jako przedsięwzięcie „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” (tiret pierwsze) oraz „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych” (tiret drugie).

²⁷ Wyroki: z dnia 18 października 2011 r., Boxus i in. (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 43); z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 30).

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 18 października 2011 r., Boxus i in. (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 48).

66. Trybunał orzekł odnośnie do tego, że pojęcie „przedsięwzięcia” dotyczy robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca²⁹. Tym samym samo odnowienie obowiązującego zezwolenia na eksploatację przedsięwzięcia, przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca, nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS³⁰.

67. Wprawdzie taka wykładnia art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS jest sugerowana na podstawie brzmienia tego przepisu, jednak nie odpowiada ona konwencjom z Espoo i Aarhus.

2. Pojęcie przedsięwzięcia (działalności) w konwencji z Espoo

68. Pojęcie przedsięwzięcia (działalności) w konwencji z Espoo nie zostało wprawdzie wyraźnie wskazane w pytaniach Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego), jednak zarówno pytanie pierwsze, jak i pytanie trzecie lit. a) ostatecznie do niego się odnoszą. W szczególności pytanie pierwsze nie wskazuje, czy obydwa wspomniane tam dokumenty są wiążące – tej kwestii w ogóle nie poruszają. Pytanie to ma raczej wyjaśnić, czy słuszny jest wyrażony w nim pogląd prawny, że odnowienie zezwolenia na elektrownię jądrową stanowi przedsięwzięcie. Ostatecznie to właśnie stanowi sedno pytania trzeciego lit a).

a) Uprawnienie Trybunału do dokonania wykładni

69. Analiza pojęcia przedsięwzięcia (działalności) w konwencji z Espoo w pierwszej kolejności zakłada, że Trybunał w ogóle jest uprawniony do wykładni konwencji.

70. Ponieważ ówczesna Wspólnota Europejska zatwierdziła konwencję z Espoo, jej przepisy zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE stanowią teraz integralną część porządku prawnego Unii³¹.

71. Wprawdzie konwencja została zawarta przez Wspólnotę i wszystkie państwa członkowskie w ramach kompetencji dzielonej³², jednak Trybunał, do którego wniesiono sprawę zgodnie z art. 267 TFUE, jest właściwy do rozgraniczenia obowiązków spoczywających na Unii i obowiązków ciążących wyłącznie na państwach członkowskich oraz do dokonania wykładni postanowień konwencji z Aarhus³³. Jeżeli dojdzie do wniosku, że dane postanowienie należy do obowiązków przyjętych przez Unię, wówczas będzie to oznaczało, że jego wykładnia również należy do jego kompetencji.

72. Konwencja z Espoo przewiduje, w celu wydania pozwolenia na podjęcie określonych działań, transgraniczny udział społeczeństwa i ocenę wpływu na środowisko. Postanowienia te zostały w dużej mierze wdrożone poprzez dyrektywę OOS, w szczególności jej art. 7, wobec czego zasadniczo dotyczą dziedziny objętej prawem Unii. Już co najmniej z tego powodu Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni postanowień konwencji dotyczących oceny oddziaływania na środowisko³⁴.

29 Wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 24); z dnia 19 kwietnia 2012 r., Pro-Braine i in. (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 31).

30 Wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 24); z dnia 19 kwietnia 2012 r., Pro-Braine i in. (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 32).

31 Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30); z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 46); z dnia 11 lipca 2018 r., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, pkt 44).

32 Deklaracja Wspólnoty Europejskiej dotycząca zakresu kompetencji zgodnie z art. 17 ust. 5 konwencji z Espoo (Finlandia) o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (dokument Rady nr 8931/96, aneks B, dostępny także pod adresem https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec).

33 Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Zobacz wyroki: z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia (C-13/00, EU:C:2002:184, pkt 20); z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja, C-239/03, EU:C:2004:598, pkt 29–31); z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 36); z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 102).

73. Nawet gdyby przyjąć, że określone przedsięwzięcia należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, istnieje poza tym określony interes Unii w tym, aby przepis prawa Unii, który może znaleźć zastosowanie zarówno do sytuacji objętych prawem krajowym, jak i do sytuacji objętych prawem Unii, był w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych interpretowany w jednolity sposób, niezależnie od warunków, w jakich ma być stosowany³⁵.

74. Trybunał jest zatem uprawniony do dokonania wykładni konwencji odnośnie do oceny oddziaływania na środowisko.

b) Pojęcie przedsięwzięcia (działalności) w konwencji z Espoo

75. Zgodnie z art. 1 pkt (v) konwencji z Espoo pojęcie „planowanej działalności” obejmuje każdą działalność lub każdą większą zmianę działalności. Ta definicja odnośnie do pojęcia przedsięwzięcia jako takiego jest w sposób oczywisty ogólna, bowiem w odróżnieniu od dyrektywy OOS brak jest tu definicji, która bliżej określałaby konieczne działania.

76. Co prawda można powołać się na wskazane w załączniku I konwencji z Espoo konkretne rodzaje działalności, aby bliżej określić pojęcie przedsięwzięcia³⁶, takie przedsięwzięcia należą jednak do zakresu zastosowania konwencji i mogą skutkować obowiązkiem oceny oddziaływania na środowisko.

77. Istnieją pewne typy przedsięwzięć, które zostały scharakteryzowane przez określone działania, przykładowo *wyrąb lasów* na dużych powierzchniach (załącznik I pkt 17 konwencji z Espoo) lub *budowa* autostrad, dróg szybkiego ruchu, tras dla dalekobieżnego ruchu kolejowego i określonych lotnisk (pkt 7). Natomiast przeważająca liczba typów przedsięwzięć obejmuje określone rodzaje instalacji lub urządzeń jako takich, przykładowo rafinerie ropy naftowej (pkt 1), duże instalacje do pierwszego wystąpienia surowki żelaza i stali oraz do produkcji metali nieżelaznych (pkt 4) lub kombinaty chemiczne (pkt 6).

78. Elektrownie jądrowe (załącznik I pkt 2 konwencji z Espoo) należą do drugiej kategorii. Z tego komitet stosowania konwencji z Espoo słusznie wywnioskował, że przedsięwzięciem jest nie tylko budowa i pierwsza eksploatacja reaktora jądrowego, lecz także dalsza eksploatacja ponad pierwotny okres istnienia reaktora jądrowego, na który udzielono zezwolenia. Na skutek owej eksploatacji mogą bowiem powstać znaczące szkodliwe oddziaływania transgraniczne³⁷. Stąd również odnowienie zezwolenia na elektrownię jądrową stanowi przedsięwzięcie.

79. Belgia co prawda podnosi, że zezwolenie na eksploatację spornej elektrowni jądrowej nie jest ograniczone czasowo. Przedłużony został wyłącznie okres przemysłowej produkcji energii elektrycznej.

80. Eksploatacja elektrowni jądrowej nie jest jednak celem samym w sobie. Co więcej, jest usprawiedliwiona tylko poprzez produkcję energii elektrycznej. Bez przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych Doel 1 i 2 nie można by tam ponownie podjąć produkcji energii elektrycznej bądź należałoby jje zaprzestać. Z tego powodu elektrownia Doel 1 została nawet, do czasu wejścia w życie ustawy, tymczasowo zamknięta. Stąd sytuacja jest bardzo podobna do przypadku ocenianego przez komitet³⁸.

35 Wyroki z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 42); z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 50).

36 Podobnie Trybunał postąpił w wyroku z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 26–28), by wzmocnić swoją wykładnię pojęcia przedsięwzięcia w dyrektywie OOS.

37 Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14 sierpnia 2014 r., ECE/MP.EIA/IC/2014/2, Załącznik (elektrownia Rivne), pkt 37.

38 Op.cit., pkt 41–45.

81. Ważki jest zarzut Republiki Czeskiej, iż na podstawie takich rozważań ponowna ocena oddziaływania na środowisko zatwierdzonej elektrowni jądrowej zależałaby tylko od tego, czy dane państwo czasowo ograniczyło zezwolenie.

82. Zarzut ten nie zmienia jednak niczego w tym, że odnowienie zezwolenia może mieć istotny wpływ na środowisko i przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko odpowiada zatem nie tylko brzmieniu, ale także celom konwencji z Espoo.

83. Prawdą jest, że zasadniczo także w przypadku bezterminowo działających elektrowni jądrowych, na które udzielono zezwolenia, i podobnych instalacji racjonalne byłoby regularne rozstrzyganie po wysłuchaniu społeczeństwa, czy w świetle wpływu na środowisko usprawiedliwiona jest ich dalsza eksploatacja. Okoliczność, że nie jest to przewidziane w konwencji z Espoo, nie usprawiedliwia jednak wyłączenia z zakresu zastosowania konwencji faktycznie koniecznych decyzji o dalszej eksploatacji.

84. Poza tym w kontekście konwencji z Aarhus zostanie wykazane, że zmiana zezwolenia elektrowni jądrowych przewidziana również w innych aktach prawnych może skutkować obowiązkiem udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko³⁹.

85. Należy jednak wskazać, że przyporządkowanie działania do działalności w rozumieniu art. 1 pkt (v) załącznika I do konwencji z Espoo, w odróżnieniu od przedsięwzięć podlegających art. 4 ust. 1 i załącznikowi I do dyrektywy OOŚ, nie wymaga nieuchronnie oceny skutków środowiskowych. W ramach art. 2 ust. 3 konwencji z Espoo istnieje bowiem wzruszalne domniemanie, że działalność zgodnie z załącznikiem I będzie mieć znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne i wymaga zatem oceny oddziaływania na środowisko. Podkreśla to w szczególności art. 3 ust. 7 konwencji, który na wypadek sporów przewiduje międzypaństwowe postępowanie w celu ustalenia, czy tego rodzaju oddziaływanie jest prawdopodobne.

86. Za tym, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownię jądrową mogłoby mieć znaczące transgraniczne szkodliwe oddziaływanie na środowisko, przemawia jednak między innymi, że zarówno ryzyko poważnego wypadku, jak i ilość odpadów produkowanych w przypadku przedłużenia eksploatacji elektrowni jądrowej odpowiednio się zwiększą. W przypadku niepodejmowania działań modernizacyjnych należy się przy tym obawiać, że ryzyko wypadku z powodu zużycia instalacji wzrośnie w sposób nieproporcjonalny. Stąd przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych może mieć znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne na środowisko, które uzasadnia ocenę oddziaływania na środowisko. Co się tyczy sprawy głównej należy ponadto przypomnieć, że elektrownie, o których mowa, znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie Niderlandów, a w przypadku poważnego wypadku prawdopodobnie skutki dotyczyłyby także dalszych państw członkowskich.

87. Ponadto ocena oddziaływania na środowisko z powodu przedłużenia okresu produkcji energii elektrycznej jest racjonalna także dlatego, że w czasie wieloletniej eksploatacji elektrowni zazwyczaj pozyskiwane są nowe dowody naukowe dotyczące związanego z tym ryzyka, które dotąd nie mogły jeszcze zostać uwzględnione⁴⁰. Jak wskazuje Portugalia, właśnie w przypadku wielu starszych instalacji jeszcze nigdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa.

³⁹ Zobacz poniżej, pkt 98.

⁴⁰ Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14 sierpnia 2014 r., ECE/MP.EIA/IC/2014/2, Załącznik (elektrownia Rivne), pkt 42.

88. Natomiast przedłużenie korzystania z elektrowni jądrowych o bardzo krótkie okresy z reguły nie wymaga oceny oddziaływania na środowisko. Bowiem takie przedłużenia co do zasady nie mają znaczącego szkodliwego oddziaływania na środowisko. Trybunał nie musi jednak rozstrzygać, gdzie dokładnie należy wyznaczyć granicę, ponieważ przedłużenie o dziesięć lat jest w każdym wypadku wystarczające dla uzasadnienia ryzyka takiego oddziaływania na środowisko.

89. Tym samym na pytanie pierwsze i pytanie trzecie lit. a) należy odpowiedzieć, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej o dziesięć lat stanowi w rozumieniu art. 1 pkt (vi) oraz pkt 2 załącznika I do konwencji z Espoo przedsięwzięcie (działalność), które zgodnie z art. 2 ust. 3 wymaga transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ może mieć znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne na środowisko.

3. Pojęcie przedsięwzięcia w konwencji z Aarhus

90. Pytanie piąte lit. a) dotyczy zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus, czyli przepisów dotyczących udziału społeczeństwa wraz z oceną wpływu na środowisko w odniesieniu do przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej.

a) Przedłużenie jako „przedsięwzięcie”

91. Artykuł 6 ust. 1 lit. a) konwencji z Aarhus przewiduje, że art. 6 należy stosować w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, przy czym owo pojęcie „przedsięwzięcia” odpowiada pojęciu „przedsięwzięcia” używanemu w dyrektywie OOS.

92. W pkt 1 tiret piąte załącznika I do konwencji z Aarhus wymienione są „elektrownie jądrowe”, a w odniesieniu do komercyjnego korzystania nie jest ustalona żadna wartość progowa. Inaczej niż w przypadku konwencji z Espoo – nie jest wymagana ocena, czy takie przedsięwzięcie w indywidualnym przypadku ma znaczące szkodliwe oddziaływanie na środowisko.

93. Sporna ustawa zatwierdziła produkcję energii elektrycznej w badanych elektrowniach jądrowych przez kolejnych dziesięć lat. Jak wskazują Belgia i spółka Electrabel, elektrownie dysponują ponadto bezterminowym zezwoleniem na eksploatację, które nie zostało zakwestionowane przez ograniczenie w czasie produkcji energii elektrycznej. Jak jednak już wyjaśniono w kontekście konwencji z Espoo⁴¹, powodem eksploatacji elektrowni jądrowych jest produkcja energii elektrycznej. Zatem dopuszczenie produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej należy także traktować jako dopuszczenie przedsięwzięcia „elektrownie jądrowe” zgodnie z pkt 1 tiret piąte załącznika I do konwencji z Aarhus.

94. Co do okoliczności, że chodzi o odnowienie istniejącego zezwolenia – art. 6 ust. 1 lit. a) konwencji z Aarhus nie ogranicza się do pierwszego dopuszczenia przedsięwzięcia. Stąd przepis ten zasadniczo obejmuje także ponowne dopuszczenie przedsięwzięcia.

95. Co prawda konwencja z Aarhus zawiera szczególne przepisy dotyczące zmiany (art. 6 ust. 10) i zmiany zezwoleń (załącznik I pkt 22). Jednak jak wyjaśnię poniżej, przepisy te nie mają pierwszeństwa przed stosowaniem jej art. 6 ust. 1 lit. a) oraz pkt 1 tiret piąte załącznika I w odniesieniu do przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej.

⁴¹ Zobacz pkt 80 powyżej.

b) Zmiana zezwolenia jako „przedsięwzięcie”

96. Na pierwszy rzut oka art. 6 ust. 10 konwencji z Aarhus mógłby stanowić *lex specialis* wobec art. 6 ust. 1 lit. a). Zgodnie z tym przepisem każda ze stron zapewnia, że kiedy władza publiczna *zmienia* lub *uaktualnia* warunki prowadzenia przedsięwzięć, o których mowa w ustępie 1, postanowienia ustępów od 2 do 9 będą stosowane *mutatis mutandis* i gdzie będzie to miało zastosowanie. W tych ustępach uregulowane są szczegóły dotyczące udziału społeczeństwa i oceny oddziaływania na środowisko.

97. Prawda jest, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej było związane ze zmianą i uaktualnieniem warunków eksploatacji, mianowicie z uzgodnionymi działaniami modernizacyjnymi. Stąd już tylko z tego powodu konieczny mógłby być udział społeczeństwa wraz z oceną oddziaływania na środowisko⁴².

98. Niemniej jednak zmiana lub uaktualnienie zezwolenia na elektrownię jądrową nie stanowi w końcu szczególnego przypadku zezwolenia na elektrownię jądrową poprzez przedłużenie okresu produkcji energii elektrycznej. Artykuł 6 ust. 10 konwencji z Aarhus nie stanowi zatem *lex specialis* wobec art. 6 ust. 1 lit. a).

99. Ów potencjalny obowiązek udziału społeczeństwa i oceny wpływu na środowisko na podstawie zmiany lub uaktualnienia zezwolenia na elektrownię jądrową osłabia jednak zarzut Republiki Czeskiej, że zastosowanie pojęcia przedsięwzięcia do odnowienia zezwolenia jest wewnętrznie sprzeczne, bowiem bezterminowo dopuszczone elektrownie jądrowe nie byłyby nim objęte⁴³. Przewidziana w art. 14 Konwencji bezpieczeństwa jądrowego sporządzonej w Wiedniu⁴⁴ i w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2009/71/Euroatom⁴⁵ systematyczna ocena bezpieczeństwa elektrowni jądrowych może bowiem skutkować poprzez art. 6 ust. 10 konwencji z Aarhus udziałem społeczeństwa i oceną wpływu na środowisko. Ponadto Belgia wyjaśnia, że w przypadku tego rodzaju zmian jej organy przeprowadzają ocenę oddziaływania na środowisko. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych⁴⁶ uzasadnia także obowiązek zmian dla innych większych instalacji.

c) Zmiana lub poszerzenie zakresu jako „przedsięwzięcie”

100. W pkt 22 zdanie pierwsze załącznika konwencji z Aarhus przewidziano, że wszelkie *zmiany* lub *poszerzenie* zakresu działalności tam, gdzie takie zmiany lub poszerzenie zakresu spełnia kryteria lub odpowiada wartościom progowym ustanowionym w załączniku, podlegają art. 6 ust. 1 lit. a). Również to może stanowić *lex specialis* wobec art. 6 ust. 1 lit. a) w związku z pkt 1 tiret piąte załącznika I.

101. Przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej byłoby czasowym poszerzeniem tej działalności, a uzgodnione działania modernizacyjne są objęte pojęciem zmiany. Ponieważ względem elektrowni jądrowych do komercyjnej produkcji energii elektrycznej nie są przewidziane wartości progowe, przepis ten wymaga zatem także udziału społeczeństwa⁴⁷.

⁴² Zobacz komitet do spraw przestrzegania konwencji z Aarhus, wnioski i zalecenia z dnia 12 maja 2011 r., Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Słowacja (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Elektrárne Mochovce, pkt 55–57).

⁴³ Zobacz pkt 81 powyżej.

⁴⁴ Dz.U. 1999, L 318, s. 21, zatwierdzona decyzją 1999/819/Euratom Komisji z dnia 16 listopada 1999 r. dotyczącą przystąpienia Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) do Konwencji bezpieczeństwa jądrowego z 1994 r. (Dz.U. 1999, L 318, s. 20).

⁴⁵ Dyrektywa Rady z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.U. 2009, L 172, s. 18).

⁴⁶ Zobacz art. 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).

⁴⁷ Komitet do spraw przestrzegania konwencji z Aarhus, wnioski i zalecenia z dnia 12 maja 2011 r., Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Słowacja (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Elektrárne Mochovce, pkt 58). Zobacz także UNECE, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, pkt 40 lit. f); Task Force on Public Participation in Decision-making, *Report on the fourth meeting* (18 czerwca 2013 r.), ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, pkt 56, 57.

102. Niemniej jednak pkt 22 zdanie pierwsze załącznika I do konwencji z Aarhus nie stanowi *lex specialis* wobec pkt 1 tiret piąte załącznika I dla przypadku przedłużenia okresu produkcji energii elektrycznej. Przedłużenie eksploatacji instalacji bowiem różni się od „zwykłej” zmiany lub poszerzenia już przez to, że bez przedłużenia zaprzestano by działalności.

d) Wniosek częściowy

103. Zatem na pytanie piąte lit. a) należy udzielić odpowiedzi, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez określone elektrownie jądrowe należy traktować z jednej strony jako dopuszczenie przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. a) i pkt 1 tiret piąte załącznika I do konwencji z Aarhus, a z drugiej strony jako zmianę i czasowe poszerzenie eksploatacji elektrowni jądrowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. a) i pkt 22 zdanie pierwsze załącznika I w związku z jego pkt 1 tiret piąte.

4. Sprzeczność między dotychczasową wykładnią art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS i konwencjami

104. Konwencje z Espoo i Aarhus wymagają zatem transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko bądź udziału społeczeństwa wraz z oceną wpływu na środowisko w przypadku przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez określone elektrownie jądrowe. *Dotychczasowa wykładnia* definicji przedsięwzięcia zawarta w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS wyłącza natomiast takie działania z zakresu zastosowania dyrektywy.

a) Zgodna z prawem międzynarodowym wykładnia pojęcia przedsięwzięcia w dyrektywie OOS

105. Ponieważ dyrektywa OOS ma w znacznym stopniu dokonać transpozycji konwencji⁴⁸, pożądane jest jednak dokonanie jej wykładni zgodnie z konwencjami⁴⁹. Ponadto kompetencje Unii muszą być wykonywane w poszanowaniu prawa międzynarodowego, tak że wykładnia prawa wtórnego Unii powinna zasadniczo następować w zgodzie z jej zobowiązaniami międzynarodowymi⁵⁰.

106. Artykuł 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS pozostawia miejsce na wykładnię odpowiadającą wymogom obydwu konwencji, ponieważ przedłużenie zezwolenia można by traktować jak *inną interwencję w otoczeniu naturalnym i krajobrazie*.

107. Fakt, że dotychczasowa wykładnia art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS nie wydawała się Trybunałowi bezwzględnie wiążąca, wynika ponadto również z tego, że Trybunał przynajmniej w pierwszym z dwu właściwych wyroków uznał za konieczne oparcie swojego rozstrzygnięcia, w myśl którego dyrektywa nie znajduje zastosowania do spornego przedsięwzięcia, dodatkowo na odpowiednim typie przedsięwzięcia z załącznika I. Chodziło przy tym bowiem o *budowę portów*

48 Zobacz z jednej strony deklaracja Wspólnoty Europejskiej dotycząca zakresu kompetencji zgodnie z art. 17 ust. 5 konwencji z Espoo (Finlandia) o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (dokument Rady nr 8931/96, aneks B, dostępny także pod adresem https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec), jak i motyw 15 dyrektywy OOS, z drugiej strony dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

49 Zobacz wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 42); z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 50).

50 Wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9); z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 291); z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 123); z dnia 11 lipca 2018 r., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, pkt 44).

lotniczych zgodnie z pkt 7 lit. a)⁵¹. Samo przedłużenie zezwolenia na eksploatację bez robót budowlanych nie może jednak być w żadnym wypadku traktowane jako budowa portu lotniczego. Natomiast typ przedsięwzięcia polegającego na powstaniu elektrowni jądrowej nie jest ograniczony do budowy.

108. W świetle międzypaństwowego obowiązku przeprowadzenia oceny transgranicznych skutków środowiskowych, wynikającego zarówno z konwencji w Espoo, jak i z orzecznictwa MTS⁵², konieczne wydaje się zatem włączenie do zakresu pojęcia przedsięwzięcia z dyrektywy OOŚ co najmniej odnowienia zezwoleń mogących mieć znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie w rozumieniu konwencji z Espoo, jak zaproponowały to Niemcy w trakcie rozprawy.

109. Ale także, idąc dalej, dla przypadków czysto krajowych, szersza wykładnia pojęcia przedsięwzięcia, polegająca na zapewnieniu oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, odpowiada zatem raczej celowi dyrektywy OOŚ i konwencji z Aarhus. Przy tym przedłużenie w czasie eksploatacji instalacji może w sposób oczywisty mieć znaczące skutki środowiskowe, nie tylko z powodu dalszej eksploatacji, ale także z powodu zmienionych uwarunkowań środowiskowych w okolicy. Ponadto w momencie wydania decyzji o odnowieniu mogą istnieć nowe dowody naukowe.

110. Wreszcie należy przypomnieć, że uznanie przedłużenia w czasie odnowienia zezwolenia za przedsięwzięcie nie zobowiązuje jeszcze do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Bowiem tylko typy przedsięwzięć wymienione w załącznikach I i II związane z konkretnym ryzykiem dla środowiska podlegają ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą OOŚ. I tylko w takim zakresie należałoby rozważyć, czy określone przedłużenia w czasie są wystarczająco ważne, aby uzasadnić potrzebę oceny.

111. Tym samym na pytanie pierwsze i trzecie lit. a), jak i na pierwszą część pytania piątego lit. a) i pytania szóstego lit. a) należy udzielić odpowiedzi, że pojęcie przedsięwzięcia zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOŚ obejmuje, wbrew dotychczasowemu orzecznictwu, przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej o dziesięć lat.

112. Przy takiej konkluzji i odejściu od dotychczasowego orzecznictwa można by pomyśleć o ograniczeniu skutku odpowiedniego wyroku, aby ograniczyć ryzyko dla pewności prawa działań podjętych bez oceny oddziaływania na środowisko w zaufaniu do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału⁵³. Jednak bardzo niewiele przedsięwzięć mogłoby być narażonych na ryzyko zaskarżenia z powodu naruszenia dyrektywy OOŚ, gdyż prawo Unii nie wyklucza terminów zaskarżenia⁵⁴. Ponadto na podstawie obydwu konwencji i decyzji właściwych komisji nadzoru mogły pojawić się wątpliwości odnośnie do zaufania do orzecznictwa Trybunału. Zatem nie wydaje mi się konieczne ograniczenie skutków wyroku.

b) W przedmiocie bezpośrednich skutków konwencji z Espoo i Aarhus

113. Gdyby jednak Trybunał trzymał się swojego orzecznictwa dotyczącego pojęcia przedsięwzięcia z art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOŚ, pojawi się pytanie, czy co najmniej w odniesieniu do definicji przedsięwzięć wymagających oceny oddziaływania na środowisko konwencje z Espoo i Aarhus nie wywierają bezpośredniego skutku.

51 Wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 26–28).

52 Zobacz pkt 54 powyżej.

53 Odnosnie do ograniczenia skutków wyroku zob. wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r., Blaizot i in. (24/86, EU:C:1988:43, pkt 28, 30); z dnia 15 marca 2005 r., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 66–69); z dnia 9 listopada 2010 r., Volker i Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 93).

54 Wyrok z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 41, 42).

114. Przepisy umowy zawartej przez Unię i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi są bezpośrednio skuteczne, jeżeli – zważywszy na ich brzmienie oraz cel i charakter bądź „rodzaj i strukturę” tej umowy – zawiera ona jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony – w zakresie jego wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnego aktu⁵⁵.

115. Akty prawne takie jak dyrektywa OOS nie stoją na przeszkodzie bezpośredniemu zastosowaniu tych konwencji. Na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE jeżeli umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię Europejską, takie umowy są wiążące dla instytucji Unii i w konsekwencji mają pierwszeństwo przed aktami Unii⁵⁶.

116. W niniejszej sprawie nie chodzi jednakże o ocenę skuteczności dyrektywy OOS według miary badanych konwencji, lecz jedynie o to, by na podstawie konwencji zidentyfikować lukę w pojęciu przedsięwzięcia i zamknąć ją poprzez bezpośrednie odwołanie do pojęcia przedsięwzięcia w konwencji.

117. W tym zakresie nie pojawia się także kwestia, czy przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko wymaga dalszych aktów dokonujących transpozycji, przykładowo regulacji ram proceduralnych. Owe ramy są już bowiem określone przez dyrektywę OOS i jej transpozycję w państwach członkowskich. Muszą one jedynie zostać zastosowane w odniesieniu do przedsięwzięć objętych co prawda przez obydwie konwencje, ale nie przez dyrektywę OOS⁵⁷. Takie samo podejście reprezentuje Trybunał w odniesieniu do przedsięwzięć objętych zastosowaniem art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus i nie wymienionych wyraźnie w załączniku do konwencji, lecz mogących mimo tego mieć znaczące oddziaływanie na środowisko⁵⁸.

118. Cel i charakter konwencji nie stoją na przeszkodzie takiemu bezpośredniemu zastosowaniu.

119. Podstawowe znaczenie ma przy tym przedmiot regulacji pod kątem prawa ochrony środowiska konwencji. Artykuł 1 i motyw siódmy preambuły konwencji z Aarhus podkreślają prawo każdego człowieka do życia w środowisku odpowiednim dla jego zdrowia i pomyślności. Zgodnie z motywem siódmym preambuły istnieje nawet obowiązek, tak osobisty, jak i we współdziałaniu z innymi, ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń. Z tego powodu motywy ósmy, trzynasty i osiemnasty preambuły podkreślają konieczność zapewnienia w odniesieniu do dochodzenia prawa ochrony środowiska skutecznej ochrony prawnej. Musi to obejmować możliwość powoływania się na normy międzynarodowego prawa ochrony środowiska, z których indywidualne osoby korzystają tak jak z praw udziału zgodnie z konwencją z Espoo.

120. W konsekwencji także w wyjaśnieniach do międzynarodowego paktu dla środowiska stwierdzono, że właśnie konwencje międzynarodowe z zakresu prawa ochrony środowiska, w przeciwieństwie do samych oświadczeń, zwykle zmierzają do tego, aby uzasadniać prawa znajdujące bezpośrednio zastosowanie, podlegające jurysdykcji sądów⁵⁹.

55 Wyroki: z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, pkt 14); z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochronárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 35); z dnia 3 czerwca 2008 r., The International Association of Independent Tanker Owners i in. (C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 42); z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 50); z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 33).

57 W przedmiocie bezpośredniego zastosowania dyrektyw zob. wyroki: z dnia 18 października 2001 r., Gharehveran (C-441/99, ECLI:EU:C:2001:551, pkt 41–44); z dnia 6 września 2018 r., Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, pkt 62).

58 Wyroki: z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochronárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 57, 59); z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- i Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 38, 39).

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

121. Na wypadek, gdyby Trybunał w odniesieniu do przedłużenia okresu produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych podtrzymał swoją wykładnię pojęcia przedsięwzięcia zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS, proponuję stwierdzić, że dyrektywa OOS znajduje jednak zastosowanie do takiego wydłużenia ważności, ponieważ chodzi tu o przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 5 i załącznika I do konwencji z Espoo oraz art. 6 ust. 1 lit. a) i załącznika I do konwencji z Aarhus.

5. W przedmiocie jakości przedsięwzięcia z powodu dalszych robót

122. Wreszcie pierwsza część pytania szóstego lit. a) dotyczy dalszych możliwości mogących prowadzić do uznania działania w postępowaniu głównym za przedsięwzięcie. Przedsięwzięcie i zezwolenie na inwestycję w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy OOS istnieją bowiem także wtedy, gdy w kontekście odnowienia zezwolenia rozstrzygany jest „plan zagospodarowania” dotyczący zmiany lub rozbudowy przedsięwzięcia poprzez dokonanie robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny i mogący w sposób znacząco niekorzystny oddziaływać na środowisko naturalne⁶⁰.

123. Jeżeli taki plan zagospodarowania stanowi warunek odnowienia ważności zezwolenia, dłuższa eksploatacja spornego przedsięwzięcia musiałaby zostać uwzględniona dodatkowo do bezpośredniego oddziaływania planu zagospodarowania tak przy kwestii konieczności oceny, jak i przy samej ocenie.

124. Niezależnie od tego, czy Trybunał zaakceptuje propozycje zgodnej z prawem międzynarodowym wykładni art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS lub dotyczące bezpośredniego zastosowania pojęcia przedsięwzięcia z konwencji z Espoo i Aarhus, przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownię jądrową stanowi zezwolenie na przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a), jeżeli z tym związane jest zezwolenie na roboty lub interwencje zmieniające lub poszerzające instalację.

125. Z tego wynika praktycznie, że Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) musi zbadać, jak ściśle przewidziane działania w celu modernizacji elektrowni jądrowych będących przedmiotem sporu są związane z ustawowym przedłużeniem okresu produkcji energii elektrycznej. Jeżeli roboty budowlane są warunkiem przedłużenia, wówczas chodzi o jedno przedsięwzięcie⁶¹. Jeżeli roboty są podejmowane tylko przy okazji przedłużenia, wówczas nie stanowiły części tego samego przedsięwzięcia.

D. Dalsze pytania dotyczące stosowania dyrektywy OOS

126. Zawarta w pytaniu szóstym lit. a) druga część pytania ma na celu wyjaśnienie, jakiemu typowi przedsięwzięcia z załączników I i II do dyrektywy OOS należałoby przyporządkować przedłużenie okresu produkcji energii elektrycznej, ewentualnie w związku z działaniami modernizacyjnymi. Bez takiego przyporządkowania nie istnieje bowiem obowiązek dokonania oceny. Druga część pytania, która w odniesieniu do konwencji z Aarhus zawarta jest także w pytaniu szóstym lit. b), dotyczy czasu przeprowadzenia oceny.

⁶⁰ Wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., Pro-Braine i in. (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 33).

⁶¹ Zobacz wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 44–48).

1. Przyporządkowanie do załączników dyrektywy OOS

127. Jeżeli Trybunał przyjmie przedstawioną tu wykładnię, w myśl której przedłużenie okresu produkcji energii elektrycznej jest przedsięwzięciem, to wówczas przedsięwzięcie takie należy przyporządkować do pkt 2 lit. b) załącznika I do dyrektywy OOS, w którym wskazane są elektrownie jądrowe. To samo obowiązywałoby w przypadku bezpośredniego zastosowania pojęcia przedsięwzięcia z konwencji z Aarhus i Espoo.

128. Jeżeli istnienie przedsięwzięcia należałoby przyjąć tylko z powodu związku z działaniami modernizacyjnymi, to wówczas mogłoby to stanowić zmianę istniejącego przedsięwzięcia elektrowni jądrowej. Najwyraźniej Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) wychodzi z założenia, że w takim przypadku właściwy jest pkt 13 lit. a) załącznika II do dyrektywy OOS. Tam wskazana jest zmiana bądź rozbudowa przedsięwzięć wynikających obydwu załączników, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku. Ich skutki środowiskowe należałoby ewentualnie zbadać zgodnie z art. 4 ust. 2, a mianowicie tylko wtedy, gdy mogą mieć znaczące niekorzystne skutki dla środowiska.

129. Punkt 13 lit. a) załącznika II nie obowiązuje jednak wyraźnie w odniesieniu do zmiany bądź poszerzenia pozycji objętych załącznikiem I. W pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS – stosownie do konwencji z Aarhus⁶² – wskazane są jakakolwiek zmiana lub poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w tym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka progi podane w tym załączniku. Taką zmianę należałoby poddać ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 4 ust. 1 niezależnie od tego, czy zostanie ustalone, że może mieć znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko.

130. Odwołanie do wartości progowych nie oznacza, że pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS znajduje zastosowanie tylko do typów przedsięwzięć, dla których są przewidziane wartości progowe. Ów przepis przewiduje raczej warunek i wyjątek od tego warunku. Warunkiem jest osiągnięcie wartości progowych. Jest on jednak stosowany tylko wtedy, gdy w ogóle wartości progowe zostały ustalone.

131. Ponieważ dla komercyjnych elektrowni jądrowych *nie* są przewidziane wartości progowe, zasadniczo każda zmiana lub poszerzenie takiej instalacji wymaga tym samym oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej obydwu elektrowni jądrowych z powodu powiązania z działaniami modernizacyjnymi należy traktować jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS, wymagałoby ono zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz pkt 2 lit. b) i pkt 24 załącznika I obligatoryjnej oceny oddziaływania na środowisko.

132. Można by się zastanawiać, czy obowiązek oceny zmiany lub poszerzenia instalacji, dla których nie zostały ustalone wartości progowe, musi zostać ograniczony ze względu na cel dyrektywy OOS. Powinien on zapewnić bowiem, że oceniane będą skutki środowiskowe przedsięwzięć mających ewentualnie znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 1 ust. 1) bądź mogących powodować takie skutki (art. 2 ust. 1). Także w przypadku elektrowni jądrowych będą istniały zmiany, w przypadku których należy definitywnie wyłączyć takie zmiany. W przypadku działań tego rodzaju można by mieć wątpliwości co do sensu oceny oddziaływania na środowisko. Z drugiej strony nie można dokonywać wykładni pkt 24 załącznika I tak jak pkt 13 lit. a) załącznika II, w przypadku którego możliwość znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko musi zostać ustalona, gdyż w przeciwnym razie pierwszy ze wskazanych przepisów zostałby pozbawiony swojego praktycznego znaczenia.

⁶² Zobacz pkt 6.2.6 uzasadnienia propozycji Komisji COM(2000) 839 wersja ostateczna, która doprowadziła do dyrektywy 2003/35 (cytowanej w przypisie 48).

133. Wreszcie w niniejszym przypadku jest jednak oczywiste, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej o dziesięć lat w związku z działaniami modernizacyjnymi może mieć znaczące skutki środowiskowe⁶³. Zatem kwestia zawężającej wykładni pkt 24 do załącznika I do dyrektywy OOS nie musi być rozstrzygana.

134. W odniesieniu do części drugiej pytania szóstego lit. a) należy zatem stwierdzić, że powiązane z budowlanymi robotami modernizacyjnymi przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez komercyjne elektrownie jądrowe o dziesięć lat należy zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS w związku z pkt 2 lit. b) tego załącznika jako zmianę elektrowni jądrowej poddać ocenie jej oddziaływania na środowisko, gdy przedłużenia już jako takiego nie należy traktować jako dopuszczenia przedsięwzięcia w rozumieniu pkt 2 lit. b) załącznika I.

2. Moment przeprowadzenia oceny

135. Dla postępowania przed Cour constitutionnelle (trybunałem konstytucyjnym) decydujące znaczenie mógłby mieć moment przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli taka ocena musi nastąpić dopiero przy zatwierdzeniu działań modernizacyjnych, nie można wykluczyć, że związane z tym pytania należy wyjaśnić w równoległym postępowaniu zawisłym przed belgijską radą państwa w przedmiocie tych zezwoleń⁶⁴. Jeżeli natomiast skutki środowiskowe musiały zostać zbadane już przed przyjęciem ustawy stwierdzającej przedłużenie, wówczas byłaby to kwestia dla zajmującego się ustawą Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego).

136. Gdy prawo krajowe przewiduje, że procedura udzielenia zezwolenia na inwestycję odbywa się w kilku etapach, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna co do zasady zostać przeprowadzona, gdy tylko możliwe jest określenie i oszacowanie wszystkich skutków, jakie przedsięwzięcie to może wywierać na środowisko⁶⁵. Zatem jeśli jednym z tych etapów jest wydanie decyzji głównej, a drugim wydanie decyzji wykonawczej, która nie może wykraczać poza zakres ustaleń decyzji głównej, skutki, jakie dane przedsięwzięcie może wywierać na środowisko naturalne, należy określić i ocenić zasadniczo w toku postępowania w sprawie wydania decyzji głównej⁶⁶.

137. Prawdą jest, że odnośnie do pierwotnie obowiązującej dyrektywy OOS⁶⁷ Trybunał orzekł, że oceny należy dokonać w toku postępowania w sprawie wydania decyzji wykonawczej, gdy skutki takie można określić dopiero w trakcie tego postępowania⁶⁸. To orzecznictwo można by rozumieć w ten sposób, że w niniejszej sprawie dopiero porozumienie o działaniach modernizacyjnych lub nawet jeszcze późniejsze pozwolenia na budowę podlegają ocenie oddziaływania na środowisko, ponieważ dopiero te decyzje pozwalają precyzyjne i ostateczne zidentyfikować oddziaływanie na środowisko.

⁶³ Zobacz pkt 86 powyżej.

⁶⁴ Sekcja B.9.2. wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

⁶⁵ Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 53); z dnia 28 lutego 2008 r., Abraham i in. (C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 26); z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 33).

⁶⁶ Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 52); z dnia 28 lutego 2008 r., Abraham i in. (C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 26).

⁶⁷ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz.U. 1985, L 175, s. 40).

⁶⁸ Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 52); z dnia 28 lutego 2008 r., Abraham i in. (C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 26).

138. Niemniej jednak poprzez późniejszą w stosunku do tego orzecznictwa zmianę dyrektywy OOS w drodze dyrektywy 2003/35 w celu transpozycji konwencji z Aarhus zostało stwierdzone w art. 6 ust. 4 dyrektywy OOS, że udział społeczeństwa musi zostać przeprowadzony, gdy wszystkie warianty pozostają jeszcze aktualne i zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję. Jeżeli jednak ustawodawca podjął już decyzję o przedłużeniu okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej, to w okresie udzielania zezwolenia na poszczególne działania modernizacyjne nie są już aktualne wszystkie warianty.

139. Stąd należy przygotować decyzję o przedłużeniu okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez określone elektrownie jądrowe w takim zakresie, żeby ich oddziaływanie na środowisko mogło zostać wystarczająco uwzględnione.

140. W przeciwnym razie w wypadku ważnej decyzji głównej można by obejść uwzględnienie oddziaływania na środowisko. Ponadto dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ilustruje możliwość oceny środowiskowej zanim znane są wszystkie szczegóły późniejszych przedsięwzięć.

141. Tak więc także konieczność wydania w przypadku elektrowni jądrowej Doel 1 administracyjnych aktów wykonawczych w celu wykonania ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r., która nie ma miejsca w przypadku elektrowni jądrowej Doel 2, nie prowadzi do różnic w odpowiedzi na pytania dotyczące dyrektywy OOS i obydwu konwencji.

142. Na pytanie szóste lit. b) należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że w wypadku podjęcia decyzji o przedłużeniu okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez określone elektrownie jądrowe powiązanych z budowlanymi robotami modernizacyjnymi udział społeczeństwa zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy OOS musi zostać przeprowadzony możliwie wcześniej, gdy wszystkie warianty pozostają jeszcze aktualne, tzn. zanim zostanie wydana decyzja o przedłużeniu okresu produkcji.

E. Odstępstwo od obowiązku oceny z powodów bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i pewności prawa

143. Pytania trzecie lit. c), piąte lit. c), szóste lit. d) i dziewiąte zadane przez Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) dotyczą możliwości odstępowania z powodów bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i pewności prawa od obowiązku oceny oddziaływania na środowisko.

1. Odstępstwo na podstawie wyjątku w indywidualnym przypadku w dyrektywie OOS

144. Poprzez pytanie szóste lit. d) Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) zmierza do ustalenia, czy art. 2 ust. 4 dyrektywy OOS umożliwia wyłączenie z obowiązku oceny oddziaływania na środowisko przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownię jądrową z powodu nadrzędnych względów interesu ogólnego związanych z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej dla kraju.

145. Artykuł 2 ust. 4 dyrektywy OOS stwierdza, że bez uszczerbku dla art. 7 państwa członkowskie mogą w wyjątkowych przypadkach wyłączyć określone przedsięwzięcie w całości lub w części spod przepisów tej dyrektywy.

146. Jak już wskazał Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny), można zgodnie z tym co prawda zrezygnować z krajowej oceny oddziaływania na środowisko, ale nie z transgranicznej oceny uregulowanej w art. 7. Pierwotne brzmienie dyrektywy OOS⁶⁹ nie zawierało jeszcze tego zastrzeżenia dla transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zostało ono uzupełnione przez Radę na podstawie dyrektywy 97/11/WE⁷⁰ w celu zapewnienia, by odstępstwo nie naruszało zastrzeżonych wymogów dla transgranicznego konsultowania zgodnie z art. 7⁷¹, które zgodnie z motywami 12 i 13 dyrektywy 97/11 wynikają z konwencji z Espoo.

147. Ponadto art. 2 ust. 4 lit. a)–c) zawiera dalsze wymogi, których państwo członkowskie musi przestrzegać, jeśli chce powołać się na te wyjątki.

148. W szczególności państwo członkowskie musi najpierw zbadać, czy właściwa byłaby inna forma oceny [lit. a)] i ponadto udostępnić zainteresowanej społeczności informacje uzyskane w drodze innych form oceny, o których mowa w lit. a), informacje odnoszące się do decyzji o wyłączeniu oraz powodów jego przyznania [lit. b)]. Ponadto państwo członkowskie musi poinformować Komisję [lit. c)].

149. Przesłanki te należy najpierw spełnić odnośnie do formy, tzn. właściwe organy muszą dokonać oceny przewidzianej w lit. a), a potem wspomnianej „innej formy oceny”, jak i udostępnić zainteresowanej społeczności wskazane informacje i poinformować Komisję.

150. Jednak nie chodzi o same formalności. Owe wymogi zgodnie z ich charakterem zmierzają raczej do realizacji celów dyrektywy OOS w ramach innej formy oceny.

151. Jak to w szczególności pokazuje motyw 23 dyrektywy OOS w wersji angielskiej i francuskiej, lecz także brzmienie art. 2 ust. 4 lit. a) np. w wersji angielskiej i niemieckiej, przeprowadzenie oceny w innej formie niż ocena oddziaływania na środowisko jest tylko wówczas dopuszczalne, gdy taka forma jest odpowiednia. Rozumiem ten warunek w ten sposób, że w tym względzie obok bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w rachubę wchodzi także wspomniane w pytaniu dziewiątym uniknięcie powstania braku pewności prawa. Jeżeli jednak – jak prawdopodobnie w postępowaniu głównym – z powodu transgranicznych skutków środowiskowych konieczna jest transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 7, z której nie można zrezygnować, wydaje się wysoce nieprawdopodobne, że mogą istnieć powody stojące w takich przypadkach na przeszkodzie krajowej ocenie oddziaływania na środowisko.

152. Ponadto należy zauważyć, że uchybienie w dokonaniu terminowej oceny oddziaływania na środowisko z reguły nie może stanowić uzasadnienia dla rezygnacji z zastosowania dyrektywy OOS. Co prawda Belgia wspomina krótkotrwale problemy w innych elektrowniach, jednak w zasadzie zapotrzebowanie na energię elektryczną było przewidywalne długoterminowo, tak że można było podjąć konieczne działania we właściwym czasie. Ponadto nie wydaje się z góry wykluczone, że Belgia mogłaby pokryć swoje zapotrzebowanie na energię elektryczną przynajmniej częściowo w drodze dostaw z innych państw członkowskich.

69 Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz.U. 1985, L 175, s. 40)

70 Dyrektywa Rady z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz.U. 1997, L 73, s. 5).

71 Wspólne stanowisko (WE) nr 40/96 [Dz.U. 1996, C 248, s. 75 (88)].

153. Podsumowując, należy zauważyć, że art. 2 ust. 4 dyrektywy OOŚ umożliwia wyłączenie z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej na podstawie nadrzędnych względów interesu ogólnego związanych z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej dla kraju lub uniknięciem powstania braku pewności prawa, gdy właściwa jest inna forma oceny i zainteresowana społeczność oraz Komisja zostaną o tym poinformowane zgodnie z art. 2 ust. 4 lit. b) i c). Natomiast art. 2 ust. 4 nie zezwala na rezygnację z transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 7.

2. Odstępstwo od konwencji z Espoo

154. Ponieważ zgodnie z dyrektywą OOŚ nie można zrezygnować z transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, odpowiedź na pytanie trzecie lit. c), czy konwencja z Espoo dopuszcza odstępstwo, jest zbędne.

3. Odstępstwo od konwencji z Aarhus

155. Natomiast na pierwszy rzut oka wydaje się możliwe, że art. 2 ust. 4 dyrektywy OOŚ dopuszcza odstępowania od oceny oddziaływania na środowisko, które sięgają dalej niż możliwe odstępowania od udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 konwencji z Aarhus. Taka sprzeczność mogłaby również uzasadniać lukę przy transpozycji tej konwencji do prawa Unii.

156. Konwencja z Aarhus nie przewiduje odstępowania z powodu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i pewności prawa, lecz jedynie odstępstwo uzasadnione celami obrony narodowej przewidziane w art. 6 ust. 1 lit. c), które jednak nie znajduje tu zastosowania. Nie są również właściwe art. 54–64 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, które określają zasady dotyczące zakończenia i zawieszenia umów.

157. Ponadto jeszcze stan zagrożenia („state of necessity”) jest uznawany za wynikające z prawa zwyczajowego uzasadnienie dla nieprzestrzegania obowiązków międzynarodowych⁷², jednak podlega on bardzo surowym wymogom. Komisja prawa międzynarodowego skodyfikowała je w ten sposób, że nieprzestrzeganie musi być dla państwa jedyną możliwością ochrony istotnego interesu przed poważnym i bezpośrednio grożącym niebezpieczeństwem⁷³. Wymogi te stosuje również MTS⁷⁴.

158. Niewykluczone wydaje się uznanie za poważne i bezpośrednie niebezpieczeństwo dla istotnego interesu Belgii ryzyko dla bezpieczeństwa dostaw lub pewności prawa. Należałoby jednak ponadto wykazać, że nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z konwencji z Aarhus stanowiło jedyną możliwość, aby zapobiec takiemu niebezpieczeństwu.

159. W tym zakresie należałoby także zbadać, czy udział społeczeństwa w odpowiednim czasie i ocena wpływu na środowisko były niemożliwe.

160. Tym samym bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej dla kraju i uniknięcie powstania braku pewności prawa nie może stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego umożliwiającego odstępstwo od konwencji z Aarhus lub zawieszenie jego zastosowania, gdy możliwe było podjęcie we właściwym czasie działań koniecznych w celu przestrzegania konwencji.

⁷² Wyrok MTS z dnia 25 września 1997 r., Gabčíkovo-Nagymaros Project (Węgry/Słowacja) *I.C.J. Reports* 1997, s. 7, pkt 51.

⁷³ Artykuł 25 ust. 1 lit. a) projektu dotyczącego odpowiedzialności państwa za działanie niezgodne z prawem międzynarodowym (Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych – pięćdziesiąta szósta sesja, sekcja VII, s. 530 (<http://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/56bd-6.pdf>)).

⁷⁴ Wyrok MTS z dnia 25 września 1997 r., Gabčíkovo-Nagymaros Project (Węgry/Słowacja) *I.C.J. Reports* 1997, s. 7, pkt 52.

4. Konsekwencje dla wykładni możliwości odstępstw zgodnie z dyrektywą OOS

161. Tak więc na pierwszy rzut oka nie wydaje się wykluczone, że dyrektywa OOS dopuszcza odstępstwo, na które prawdopodobnie nie zezwała konwencja z Aarhus.

162. Dla uniknięcia tego rodzaju sprzeczności należy przy dokonywaniu wykładni art. 2 ust. 4 dyrektywy OOS uwzględnić wymogi stanu zagrożenia wynikające z prawa międzynarodowego. Do tego nadaje się przewidziana w art. 2 ust. 4 lit. a) dyrektywy OOS ocena, czy właściwa jest inna forma oceny. Właściwość może zatem zostać przyjęta tylko wtedy, gdy spełnione są także wymogi stanu zagrożenia wynikającego z prawa międzynarodowego.

163. Na pytanie trzecie lit. c), piąte lit. c), szóste lit. d) i pytanie dziewiąte należy zatem odpowiedzieć, że art. 2 ust. 4 dyrektywy OOS umożliwia wyłączenie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej z obowiązku oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli inne formy oceny są konieczne w celu uniknięcia poważnego i bezpośrednio grożącego niebezpieczeństwa dla istotnego interesu danego państwa członkowskiego, przykładowo bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej lub pewności prawa, i zainteresowana społeczność oraz Komisja zostaną o tym poinformowane zgodnie z art. 2 ust. 4 lit. b) i c). Artykuł 2 ust. 4 nie zezwala na rezygnację z transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 7.

F. W przedmiocie pytania ósmego – art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej

1. W przedmiocie pytania ósmego lit. a) – pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie siedliskowej

164. Poprzez pytanie ósme lit. a) trybunał konstytucyjny pragnie ustalić, czy art. 6 dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie do przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej.

165. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Jeżeli taka ocena miałaby być konieczna, wówczas obejmowałaby udział społeczeństwa zgodnie z art. 6 konwencji z Aarhus⁷⁵.

166. Wyjaśnić należy zatem w szczególności, czy przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych stanowi plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu tego przepisu.

167. Dyrektywa siedliskowa nie definiuje co prawda pojęcia przedsięwzięcia, jednak Trybunał orzekł, że pojęcie przedsięwzięcia w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS jest istotne dla określenia pojęcia planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, która ma na celu, tak samo jak dyrektywa OOS, zapobiegać wydawaniu, bez uprzedniej oceny skutków dla środowiska, pozwoleń na działalności, które mogą wpływać niekorzystnie na środowisko⁷⁶.

168. Pełne zrównanie pojęcia przedsięwzięcia w tych dwu dyrektywach nie wchodzi jednak w rachubę już dlatego, że ocena zgodnie z dyrektywą siedliskową jest nierozłącznie powiązana z wymogami zatwierdzania planu i przedsięwzięcia mogących istotnie wpłynąć na obszar ochrony. Właściwe organy mogą zatwierdzić bowiem tylko plan lub przedsięwzięcie, gdy ocena oddziaływania zawiera całościowe,

⁷⁵ Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 46, 49).

⁷⁶ Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 26); z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 38). Nieco inaczej sformułowane w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r., Komisja/Grecja (C-600/12, EU:C:2014:2086, pkt 75).

precyzyjne i ostateczne ustalenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego⁷⁷. Natomiast dyrektywa OOS nie zawiera wymogów materialno-prawnych dotyczących zatwierdzenia przedsięwzięcia⁷⁸.

169. Ustalenia Trybunału dotyczące znaczenia pojęcia przedsięwzięcia dyrektywy OOS w ramach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej rozumiem zatem w ten sposób, że w każdym wypadku przedsięwzięciami w rozumieniu tej definicji są także przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Wychodzę jednak z założenia, że tym samym pojęcie przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy siedliskowej nie jest ostatecznie zdefiniowane⁷⁹.

170. Jeżeli zatem Trybunał podzieli moją opinię i uzna, że już przedłużenie jako takie należy traktować jak przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS, lub jeśli Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) dojdzie do wniosku, że przedłużenie wspólnie z działaniami modernizacyjnymi stanowi przedsięwzięcie, to wówczas mamy do czynienia także z przedsięwzięciem w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Ale także sytuacja, gdy zgodnie z dyrektywą OOS nie istnieje przedsięwzięcie, nie wyłącza zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

171. W ten sposób Trybunał podkreślił także, że niedopuszczalne jest wyłączenie z obowiązku oceny określonych kategorii przedsięwzięć na podstawie kryteriów, które nie mogą zagwarantować, że wykluczona będzie możliwość istotnego oddziaływania przez dane przedsięwzięcia na tereny chronione⁸⁰. W późniejszym badaniu różnych wyjątków Trybunał nie badał szczegółowo, czy dotyczą one przedsięwzięć w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS. Co więcej, wystarczyła możliwość oddziaływania na tereny chronione w istotny sposób, aby wyłączyć wyjątki dla danych działalności⁸¹.

172. Zgodnie z powyższym definicja przedsięwzięcia w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS nie oddziela w sposób zupełny pojęcia przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Decydujące jest raczej, czy dana działalność może istotnie oddziaływać na obszar ochrony.

173. Zatem w szczególności pozostałe ryzyko, że obszary ochrony mogą być dotknięte negatywnymi skutkami spowodowanymi przez poważny wypadek w jednej z elektrowni, przemawia za uznaniem istnienia przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Ponadto system chłodzenia elektrowni mógłby w istotny sposób oddziaływać w szczególności na ryby i krągłoustę⁸², dla których zarówno Belgia, jak i Niemcy obejmują Skaldę ochroną. W oparciu o przedłożone informacje nie można wykluczyć, że możliwe są także dalsze oddziaływania.

174. Wobec tego na pytanie ósme lit. a) należy odpowiedzieć, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej należy uznać za przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS także wtedy, gdy owo przedłużenie nie powinno samo w sobie stanowić przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy OOS, ani z uwagi na jego związek z robotami w celu modernizacji instalacji.

77 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 50); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 114).

78 Wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 231); z dnia 14 marca 2013 r., Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, pkt 46).

79 Zobacz wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 65, 66); moje opinie: w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, pkt 31), w sprawach połączonych Coöperatie Mobilisation for the Environment i in. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:622, pkt 114–118).

80 Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 41). Zobacz także wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 41).

81 Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 42–44). Obecnie również wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 67).

82 Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 30).

2. W przedmiocie pytania ósmego lit. b) – akt ustawodawczy

175. Pytanie ósme lit. b) dotyczy okoliczności, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej dokonuje się w drodze aktu ustawodawczego.

176. Nie podważa to jednak stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Przepis ten należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on władzom krajowym, w tym władzom ustawodawczym, na zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że taki plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu⁸³.

3. W przedmiocie pytania ósmego lit. c) – Doel 1 i Doel 2

177. Z odpowiedzi na pytanie ósme lit. b) wynika dla pytania ósmego lit. c), że na pytania zawarte pod lit. a) i b) w odniesieniu do obydwu elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2 należy udzielać takiej samej odpowiedzi.

4. W przedmiocie pytania ósmego lit. d) – wyjątek związany z bezpieczeństwem dostaw

178. W końcu Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) porusza w pkt 8 lit. d) kwestię, czy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej zezwala ze względów bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na przesunięcie zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej.

179. Zgodnie z art. 6 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy siedliskowej państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące, aby zapewnić ochronę ogólnej spójności „Natury 2000”, jeżeli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy.

a) Przesłanki zastosowania art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej

180. Pytanie to opiera się zatem na założeniu, że ocena skutków dla danego terenu prowadziła do negatywnych wyników. Bowiem gdyby ocena skutków dla danego terenu prowadziła do pozytywnych wyników, przedsięwzięcie mogłoby zostać zatwierdzone już zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej.

181. Ponadto jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej jej art. 6 ust. 4 należy interpretować ściśle i może on mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami art. 6 ust. 3⁸⁴. Znajomość tych skutków w odniesieniu do celów ochrony ustanowionych względem danego terenu stanowi niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego stanowiącego odstępstwo przepisu. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na określonym terenie. Ponadto aby móc określić charakter ewentualnych środków kompensujących, należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu⁸⁵.

⁸³ Wyrok z dnia 16 lutego 2012 r., Solvay i in. (C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 69, 70); a także w przedmiocie zatwierdzenia projektu wyrok z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in. (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 100 i nast.).

⁸⁴ Wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieńska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 189).

⁸⁵ Wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieńska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 191 i przytoczone tam orzecznictwo).

182. Wobec tego Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) musi najpierw zbadać, czy różnorodne badania i wysłuchania przeprowadzone w ramach przyjmowania ustawy w celu przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez obydwie elektrownie jądrowe spełniają wymogi oceny skutków dla danego terenu zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

183. Jeżeli zostały przeprowadzone konieczne badania, to możliwa jest ocena, czy bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w stosunku do oddziaływania na tereny chronione stanowi jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego.

b) Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej

184. Jeżeli chodzi o interes ogólny w bezpieczeństwie dostaw energii elektrycznej, to stanowi on zgodnie z art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE jeden z celów polityki energetycznej Unii. Zasadniczo również państwa członkowskie są zgodnie z art. 194 ust. 2 TFUE uprawnione do samodzielnego decydowania w przedmiocie wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury ich dostaw energii.

185. Stąd w odniesieniu między innymi do podmiotów działających w sektorach paliwowym, telekomunikacji i elektryczności Trybunał przyznał w szczególności, że cel zagwarantowania bezpieczeństwa zaopatrzenia w takie produkty lub świadczenia takich usług w przypadku kryzysu na terytorium danego państwa członkowskiego może stanowić uzasadnienie związane z bezpieczeństwem publicznym, a zatem uzasadniać w danym wypadku ograniczenie swobody przepływu kapitału⁸⁶.

186. Jednakże bezpieczeństwo publiczne może zostać wykorzystane tylko dla zapewnienia minimalnych dostaw⁸⁷. Wymogi bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza jako odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu kapitału, należy bowiem interpretować zawężająco, w ten sposób, że ich zakres nie może być ustalany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli instytucji Unii. Na bezpieczeństwo publiczne można powoływać się tylko wtedy, gdy istnieje rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa⁸⁸.

187. Owe rozważania powinny zasadniczo obowiązywać także w odniesieniu do art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Należy jednak zauważyć, że ów przepis, w odróżnieniu od wyjątków od swobody przepływu kapitału zgodnie z art. 65 ust. 1 TFUE, wyraźnie obejmuje także powody o charakterze gospodarczym i socjalnym.

188. Z tego wynika, że jako jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego w grę wchodzi nie tylko minimalna dostawa, lecz ogólnie dostawa, która wystarcza, by zaspokoić popyt. Bezpieczeństwo publiczne może jednak zostać wykorzystane tylko dla interesu w zapewnieniu minimalnych dostaw.

189. Owo rozróżnienie między ogólnym interesem w bezpieczeństwie dostaw energii elektrycznych i szczególnym interesem w zapewnieniu minimalnych dostaw ma znaczenie z tego względu, że zgodnie z art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy siedliskowej, jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa publicznego lub korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska. Tylko po wyrażeniu opinii przez Komisję można powołać się na inne względy o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego.

⁸⁶ Wyroki: z dnia 13 maja 2003 r., Komisja/Hiszpania (C-463/00, EU:C:2003:272, pkt 71); z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Włochy (C-326/07, EU:C:2009:193, pkt 69).

⁸⁷ Wyroki: z dnia 10 lipca 1984 r., Campus Oil i in. (72/83, EU:C:1984:256, pkt 35, 47); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Francja (C-483/99, EU:C:2002:327, pkt 47); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328, pkt 46).

⁸⁸ Wyroki: z dnia 14 marca 2000 r., Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, pkt 17); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Francja (C-483/99, EU:C:2002:327, pkt 48); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328, pkt 47).

190. W odniesieniu do tego przepisu Trybunał orzekł już, że bezpieczeństwo dostaw w sektorze energetycznym, a w każdym razie dostawa węgla kamiennego, nie jest objęte art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy siedliskowej⁸⁹. Rozumiem to w ten sposób, że Trybunał odniósł się tylko do ogólnego interesu w bezpieczeństwie dostaw, które nie osiąga poziomu odpowiedniego dla interesu w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

191. Jak już wspomniano, na różnych wskazanych przez Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) obszarach chronionych występują siedliska przyrodnicze o znaczeniu priorytetowym⁹⁰ i nie wydaje się z góry wykluczone, że mogą one także zostać poddane negatywnym skutkom funkcjonowania elektrowni. Już dlatego Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) musi zbadać, czy eksploatacja dwu spornych elektrowni jądrowych służy tylko ogólnemu interesowi związanemu z bezpieczeństwem dostaw, czy jest konieczna nawet w celu zapewnienia minimalnych dostaw. W pierwszym wskazanym przypadku skorzystanie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wymaga opinii Komisji.

192. Owa ocena jest ponadto zalecana, ponieważ wymogi dotyczące braku rozwiązania alternatywnego mogą się różnić w zależności od tego, czy właściwy jest ważniejszy interes w zapewnieniu minimalnych dostaw, czy mający mniejsze znaczenie ogólny interes związany z bezpieczeństwem dostaw.

193. Właściwe wydaje się bowiem, gdy państwo członkowskie pragnie zapewnić minimalne dostawy na obszarze własnego państwa⁹¹. Natomiast nie jest nieracjonalne odesłanie państw członkowskich w kwestii ogólnego interesu związanego z bezpieczeństwem dostaw do możliwości importu energii elektrycznej⁹².

c) Wniosek częściowy

194. Na pytanie ósme lit. d) należy zatem odpowiedzieć, że ogólny interes w zapewnieniu minimalnych dostaw energii elektrycznej stanowi wzgląd bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy siedliskowej, podczas gdy wykraczający poza to interes publiczny polegający na bezpieczeństwie dostaw energii elektrycznej należy traktować jako wzgląd o charakterze gospodarczym w rozumieniu art. 6 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy siedliskowej.

G. W przedmiocie utrzymania w mocy skutków ustawy w sprawie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej dla elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2

195. Zgodnie z dotychczasowymi rozważaniami istnieją wskazania co do tego, że przy wydawaniu ustawy w sprawie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownie Doel 1 i Doel 2 zostały naruszone przepisy analizowane w niniejszej sprawie i że bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej oraz pewność prawa tego nie usprawiedliwiają. Niemniej jednak nie wykluczam, że w tym przypadku możliwe byłoby utrzymanie w mocy skutków tej ustawy. Podstawę stanowi orzecznictwo rozwinięte przez Trybunał odnośnie do utrzymania w mocy skutków działań podjętych z naruszeniem dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

⁸⁹ Wyrok z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil/hiszpański niedźwiedź brunatny) (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 193,195). Zobacz także opinia Komisji z dnia 24 kwietnia 2004 r. na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej dotycząca kopalni Prosper Haniel (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_de.pdf).

⁹⁰ Zobacz pkt 25 powyżej.

⁹¹ Zobacz wyroki przytoczone w przypisach 86 i 87.

⁹² Zobacz w tym duchu w szczególności wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., Eni i in. (C-226/16, EU:C:2017:1005, pkt 45); z dnia 20 marca 2018 r., Komisja/Austria (C-187/16, EU:C:2018:194, pkt 87).

1. W przedmiocie orzecznictwa w zakresie zastosowania dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

196. W zakresie zastosowania dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Trybunał uznał za możliwe uwzględnienie zasadniczego interesu publicznego w związku ze skutkami naruszeń proceduralnych przepisów dotyczących oceny środowiskowej działań. Punktem wyjścia dla tych rozważań stanowi okoliczność, że dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, podobnie jak konwencje z Espoo i z Aarhus oraz dyrektywa OOS i dyrektywa siedliskowa, nie zawierają regulacji dotyczących tych skutków⁹³.

197. Zatem przepisy proceduralne znajdujące zastosowanie do skarg z tytułu naruszenia obowiązku dokonania oceny środowiskowej przed podjęciem decyzji dotyczącej określonej działalności należą, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności, do autonomii proceduralnej państw członkowskich⁹⁴.

198. Wymogi zasady skuteczności w tym przypadku wynikają zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE z obowiązku państw członkowskich, aby usuwać bezprawne skutki naruszenia prawa Unii⁹⁵. Zatem sądy, do których wpłynęły skargi w tym zakresie, winny przyjąć na podstawie swojego prawa krajowego środki zmierzające do zawieszenia lub uchylecia decyzji przyjętej z naruszeniem obowiązku dokonania oceny wpływu na środowisko⁹⁶. Podstawowy cel dyrektywy zostałby bowiem podważony, gdyby sądy krajowe, do których wpłynęła skarga w tym zakresie, nie podjęły w związku z taką skargą oraz w granicach autonomii proceduralnej środków przewidzianych prawem, właściwych w celu zapobieżenia temu, by dana działalność mogła być prowadzona bez dokonania oceny wpływu na środowisko⁹⁷.

199. Środki zmierzające do zawieszenia lub uchylecia takich decyzji są ponadto wymagane z powodu wymiaru materialno-prawnego podstawowego prawa do skutecznej ochrony prawnej, o którym mowa w art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Owo podstawowe prawo jest wprawdzie najczęściej wykorzystywane z powodu wymogów proceduralnych, jednak są one tylko środkiem do celu, mianowicie do zapewnienia *skutecznego* środka zaskarżenia. Jednak środek zaskarżenia jest skuteczny tylko wtedy, gdy stwierdzenie naruszeń prawa wywołuje właściwe konsekwencje⁹⁸. Nie do pogodzenia z tym byłoby, gdyby zaskarżone akty także w przypadku naruszeń prawa znajdowały nadal zastosowanie.

200. Stąd prezentowałam już opinię, że w wypadku cofnięcia lub zawieszenia zezwolenia z powodu naruszenia dyrektywy OOS z reguły niezbędne będzie wstrzymanie eksploatacji danej instalacji⁹⁹. Także Trybunał najwidoczniej wychodzi z założenia, że jest to typowy skutek takiego ustalenia¹⁰⁰.

93 Odnośnie do dyrektywy OOS wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:589, pkt 34).

94 Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 67); z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 45).

95 Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

96 Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 65); z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia (C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 59); z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 46); z dnia 26 lipca 2017 r., Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:589, pkt 35).

97 Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 46, 47).

98 Zobacz przykładowo wyroki ETPC z dnia 19 marca 1997 r., Hornsby/Grecja (18357/91, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791 pkt 40, 41); z dnia 8 kwietnia 2004 r., Assanidze/Gruzja (71503/01, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, pkt 181, 182).

99 Moja opinia w sprawach połączonych Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:249, pkt 41).

100 Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 58).

201. Niemniej jednak Trybunał orzekł, w wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, że zważywszy na istnienie nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska, sąd krajowy może, w drodze wyjątku, posłużyć się przepisem prawa krajowego pozwalającym na utrzymanie w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, który został uchylony jako niezgodny z prawem¹⁰¹.

202. W wyroku Association France Nature Environnement Trybunał dokonał nawet wykładni wcześniejszego wyroku w ten sposób, chciał przyznać sądowi krajowemu, w konkretnym przypadku i w drodze wyjątku, prawo do dostosowania skutków uchylenia przepisu krajowego, który został uznany za sprzeczny z prawem Unii¹⁰². Taka wykładnia wydaje mi się jednak niejasna, w zakresie, w jakim mogłaby być sprzeczna z utrwalonym orzecznictwem, że *wyłącznie* Trybunał może tymczasowo zawiesić stosowanie prawa Unii, któremu przysługuje pierwszeństwo stosowania¹⁰³.

203. Faktycznie wyrok Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne dotyczy wyłącznie przypadków, w których działania krajowe nie są merytorycznie sprzeczne z prawem Unii, lecz zostały tylko wydane z naruszeniem zasad dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. Zatem takie środki nie znajdują zastosowania nie dlatego, że są sprzeczne z prawem Unii, któremu przysługuje pierwszeństwo stosowania. Są one raczej obarczone *naruszeniem proceduralnym*, którego skutki, jak wspomniano, nie są wyraźnie uregulowane. Z tego wynika zakres swobody przyznany sądom krajowym przez Trybunał. W konsekwencji Trybunał nie poszedł również dalej w wyroku Association France Nature Environnement.

204. Pierwotnie¹⁰⁴ Trybunał w tych ramach dopuszczał tylko, by utrzymać w mocy skutki środków stanowiących prawidłowy środek transpozycji dyrektywy azotanowej¹⁰⁵ i rozszerzył to później ogólnie na transpozycję prawa ochrony środowiska Unii¹⁰⁶. Ponadto można rozumieć to orzecznictwo w ten sposób, że zapobieżenie negatywnym oddziaływaniom na środowisko niezależnie od dokonania transpozycji prawa ochrony środowiska Unii mogłoby usprawiedliwiać utrzymanie w mocy skutków środków, które zostały wydane z naruszeniem dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹⁰⁷.

205. Zatem należy stwierdzić, że ze względu na istnienie nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska sąd krajowy może, w drodze wyjątku, posłużyć się przepisem prawa krajowego pozwalającym na utrzymanie w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, który został uchylony jako niezgodny z prawem z powodu naruszenia wymogów proceduralnych dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

2. W przedmiocie zastosowania do innych ocen środowiskowych

206. Zastosowanie tego orzecznictwa do niniejszego postępowania znacząco by je rozszerzyło.

101 Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 58).

102 Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 34).

103 Wyroki : z dnia 17 maja 1990 r., Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, pkt 41); z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 67); z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 33).

104 Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 59).

105 Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. 1991, L 375, s. 1).

106 Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 39).

107 Wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 57, 58); z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 34–36).

207. Takie rozszerzenie nie mogłoby zostać długoterminowo ograniczone do wymogów proceduralnych konwencji z Espoo i Aarhus oraz dyrektywy OOS i dyrektywy siedliskowej. Wchodziłoby raczej w grę w przypadku wielu przepisów proceduralnych prawa Unii. Ponadto krąg możliwych uzasadnień zostałby rozszerzony daleko poza ochronę środowiska na *inny interes publiczny*, gdyby dopuścić, że wystarczającym argumentem jest bezpieczeństwo dostaw lub zapobieżenie niepewności prawnej.

208. Brakowałoby natomiast notorycznie części uzasadnienia dla utrzymania w mocy skutków planów i przedsięwzięć podlegających dyrektywie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Bowiem inaczej niż owe środki indywidualne, gdy decyzje zostaną uchylone lub zawieszone, z reguły nie pozostawiają żadnej luki prawnej¹⁰⁸. Zwykle tylko przestaje istnieć zezwolenie i sporna działalność nie może być prowadzona.

209. Niemniej jednak takie decyzje nie są nieuchronnie merytorycznie sprzeczne z prawem Unii, nawet gdy zostały wydane z naruszeniem wymogów proceduralnych wynikających z prawa Unii. Zatem prawo Unii nie stoi na przeszkodzie krajowym przepisom prawa, które w pewnych wypadkach pozwalają na legalizację operacji lub działań sprzecznych z tym prawem¹⁰⁹.

210. Ze względu na tę możliwość w pewnych przypadkach przesadą mogłoby być zniesienie z powodu ustalenia naruszenia proceduralnego mocy skutków decyzji, jakie ono wywołało, tak że odpowiednia działalność nie mogłaby już być przynajmniej tymczasowo wykonywana. Konieczne mogłoby być raczej wyważenie sprzecznych interesów i w pewnych przypadkach utrzymanie w mocy skutków decyzji do chwili jej późniejszej legalizacji.

211. Należy przy tym jednak zachować szczególną powściągliwość.

212. Możliwość późniejszej legalizacji jest już ograniczona do wyjątków i nie może stwarzać okazji do obejścia norm wspólnotowych lub ich niestosowania¹¹⁰. Obejścia należałoby się bowiem spodziewać, gdyby już przed legalizacją skutki decyzji wydanych z naruszeniem proceduralnym zostały utrzymane w mocy w stopniu zbyt daleko idącym.

213. Ponadto należy zapewnić, by utrzymanie w mocy skutków decyzji bez dokonania nakazanej oceny środowiskowej nie skutkowało negatywnym wpływem na środowisko naturalne, któremu właśnie ma zapobiec ocena środowiskowa.

214. Zatem skutki takiej decyzji mogą zostać utrzymane w mocy, tylko jeżeli z powodu przedłożonych informacji i przepisów znajdujących zastosowanie z przeważającym prawdopodobieństwem należy wyjść z założenia, że decyzja po późniejszej ocenie oddziaływania na środowisko zostanie zatwierdzona w tej samej formie. Natomiast jeżeli istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące takiego potwierdzenia, utrzymanie w mocy skutków powinno być wykluczone. Miarodajny dla takiej oceny jest materialno-prawny wymóg dla wykonywania różnych działalności, w niniejszej sprawie obok mających zastosowanie przepisów dotyczących eksploatacji elektrowni jądrowych na przykład także art. 6 dyrektywy siedliskowej.

108 Wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 56); z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 38).

109 Wyroki: z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia (C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 87); z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 36); z dnia 26 lipca 2017 r., Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:589, pkt 37–43).

110 Wyroki: z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia (C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 87); z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 36); z dnia 26 lipca 2017 r., Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:589, pkt 38).

215. Ponadto utrzymanie w mocy nie powinno prowadzić do tworzenia dodatkowych faktów dokonanych, przykładowo poprzez dokonywanie dalszych inwestycji przez inwestora lub powodowanie dalszych szkód w środowisku.

216. Fakty dokonane osłabiają bowiem skuteczność późniejszej oceny oddziaływania na środowisko. Podstawową funkcją oceny w przypadku jej zastosowania we właściwym czasie jest jej wpływ na decyzję dotyczącą przedsięwzięcia w ten sposób, że negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne będzie minimalizowane. Z tego powodu powinna zostać ona przeprowadzona zgodnie z art. 6 ust. 4 konwencji z Aarhus i art. 6 ust. 4 dyrektywy OOS tak wcześnie jak to jest możliwe, gdy wszystkie warianty pozostają jeszcze aktualne. Gdy zostanie dokonana później, ta funkcja może zostać urzeczywistniona już tylko w sposób ograniczony, gdyż wiele decyzji zostanie już podjętych. Zmiana owych decyzji w świetle późniejszej oceny jest tym mniej zasadna, że zostały one już faktycznie zrealizowane.

217. Zatem tylko jeśli należy przyjąć potwierdzenie zaskarżonej decyzji i nie są tworzone dalsze fakty dokonane, w grę wchodzi rozważenie między interesem w skutecznym wykonaniu przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko a interesem w utrzymaniu w mocy skutków decyzji.

218. Nie byłoby zaskakujące, gdyby Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) w postępowaniu głównym doszedł do tego wyważenia, bowiem chodzi o kontynuowanie działalności prowadzonej już od prawie 40 lat.

219. Jeżeli chodzi o samo rozważenie, należy uwzględnić, czy w szczególności interes związany z bezpieczeństwem dostaw wchodzi w już opisany węższy zakres dostaw minimalnych, które należy przyporządkować do ważniejszego bezpieczeństwa publicznego, czy do szerszego zakresu ogólnego bezpieczeństwa dostaw, który należy przyporządkować do interesów gospodarczych. Te mają mniejsze znaczenie¹¹¹.

220. Podsumowując należy zatem zauważyć, że sądy krajowe mogą wyjątkowo utrzymać tymczasowo w mocy skutki decyzji wydanej z naruszeniem wynikającego z prawa Unii obowiązku do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, o ile:

- decyzja ta zostanie później niezwłocznie zalegalizowana poprzez konwalidację naruszenia proceduralnego,
- na podstawie przedłożonych informacji i przepisów znajdujących zastosowanie z dużym prawdopodobieństwem należy założyć, że decyzja po legalizacji zostanie zatwierdzona w tej samej formie,
- w miarę możliwości nie będą tworzone dalsze fakty dokonane i
- przeważa zasadniczy interes publiczny w utrzymaniu w mocy skutków w stosunku do interesu związanego ze skutecznością obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i prawa podstawowego do skutecznej ochrony prawnej.

¹¹¹ Dla strategicznej oceny wpływu na środowisko wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 57). Ponadto zobacz pkt 186–190 powyżej.

VI. Wnioski

221. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Na pytania drugie, czwarte i siódme wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy odpowiedzieć, że zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko z zakresu zastosowania tej dyrektywy wyłączone są wyłącznie przedsięwzięcia, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte w drodze szczególnego aktu ustawodawczego, wobec czego cele tej dyrektywy zostały osiągnięte w procesie ustawodawczym. Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, przy uwzględnieniu zarówno treści przyjętego aktu ustawodawczego, jak i całego procesu ustawodawczego, który doprowadził do jego wydania, a w szczególności aktów przygotowawczych i debat parlamentarnych, czy akt ustawodawczy jest równoznaczny z zezwoleniem na przedsięwzięcie i czy cele dyrektywy mogą zostać osiągnięte w procesie ustawodawczym.
- 2) Na pytanie pierwsze, trzecie lit. a), piąte lit. a) oraz na pierwszą część pytania szóstego lit. a) należy odpowiedzieć w ten sposób, że pojęcie przedsięwzięcia zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92 obejmuje, wbrew dotychczasowemu orzecznictwu, przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej o dziesięć lat.

Na wypadek, gdyby Trybunał w odniesieniu do przedłużenia okresu produkcji energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych podtrzymał swoją wykładnię pojęcia przedsięwzięcia zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, proponuję stwierdzić, że dyrektywa znajduje jednak zastosowanie do takiego przedłużenia, ponieważ chodzi tu o przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 5 oraz załącznika I do konwencji z Espoo o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz art. 6 ust. 1 lit. a) i załącznika I do konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Niezależnie od tego, czy Trybunał przyjmie propozycje zgodnej z prawem międzynarodowym wykładni art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92 lub dotyczące bezpośredniego zastosowania pojęcia przedsięwzięcia z konwencji z Espoo i Aarhus, przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej stanowi zezwolenie na przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a), jeżeli jest z tym związane zezwolenie na roboty lub interwencje zmieniające lub poszerzające instalację.

- 3) Na część drugą pytania szóstego lit. a) należy odpowiedzieć w ten sposób, że powiązane z budowlanymi robotami modernizacyjnymi przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez komercyjne elektrownie jądrowe o dziesięć lat należy zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz pkt 24 załącznika I do dyrektywy 2011/92 w związku z pkt 2 lit. b) tego załącznika jako zmianę elektrowni jądrowej poddać ocenie jej oddziaływania na środowisko, gdy przedłużenia okresu już jako takiego nie należy traktować jako dopuszczenia przedsięwzięcia w rozumieniu pkt 2 lit. b) załącznika I.

Na pytanie szóste lit. b) należy odpowiedzieć w ten sposób, że w przypadku decyzji o przedłużeniu okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej przez określone elektrownie jądrowe powiązanego z budowlanymi robotami modernizacyjnymi udział społeczeństwa zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 2011/92 musi mieć miejsce możliwie wcześnie, gdy wszystkie warianty pozostają jeszcze aktualne, tzn. zanim zostanie podjęta decyzja o przedłużeniu okresu.

- 4) Na pytanie trzecie lit. c), piąte lit. c), szóste lit. d) i pytanie dziewiąte należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 2 ust. 4 dyrektywy 2011/92 umożliwia wyłączenie przedłużenia okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej z obowiązku oceny

oddziaływania na środowisko, jeżeli konieczna jest inna forma oceny w celu uniknięcia poważnego i bezpośrednio grożącego niebezpieczeństwa dla istotnego interesu danego państwa członkowskiego, przykładowo bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej lub pewności prawa, i zainteresowana społeczność oraz Komisja zostaną o tym poinformowane zgodnie z art. 2 ust. 4 lit. b) i c). Artykuł 2 ust. 4 nie zezwala natomiast na rezygnację z transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 7.

- 5) Na pytanie ósme lit. a) należy odpowiedzieć, że przedłużenie okresu przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej należy uznać za przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory także wtedy, gdy owo przedłużenie nie powinno samo w sobie stanowić przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy OOS, ani z uwagi na jego związek z robotami w celu modernizacji instalacji.

Na pytanie ósme lit. b) należy odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 nie zezwala władzom krajowym, w tym władzom ustawodawczym, na zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że taki plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu.

Na pytanie ósme lit. d) należy odpowiedzieć w ten sposób, że ogólny interes polegający na zapewnieniu minimalnych dostaw energii elektrycznej stanowi wzgląd bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 92/43, podczas gdy wykraczający poza to interes publiczny związany z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej należy traktować jako wzgląd o charakterze gospodarczym w rozumieniu art. 6 ust. 4 akapit pierwszy.

- 6) Sądy krajowe mogą wyjątkowo utrzymać tymczasowo w mocy skutki decyzji wydanej z naruszeniem wynikającego z prawa Unii obowiązku do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, o ile:
- decyzja ta zostanie później niezwłocznie zalegalizowana poprzez konwalidację naruszenia proceduralnego,
 - na podstawie przedłożonych informacji i przepisów znajdujących zastosowanie z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że decyzja po legalizacji zostanie zatwierdzona w tej samej formie,
 - w miarę możliwości nie będą tworzone dalsze fakty dokonane i
 - przeważa zasadniczy interes publiczny w utrzymaniu w mocy skutków w stosunku do interesu związanego ze skutecznością obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i prawa podstawowego do skutecznej ochrony prawnej.
- 7) Na pytania trzecie lit. b), piąte lit. b), szóste lit. c) i ósme lit. c) należy odpowiedzieć, że konieczność wydania w przypadku dla elektrowni jądrowej Doel 1 administracyjnych aktów wykonawczych w celu wykonania ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r., która nie ma miejsca w przypadku elektrowni jądrowej Doel 2, nie zmienia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.