

Mål C-727/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

den 25 november 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Supreme Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 24 november 2022

Klagande:

Friends of the Irish Environment CLG

Motparter:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT (HÖGSTA DOMSTOLEN, IRLAND)

[utelämnas]

**I FRÅGA OM ARTIKEL 267 I FÖRDRAGET OM EUROPEISKA
UNIONENS FUNKTIONSSÄTT OCH I FRÅGA OM EN BEGÄRAN OM
FÖRHANDESAVGÖRANDE AV EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL**

[utelämnas]

[utelämnas] [den hänskjutande domstolens sammansättning]

I MÅLET MELLAN

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

KLAGANDE

OCH

THE GOVERNMENT OF IRELAND (IRLANDS REGERING)

**MINISTER FOR HOUSING, PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT
(MINISTERN FÖR BOSTADSBYGGANDE, SAMHÄLLSPLANERING
OCH LOKALFÖRVALTNING),**

IRELAND (IRLAND) OCH ATTORNEY GENERAL

MOTPARTER

**BESLUT AV DEN 24 NOVEMBER 2022 OM HÄNSKJUTANDE TILL
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL FÖR FÖRHANDSAVGÖRANDE I
ENLIGHET MED ARTIKEL 267 I FÖRDRAGET**

Mot bakgrund av klagandens överklagande, ingivet den 4 januari 2022, av Court of Appeals (Appellationsdomstolen, Irland) [utelämnas] dom av den 26 november 2021 och beslut av den 7 december 2021 om avslag på klagandens överklagande av High Courts (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) [utelämnas] dom och beslut av den 24 april 2020 samt beslut av den 13 maj 2020 om avslag på klagandens ansökan av den 16 maj 2018 om rättslig överprövning (*certiorari*) av en begäran om ogiltigförklaring av Irlands regerings beslut av den 16 februari 2018, bekräftat genom ett efterföljande beslut av den 29 maj 2018, att anta National Planning Framework (det nationella ramverket för samhällsplanering) och National Development Plan (den nationella samhällsutvecklingsplanen) och andra relaterade åtgärder, samt om undanröjande av nämnda domar och beslut på de grunder och i enlighet med vad som anges i förstnämnda överklagande, som varit uppe till förhandling inför denna domstol den 18 och 19 juli 2022

[utelämnas]

[utelämnas] [nationella processrättsliga frågor]

och med hänsyn till att [utelämnas] denna domstol anser att bedömningen av tvistefrågorna mellan parterna i detta mål ger upphov till frågor om den korrekta tolkningen av vissa bestämmelser i unionsrätten, nämligen kraven i direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, direktivet om strategisk miljöbedömning (nedan kallat SMB-direktivet eller direktivet).

HAR DOMSTOLEN BESLUTAT HÄNSKJUTA följande frågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande med stöd av artikel 267 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [utelämnas]:

1: Ska artikel 2 a i SMB-direktivet, jämförd med artikel 3.2 a i direktivet, tolkas så, att en rättsakt som antas av ett verkställande organ i en medlemsstat, av andra skäl än att det krävs i lagar och andra författningar, och inte med stöd av föreskrifter, lagar eller andra författningar, kan anses utgöra en plan eller ett program som omfattas av direktivet, om den plan eller det program som sålunda antagits anger förutsättningarna för kommande tillstånd för eller avslag på projekt och därmed uppfyller villkoren i artikel 3.2 i direktivet?

2 a: Ska artikel 3.1 i SMB-direktivet, jämförd med artikel 3.8 och 3.9 i direktivet, tolkas så, att en plan eller ett program som innehåller specifika bestämmelser, om än beskrivna som ”vägledande”, om tilldelning av medel för genomförande av vissa infrastrukturprojekt i syfte att stödja den fysiska samhällsutvecklingsstrategin i en annan plan, vilken utgör grunden för den fysiska samhällsutvecklingsstrategin i senare led, i sig kan anses utgöra en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet?

2 b: Om fråga 2 a ska besvaras jakande, innebär det faktum att en plan har till syfte att fördela resurser att den ska betraktas som en budgetplan i den mening som avses i artikel 3.8 i direktivet?

3 a: Ska artikel 5 i SMB-direktivet och bilaga I till det direktivet tolkas så, att om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1, ska den miljörapport som föreskrivs däri, när rimliga alternativ till det föredragna alternativet har identifierats, innehålla en bedömning på jämförbar grund av det föredragna alternativet och de rimliga alternativen?

3 b: Om fråga 3 a ska besvaras jakande, ska direktivets krav anses uppfyllda om de rimliga alternativen bedöms på jämförbar grund innan det föredragna alternativet väljs, och om utkastet till plan eller program därefter bedöms och en mer fullständig SMB-bedömning sedan utförs endast med avseende på det föredragna alternativet?

OCH BESLUTAR HÄRMED att förevarande överklagandeförfarande ska vilandeförklaras till dess att Europeiska unionens domstol har meddelat ett förhandsavgörande såvitt avser nämnda frågor eller fram till dess att annat beslutas.

[utelämnas]

[utelämnas] [underskrifter]

[utelämnas]

SUPREME COURT (HÖGSTA DOMSTOLEN, IRLAND)

[utelämnas]

[utelämnas] [domstolens sammansättning och återupprensning av parterna]

Begäran om förhandsavgörande av den 24 november 2022

- 1 Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) har genom dom av den 9 november 2022 [utelämnas] beslutat att i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt hänskjuta tre frågor till Europeiska unionens domstol om tolkningen av [utelämnas][SMB-direktivet], som införlivats med irländsk lagstiftning genom SI 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 (SI 435/2004 Europeiska gemenskaperna (Miljöbedömning av vissa planer och program) Förordning av år 2004) och SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 (SI 200/2011 Europeiska gemenskaperna (Miljöbedömning av vissa planer och program) (Ändring) Förordning av år 2011).
- 2 Begäran om förhandsavgörande framställs inom ramen för ett överklagande i form av ett ifrågasättande av de två delarna av Project Ireland 2040 (Projekt Irland 2040) som antogs av Irlands regering den 16 februari 2018 och som ”bekräftades” i ett efterföljande regeringsbeslut av den 29 maj 2018. Project Ireland 2040 (Projekt Irland 2040) innefattar två planer, National Planning Framework (det nationella ramverket för samhällsplanering) (nedan även kallat NPF) och National Development Plan (den nationella samhällsutvecklingsplanen) (nedan även kallad NDP).
- 3 Klaganden har genom sitt överklagande bestritt giltigheten av de båda antagna planerna med hänvisning till påstådd underlåtenhet att uppfylla kraven i SMB-direktivet. När det gäller NPF:n har klaganden anfört att utvärderingen av rimliga alternativ, såsom erfordras enligt direktivet, var otillräcklig.
- 4 En fråga som logiskt sett ska besvaras först är huruvida NPF:n och/eller NDP:n kan anses utgöra en ”plane eller [ett] program” i direktivets mening eller som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Motparterna har hävdad att även om NPF:n bedömdes i enlighet med SMB-direktivet, så skedde detta inte på grund av någon rättslig skyldighet. De har separat gjort gällande att NDP:n är en ”budgetplan”, som till följd av artikel 3.7 [3.8] inte omfattas av SMB-direktivets tillämpningsområde.
- 5 Offentliggörandet av Project Ireland 2040 (Projekt Irland 2040) beskrivs i förordet som inrättandet av en enhetlig och sammanhängande plan för markanvändningen och samhällsutvecklingen i landet, och beskrevs av [utelämnas] High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) [utelämnas] som ”en makrostrategi för markanvändningen som kartlägger allmänna samhällsutvecklingsmål för landet för tiden fram till år 2040”.
- 6 I förordet till NPF:n beskrivs den som ”ett ramverk för samhällsplaneringen avsedd att vägleda samhällsutvecklande investeringar under de kommande åren” som fastställer ”nationella mål och nyckelprinciper som ska ligga till grund för mer detaljerade och förfinade planer”. Det innebär inte uttryckligen att varje del

av landet regleras i detalj, utan snarare att ”varje region ges befogenhet att leda planeringen och utvecklingen av sina samhällen” och att den innehåller ”en uppsättning nationella mål och nyckelprinciper som ska ligga till grund för mer detaljerade och förfinade planer”. I förordet anges också att dokumentet har sitt ”motstycke” i NDP:n, som beskrivs som en ”tioårig strategi för offentliga kapitalinvesteringar på närmare 116 miljarder euro”.

- 7 Utkastet till NPF offentliggjordes, tillsammans med den SMB-miljörapport som utarbetats av konsulter från RPS, den 26 september 2017.
- 8 NPF:n offentliggjordes tillsammans med den nationella samhällsutvecklingsplanen, en investeringsplan för att säkra och stödja genomförandet genom tillhandahållande av kapitalinvesteringar, varav en del var en särskilt avsatt fond på 3 miljarder euro för förnyelse och utveckling av stads- och landsbygdsområden, eftersom det där anges hur finansiering ska ställas till förfogande för vissa projekt som anses vara av avgörande betydelse för att uppnå de strategiska resultat som identifierats i NPF:n. I NDP:n identifieras större infrastrukturarbeten som föreslås erhålla finansiering, såsom järnvägs-, väg- och flygplatsinfrastruktur. Den innehåller inga överväganden rörande planering eller utveckling av samhället.

Den första frågan och domstolens slutsats: det nationella ramverket för samhällsplanering

- 9 För att det ska krävas en miljöbedömning enligt SMB-direktivet måste en plan eller ett program uppfylla villkoren i artikel 2 a i direktivet. Argumentationen inför denna domstol har gällt huruvida NPF utgör en plan eller ett program

”— som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande, och — som krävs i lagar och andra författningar”.
- 10 I den mån det har kunnat fastställas att NPF:n krävde en bedömning enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat livsmiljödirektivet), har det godtagits att NPF:n uppfyllde villkoren i artikel 3.2 b i SMB-direktivet. Motparterna har gjort gällande att NPF:n faller utanför tillämpningsområdet för SMB-direktivet på den grunden att den inte är en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a.
- 11 Domstolen har dragit slutsatsen att NPF:n antogs genom ett beslut av regeringen med stöd av dess verkställande befogenheter enligt artikel 28.2 i den irländska konstitutionen. Detta är en självständig och självbärande makt, vars utövande inte i något avseende är beroende av ett lagstadgat bemyndigande och för vilken det inte krävs någon lagstiftning. Domstolen är av uppfattningen att ett dokument av detta slag som utarbetats av regeringen inte kan anses falla inom tillämpningsområdet för artikel 2 a i direktivet, åtminstone inte att döma av den rena ordalydelsen.

- 12 För det andra har domstolen funnit att antagandet av NPF:n inte reglerades i lagar eller andra författningar, och att det heller inte finns några lagar eller andra författningar som fastställer vilken myndighet som är behörig att anta en sådan plan eller förfarandet för planens utarbetande, med undantag för det förfarande som kräver offentliggörande efter det att planen har antagits.
- 13 Det stämmer alltså att NPF:n kan sägas ha utarbetats eller antagits av en myndighet på nationell nivå i den mening som avses i artikel 2 a fjärde och femte raderna i direktivet, eftersom regeringen uppenbarligen är ett sådant organ. Med hänsyn till den självständiga karaktären hos den verkställande makt som regeringen tillerkänns genom artikel 28.2 i konstitutionen, finns det dock ingen möjlighet att med rätta hävda att utarbetandet eller antagandet av NPF:n skulle ha krävts ”i lagar eller andra författningar” ens med den vida tolkning av ordet ”krävs” som gjordes i EU-domstolens domar i målet *A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele)* (C-24/19, C:2020:503) och i målet *Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim* (C-300/20, EU:C:2022:102). I förevarande mål föreligger det i synnerhet ingen ”specifik rättslig grund som ger myndigheter rätt att införa sådana regler, även om antagandet av dem inte är obligatoriskt”, se domen i målet *Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim*, punkt 37.
- 14 Domstolen har emellertid noterat att med det språkbruk som används i domen i målet *Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim* skulle den ”rättsliga grunden” för antagandet av NPF kunna anses vara regeringens kollektivt verkställande makt som kan härledas från konstitutionen.
- 15 Domstolen har vidare funnit att NPF:n var avsedd att påverka vissa av kriterierna för beviljande av bygglov för enskilda projekt, och att de lokala myndigheterna, på grund av vissa lagbestämmelser, måste beakta bestämmelserna i NPF:n vid antagandet av en utvecklingsplan eller en lokal detaljplan, vilket i sin tur påverkar beslutsfattandet på lokal nivå vid ansökningar om bygglov för projekt. Domstolen är således av uppfattningen att NPF:n utan tvekan har, och är avsedd att ha, en inverkan på beslutsfattandet i senare led.
- 16 Domstolen anser att NPF:n är ett ramdokument, särskilt om man beaktar dess syfte och verkan. Det gjordes val i det här dokumentet rörande lämpligheten av exempelvis långsträckt bostadsbebyggelse längs landsvägar och rörande den allmänna strategin för markanvändning för bostäder. Detta ramverk påverkar i slutändan de val som görs på regional och lokal nivå och vid beviljandet av tillstånd för projekt. Vissa andra alternativ, såsom utvecklingen av nya städer eller stora tätorter eller utvecklingen av korridorer till regionerna, utesluts på grund av de val som gjorts på hög nivå.
- 17 Domstolen är medveten om att bedömningen av huruvida antagandet av en plan eller ett program ”krävs” inte ska ses som en nationell fråga, utan snarare ska ges en självständig unionsrättslig betydelse. EU-domstolens praxis ger stöd för en bred syn på tolkningen av direktivets tillämpningsområde, och detta tyder på att ordet inte ska anses ha en normativ innebörd, som en bokstavstolkning av ordet i

det engelska språket annars skulle ge vid handen, utan istället ska anses mer besläktat med ”regleras”.

- 18 Domstolen godtar att den omständigheten att NPF:n antogs på frivillig basis inte är avgörande eftersom en sådan bedömningsgrund inte skulle svara mot mångfalden av situationer eller de nationella myndigheternas vittomfattande praxis. Domstolen känner också till från rättspraxis att EU-domstolen inte har en snäv syn på ordet ”krävs” i artikel 2 a andra strecksatsen och att detta ord inte kan tolkas som om det vore en bestämmelse i nationell lagstiftning som antagits på grund av tvingande krav.
- 19 Med tanke på den vida tolkning som EU-domstolen redan har gjort av artikel 2 a i domarna i målet A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) och i målet Bund Naturschutz i Bayern, går det inte att utesluta den lilla möjligheten att EU-domstolen kommer att inta en annan syn på detta uttryck (”som krävs i lagar och andra författningar”), även om den verkställande makt som konstitutionen tilldelar regeringen, i detta fall att planera för den framtida samhällsutvecklingen, inte kan anses följa av lag eller annan författning enligt nationell konstitutionell rätt.
- 20 Denna domstol är en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt artikel 267 tredje stycket FEUF. Mot bakgrund av EU-domstolens dom i målet Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 51) beträffande omfattningen av skyldigheten att föra frågan vidare till EU-domstolen kan domstolen inte påstå att den föreliggande frågan är så uppenbar att den utan svårighet kan dra en egen slutsats om den.
- 21 Domstolen anser att svaret på denna fråga rörande SMB-direktivets räckvidd inte är uppenbar (*acte clair*), särskilt mot bakgrund av direktivets syfte, jämfört med artikel 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som föreskriver en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet i enlighet med principen om hållbar utveckling.
- 22 EU-domstolen har aldrig tagit ställning till vilket som är det korrekta sättet att se på SMB-direktivets räckvidd när en plan eller ett program antas av ett verkställande statligt organ utan att det krävs i lagar eller andra författningar, men avsikten är att planen eller programmet ska ha, och faktiskt har enligt nationell lagstiftning, en potentiell betydelse för beslutsfattandet i senare led på lokal och regional nivå och vad gäller bygglov för specifika projekt. Det breda synsätt som EU-domstolen förespråkar har noterats, men det ger inget tydligt svar på denna fråga mot bakgrund av regeringens omfattande bruk av sin verkställande makt för att planera för den framtida samhällsutvecklingen i landet.
- 23 Den första fråga som ska ställas är därför följande:

[utelämnas][upprepning av den första frågan]

Den andra frågan och domstolens slutsats: den nationella samhällsutvecklingsplanen

- 24 I NDP:n anges att dess syfte är att fastställa ”investeringsprioriteringar som kan bidra till ett framgångsrikt genomförande av NPF:n” och den beskrivs som en ”budgetplan och finansiell plan”. Där anges uttryckligen att den inte är en del av en fysisk samhällsplaneringsprocess, utan att den är ”helt integrerad med den strategi som valts i National Planning Framework (det nationella ramverket för samhällsplanering) för fysisk samhällsplanering”, eftersom den anger hur medel ska ställas till förfogande för vissa projekt som bedöms vara av avgörande betydelse för att uppnå de strategiska mål som anges i NPF:n.
- 25 I NDP:n identifieras större infrastrukturarbeten som föreslås erhålla finansiering, såsom järnvägs-, väg- och flygplatsinfrastruktur.
- 26 Parterna samtyckte till att i överklagandet ta med den separata frågan om huruvida NDP:n kunde anses falla inom tillämpningsområdet för SMB-direktivet med hänsyn till att den var en budgetplan. High Court (Förvaltningsöverdomstolen) och Court of Appeal (Appellationsdomstolen) ansåg att NDP:n föll helt inom ramen för undantagen i SMB-direktivet och inte var en plan eller ett program som omfattades av direktivet.
- 27 Den fråga som uppkommer är huruvida det krävs en miljöbedömning av NDP:n i enlighet med SMB-direktivet, eftersom NDP:n i vissa fall sörjer för rätt specifika åtgärder för att stödja uppnåendet av vissa strategiska mål som fastställts i NPF:n genom vad som kallas en ”vägledande” fördelning av resurser till storskaliga infrastrukturprojekt, vilka alla uttryckligen anges vara förenliga med och stödja målen i NPF:n. Planerna är kopplade till varandra och tillsammans bildar de ett ramverk, mest uppenbart inom transportinfrastruktur, för att främja den fysiska samhällsutvecklingsstrategi som anges i NPF:n.
- 28 Klaganden har gjort gällande att även om NDP:n beskrivs som en finansiell plan eller en budgetplan och av den anledningen inte omfattas av SMB-direktivet, borde den ha blivit föremål för en miljöbedömning i enlighet med SMB-direktivet eftersom den utarbetades tillsammans med, och hänvisar till, NPF:n och utgör en plan för hur den infrastruktur som beskrivs i NPF:n ska förverkligas. Klaganden har vidare anfört att eftersom det i NDP:n görs strategiska val rörande projekttypen, såsom exempelvis att vägar föredras framför järnvägar vad gäller förbindelser, och eftersom den innehåller bestämmelser om fördelning av resurser för att uppnå detta mål, så är verkan av NDP:n att den utesluter alternativa sätt att fördela resurser för den strategiska samhällsutvecklingen. Klaganden har hävdade att NDP:n inte kan betraktas som en fristående budgetplan eftersom den är så integrerad med NPF:n och kompletterar den planen i väsentliga avseenden.
- 29 Motparterna har gjort gällande att eftersom det inte finns någon bestämmelse i lag eller annan författning som föreskriver att NDP:n ska utarbetas och antas kan den inte anses vara en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet. De har även anfört att den är en ren budgetplan och därför är undantagen enligt artikel 3.8 i direktivet.

- 30 Court of Appeal (Appellationsdomstolen) ansåg att NDP:n föll utanför tillämpningsområdet för SMB-direktivet eftersom den inte uppfyllde villkoren i artikel 3 och även på grund av att den var en budgetplan som inte omfattades av direktivet. Nämnda domstol behandlade inte den fråga som nu uppkommit beträffande huruvida de olika projekt som särskilt identifierats, inbegripet särskilda vägprojekt, nya vägbyggen eller förbättrade eller uppgraderade landsvägar, vilka inte identifierades i NPF:n, faktiskt kräver en miljöbedömning. Court of Appeal (Appellationsdomstolen) noterade att alla sådana enskilda projekt i alla händelser ska vara föremål för planeringsprocessen och för en lämplig bedömning och en miljökonsekvensbedömning samt en bedömning vad gäller livsmiljöerna för skyddade växter och djur, såsom redan krävs enligt unionslagstiftningen.
- 31 Frågan om huruvida NDP:n är en budgetplan och därmed undantagen enligt artikel 3.8 och 3.9 är en fråga som är separat från den fråga som ställts ovan, och domstolen har noterat EU-domstolens iakttagelser i domen i målet Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim att kravet i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42
- ” ... således [ska] anses vara uppfyllt när det i planen eller programmet fastställs en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera av dessa projekt, *bland annat* vad gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden för sådana projekt eller tilldelning av resurser knutna till dessa projekt”.
- 32 Eftersom NDP:n innehåller bestämmelser om fördelning av resurser till specifika infrastrukturprojekt, i synnerhet för identifierade vägprojekt och uppgradering av befintliga järnvägsprojekt, är frågan huruvida det i NDP:n fastställs kriterier och former för utfärdande av tillstånd för, och genomförande av, dessa projekt.
- 33 Det är så att NDP:n inte inrättar en tvingande eller begränsande ram inom vilken bygglov för projekt måste bedömas, men den innehåller uttryckliga och specifika bestämmelser för de vägnät och de uppgraderade järnvägsnät som specificeras i planen. Sätillvida kan den utgöra hinder för projekt i senare led eftersom möjligheten att få bygglov eller tillstånd till projekt kommer att bero på existensen och placeringen av de vägar som identifierats, om än på en småskalig karta, men ändå identifierats med avseende på läge och ungefärlig sträckning. NDP:n kan inte anses fastställa kriterier och former. På sin höjd fastställer den ett allmänt ramverk som i sinom tid kan begränsa lokaliseringen av eller de exakta parametrarna för projekt.
- 34 Det korrekta sättet att se på denna fråga kommer sannolikt att påverkas av svaret på begäran om förtydligande av direktivets räckvidd, men en kompletterande fråga uppstår med avseende på NDP:n, nämligen huruvida det faktum att NDP:n antogs för att stödja NPF:n är en tillräcklig grund för att behandla den som en plan eller ett program som i sig kräver en strategisk miljöbedömning, trots att den är utformad som en finansiell plan eller budgetplan.

35 För att kunna besvara denna kompletterande fråga, vars svar inte är uppenbart (*acte clair*), rörande överlappningen eller sammankopplingen mellan de två planerna, önskar denna domstol få klarhet i huruvida en plan eller ett program som innehåller särskilda bestämmelser om fördelning av medel för genomförande av vissa infrastrukturprojekt i syfte att stödja den fysiska samhällsutvecklingsstrategin i en annan plan i sig kan anses vara en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet, eller om en plan som har till syfte att fördela resurser ska behandlas som en budgetplan i den mening som avses i artikel 3.8.

36 Den andra fråga som ska ställas är därför följande:

[utelämnas]

[utelämnas][upprepning av den andra frågan]

Den tredje frågan och domstolens slutsats: bedömning av alternativen

37 Den andra delen av överklagandet gäller den metod som motparterna använde vid miljöbedömningen av NPF:n och huruvida den är förenlig med det tillvägagångssätt som föreskrivs i artikel 5.1 och, i förekommande fall, bilaga I till direktivet.

38 En miljöbedömning genomfördes i kapitel 7 i ”Strategic Environmental Assessment Environmental Report - Ireland 2040: The National Planning Framework” (”Miljörapport för strategisk miljöbedömning - Irland 2040: Det nationella ramverket för samhällsplanering”) (nedan kallad miljörapporten) där fem rimliga alternativ till en övergripande strategisk samhällsplaneringsram identifierades. Med anledning av artikel 5.1 i direktivet skulle vart och ett av dessa fem rimliga alternativ identifieras, beskrivas och utvärderas.

39 Alternativen bedömdes sedan i en matris där plus- och minusindikatorer användes för vart och ett av de sex alternativen. Det alternativ som föredrogs avsåg fysisk tillväxt på makronivå eftersom det bidrog till regional tydlighet, koncentration till städer och vissa regionalt viktiga större bosättningar, kontrollerad tillväxt och begränsad utbredning, samt sekventiell utbyggnad av infrastruktur med inrättande av viss kritisk infrastruktur för att främja investeringar. Skälen för att välja detta alternativ redovisades i miljörapporten.

40 Det föredragna alternativet behandlades i detalj i kapitel 8 och bedömdes med avseende på dess möjliga miljöpåverkan, och i kapitel 9 behandlades möjliga åtgärder för att kompensera för eventuell betydande negativ miljöpåverkan till följd av valet av detta alternativ.

41 Den invändning rörande bedömningen av rimliga alternativ som görs i överklagandet till denna domstol gäller huruvida de rimliga alternativen identifierades, beskrevs och utvärderades på ett sätt som utgjorde tillräckligt och korrekt underlag för den bedömning som utfördes med avseende på det föredragna

alternativet. Court of Appeal (Appellationsdomstolen) fann att bedömningen uppfyllde kraven i direktivet.

- 42 Klaganden har anfört att när ett antal alternativ uttryckligen har befunnits vara rimliga så måste de bedömas i samma omfattning och på samma grunder som det föredragna alternativet, och att det är så en bedömning, som av klaganden beskrivs som ”jämförande”, ska genomföras. Klaganden har hävdats att alla de fem rimliga alternativen skulle bedömas med samma grad av noggrannhet och på samma grunder som det föredragna alternativet, och att detta är det tillvägagångssätt som föreskrivs i artikel 5.1 och det korrekta sättet att göra en riktig jämförelse mellan dessa alternativ.
- 43 Klaganden har på grundval av en enkel kvantitativ analys pekat på det faktum att den 57 sidor långa bedömningen av det föredragna alternativet i kapitel 8 skiljer sig mycket från de korta beskrivningar och trubbiga matriser som används i kapitel 7 för att beskriva och utvärdera de rimliga alternativen.
- 44 Motparterna har förespråkat ett iterativt tillvägagångssätt som innebär att även om en bedömning av rimliga alternativ och det föredragna alternativet måste utföras så kommer graden av noggrannhet att bero på i vilket skede av processen som denna görs. Motparterna har hävdats att bedömningen av den betydande miljöpåverkan som utkastet till plan kan antas medföra kräver en hög grad av noggrannhet vid granskningen, medan en lägre grad av noggrannhet är lämplig vad gäller de rimliga alternativen och att detta är en uppenbar följd av att alternativen förkastas i olika skeden av förfarandet. Motparterna har hävdats att när fem rimliga alternativ hade identifierats var det tillräckligt att genomföra en viss bedömning av vart och ett av dessa, och att direktivet inte utesluter en mer ingående granskning av det föredragna alternativet när detta väl har identifierats. De har anfört att det av ordalydelsen i artikel 3.2 i direktivet framgår att det är utkastet till plan som ska bedömas på ett heltäckande sätt med avseende på miljöpåverkan, och att det inte kräver att alla rimliga alternativ, som betraktas som tänkbara andra sätt att uppnå de strategiska mål som planen föreskriver, ska behandlas på samma sätt som det föredragna alternativet.
- 45 Motparterna har gjort gällande att den högsta graden av noggrannhet därför ska tillämpas vid granskningen av det föredragna alternativet för vilket en ”fullständig bedömning” krävs och att detta framgår av det faktum att den strategiska miljöbedömningen är en process som kräver att det först fastställs rimliga alternativ, att dessa alternativ därefter jämförs så att ett alternativ kan väljas ut, och att det vid den tidpunkten ska göras en fullständig bedömning av de betydande miljökonsekvenser som detta alternativ kan antas medföra.
- 46 Denna skillnad i tillvägagångssätt är av viss betydelse, eftersom den miljörapport som offentliggjordes tillsammans med utkastet till NPF och som lades fram för ett brett samråd innehöll en mer ingående och mer detaljerad granskning av det föredragna alternativet än den som utfördes med avseende på de fem alternativ som under processen identifierats som rimliga.

- 47 Efter att ha granskat ordalydelsen i direktivet, kommissionens riktlinjer (med rubriken ”Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan”) och vissa auktoriteter inom domstolarna i England och Wales, finner domstolen att även om direktivet faktiskt föreskriver ett iterativt tillvägagångssätt vid valet av alternativ, så är det inte uppenbart (*acte clair*) vilken metod som ska användas vid beskrivningen och utvärderingen av de rimliga alternativen och det föredragna alternativet, och i synnerhet inte huruvida det krävs att en likadan, eller i stort sett likartad eller jämförbar, bedömning utförs med avseende på de rimliga alternativen och det föredragna alternativet.
- 48 Domstolen hänvisar till syftet med SMB-direktivet och den centrala roll som samrådet med den informerade allmänheten om valet av föredraget alternativ spelar i beslutsprocessen, eftersom en miljörapport syftar till att bidra till hållbarare lösningar vid beslutsfattandet. Domstolen påpekar att eftersom miljöbedömningen i enlighet med artikel 4.1 ska utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan antagandet, så tyder det på att en jämförande analys ska göras av de alternativ som bedöms vara rimliga, så att samrådsparterna kan göra en välgrundad utvärdering av det föredragna alternativet.
- 49 Domstolen noterar även att om kraven på bedömning och samråd ska läsas tillsammans med Århuskonventionen (Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998), så skulle man kunna hävda att samråd bäst kan ske, eller kanhända enbart kan ske på ett korrekt sätt, om de alternativ som anses rimliga bedöms i tillräcklig grad och granskas på i stort sett samma sätt som det föredragna alternativet, så att den miljöpåverkan som det föredragna alternativet kan antas medföra kan prövas och förstås mot bakgrund av informationen om den miljöpåverkan som andra rimliga alternativ som skulle kunna uppnå samma breda strategiska mål kan antas medföra. I det avseendet har motparterna hävdat att detta förhållningssätt till bedömningen kan tänkas göra det nödvändigt att utarbeta flera planer, något som skulle kunna få betydande praktiska konsekvenser för planläggningsmyndigheterna.
- 50 Domstolen påpekar vidare att det kanske skulle kunna hävdas att utarbetandet av en mer detaljerad bedömning av det alternativ som föredras innan samrådsförfarandet avslutas och innan en plan slutligt antas skulle kunna få den effekten att det fungerar som ett slags dragningskraft mot det föredragna alternativet i ett alltför tidigt skede av processen. Samrådsparternas yttranden skulle kunna vara, och kanske nästan alltid skulle vara, mer fokuserade och tydligare när det gällde det föredragna alternativet, där det finns mer detaljerade uppgifter om den miljöpåverkan som det kan antas medföra.
- 51 Vidare uppkommer frågan huruvida det tillvägagångssätt som klaganden förespråkar varken är ändamålsenligt eller genomförbart och om det medför alltför betungande och ohanterliga skyldigheter.

- 52 Domstolen konstaterar å andra sidan att ordalydelsen i artikel 3.1 i direktivet, enligt vilken en miljöbedömning i enlighet med artiklarna 4-9 i direktivet ska utföras för planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, kan leda till slutsatsen att skyldigheten att genomföra en fullständig strategisk miljöbedömning endast kan uppstå för en plan eller ett program, det vill säga när planen eller programmet har fastställts och det alternativ som föredras har identifierats.
- 53 Texten i direktivet ger inget svar, för även om en bokstavstolkning tyder på att en SMB-bedömning måste genomföras med avseende på ett utkast till plan, så är det oklart om det krävs en bedömning på samma detaljnivå för alla potentiellt rimliga alternativ som identifieras i ett utkast till plan som läggs fram för samråd innan planen slutligt antas. Det är även oklart om det är lämpligt, eller helt enkelt överflödigt, att göra en mer noggrann granskning vid bedömningen av ett föredraget alternativ än vid bedömningen av de rimliga alternativen.
- 54 Den tredje fråga som ska ställas är därför följande:
- [utelämnas]
- [utelämnas] [upprepning av den tredje frågan]

ARBETS-DOKUMENT