

Rechtssache C-727/22

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

25. November 2022

Vorlegendes Gericht:

Supreme Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

24. November 2022

Rechtsmittelführerin:

Friends of the Irish Environment CLG

Rechtsmittelgegner:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT (Oberster Gerichtshof)

... [nicht übersetzt]

**VERFAHREN NACH ART. 267 DES VERTRAGS ÜBER DIE
ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION ZUR VORLAGE EINES
VORABENTSCHEIDUNGERSUCHENS AN DEN GERICHTSHOF DER
EUROPÄISCHEN UNION**

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt] [Zusammensetzung des Supreme Court]

ZWISCHEN

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

KLÄGERIN UND RECHTSMITTELFÜHRERIN

UND

THE GOVERNMENT OF IRELAND (Regierung von Irland)

**MINISTER FOR HOUSING PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT
(Minister für Wohnungsbau,**

Raumordnung und Kommunalverwaltung)

IRLAND UND DEM ATTORNEY GENERAL (Generalstaatsanwalt)

BEKLAGTE UND RECHTSMITTELGEGNER

**BESCHLUSS VOM 24. November 2022 ZUR VORLAGE EINES
VORABENTSCHEIDUNGERSUCHENS AN DEN GERICHTSHOF DER
EUROPÄISCHEN UNION GEMÄSS ART. 267 DES VERTRAGS**

Die Rechtsmittelschrift der Rechtsmittelführerin vom 4. Januar 2022 richtet sich gegen das Urteil des Court of Appeal (Berufungsgericht) ...[nicht übersetzt] vom 26. November 2021 und gegen den Beschluss vom 7. Dezember 2021, mit denen die Berufung der Rechtsmittelführerin gegen das Urteil und gegen den Beschluss des High Court (Hoher Gerichtshof) ... [nicht übersetzt] vom 24. April 2020 sowie gegen den Beschluss vom 13. Mai 2020 zurückgewiesen wurde, womit der Antrag der Rechtsmittelführerin vom 16. Mai 2018 auf gerichtliche Überprüfung und Aufhebung der (durch eine nachfolgende Entscheidung vom 29. Mai 2018 bestätigten) Entscheidung der Regierung Irlands vom 16. Februar 2018 zurückgewiesen wurde, den National Planning Framework (Nationaler Planungsrahmen), den National Development Plan (Nationaler Entwicklungsplan) und weitere damit zusammenhängende Hilfsmaßnahmen anzunehmen. Es wird beantragt, die genannten Urteile und Beschlüsse aus den in der Rechtsmittelschrift angeführten Gründen aufzuheben. Am 18. und 19. Juli 2022 ist hierüber mündlich verhandelt worden.

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt] [Aspekte des nationalen Verfahrens]

Der Supreme Court ...[nicht übersetzt] ist der Ansicht, dass die Streitpunkte zwischen den Parteien Fragen zur korrekten Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrecht aufwerfen, konkret zu den Anforderungen der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (im Folgenden: SUP-Richtlinie oder Richtlinie).

DER SUPREME COURT HAT ENTSCHIEDEN, dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der

Europäischen Union ...[nicht übersetzt] die folgenden Fragen **ZUR VORABENTSCHEIDUNG VORZULEGEN:**

1. Ist Art. 2 Buchst. a in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie dahin auszulegen, dass eine vom Exekutivorgan eines Mitgliedstaats erlassene Maßnahme, die nicht von einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift verlangt oder aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift erlassen wird, einen Plan oder ein Programm darstellen kann, auf den bzw. das die Richtlinie anwendbar ist, wenn der so erlassene Plan oder das so erlassene Programm einen Rahmen für die Erteilung oder Versagung einer Projektgenehmigung auf einer nachfolgenden Stufe festlegt und somit die Anforderungen von Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie erfüllt?

2. a) Ist Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 8 und 9 der SUP-Richtlinie dahin auszulegen, dass ein Plan oder Programm, der bzw. das konkrete, wenn auch als „indikativ“ bezeichnete Vorschriften für die Zuweisung von Mitteln für den Bau bestimmter Infrastrukturprojekte mit Blick auf die Unterstützung der Raumentwicklungsstrategie eines anderen Plans vorsieht, wobei hierin die Grundlage für eine Raumentwicklungsstrategie auf einer nachfolgenden Stufe liegt, selbst ein Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie sein könnte?

2. b) Falls Buchst. a der zweiten Frage bejaht wird: Muss ein Plan, der die Zuweisung von Mitteln zum Ziel hat, als Haushaltsplan im Sinne von Art. 3 Abs. 8 behandelt werden?

3. a) Sind Art. 5 und Anhang 1 der SUP-Richtlinie dahin auszulegen, dass, wenn nach Art. 3 Abs. 1 eine Umweltprüfung vorgeschrieben ist, der danach vorgesehene Umweltbericht eine Prüfung der bevorzugten Option und der vernünftigen Alternativen auf einer vergleichbaren Grundlage vorzunehmen hat, sobald vernünftige Alternativen zu einer bevorzugten Option ermittelt sind?

3. b) Falls Buchst. a der dritten Frage bejaht wird: Genügt es den Anforderungen der Richtlinie, wenn die vernünftigen Alternativen vor der Auswahl der bevorzugten Option auf einer vergleichbaren Grundlage geprüft werden, danach der Entwurf des Plans oder des Programms geprüft wird und dann eine umfassendere SUP-Prüfung nur in Bezug auf die bevorzugte Option durchgeführt wird?

ES ERGEHT FOLGENDER BESCHLUSS: Das weitere Verfahren für dieses Rechtsmittel wird bis zur Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union über die genannten Fragen im Wege der Vorabentscheidung oder bis zum Erlass eines erneuten Beschlusses ausgesetzt.

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt] [Unterschriften]

... [nicht übersetzt]

SUPREME COURT

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt] [Zusammensetzung des Supreme Court und Wiederholung der Parteien]

Vorlagebeschluss vom 24. November 2022

- 1 Der Supreme Court hat mit seinem Urteil vom 9. November 2022 ... [nicht übersetzt] beschlossen, dem Gerichtshof gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union drei Fragen zur Auslegung ... [nicht übersetzt] [der SUP-Richtlinie] vorzulegen. Diese Richtlinie ist durch die S.I. [Statutory Instrument] Nr. 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 (Verordnung S.I. 435/2004 von 2004 betreffend die Europäischen Gemeinschaften [Umweltprüfung bestimmter Pläne und Programme]) und durch die S.I. 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes (Amendment) Regulations 2011 (Verordnung S.I. 200/2011 von 2011 betreffend die Europäischen Gemeinschaften [Umweltprüfung bestimmter Pläne und Programme] in der geänderten Fassung) in irisches Recht umgesetzt worden.
- 2 Das Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens gegen die beiden Teilbereiche des Project Ireland 2040, das von der Regierung Irlands am 16. Februar 2018 angenommen und durch eine nachfolgende Regierungsentscheidung vom 29. Mai 2018 „bestätigt“ worden ist. Das Project Ireland umfasst zwei Pläne: den National Planning Framework (Nationaler Planungsrahmen [im Folgenden auch: NPF]) und den National Development Plan (Nationaler Entwicklungsplan [im Folgenden auch: NDP]).
- 3 Die Rüge richtet sich gegen die Gültigkeit der Annahme beider Pläne. Zur Begründung wird vorgetragen, dass den Anforderungen der SUP-Richtlinie nicht entsprochen worden sei. In Bezug auf den NPF sei die von der Richtlinie geforderte Behandlung vernünftiger Alternativen unzureichend gewesen sei.
- 4 Eine logisch vorab zu klärende Frage geht dahin, ob es sich bei dem NPF und/oder dem NDP um einen „Plan oder [ein] Programm“ im Sinne der Richtlinie oder ihres Anwendungsbereichs handelt. Den Rechtsmittelgegnern zufolge ist der NDP zwar im Hinblick auf die SUP-Richtlinie geprüft worden, dies sei aber nicht aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung geschehen. Unabhängig davon machen sie geltend, dass der NDP als Gegenstand der „Haushaltspolitik“ nach Art. 3 Abs. 7 vom Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie ausgenommen sei.
- 5 Bei seiner Veröffentlichung wird das Project Ireland 2040 im Vorwort als Schaffung eines einheitlichen und in sich geschlossenen Plans zur Flächennutzung und -entwicklung im Land beschrieben. Der ... [nicht übersetzt] High Court ... [nicht übersetzt] bezeichnet es als „eine makroräumliche Strategie, die für das

Land allgemeine Entwicklungsziele für den Zeitraum bis zum Jahr 2040 formuliert“.

- 6 Das Vorwort des NPF beschreibt diesen als „Planungsrahmen zur Lenkung von Entwicklungsinvestitionen in den kommenden Jahren“, der „nationale Ziele und zentrale Grundsätze“ festlegt, „auf deren Grundlage weitere Einzelheiten und differenziertere Pläne folgen werden“. In dem NPF werden nicht ausdrücklich alle Einzelheiten für jeden Landesteil festgelegt, vielmehr wird „jede Region ... ermächtigt, bei der Planung und Entwicklung ihrer örtlichen Gemeinschaften die Führung zu übernehmen“. Der NPF enthält „eine Reihe nationaler Ziele und zentraler Grundsätze, auf deren Grundlage weitere Einzelheiten und differenzierte Pläne folgen werden“. In dem Vorwort heißt es ferner, dass das Dokument durch den NDP „ergänzt“ werde, der als „Zehnjahresstrategie für öffentliche Investitionen in Höhe von fast 116 Mrd. Euro“ bezeichnet wird.
- 7 Der Entwurf des NPF wurde zusammen mit dem von PRS Consultants erstellten SEA Environmental Report (SUP-Umweltbericht) am 26. September 2017 veröffentlicht.
- 8 Der NPF wurde gemeinsam mit dem National Development Plan veröffentlicht. Bei Letzterem handelt es sich um einen Investitionsplan, der insofern die Umsetzung des NPF durch die Bereitstellung von Kapitalinvestitionen absichern und unterstützen sollte – von denen ein Teil ein zweckgebundener Erneuerungs- und Entwicklungsfonds für den städtischen und den ländlichen Raum in Höhe von 3 Mrd. Euro war –, als er festlegt, wie Mittel für bestimmte Projekte zur Verfügung gestellt werden, die als für die Erreichung der im NPF festgelegten strategischen Ziele wesentlich erachtet werden. Im NDP werden bedeutende Infrastrukturprojekte wie Schienen-, Straßen- und Flughafeninfrastrukturen genannt, die durch den NDP finanziert werden sollen. Er befasst sich nicht mit Erwägungen zu Planung und Entwicklung.

Zur ersten Frage und zur Schlussfolgerung des Supreme Court: der Nationale Planungsrahmen (NPF)

- 9 Ein Plan oder Programm, der bzw. das nach der SUP-Richtlinie prüfpflichtig ist, muss die Anforderungen von Art. 2 Buchst. a erfüllen. Das Vorbringen vor dem Supreme Court betraf die Frage, ob der NPF ein Plan oder ein Programm war, der bzw. das
 - „von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen [wird] oder [der bzw. das] von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet [wird] und ... [der bzw. das] aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden [muss]“.
- 10 Für den NPF wurde eine Prüfung nach der Richtlinie 92/4[3]/EWG des Rats vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (im Folgenden: Habitatrichtlinie) für erforderlich erachtet, und

es wurde bejaht, dass der NPF die Anforderungen von Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie erfülle. Die Rechtsmittelgegner machen geltend, dass der NPF nicht in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie falle, weil es sich nicht um einen in Art. 2 Buchst. a genannten Plan oder ein dort genanntes Programm handele.

- 11 Der Supreme Court kam zu dem Schluss, dass der NPF durch einen Durchführungsbeschluss der Regierung in Ausübung der ihr mit Art. 28.2 der Verfassung eingeräumten Befugnis erlassen worden ist. Dabei handelt es sich um eine autonome Befugnis mit unmittelbarer Wirkung, deren Ausübung in keiner Weise von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängt und für die keine Rechtsvorschriften erforderlich sind. Der Supreme Court vertrat die Auffassung, dass ein solches von der Regierung erstelltes Dokument zumindest nach dem reinen Wortlaut der Richtlinie nicht in den Anwendungsbereich von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie fällt.
- 12 Zweitens stellte der Supreme Court fest, dass der Erlass des NPF nicht durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt ist und dass es auch keine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift gibt, die die für die Annahme eines solchen Plans zuständige Behörde und das Ausarbeitungsverfahren festlegt, abgesehen von Regelungen für Verfahren, die nach Ausarbeitung des Plans seine Veröffentlichung vorschreiben.
- 13 Zwar lässt sich daher vertreten, dass der NPF im Sinne von Art. 2 Buchst. a Zeilen 4 und 5 der Richtlinie von einer Behörde auf nationaler Ebene ausgearbeitet oder angenommen worden ist, da die Regierung offensichtlich ein solches Organ ist. In Anbetracht des autonomen Charakters der der Regierung durch Art. 28 Abs. 2 eingeräumten Exekutivbefugnis lässt sich aber eigentlich nicht sagen, dass der NPF „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“ ausgearbeitet oder angenommen werden musste, selbst wenn man die weite Auslegung der Formulierung „erstellt werden müssen“ in den Urteilen des EuGH (im Folgenden: Gerichtshof) [vom 25. Juni 2020,] A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), und [vom 22. Februar 2022,] Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102), zugrunde legt. Insbesondere fehlt es vorliegend an einer „besondere[n] Rechtsgrundlage ..., die die zuständigen Behörden zu [dem] Erlass [des fraglichen Plans oder Programms] ermächtigt, auch wenn dieser nicht verpflichtend ist“, vgl. das Urteil Bund Naturschutz in Bayern, Rn. 37.
- 14 Dem Supreme Court zufolge kann jedoch die aus der Verfassung abgeleitete Exekutivbefugnis der gemeinsam handelnden Regierung als „Rechtsgrundlage“ für den Erlass des NPF im Sinne des Urteils Bund Naturschutz in Bayern angesehen werden.
- 15 Der Supreme Court stellte weiter fest, dass der NPF einige der Kriterien für die Erteilung von Genehmigungen für einzelne Projekte beeinflussen sollte und dass die Bestimmungen des NPF aufgrund bestimmter Rechtsvorschriften bei dem

Erlass eines Entwicklungsplans oder eines lokalen Gebietsplans durch lokale Behörden zu berücksichtigen sind, was sich wiederum auf lokaler Ebene auf die Entscheidungsfindung bei Genehmigungsanträgen für Projekte auswirkt. Daher war der Supreme Court der Ansicht, dass der NPF zweifellos Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung auf der nachfolgenden Stufe hat und dass dies auch beabsichtigt ist.

- 16 Nach Auffassung des Supreme Court stellt der NPF ein Rahmendokument dar, insbesondere wenn man sein Ziel und seine Wirkung betrachtet. In diesem Dokument wurden Entscheidungen über die Zweckmäßigkeit etwa einer Reihenhausbauung entlang ländlicher Straßen und im Hinblick auf eine allgemeine Flächennutzungsstrategie für den Wohnungsbau getroffen. Dieses Rahmenwerk beeinflusst letztlich die Entscheidungen auf regionaler und lokaler Ebene sowie die Erteilung von Genehmigungen für Vorhaben. Bestimmte andere Optionen wie die Entwicklung neuer Städte oder städtischer Ballungsräume oder die Entwicklung von Korridoren zu den Regionen werden durch die durch das Rahmendokument auf hochrangiger Ebene getroffenen Entscheidungen ausgeschlossen.
- 17 Dem Supreme Court ist bekannt, dass bei der Prüfung, ob Pläne oder Programme „erstellt werden müssen“ [„required“], dies nicht als innerstaatliche Maßnahme zu begreifen ist, sondern dass vielmehr dem Begriff seine autonome Bedeutung im europäischen Recht beizumessen ist. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs vertritt bei der Auslegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie einen weiten Ansatz, was darauf hindeutet, dass der Begriff keine normative Bedeutung hat, die bei einer wörtlichen Lesart in der englischen Sprache andernfalls naheliegen könnte, sondern dass er eher in die Nähe zu „geregelt sind“ [„regulated“] rückt.
- 18 Der Supreme Court räumt ein, dass die Tatsache, dass der NPF auf freiwilliger Basis angenommen wurde, nicht ausschlaggebend ist, da ein solches Kriterium den unterschiedlichen Gegebenheiten und der heterogenen Praxis der nationalen Behörden nicht gerecht würde. Dem Supreme Court ist aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs auch bekannt, dass der Gerichtshof die Formulierung „erstellt werden müssen“ in Art. 2 Buchst. a zweiter Gedankenstrich nicht eng auslegt und dass diese Formulierung nicht dahin verstanden werden kann, dass es sich um eine nationale Rechtsvorschrift handelt, die aufgrund eines zwingenden Gebotes erlassen wurde.
- 19 In Anbetracht der weiten Auslegung, die der Gerichtshof bereits in Bezug auf Art. 2 Buchst. a in den Urteilen A u. a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele) und Bund Naturschutz in Bayern vorgenommen hat, kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass der Gerichtshof diese Formulierung („aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“), auch wenn die aus der Verfassung abgeleitete Exekutivbefugnis der Regierung, im vorliegenden Fall die Planung der künftigen Entwicklung, nach nationalem Verfassungsrecht weder als Rechts- noch als Verwaltungsvorschrift angesehen werden kann, anders auslegt.

- 20 Der Supreme Court ist ein letztinstanzliches Gericht im Sinne von Art. 267 Abs. 3 AEUV. In Anbetracht der Entscheidung des Gerichtshofs im Urteil [vom 6. Oktober 2021,] *Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, Rn. 51) zum Umfang dieser Vorlagepflicht vermag der Supreme Court nicht zu sagen, dass die vorgelegte Frage so eindeutig wäre, dass er insoweit ohne Weiteres zu einer eigenen Schlussfolgerung gelangen könnte.
- 21 Der Supreme Court hat die Ansicht vertreten, dass die Antwort auf diese Frage, die den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie betrifft, keinen „acte clair“ betrifft, und zwar insbesondere angesichts des Zwecks der Richtlinie in Verbindung mit den in Art. 37 der Charta der Grundrechte niedergelegten Grundsätzen, die für ein hohes Umweltschutzniveau, die Verbesserung der Umweltqualität und eine nachhaltige Entwicklung stehen.
- 22 Der Gerichtshof hat noch nicht klargestellt, worauf sich der Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie bei zutreffender Auslegung erstreckt, wenn ein Plan oder ein Programm von einem Exekutivorgan des Staates angenommen wird, ohne dass seine Annahme von einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift verlangt wird, der Plan oder das Programm aber nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften auf einer nachfolgenden Stufe potenziell eine Bedeutung für die Entscheidungsfindung auf lokaler und regionaler Ebene sowie für die Genehmigung eines bestimmten Projekts haben soll und auch tatsächlich hat. Auf den vom Gerichtshof vertretenen weiten Auslegungsansatz wird hingewiesen, dieser gibt jedoch in Anbetracht der umfassenden Ausübung der Exekutivgewalt der Regierung zur Planung der zukünftigen Entwicklung des Landes keine eindeutige Antwort auf die Frage.
- 23 Das Gericht beabsichtigt daher, die erste Frage wie folgt zu stellen:
 ... [nicht übersetzt] [Wiederholung der ersten Frage]

Zur zweiten Frage und zur Schlussfolgerung dieses Gerichts: der Nationale Entwicklungsplan (NDP)

- 24 Im NDP wird sein Zweck als die Festlegung von „Investitionsprioritäten, die die erfolgreiche Umsetzung des NPF unterstützen,“ beschrieben. Er definiert sich als „Haushalts- und Finanzplan“ und sieht ausdrücklich vor, dass er nicht Teil eines Raumordnungsprozesses sei, sondern „vollständig in den Ansatz des Nationalen Planungsrahmens für die Raumordnung integriert ist“, da er festlege, wie Mittel für bestimmte Projekte zur Verfügung gestellt würden, die für die Erreichung der im Nationalen Planungsrahmen genannten strategischen Ergebnisse als wesentlich angesehen würden.
- 25 Im NDP werden bedeutende Infrastrukturprojekte wie Schienen-, Straßen- und Flughafeninfrastrukturen genannt, die finanziert werden sollen.

- 26 Die Parteien hatten vereinbart, die gesonderte Frage, ob der NDP in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie falle, weil es sich um einen Haushaltsplan handle, in das Rechtsmittelverfahren einzubeziehen. Der High Court und der Court of Appeal haben eingeräumt, dass der NDP eindeutig unter die Ausnahmen der SUP-Richtlinie falle und kein Plan oder Programm sei, auf den bzw. das die Richtlinie anwendbar sei.
- 27 Es stellt sich die Frage, ob der NDP anhand der SUP-Richtlinie geprüft werden muss, weil er in einigen Fällen ganz konkrete Vorkehrungen trifft, um die Verwirklichung bestimmter, im NPF genannter strategischer Ziele durch eine so genannte „indikative“ Zuweisung von Mitteln für große Infrastrukturprojekte zu unterstützen, die alle ausdrücklich als mit den Zielen des NPF im Einklang stehend und diesen dienlich bezeichnet werden. Die Pläne sind miteinander verknüpft und setzen, vor allem und am offensichtlichsten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, gemeinsam den Rahmen, um die im NPF vorgesehene Raumentwicklungsstrategie zu fördern.
- 28 Die Rechtsmittelführerin macht geltend, dass der NDP zwar als Haushalts- oder Finanzplan bezeichnet werde und aus diesem Grund nicht unter die SUP-Richtlinie falle, dass er aber dennoch einer Prüfung anhand der SUP-Richtlinie hätte unterzogen werden müsse, da er zusammen mit dem NPF entwickelt worden sei und auf diesen Bezug nehme und da es sich bei ihm um einen Plan handle, mit dem die im NPF beschriebene Infrastruktur geschaffen werden solle. Da der NDP strategische Entscheidungen in Bezug auf die Art der Projekte treffe, z. B. dass im Zusammenhang mit der Anbindung eher die Straße als die Schiene bevorzugt werde, und er die Zuweisung von Mitteln zur Erreichung dieses Ziels vorsehe, schließe er eine alternative Zuweisung der Mittel für die strategischen Entwicklungen aus. Der NDP könne aufgrund der Verflechtung mit dem NPF nicht als eigenständiger Haushaltsplan behandelt werden, sondern ergänze diesen in wesentlichen Punkten.
- 29 Die Rechtsmittelgegner machen geltend, dass es sich nicht um einen Plan oder ein Programm im Sinne der SUP-Richtlinie handeln könne, da es keine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift gebe, die die Ausarbeitung und Annahme des NDP vorschreibe. Es handle sich um einen reinen Haushaltsplan, der daher gemäß Art. 3 Abs. 8 vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sei.
- 30 Der Court of Appeal vertrat die Auffassung, dass der NDP nicht in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie falle, da er die in Art. 3 genannten Voraussetzungen nicht erfülle und als Haushaltsplan auch vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sei. Der Court of Appeal befasste sich nicht mit der sich nun stellenden Frage, ob die Vielzahl der konkret genannten Projekte einschließlich konkreter Straßenbauvorhaben, neuer Straßenerschließungen sowie der Gestaltung und des Ausbaus von ländlichen Straßen, die nicht im NPF aufgeführt waren, gleichwohl eine Umweltprüfung erfordert. Der Court of Appeal wies darauf hin, dass alle derartigen Einzelprojekte in jedem Fall dem Planungsprozess unterlägen und einer

Angemessenheitsprüfung, einer Umweltverträglichkeitsprüfung und einer Prüfung in Bezug auf die Lebensräume für geschützte Pflanzen und Tiere unterzogen werden müssten, wie es das EU-Recht bereits verlange.

- 31 Die Frage, ob es sich bei dem NDP um einen Haushaltsplan handelt und er somit nach Art. 3 Abs. 8 und 9 vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen ist, ist von der oben aufgeworfenen Frage zu unterscheiden. Der Supreme Court weist auf die Feststellung des Gerichtshofs im Urteil Bund Naturschutz in Bayern hin, wonach das in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie aufgestellte Erfordernis

„mithin als erfüllt anzusehen [ist], wenn der Plan oder das Programm eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer dieser Projekte aufstellt, insbesondere hinsichtlich des Standorts, der Art, der Größe und der Betriebsbedingungen solcher Projekte oder der mit ihnen verbundenen Inanspruchnahme von Ressourcen“.

- 32 Da der NDP die Zuweisung von Mitteln für bestimmte Infrastrukturprojekte, insbesondere für bestimmte Straßenbauprojekte und den Ausbau bestehender Schienenprojekte, tatsächlich vorsieht, stellt sich die Frage, ob der NDP auch Kriterien und Modalitäten für die Erteilung von Genehmigungen für diese Projekte und für deren Durchführung festlegt.

- 33 Es trifft zu, dass der NDP keinen verbindlichen oder einschränkenden Rahmen schafft, innerhalb dessen die Genehmigung von Projekten geprüft werden muss; indessen sieht er ausdrückliche und konkrete Bestimmungen für die im Plan genannten Straßen- und ausgebauten Schienennetze vor und schließt insoweit die Genehmigung von oder die Zustimmung zu nachgelagerten Projekten aus, die vom Vorhandensein und von der Lage der genannten Straßen abhängen, die zwar auf einer kleinmaßstäblichen Karte, aber dennoch nach Lage und grobem Verlauf festgelegt sind. Es ließe sich nicht sagen, dass der NDP Regeln und Kriterien festlegt; er schafft allenfalls einen allgemeinen Rahmen, der zu gegebener Zeit den Umsetzungsort oder die genauen Parameter von Projekten einschränken könnte.

- 34 Wie an diese Frage heranzugehen ist, wird wahrscheinlich von der Antwort auf das Ersuchen um Klärung des Anwendungsbereichs der Richtlinie beeinflusst, doch stellt sich eine weitere Frage in Bezug auf den NDP, nämlich ob die Tatsache, dass der NDP angenommen wurde, um den NPF zu unterstützen, eine ausreichende Grundlage darstellt, um den NDP ungeachtet dessen, dass es sich um einen als Haushalts- oder Finanzplan konzipierten Plan handelt, selbst als einen Plan oder ein Programm zu behandeln, der bzw. das eine strategische Umweltprüfung erfordert.

- 35 Der Supreme Court ersucht um Klarstellung zur Beantwortung dieser zusätzlichen Frage, deren Beantwortung im vorliegenden Fall nicht so offenkundig ist, dass sie keinen Raum für vernünftige Zweifel lässt (kein „acte clair“) und die die

Überschneidung beider Pläne oder den Zusammenhang zwischen den beiden Plänen betrifft, nämlich ob ein Plan oder ein Programm, der bzw. das die Zuweisung von Mitteln für den Bau bestimmter Infrastrukturprojekte vorsieht, um der Raumentwicklungsstrategie eines anderen Plans dienlich zu sein, selbst ein Plan oder ein Programm im Sinne der SUP-Richtlinie sein kann, oder ob ein Plan, der die Zuweisung von Mitteln zum Ziel hat, als Haushaltsplan im Sinne von Art. 3 Abs. 8 zu behandeln ist.

36 Das Gericht beabsichtigt daher, eine zweite Frage wie folgt zu stellen:

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt] [Wiederholung der zweiten Frage]

Zur dritten Frage und zur Schlussfolgerung der Supreme Court: die Prüfung der Alternativen

37 Der zweite Teil des Rechtsmittels betrifft die von den Rechtsmittelgegnern bei der Prüfung des NPF angewandte Methodik sowie die Frage, ob diese Methodik mit dem in Art. 5 Abs. 1 und gegebenenfalls Anhang I der Richtlinie geregelten Ansatz in Einklang steht.

38 Eine Umweltprüfung wurde in Kapitel 7 des „Strategic Environmental Assessment Environmental Report – Ireland 2040: The National Planning Framework“ (Strategischer Umweltprüfungsbericht – Irland 2040: Nationaler Planungsrahmen [im Folgenden: Umweltbericht]) durchgeführt, in dem fünf vernünftige Alternativen für einen strategischen Gesamtplanungsrahmen ermittelt wurden. Nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie musste jede dieser fünf vernünftigen Alternativen beschrieben, ermittelt und bewertet werden.

39 Die Optionen wurden anschließend anhand einer Matrix geprüft, die Plus- und Minusindikatoren für jede der sechs Optionen verwendete. Der bevorzugte Ansatz war das makroräumliche Wachstumskonzept, weil es für regionale Klarheit, Konzentration auf Städte und einige regional wichtige größere Siedlungen, begrenztes Wachstum und geringere Zersiedelung sowie für die sequenzielle Bereitstellung von Infrastrukturen sorgte, wobei einige kritische Infrastrukturen zur Förderung von Investitionen eingerichtet wurden. Die Gründe für die Wahl dieser Option wurden im Umweltbericht dargelegt.

40 Die bevorzugte Option wurde in Kapitel 8 ausführlich behandelt und auf ihre eventuelle Umweltverträglichkeit hin geprüft. Kapitel 9 befasste sich mit möglichen Abmilderungsmaßnahmen zum Ausgleich etwaiger erheblicher nachteiliger Auswirkungen der Annahme dieser Option auf die Umwelt.

41 Bei der Frage der Prüfung der vernünftigen Alternativen, mit der sich der Supreme Court im Rechtsmittelverfahren befasst, geht es darum, ob die vernünftigen Alternativen im Vergleich zu der Analyse der bevorzugten Option auf einer fehlerfreien Grundlage hinreichend ermittelt, beschrieben und bewertet

wurden. Der Court of Appeal kam zu dem Schluss, dass diese Prüfung den Anforderungen der Richtlinie entsprach.

- 42 Die Rechtsmittelführerin führt aus, dass, sobald mehrere Optionen ausdrücklich als vernünftig eingestuft worden seien, diese auf der gleichen Ebene und auf der gleichen Grundlage wie die bevorzugte Option zu prüfen gewesen seien, und auf diese Weise müsse eine von der Rechtsmittelführerin als „vergleichbar“ bezeichnete Prüfung durchgeführt werden. Alle fünf vernünftigen Alternativen seien mit der gleichen Prüfungsintensität und auf der gleichen Grundlage wie die bevorzugte Option zu prüfen gewesen, dies sei der durch Art. 5 Abs. 1 vorgeschriebene Ansatz und das richtige Mittel, um einen angemessenen Vergleich zwischen diesen Alternativen anzustellen.
- 43 Unter dem Blickwinkel einer einfachen quantitativen Analyse betrachtet, unterschieden sich die 57 Seiten Text in Kapitel 8, die die Analyse der bevorzugten Option enthielten, deutlich von der kurzen Darstellung und den groben Matrizen, die in Kapitel 7 zur Bewertung und Beschreibung der vernünftigen Alternativen aufgewendet würden.
- 44 Die Rechtsmittelgegner sprechen sich für einen iterativen Ansatz aus, wonach eine Prüfung der vernünftigen Alternativen und der bevorzugten Option zwar durchgeführt werden müsse, jedoch der Grad der Prüfung von der jeweiligen Phase des Prozesses abhängen. Die Prüfung der wahrscheinlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Planentwurfs erfordere zwar eine hohe Prüfungsintensität, doch sei im Hinblick auf die vernünftigen Alternativen eine geringere Prüfungsintensität angebracht, da die Alternativen in verschiedenen Stadien des Verfahrens verworfen würden. Es habe ausgereicht, jede der fünf einmal als vernünftige Alternativen genannten Optionen einer gewissen Prüfung zu unterziehen. Die Richtlinie stehe einer intensiveren Prüfung der bevorzugten Option nicht entgegen, sobald diese ermittelt worden sei. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie sehe seinem Wortlaut nach vor, dass es der Entwurf des Plans sei, der einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sei, was nicht bedeute, dass alle vernünftigen Alternativen, die als mögliche andere Mittel zur Erreichung der im Plan vorgesehenen strategischen Ziele in Betracht kämen, genauso zu behandeln seien wie die bevorzugte Option.
- 45 Die höchste Prüfungsintensität sei daher auf die bevorzugte Option anzuwenden, im Hinblick auf die eine „vollumfängliche Prüfung“ erforderlich sei, was sich daraus ersehen lasse, dass die strategische Umweltprüfung ein Verfahren sei, das zunächst die Ermittlung vernünftiger Alternativen und sodann den Vergleich dieser Alternativen erfordere, um zu einer bevorzugten Option zu gelangen und an diesem Punkt eine vollumfängliche Prüfung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Option durchzuführen.
- 46 Dieser Unterschied in der Herangehensweise ist von einer gewissen Relevanz, da der Umweltbericht, der mit dem Entwurf des NPF veröffentlicht und zu einer breit angelegten Konsultation vorgelegt wurde, eine im Vergleich zu den in dem

Verfahren ermittelten fünf vernünftigen Alternativen intensivere und detailliertere Prüfung der bevorzugten Option vornahm.

- 47 In Anbetracht des Wortlauts der Richtlinie, des Leitfadens der Kommission (mit dem Titel „Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“) und einiger Urteile der Gerichte von England und Wales gelangte der Supreme Court zu der Auffassung, dass die Richtlinie zwar einen iterativen Ansatz für die Auswahl der Alternativen vorsieht, dass aber die Rechtslage, was die zur Beschreibung und Bewertung der vernünftigen Alternativen und der bevorzugten Option anzuwendende Methodik und insbesondere die Frage betrifft, ob für die vernünftigen Alternativen und die bevorzugte Option eine gleiche, eine weitgehend ähnliche oder eine vergleichbare Bewertung durchgeführt werden muss, im vorliegenden Fall nicht so offenkundig ist, dass sie keinen Raum für vernünftige Zweifel lässt (kein „acte clair“).
- 48 Der Supreme Court verwies auf den Zweck der SUP-Richtlinie und auf die zentrale Rolle, die eine Konsultation der sachkundigen Öffentlichkeit im Rahmen der Entscheidungsfindung für die Auswahl der bevorzugten Option spielt, da ein Umweltbericht zu nachhaltigeren Lösungen im Rahmen der Entscheidungsfindung beitragen soll. Da die Umweltprüfung gemäß Art. 4 Abs. 1 während der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms durchgeführt werden muss, ist es naheliegend, für die als vernünftig erachteten Alternativen eine vergleichbare Analyse durchzuführen, damit die Befragten eine Prüfung der bevorzugten Option in Kenntnis der Sachlage vornehmen können.
- 49 Der Supreme Court weist auch darauf hin, dass man, wenn die Anforderungen an die Prüfung und die Konsultation in Verbindung mit dem Übereinkommen von Aarhus (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25. Juni 1998 in Aarhus) zu lesen sind, die Auffassung vertreten könnte, dass eine Konsultation am besten oder gar nur dann ordnungsgemäß erfolgen kann, wenn eine ausreichende Prüfung der als vernünftig erachteten Alternativen durchgeführt wird und wenn diese Alternativen mit einer weitgehend ähnlichen Intensität geprüft werden wie die bevorzugte Option, so dass die voraussichtliche Umweltverträglichkeit der bevorzugten Option im Licht der Informationen über die wahrscheinliche Umweltverträglichkeit anderer vernünftiger Alternativen, die das gleiche allgemeine strategische Ziel erreichen könnten, ordnungsgemäß geprüft und verstanden werden kann. In diesem Zusammenhang führten die Rechtsmittelgegner aus, dass dieser Prüfungsansatz die Erstellung mehrerer Pläne erforderlich machen könnte, was erhebliche praktische Folgen für die planenden Behörden haben könnte.
- 50 Der Supreme Court führte weiter aus, dass sich vielleicht vertreten ließe, dass, dann, wenn vor dem Abschluss des Konsultationsverfahrens und vor der endgültigen Annahme eines Plans eine detailliertere Analyse einer bevorzugten

Option ausgearbeitet würde, dies in einem zu frühen Stadium des Prozesses eine Art Sogwirkung zugunsten dieser bevorzugten Option entfalten könnte. Die Stellungnahmen der Befragten könnten – und würden möglicherweise fast immer – gezielter und klarer auf die bevorzugte Option eingehen, wenn mehr Einzelheiten über deren voraussichtliche Umweltverträglichkeit vorlägen.

- 51 Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Ansatz, für den sich die Rechtsmittelführerin ausspricht, praktikabel und durchführbar ist und ob er übermäßig belastende sowie nicht umsetzbare Verpflichtungen auferlegen würde.
- 52 Indessen stellte der Supreme Court fest, dass schon der schlichte Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie, wonach Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung nach den Art. 4 bis 9 unterzogen werden, zu der Schlussfolgerung führen könnte, dass die Verpflichtung zur Durchführung einer vollumfänglichen strategischen Umweltprüfung nur in Bezug auf einen Plan oder ein Programm entstehen kann, d. h. sobald in diesem Plan oder Programm die bevorzugte Option ermittelt und festgelegt worden ist.
- 53 Dem Wortlaut der Richtlinie lässt sich keine Antwort entnehmen, da der Wortlaut nahelegen könnte, dass in Bezug auf einen Planentwurf zwar eine SUP-Prüfung durchgeführt werden muss, jedoch nicht klar ist, ob eine Prüfung mit einem besonderen Maß an Detailgenauigkeit für alle potenziellen vernünftigen Alternativen erforderlich ist, die in einem zur Anhörung vorgelegten Planentwurf genannt wurden, bevor ein Plan endgültig angenommen wird. Ob es angemessen oder schlichtweg überflüssig ist, bei der Prüfung einer bevorzugten Option mit einer höheren Prüfungsintensität zu verfahren als bei der Prüfung der vernünftigen Alternativen, ist ebenfalls nicht klar.
- 54 Der Supreme Court beabsichtigt daher, eine dritte Frage wie folgt zu stellen:
- ... [nicht übersetzt]
- ... [nicht übersetzt] [Wiederholung der dritten Frage]