

Sprawa C-727/22

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

25 listopada 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Supreme Court (Irlandia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

24 listopada 2022 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Friends of the Irish Environment CLG

Strona przeciwna:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT [SĄD NAJWYŻSZY, IRLANDIA]

[...]

**W SPRAWIE ART. 267 TRAKTATU O FUNKCJONOWANIU UNII
EUROPEJSKIEJ ORAZ W SPRAWIE ZWRÓCENIA SIĘ DO
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
Z WNIOSEM O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE
PREJUDYCJALNYM**

[...]

[...] [skład sądu]

POMIĘDZY

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

STRONA SKARŻĄCA

A

THE GOVERNMENT OF IRELAND

MINISTER FOR HOUSING,

PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT

IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL

STRONA PRZECIWNĄ

**POSTANOWIENIE Z DNIA 24 LISTOPADA 2022 R. O ZWRÓCENIU SIĘ
DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
Z WNIOSKIEM O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE
PREJUDYCJALNYM NA PODSTAWIE ART. 267 TRAKTATU**

W dniu 4 stycznia 2022 r. strona skarżąca wniosła odwołanie od wyroku Court of Appeal (sądu apelacyjnego, Irlandia) [...] ogłoszonego w dniu 26 listopada 2021 r. i od postanowienia wydanego w dniu 7 grudnia 2021 r., którym oddalono odwołanie strony skarżącej od wyroku i postanowienia High Court (wysokiego trybunału, Irlandia) z dnia 24 kwietnia 2020 r. i od postanowienia wydanego w dniu 13 maja 2020 r., którym oddalono złożony przez stronę skarżącą wniosek z dnia 16 maja 2018 r. dotyczący wydania postanowień w trybie certiorari w ramach skargi o przystąpienie do procedury kontroli sądowej zmierzającej do uchylecia decyzji Government of Ireland (rządu Irlandii) z dnia 16 lutego 2018 r., która została utrzymana w mocy późniejszą decyzją z dnia 29 maja 2018 r., w sprawie przyjęcia National Planning Framework (krajowych ram planowania) i National Development Plan (krajowego planu rozwoju) i zastosowanie innych pokrewnych środków ochrony prawnej oraz dotyczący wydania postanowienia uchylającego te wyroki i postanowienia z przyczyn wskazanych w odwołaniu [z dnia 4 stycznia 2022 r.], które stanowiło przedmiot rozpoznania na rozprawie przed tutejszym sądem w dniach 18 i 19 lipca 2022 r.;

[...]

[...] [krajowe kwestie proceduralne]

ponadto [...] z uwagi na fakt, że zdaniem tutejszego sądu przy rozstrzygnięciu kwestii, co do których strony zawisłej przed nim sprawy pozostają w sporze, podniesione zostają pytania dotyczące prawidłowej wykładni niektórych przepisów prawa Unii, mianowicie wymogów ustanowionych w dyrektywie 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, tj. dyrektywie w sprawie strategicznej oceny

oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ” lub „dyrektywą”);

SUPREME COURT (SĄD NAJWYŻSZY) POSTANAWIA PRZEDŁOżyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [...] następujące pytania:

1. Czy art. 2 lit. a) dyrektywy SOOŚ w związku z jej art. 3 ust. 2 lit. a) należy interpretować w ten sposób, że środek, który został przyjęty przez organ wykonawczy państwa członkowskiego, jednak nie ze względu na przymus ustawowy lub administracyjny, a także bez istnienia upoważnienia zawartego w akcie wykonawczym, administracyjnym lub ustawowym, może stanowić plan lub program, do którego ta dyrektywa ma zastosowanie, jeżeli tak przyjęty plan lub program określa ramy udzielania lub nieudzielania na niższych poziomach zezwolenia na inwestycję, a tym samym spełnia kryterium przewidziane w art. 3 ust. 2 owej dyrektywy?

2a. Czy art. 3 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 8 i 9 dyrektywy SOOŚ należy interpretować w ten sposób, że plan lub program, w którym w konkretny, aczkolwiek określony jako „orientacyjny”, sposób dokonuje się alokacji środków finansowych na realizację pewnych projektów infrastrukturalnych z myślą o wspieraniu wdrożenia strategii zagospodarowania przestrzennego ujętej w innym planie, który z kolei stanowi podstawę strategii zagospodarowania przestrzennego na niższych poziomach, może sam być planem lub programem w rozumieniu dyrektywy SOOŚ?

2b. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 2a: czy okoliczność, że celem planu jest alokacja zasobów, sprawia, iż należy go traktować jako plan budżetowy w rozumieniu art. 3 ust. 8?

3a. Czy art. 5 dyrektywy SOOŚ i załącznik I do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że w przypadku, w którym przeprowadzenie oceny wpływu na środowisko jest wymagane na podstawie art. 3 ust. 1, w sprawozdaniu dotyczącym środowiska, do którego odnoszą się te przepisy, należy po zidentyfikowaniu rozsądnych rozwiązań alternatywnych względem wariantu preferowanego przeprowadzić na porównywalnej podstawie ocenę wariantu preferowanego i rozsądnych rozwiązań alternatywnych?

3b. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 3a: czy wymóg określony w dyrektywie jest spełniony wówczas, gdy rozsądne rozwiązania alternatywne zostają ocenione na porównywalnej podstawie przed wyborem wariantu preferowanego, po czym dokonywana jest ocena projektu planu lub programu, a następnie zostaje przeprowadzona bardziej kompleksowa strategiczna ocena oddziaływania na środowisko wyłącznie wariantu preferowanego?

SUPREME COURT (SĄD NAJWYŻSZY) POSTANAWIA TAKŻE zawiesić niniejsze postępowanie odwoławcze do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w trybie prejudycjalnym

w przedmiocie tych pytań bądź wydania w późniejszym terminie stosownego postanowienia.

[...]

[...] [podpisy]

[...]

SUPREME COURT [SĄD NAJWYŻSZY]

[...]

[...] [skład Supreme Court i ponowne oznaczenie stron]

Postanowienie odsyłające z dnia 24 listopada 2022 r.

- 1 Supreme Court (sąd najwyższy) wyrokiem ogłoszonym w dniu 9 listopada 2022 r. [...] postanowił skierować do Trybunału Sprawiedliwości, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, trzy pytania dotyczące wykładni [...] [dyrektywy SOOŚ], której środkami transpozycji do prawa irlandzkiego są European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 (rozporządzenie z 2004 r. wdrażające przepisy Wspólnot Europejskich dotyczące oceny wpływu na środowisko niektórych planów i programów) (SI 435/2004) i European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 (rozporządzenie z 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia wdrażającego przepisy Wspólnot Europejskich dotyczące oceny wpływu na środowisko niektórych planów i programów) (SI 200/2011).
- 2 Niniejszy wniosek zostaje złożony w toku postępowania odwoławczego, w którym przedmiot rozpoznania stanowią dwa elementy strategii „Project Ireland 2040”, która została przyjęta przez rząd Irlandii w dniu 16 lutego 2018 r., a następnie „utrzymana w mocy” kolejną decyzją tego rządu z dnia 29 maja 2018 r. Na strategię „Project Ireland 2040” składają się dwa plany, mianowicie National Planning Framework (krajowe ramy planowania) (zwane dalej także „NPF”) oraz National Development Plan (krajowy plan rozwoju) (zwany dalej także „NDP”).
- 3 Spór dotyczy ważności przyjęcia obu tych planów ze względu na podniesiony zarzut niespełnienia wymogów dyrektywy SOOŚ. W odniesieniu do NPF zarzucono, że rozsądne rozwiązania alternatywne nie zostały uwzględnione w stopniu wystarczającym, tak jak wymaga tego dyrektywa.
- 4 Logicznie rzecz biorąc, w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy NPF lub NDP są „planem lub programem” w rozumieniu dyrektywy bądź czy są objęte jej zakresem stosowania. Strona przeciwna wskazała, że choć NPF zostały poddane ocenie na potrzeby stosowania dyrektywy SOOŚ, to jednak owej oceny nie

dokonano w wykonaniu istniejącego obowiązku prawnego. Odrębnie podnosi ona, że NDP, z racji tego, iż stanowi „instrument polityki budżetowej”, pozostaje na podstawie art. 3 ust. 7 dyrektywy SOOŚ poza zakresem jej stosowania.

- 5 W przedmowie do NPF wskazano, że celem strategii „Project Ireland 2040” jest stworzenie jednolitego i spójnego planu użytkowania gruntów i rozwoju kraju, zaś [...] High Court (wysoki trybunał) [...] określił ją mianem „strategii makro-przestrzennej ustalającej ogólne cele rozwojowe kraju w perspektywie roku 2040”.
- 6 W przedmowie do NPF określono je jako „ramy planistyczne służące ukierunkowaniu działań na rzecz rozwoju oraz inwestycji realizowanych w nadchodzących latach”. Wskazano w niej również, że w NPF ustanawia się „ogólnokrajowe cele i kluczowe zasady, na podstawie których zostaną opracowane bardziej szczegółowe i precyzyjne plany”. Z tej przedmowy wynika, że NPF nie odnoszą się w sposób szczegółowy do każdego jednego zagadnienia w każdej części kraju, lecz „umożliwiają każdemu regionowi przyjęcie roli lidera w dziedzinie planowania oraz w odniesieniu do rozwoju społeczności lokalnych”, a ponadto, że „ustanawiają zbiór ogólnokrajowych celów i kluczowych zasad, na podstawie których zostaną opracowane bardziej szczegółowe i precyzyjne plany”. W przedmowie tej wskazano również, że dokumentem „towarzyszącym” NPF jest NDP, który określono mianem „dziesięcioletniej strategii publicznych inwestycji kapitałowych z budżetem wynoszącym niemal 116 mld EUR”.
- 7 Projekt NPF, do którego dołączono sprawozdanie dotyczące środowiska przygotowane przez RPS Consultants, został opublikowany w dniu 26 września 2017 r.
- 8 NPF opublikowano razem z National Development Plan (krajowym planem rozwoju), który jest planem inwestycyjnym służącym zabezpieczeniu i wsparciu ich wdrożenia poprzez zapewnienie inwestycji kapitałowych, na które składa się między innymi specjalny fundusz rewitalizacji i rozwoju obszarów miejskich i wiejskich z budżetem wynoszącym 3 mld EUR. Określono w nim, w jaki sposób zostanie udostępnione finansowanie na potrzeby realizacji niektórych projektów uznanych za kluczowe z punktu widzenia osiągnięcia celów strategicznych zidentyfikowanych w NPF. W NDP zidentyfikowano główne inwestycje infrastrukturalne, które mają być finansowane na jego podstawie, takie jak inwestycje w dziedzinie transportu kolejowego, drogowego i lotniczego. Sam w sobie nie porusza on żadnych kwestii dotyczących planowania lub rozwoju.

Kwestia pierwsza i wnioski tutejszego sądu – National Planning Framework (krajowe ramy planowania)

- 9 Ocena na podstawie dyrektywy SOOŚ musi zostać przeprowadzona, jeżeli plan lub program spełnia wymogi określone w art. 2 lit. a). Argumenty przytoczone w postępowaniu przed tutejszym sądem dotyczyły kwestii tego, czy NPF stanowiły plan lub program:

„przygotowywan[y] lub przyjmowan[y] przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywan[y] przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i wymagan[y] przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne”.

- 10 W tych przypadkach, w których stwierdzano, że NPF wymagają oceny na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”), przyjmowano, iż NPF spełniają wymogi ustanowione w art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy SOOŚ. Strona przeciwna twierdzi, że NPF nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy SOOŚ z tej przyczyny, iż nie stanowią one planu lub programu w rozumieniu jej art. 2 lit. a).
- 11 Tutejszy sąd doszedł do wniosku, że NPF zostały przyjęte na podstawie decyzji wykonawczej rządu, podjętej w drodze skorzystania z prerogatywy przyznanej mu w art. 28 ust. 2 konstytucji [Irlandii]. Jest to autonomiczna i samowystępna prerogatywa, z której skorzystanie w żadnym wypadku nie zależy od upoważnienia ustawowego i dla istnienia której nie są potrzebne żadne przepisy. Tutejszy sąd stwierdził, że – przynajmniej w świetle samego tekstu dyrektywy – przygotowany przez rząd dokument tego rodzaju nie może zostać uznany za objęty zakresem stosowania art. 2 lit. a) dyrektywy.
- 12 Co więcej, tutejszy sąd stwierdził, że przyjęcie NPF nie było regulowane przez żadne przepisy ustawowe lub wykonawcze, jak również że nie istnieje żaden przepis ustawowy, wykonawczy lub administracyjny określający, kto może przyjąć taki plan, ani też żadna procedura przygotowania owego środka (z wyjątkiem procedur przewidujących wymóg opublikowania planu po jego przyjęciu).
- 13 Prawdą jest, że można więc uznać, iż NPF zostały przygotowane lub przyjęte przez organ na poziomie krajowym w rozumieniu art. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy, gdyż rząd jest niewątpliwie takim właśnie organem. Mając jednak na uwadze autonomiczny charakter uprawnień wykonawczych, które zostały przyznane rządowi w art. 28 ust. 2 konstytucji [Irlandii], nie istnieje w rzeczywistości żaden kontekst, w którym można by słusznie uznać, że przygotowanie lub przyjęcie NPF było „wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne”, nawet jeśli dopuścić szeroką koncepcję terminu „wymagane”, która została przyjęta w wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokach A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503) oraz Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim (C-300/20, EU:C:2022:102). Mówiąc konkretnie, w analizowanym przypadku nie istnieje „szczególna podstawa prawna upoważniająca właściwe organy do przyjęcia [planu lub programu], nawet jeśli przyjęcie takiego planu lub programu nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego” (zob. wyrok Bund Naturschutz in Bayern, pkt 37).

- 14 Niemniej jednak tutejszy sąd stwierdził, że za „podstawę prawną”, w rozumieniu wyroku Bund Naturschutz in Bayern, dla przyjęcia NPF można uznać wyprowadzoną z konstytucji prerogatywę w zakresie uprawnień wykonawczych rządu działającego na zasadzie kolegiałości.
- 15 Tutejszy sąd stwierdził następnie, że NPF zmierzały do wywarcia wpływu na niektóre kryteria udzielania zezwoleń na inwestycję dotyczących poszczególnych projektów, zaś ze względu na treść pewnych przepisów ustawodawczych władze lokalne muszą uwzględniać postanowienia NPF przy przyjmowaniu planów rozwoju lub miejscowych planów zagospodarowania, co z kolei oddziałuje na realizowane na poziomie lokalnym procesy podejmowania decyzji związane z ubieganiem się o udzielenie zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektu. Tutejszy sąd stanął zatem na stanowisku, że NPF niewątpliwie wpływają i mają wpływać na podejmowanie decyzji na niższych poziomach.
- 16 Tutejszy sąd orzekł, że NPF są dokumentem ramowym, co uwidacznia się szczególnie wówczas, gdy pod uwagę weźmie się ich cele oraz skutki. W dokumencie tym dokonano pewnych wyborów, na przykład co do zasadności stosowania modelu mieszkaniowej zabudowy ulicowej wzdłuż dróg położonych na terenach wiejskich, a także w zakresie ogólnej strategii użytkowania gruntów na potrzeby mieszkalnictwa. W ostatecznym rozrachunku ramy te oddziałują na wybory dokonywane na poziomie regionalnym i lokalnym, jak również na procedurę udzielania zezwoleń na realizację projektów. Szereg innych opcji, takich jak budowa nowych miast lub dużych konurbacji bądź też korytarzy międzyregionalnych, zostało wykluczonych ze względu na wybory dokonane w tym dokumencie na wysokim szczeblu decyzyjnym.
- 17 Tutejszy sąd jest świadomy faktu, że kryterium służące określeniu, czy przyjęcie planu lub programu jest „wymagane”, nie powinno być interpretowane przez odniesienie do prawa krajowego, lecz należy mu nadać autonomiczne znaczenie w prawie Unii. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej opowiedziano się za szeroką interpretacją zakresu stosowania dyrektywy, co sugeruje, że ten termin nie konotuje znaczenia normatywnego, jak mogłoby to wynikać z jego literalnej wykładni w języku angielskim, lecz że zbliża się on znaczeniowo do terminu „regulowane”.
- 18 Tutejszy sąd uznał, że okoliczność, iż NPF zostały przyjęte na zasadzie dobrowolności, nie jest sama w sobie rozstrzygająca, gdyż tego rodzaju kryterium nie odzwierciedla różnorodności sytuacji faktycznych ani zróżnicowanej praktyki organów krajowych. Ponadto tutejszemu sądowi znane jest orzecznictwo, z którego wynika, że Trybunał Sprawiedliwości nie opowiada się za restrykcyjną koncepcją terminu „wymagane”, który znajduje się w art. 2 lit. a) tiret drugie, oraz że ów termin nie może być odczytywany tak jakby chodziło przepis krajowy uchwalony na podstawie bezwzględnie wiążącego wymogu.
- 19 W świetle wykładni rozszerzającej art. 2 lit. a), którą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjął już w wyrokach A. i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter

i Nevele) oraz Bund Naturschutz in Bayern, nie można wykluczyć, choć prawdopodobieństwo tego jest niewielkie, że Trybunał przyjmie odmienną koncepcję tego sformułowania („wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne”), nawet jeżeli na gruncie krajowego prawa konstytucyjnego przysługujące rządowi i wynikające z konstytucji uprawnienia wykonawcze, które w tym konkretnym przypadku materializują się w postaci uprawnienia do planowania przyszłego rozwoju, nie mogą zostać uznana za mające charakter ustawodawczy, regulacyjny bądź administracyjny.

- 20 Tutejszy sąd jest sądem ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. W świetle wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 51), który dotyczył zakresu tego obowiązku, tutejszy sąd nie może stwierdzić, iż przedstawiona mu kwestia jest na tyle jasna, aby mógł bez problemu sformułować w jej przedmiocie swoje własne wnioski.
- 21 Tutejszy sąd stoi na stanowisku, że rozstrzygnięcie tego zagadnienia dotyczącego zakresu stosowania dyrektywy SOOŚ nie wynika z *acte clair*, w szczególności w świetle celu dyrektywy rozpatrywanego z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 37 Karty praw podstawowych [Unii Europejskiej], w której opowiedziano się za wysokim poziomem ochrony środowiska i poprawą jego jakości, a także za zapewnieniem przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju.
- 22 Trybunał Sprawiedliwości nigdy nie wyjaśnił, jaki jest zakres stosowania dyrektywy SOOŚ, jeżeli plan lub program jest przyjmowany przez organ wykonawczy władzy państwowej, gdy wprowadzie nie istnieje przepis ustawodawczy lub wykonawczy wymagający jego przyjęcia, ale ów plan lub program ma w zamierzeniu wywierać i wywiera na gruncie krajowych przepisów ustawowych potencjalny i następczy wpływ na realizowane na poziomie lokalnym i regionalnym procesy podejmowania decyzji związane z udzielaniem zezwolenia na inwestycję dotyczącego konkretnego projektu. Tutejszy sąd odnotowuje wykładnię rozszerzającą przyjętą przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jednak zauważa, że nie pozwala ona na jednoznaczne rozstrzygnięcie tego problemu, a to ze względu na wykonywanie przez rząd w sposób wielopłaszczyznowy uprawnień wykonawczych, które materializują się w postaci uprawnienia do planowania przyszłego rozwoju kraju.
- 23 Pytanie pierwsze brzmi zatem następująco:

[...] [powtórzenie pytania pierwszego]

Kwestia druga i wnioski tutejszego sądu – National Development Plan (krajowy plan rozwoju)

- 24 Zgodnie z brzmieniem NDP ów plan ma na celu określenie „priorytetów inwestycyjnych umożliwiających prawidłowe wdrożenie NPF”. W dokumencie tym zaznaczono, że jest on „planem budżetowym i finansowym”, oraz wyraźnie stwierdzono, iż nie stanowi on elementu procesu planowania przestrzennego, lecz

- jest „w pełni zintegrowany z podejściem przyjętym w National Planning Framework (krajowych ramach planowania) w odniesieniu do planowania przestrzennego”, ponieważ wskazuje, w jaki sposób zostanie udostępnione finansowanie na potrzeby realizacji niektórych projektów uznanych za kluczowe z punktu widzenia osiągnięcia celów strategicznych zidentyfikowanych w NPF.
- 25 W NDP zidentyfikowano główne inwestycje infrastrukturalne, które mają być finansowane na jego podstawie, takie jak inwestycje w dziedzinie transportu kolejowego, drogowego i lotniczego.
 - 26 Strony zgodziły się na objęcie postępowaniem odwoławczym odrębnego zagadnienia, które dotyczy tego, czy NDP wchodzi w zakres stosowania dyrektywy SOOS ze względu na to, iż stanowi plan budżetowy. High Court (wysoki trybunał) i Court of Appeal (sąd apelacyjny) uznały, że NDP zdecydowanie podlega wyłączeniu z zakresu stosowania dyrektywy SOOS oraz że nie jest on planem lub programem, do którego ma ona zastosowanie.
 - 27 W tym miejscu pojawia się pytanie, czy NDP, ze względu na to, że w niektórych przypadkach dość konkretnie odnosi się do kwestii wspierania realizacji pewnych celów strategicznych zidentyfikowanych w NPF, ponieważ dokonuje tak zwanej „orientacyjnej” alokacji zasobów na potrzeby dużych projektów infrastrukturalnych, które bez wyjątku zostały w sposób wyraźny uznane za odpowiadające celom NPF oraz służące ich osiągnięciu, powinien zostać poddany ocenie na podstawie dyrektywy SOOS. Oba te plany są ze sobą powiązane i łącznie ustanawiają ramy (co najbardziej jaskrawo uwidacznia się w przypadku infrastruktury transportowej) wdrażania strategii zagospodarowania przestrzennego ujętej w NPF.
 - 28 Strona wnosząca odwołanie twierdzi, że choć NDP został określony mianem planu budżetowego lub finansowego i z tego powodu nie podlega dyrektywie SOOS, to należy go ocenić na podstawie dyrektywy SOOS, ponieważ został on opracowany razem z NPF i odnosi się do tego dokumentu, a ponadto jest planem, który ma służyć realizacji zamierzeń infrastrukturalnych opisanych w NPF. Podnosi się również, że skoro w NDP dokonano strategicznych wyborów dotyczących rodzajów projektów (na przykład w dziedzinie połączeń transportowych preferowana jest sieć drogowa, a nie kolejowa) oraz przewidziano alokację zasobów pozwalających na osiągnięcie założonego celu, to NDP wywiera skutek tego rodzaju, iż wyklucza możliwość alternatywnej alokacji zasobów na inwestycje strategiczne. Przytaczany jest argument, że NDP nie można, z uwagi na stopień jego powiązań z NPF, traktować jako autonomicznego planu budżetowego oraz że pod pewnymi zasadniczymi względami uzupełnia on ten plan.
 - 29 Z racji faktu, że nie istnieje żaden przepis ustawowy ani wykonawczy zobowiązujący do przygotowania i przyjęcia NDP, strona przeciwna twierdzi, iż nie może on stanowić planu lub programu w rozumieniu dyrektywy SOOS. Ich

zdaniem jest to plan o charakterze wyłącznie budżetowym, w związku z czym podlega wyłączeniu z zakresu stosowania dyrektywy na podstawie jej art. 3 ust. 8.

- 30 Court of Appeal (sąd apelacyjny) uznał, że NDP nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy SOOS, ponieważ nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 3, a ponadto podlega wyłączeniu z tego zakresu jako plan budżetowy. Nie odniósł się on do powstającego aktualnie pytania, czy szereg konkretnie zidentyfikowanych projektów, takich jak określone projekty drogowe, nowe inwestycje drogowe lub ulepszone bądź zmodernizowane drogi wiejskie, które nie zostały zidentyfikowane w NPF, wymagają przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko. Sąd ten wskazał, że w każdym przypadku wszystkie takie indywidualne projekty podlegają procedurze planowania oraz odpowiedniej ocenie i ocenie oddziaływania na środowisko, jak również ocenie pod kątem siedlisk chronionej fauny i flory, jak już wymaga tego prawo Unii.
- 31 Kwestia tego, czy NDP jest planem budżetowym, a więc czy podlega on wyłączeniu na mocy art. 3 ust. 8 i 9, jest odrębna od kwestii podniesionej powyżej, zaś tutejszy sąd pragnie odnotować, że w wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku Bund Naturschutz in Bayern stwierdzono, iż wymóg ustanowiony w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy:
- „[...] należy zatem uznać za spełniony, jeżeli plan lub program ustanawia znaczący zestaw kryteriów i szczegółowych zasad udzielania zezwoleń na realizację jednego lub kilku z tych przedsięwzięć, w szczególności w odniesieniu do lokalizacji, charakteru, rozmiaru lub warunków takich przedsięwzięć lub alokacji zasobów związanych z przedsięwzięciem”.
- 32 Z uwagi na to, że w NDP dokonano alokacji zasobów na konkretne projekty infrastrukturalne, przede wszystkim na zidentyfikowane projekty drogowe oraz na modernizację istniejących inwestycji kolejowych, powstaje pytanie, czy NDP ustanawia kryteria i szczegółowe zasady udzielania zezwoleń na realizację tych projektów.
- 33 O ile prawdą jest, że NDP nie określa w sposób wiążący ani ograniczający kontekstu, w jakim należy rozpatrywać wnioski o udzielenie zezwolenia na inwestycję dotyczących projektów, o tyle w sposób wyraźny i konkretny odnosi się on do wskazanych w planie sieci drogowych i modernizowanych sieci kolejowych, i to właśnie w tym zakresie wyklucza możliwość udzielenia zezwolenia lub zgody na inwestycję dotyczących projektów realizowanych na niższym poziomie, co będzie uzależnione od istnienia i lokalizacji tych dróg, odwzorowanych wprawdzie na mapie o małej skali, lecz wciąż możliwych do zidentyfikowania na podstawie lokalizacji i orientacyjnego przebiegu. Nie da się uznać, że NDP ustanawia kryteria i szczegółowe zasady; co najwyżej określa on bowiem ogólne ramy, które w odpowiednim czasie mogą wpłynąć ograniczająco na lokalizację lub dokładne parametry projektów.

- 34 Na prawidłowe rozstrzygnięcie tej kwestii wpływ będzie miała prawdopodobnie odpowiedź na pytanie o zakres stosowania dyrektywy. Jeśli chodzi o NDP, pojawia się jednak kolejna wątpliwość, która dotyczy tego, czy okoliczność, że NDP został przyjęty w celu wsparcia wdrożenia NPF, wystarcza do tego, aby uznać go za plan lub program, który sam w sobie wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, mimo iż został on określony mianem planu budżetowego lub finansowego.
- 35 Tutejszy sąd zwraca się o udzielenie wyjaśnień pozwalających mu na rozstrzygnięcie tej dodatkowej kwestii, w przypadku której odpowiedź nie wynika z *acte clair*, a która dotyczy pokrywania się owych dwóch planów lub ich wzajemnych powiązań. Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie, czy plan lub program, który w sposób konkretny odnosi się do alokacji środków finansowych na realizację pewnych projektów infrastrukturalnych z myślą o wspieraniu wdrożenia strategii zagospodarowania przestrzennego ujętej w innym planie, może sam stanowić plan lub program w rozumieniu dyrektywy SOOS, czy też okoliczność, że celem planu jest alokacja zasobów, sprawia, iż należy go traktować jako plan budżetowy w rozumieniu art. 3 ust. 8.
- 36 Tutejszy sąd kieruje zatem do Trybunału pytanie drugie, które brzmi następująco:

[...]

[...] [powtórzenie pytania drugiego]

Kwestia trzecia i wnioski tutejszego sądu – ocena rozwiązań alternatywnych

- 37 Druga część odwołania dotyczy metody zastosowanej przez stronę przeciwną przy dokonywaniu oceny NPF oraz kwestii tego, czy jest ona zgodna z podejściem przedstawionym w art. 5 ust. 1 i w załączniku I do dyrektywy, o ile mają one zastosowanie.
- 38 Ocena wpływu na środowisko została przeprowadzona w rozdziale 7 dokumentu „Strategic Environmental Assessment Environmental Report – Ireland 2040: The National Planning Framework” („Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – sprawozdanie dotyczące środowiska – strategia Ireland 2040: krajowe ramy planowania”) (zwanego dalej „sprawozdaniem dotyczącym środowiska”), w którym zidentyfikowano pięć rozsądnych rozwiązań alternatywnych dla ogólnych ram planowania strategicznego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy każde z tych pięciu rozsądnych rozwiązań alternatywnych powinno być zostać zidentyfikowane, opisane i oszacowane.
- 39 Każdy z sześciu wariantów został następnie poddany ocenie w tabeli, w której posłużono się wskaźnikami plus/minus. Za wariant preferowany uznano podejście zakładające rozwój makro-przestrzenny, ponieważ przewidywało ono przejrzystość na poziomie regionalnym, ukierunkowanie uwagi na miasta i niektóre większe miejscowości o znaczeniu regionalnym, ograniczony wzrost i ograniczenie niekontrolowanego rozrastania się miast, a także sekwencyjną

realizację infrastruktury przy jednoczesnym zapewnieniu pewnych elementów infrastruktury krytycznej w celu promowania inwestycji. Powody przemawiające za wyborem tego wariantu zostały wyjaśnione w sprawozdaniu dotyczącym środowiska.

- 40 Wariant preferowany został omówiony nieco bardziej szczegółowo w rozdziale 8 i poddany ocenie pod kątem jego potencjalnego wpływu na środowisko. Z kolei rozdział 9 dotyczył ewentualnych środków łagodzących, które miałyby zrównoważyć wszelki znaczący wpływ na środowisko wynikający z przyjęcia owego wariantu.
- 41 Kwestia podniesiona w odwołaniu rozpatrywanym przez tutejszy sąd, która jest związana z oceną rozsądnych rozwiązań alternatywnych, dotyczy tego, czy rozsądne rozwiązania alternatywne zostały w wystarczającym stopniu zidentyfikowane, opisane i oszacowane na właściwej podstawie w porównaniu do analizy przeprowadzonej w przypadku wariantu preferowanego. Court of Appeal (sąd apelacyjny) doszedł do wniosku, że owa ocena odpowiada wymogom dyrektywy.
- 42 Zdaniem strony wnoszącej odwołanie w razie jednoznacznego stwierdzenia, że za rozsądne można uznać różne warianty, owe warianty należy poddać ocenie w tym samym stopniu i na tej samej podstawie co wariant preferowany. Właśnie w taki sposób dokonuje się oceny, którą strona wnosząca odwołanie określa mianem „porównywalnej”. Strona wnosząca odwołanie twierdzi, że wszystkie pięć rozsądnych rozwiązań alternatywnych należy ocenić tak samo dokładnie i na takiej samej podstawie jak wariant preferowany, że do przyjęcia takiego podejścia zobowiązuje regulacja zawarta w art. 5 ust. 1, jak również że jest to właściwa metoda pozwalająca należycie porównać ze sobą owe rozwiązania alternatywne.
- 43 Strona wnosząca odwołanie zwraca uwagę na same tylko liczby i wskazuje, że czymś innym jest 57 stron, zawartych w rozdziale 8, na których dokonano analizy wariantu preferowanego, a czymś zupełnie innym znajdujące się w rozdziale 7 krótkie opisowe stwierdzenia i proste tabele służące przedstawieniu i ocenieniu rozsądnych rozwiązań alternatywnych.
- 44 Strona przeciwna opowiada się za podejściem iteracyjnym zakładającym, że w sytuacji, w której należy ocenić rozsądne rozwiązania alternatywne i wariant preferowany, stopień dokładności powinien zależeć od konkretnego etapu procesu, na jakim dokonuje się owej oceny. Według strony przeciwnej przy ocenie potencjalnego znaczącego wpływu na środowisko projektu planu wymagany jest wysoki stopień dokładności, podczas gdy w przypadku rozsądnych rozwiązań alternatywnych odpowiedni jest mniejszy stopień dokładności, co wynika z faktu, iż owe rozwiązania alternatywne są odrzucane na odmiennych etapach procesu. Strona przeciwna podnosi, że gdy zidentyfikowano pięć wariantów jako rozsądne rozwiązania alternatywne, wystarczyło ocenić każdy z nich tylko w pewnym stopniu, oraz że dyrektywa nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu dokładniejszej oceny wariantu preferowanego po jego

zidentyfikowaniu. Wskazuje ona, że z brzmienia art. 3 ust. 2 dyrektywy wynika, iż kompleksowej ocenie pod kątem oddziaływania na środowisko podlega projekt planu, a także twierdzi, że ów przepis nie wymaga, aby wszystkie rozsądne rozwiązania alternatywne uznane za inne potencjalne środki osiągnięcia celów strategicznych wskazanych w planie były traktowane tak samo jak wariant preferowany.

- 45 W związku z tym sugeruje się, aby największy stopień dokładności był stosowany w odniesieniu do wariantu preferowanego, w przypadku którego należy dokonać „pełnej oceny”, co ma stanowić oczywistą konsekwencję faktu, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest procesem, w ramach którego trzeba najpierw wskazać rozsądne rozwiązania alternatywne, porównać je ze sobą w celu wybrania wariantu preferowanego, a następnie dokonać pełnej oceny potencjalnego znaczącego wpływu na środowisko owego wariantu.
- 46 Ta różnica w podejściu ma pewne znaczenie, ponieważ w sprawozdaniu dotyczącym środowiska opublikowanym wraz z projektem NPF i poddanym szerokim konsultacjom wariant preferowany zbadano w sposób bardziej dogłębny i szczegółowy aniżeli pięć rozwiązań alternatywnych, które w toku tego procesu uznano za rozsądne.
- 47 Po zapoznaniu się z tekstem dyrektywy, wytycznymi Komisji [zatytułowanymi „Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment” („wytyczne Komisji dotyczące implementacji dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko”)] i niektórymi orzeczeniami sądów Anglii i Wali tutejszy sąd doszedł do wniosku, że o ile dyrektywa przewiduje iteracyjne podejście do wyboru rozwiązań alternatywnych, o tyle nie można mówić o *acte clair* w odniesieniu do metody, jaką należy stosować przy określaniu i ocenianiu rozwiązań alternatywnych i wariantu preferowanego, w szczególności zaś w odniesieniu do kwestii tego, czy rozwiązania alternatywne i wariant preferowany podlegają takiej samej lub w znacznej mierze podobnej bądź porównywalnej ocenie.
- 48 Tutejszy sąd odwołał się do celu przyświecającego dyrektywie SOOŚ i kluczowej roli, jaką przy podejmowaniu decyzji odgrywają fachowe konsultacje publiczne na temat wyboru wariantu preferowanego, ponieważ sprawozdanie dotyczące środowiska ma się przyczyniać do wyboru bardziej trwałych rozwiązań w procesie podejmowania decyzji. Tutejszy sąd stwierdził, że skoro ocena wpływu na środowisko powinna zostać przeprowadzona podczas przygotowywania planu lub programu i przed jego przyjęciem, jak wymaga tego art. 4 ust. 1, sugerowałoby to, iż należy przeprowadzić analizę porównawczą uznanych za rozsądne rozwiązań alternatywnych, tak aby konsultowane strony mogły poddać wariant preferowany uważnej kontroli.
- 49 Tutejszy sąd zauważył również, że jeżeliby odczytywać wymogi w zakresie oceny i konsultacji w związku z postanowieniami konwencji z Aarhus (Konwencji

o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r.), to da się argumentować, iż konsultacje są przeprowadzane najlepiej (o ile nie jest tak, że jedynie w takim przypadku są one przeprowadzane prawidłowo) wówczas, gdy zostanie przeprowadzona wystarczająca ocena rozwiązań alternatywnych, które uznano za rozsądne, oraz gdy owe rozwiązania alternatywne są poddawane ocenie przy zastosowaniu stopnia dokładności w znacznej mierze podobnego do tego, który stosuje się w odniesieniu do wariantu preferowanego, co pozwala należycie zbadać i zrozumieć potencjalny wpływ na środowisko wariantu preferowanego w świetle informacji o potencjalnym wpływie na środowisko innych rozsądnych rozwiązań alternatywnych, które mogą zmierzać do osiągnięcia tego samego szeroko zakreślonego celu strategicznego. W tym względzie strona przeciwna argumentowała, że przyjęcie takiego podejścia do kwestii oceny może się wiązać z koniecznością przygotowania wielu planów, co może mieć istotne konsekwencje praktyczne dla sporządzających je organów.

- 50 Tutejszy sąd zauważył, że być może da się twierdzić, iż przygotowanie bardziej szczegółowej analizy wariantu preferowanego przed zakończeniem procesu konsultacji i przed ostatecznym przyjęciem planu może wywoływać skutek w postaci „ciążenia” ku temu wariantowi preferowanemu na zbyt wczesnym etapie procesu. Strony mogą i najpewniej niemal zawsze będą przedstawiać bardziej treściwe i klarowne uwagi w odniesieniu do wariantu preferowanego, w przypadku którego dostępnych jest o wiele więcej szczegółowych informacji na temat jego potencjalnego wpływu na środowisko.
- 51 Powstaje także pytanie, czy podejście, za którym opowiada się strona wnosząca odwołanie, nie jest ani praktyczne, ani wykonalne i czy nie skutkuje nałożeniem nadmiernie uciążliwych i niemożliwych do wypełnienia obowiązków.
- 52 Tutejszy sąd zauważył z kolei, że już z samego brzmienia art. 3 ust. 1 dyrektywy, który to przepis wymaga przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko zgodnie z art. 4–9 w odniesieniu do planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko, można wyprowadzić wniosek, iż obowiązek przeprowadzenia pełnej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko powstaje jedynie w przypadku planu lub programu, tj. po określeniu i zidentyfikowaniu w tym planie wariantu preferowanego.
- 53 Tekst dyrektywy nie daje odpowiedzi na to pytanie, ponieważ z wykładni literalnej zdaje się wynikać, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko musi zostać przeprowadzona w odniesieniu do projektu planu, natomiast niejasne pozostaje, czy istnieje wymóg oceny na określonym poziomie szczegółowości wszystkich potencjalnych rozsądnych rozwiązań alternatywnych zidentyfikowanych w projekcie planu przedłożonym do konsultacji jeszcze przed ostatecznym przyjęciem planu. Nie ma również jasności co do tego, czy odpowiednie, czy też po prostu niecelowe, jest stosowanie większego stopnia

dokładności przy dokonywaniu oceny wariantu preferowanego aniżeli przy dokonywaniu oceny rozsądnych rozwiązań alternatywnych.

54 Tutejszy sąd kieruje zatem do Trybunału pytanie trzecie, które brzmi następująco:

[...]

[...] [powtórzenie pytania trzeciego]

DOKUMENT ROBOCZY