

Дело C-727/22

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

25 ноември 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Supreme Court

Дата на акта за преюдициално запитване:

24 ноември 2022 г.

Жалбоподател:

Friends of the Irish Environment CLG

Ответници:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

---

SUPREME COURT (ВЪРХОВЕН СЪД)

[...]

**НА ОСНОВАНИЕ ЧЛЕН 267 ОТ ДОГОВОРА ЗА**  
**ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ВЪВ ВРЪЗКА**  
**С ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ ДО СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ**  
**СЪЮЗ**

[...]

[...] [състав на съда]

МЕЖДУ

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG,

**ЖАЛБОПОДАТЕЛ,**

**И**

**GOVERNMENT OF IRELAND (ПРАВИТЕЛСТВО НА ИРЛАНДИЯ),**

**MINISTER FOR HOUSING**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (МИНИСТЪР НА  
ЖИЛИЩНАТА ПОЛИТИКА, ПЛАНИРАНЕТО И МЕСТНОТО  
УПРАВЛЕНИЕ),**

**IRELAND (ИРЛАНДИЯ) И ATTORNEY GENERAL (ГЛАВЕН  
ПРОКУРОР),**

**ОТВЕТНИЦИ,**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 24 НОЕМВРИ 2022 Г. ЗА ОТПРАВЯНЕ НА  
ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ ДО СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ НА ОСНОВАНИЕ ЧЛЕН 267 ОТ ДОГОВОРА**

Жалбата, подадена на 4 януари 2022 г. от жалбоподателя срещу решението на Court of Appeal (Апелативен съд) [...], постановено на 26 ноември 2021 г., и определението, постановено на 7 декември 2021 г., с които се отхвърля жалбата на жалбоподателя срещу решението и определението на Висшия съд [...], постановени на 24 април 2020 г., и определението, постановено на 13 май 2020 г., с което е отхвърлена молбата на жалбоподателя от 16 май 2018 г. за издаване на съдебни определения *Certiorari* с предмет отмяна по съдебен ред на решението на правителството на Ирландия от 16 февруари 2018 г., потвърдено с последващо решение от 29 май 2018 г. за приемане на Националната рамка за планиране и Национален план за развитие, както и други свързани с тях помощи и с искане за отмяна на посочените решения и определения на основанията и в съответствие с изложеното в посочената жалба, постъпила за разглеждане в настоящия съд на 18 и 19 юли 2022 г.

[...]

[...] [процесуални въпроси]

Тъй като [...] счита, че решаването на спора между страните по настоящата жалба повдига въпроси относно правилното тълкуване на някои разпоредби на правото на Съюза, а именно изискванията на Директива 2001/42/ЕО от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, Директивата за стратегическата екологична оценка (наричана по-нататък „Директивата за СЕО“ или „директивата“),

**ВЪРХОВНИЯТ СЪД РЕШАВА ДА ОТПРАВИ** до Съда на Европейския съюз на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз [...] следните въпроси:

1. Трябва ли член 2, буква а) във връзка с член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО да се тълкува в смисъл, че мярка, която е приета от орган на изпълнителната власт на държава членка и която нито се изисква от законова или административна разпоредба, нито се основава на подзаконов, административен или законов акт, може да попада в приложното поле на тази директива като план или програма, ако определя рамка за даване на съгласие за бъдещо развитие на последващи проекти и следователно отговаря на критерия по член 3, параграф 2 от същата директива?

2а. Трябва ли член 3, параграф 1 във връзка с член 3, параграфи 8 и 9 от Директивата за СЕО да се тълкува в смисъл, че план или програма, който или която предвижда конкретно, макар и описано като „индикативно“, отпускане на средства за изграждане на определени инфраструктурни проекти с цел подпомагане на стратегията за интегрирано териториално развитие на друг план, който сам по себе си представлява основа за стратегията за последващо интегрирано териториално развитие, може да бъде план или програма по смисъла на Директивата за СЕО?

2б. Ако отговорът на въпрос 2а е утвърдителен, фактът, че план има за цел предоставяне на средства, означава ли, че той трябва да се счита за бюджетен план по смисъла на член 3, параграф 8?

3а. Трябва ли член 5 и приложение 1 към Директивата за СЕО да се тълкуват в смисъл, че в случаите, когато член 3, параграф 1 изисква екологична оценка, в предвидения в тези разпоредби екологичен доклад следва да се установят разумните алтернативи на предпочитания вариант и да се направи сравнителна преценка на предпочитания вариант и разумните алтернативи?

3б. Ако отговорът на въпрос 3а е утвърдителен, спазено ли е изискването на директивата, ако сравнителната преценка на разумните алтернативи е извършена, преди да се избере предпочитаният вариант, а след това са направени оценка на проекта на плана или програмата и по-пълна стратегическа екологична оценка само на предпочитания вариант?

**И ПОСТАНОВИ** по-нататъшното разглеждане на настоящата жалба да се отложи до произнасянето на Съда на Европейския съюз с преюдициално заключение по тези въпроси или до постановяване на друго решение междувременно.

[...]

[...] [подписи]

[...]

## ВЪРХОВНИЯТ СЪД

[...]

[...] [Състав на съда и повторно посочване на страните]

### **Определение за отправяне на преюдициално запитване от 24 ноември 2022 г.**

- 1 С решение от 9 ноември 2022 г. Върховният съд [...] реши да сезира Съда на Европейския съюз на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз с три въпроса, възникнали във връзка с тълкуването на [...] [Директивата за CEO], транспонирана в ирландското право с Правилник SI 435/2004 за екологичната оценка на определени планове и програми на Европейските общности от 2004 г. (European Communities (Environmental Assessment of certain Plans and Programmes) Regulations 2004) и Правилник SI 200/2011 за екологичната оценка на определени планове и програми на Европейските общности от (изменен) от 2011 г. (European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011).
- 2 Запитването е отправено във връзка с жалба, с която се оспорват двете направления на проекта „Ирландия 2040“, приет от правителството на Ирландия на 16 февруари 2018 г. и „препотвърден“ с последващо решение на правителството от 29 май 2018 г. Проектът „Ирландия“ се състои от два плана: Национална рамка за планиране (наричан по-нататък „NPF“) и Национален план за развитие (наричан по-нататък „NDP“).
- 3 Оспорва се валидността на приемането на двата плана, като се твърди, че не са спазени изискванията на Директивата за CEO. По отношение на NPF се твърди, че изискваното от директивите установяване на разумни алтернативи е недостатъчно.
- 4 Логично преди това възниква въпросът дали NPF и/или NDP представляват „план или програма“ по смисъла на директивата и дали попадат в нейния обхват. Ответниците твърдят, че макар NPF да е оценен за целите на Директивата за CEO, това не е направено по силата на законово задължение. Отделно от това те твърдят, че тъй като представлява „бюджетна политика“, NDP изключен от обхвата на Директивата за CEO по силата на член 3, параграф 7 от същата.
- 5 В уводната част на проекта „Ирландия 2040“ се посочва, че с него се създава единен и съгласуван план за използването и развитието на територията на страната, а [...] Висшият съд [...] го определя като „макро стратегия за устройство на територията, която очертава общите цели за развитие на страната за периода до 2040 г.“

- 6 В уводната част на NPF се посочва, че същият представлява „рамка за планиране, която да направлява инвестициите в развитието през следващите години“ и че определя „национални цели и ключови принципи, въз основа на които ще бъдат разработени по-подробни и точни планове“. В смисъл, че не предвижда изрично всички подробности за всеки регион на страната, а по-скоро „дава възможност на всеки регион да бъде водещ в планирането и развитието на попадащите в него населени места“ и че указва „определени национални цели и ключови принципи, въз основа на които ще бъдат разработени по-подробни и точни планове“. В уводната част се посочва също, че NDP е „придружаващ“ документ, който е описан като „десетгодишна стратегия за публични капиталови инвестиции в размер на близо 116 млрд. евро“.
- 7 Проектът на NPF и екологичният доклад за СЕО, изготвен от RPS Consultants, са публикувани на 26 септември 2017 г.
- 8 NPF е публикуван заедно с Националния план за развитие – инвестиционен план за обезпечаване и подпомагане на изпълнението чрез предоставяне на капиталови инвестиции, част от които предназначени за специален фонд за възстановяване и развитие на градските и селските райони в размер на 3 млрд. евро, доколкото в него се посочва как ще се предоставя финансиране за определени проекти, считани за съществени за постигането на стратегическите резултати, определени в NPF. NDP определя основните инфраструктурни дейности, които се предлага да бъдат финансирани, като железопътна, пътна и летищна инфраструктура. В него не се разглеждат въпроси, свързани с планирането или благоустройството.

**Първи въпрос и становище на запитващата юрисдикция:  
Националната рамка за планиране**

- 9 За да се изисква оценка по Директивата за СЕО, съответният план или програма трябва да отговаря на минималните изисквания, определени в член 2, буква а). Пред запитващата юрисдикция се спори дали NPF представлява план или програма, а именно дали:
- „подлеж[и] на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или [...] се изготвя[...] от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и [...] се изисква[...] от закони, подзаконови или административни разпоредби“.
- 10 Установено е, че NPF е наложил извършването на оценка по Директива 92/4[3]/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (наричана по-нататък „Директива за местообитанията“) и че съгласно тази оценка той отговаря на изискванията на член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО.

Ответниците твърдят, че NPF не попада в обхвата на Директивата за СЕО, тъй като не представлява план или програма по член 2, буква а).

- 11 Запитващата юрисдикция установява, че NPF е приет с решение на правителството на основание член 28, параграф 2 от Конституцията. Това е самостоятелно правно основание, което не изисква приемане на друга уредба или провеждане на законодателна процедура. Според запитващата юрисдикция с оглед дори само на текста на директивата такъв документ на правителството не може да се разглежда като попадащ в обхвата на член 2, буква а) от Директивата.
- 12 На второ място, запитващата юрисдикция установява, че приемането на NPF не е уредено със законови или подзаконови разпоредби и че като се изключат процедурите, изискващи публикуване на приетия план, няма законова, подзаконова или административна разпоредба, която да регламентира кой може да го приеме и каква е процедурата за изготвянето му.
- 13 С оглед на това действително може да се приеме, че NPF е изготвен или приет от орган на национално ниво по смисъла на [...] член 2, буква а), [първо тире] от директивата, тъй като правителството очевидно е такъв орган. И все пак, като се има предвид самостоятелното основание, което предоставя на изпълнителната власт член 28[, параграф] 2 [от Конституцията], на практика не би могло да се каже, че изготвянето или приемането на NPF „се изисква от законови, подзаконови или административни разпоредби“, дори ако се допусне широкото тълкуване на думата „изисква“, дадено в решенията на Съда А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (дело C-24/19, EU: C:2020:503) и Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim (дело C-300/20, EU:C:2022:102). По-конкретно, в случая не е налице „специално правно основание, позволяващо на компетентните органи да я приемат дори ако това приемане не е задължително“: вж. решение Bund Naturschutz in Bayern, т. 37.
- 14 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че по смисъла на решение Bund Naturschutz in Bayern предоставеното от Конституцията право на правителството като колективен орган може да се разглежда като „правното основание“ за приемането на NPF.
- 15 По-нататък запитващата юрисдикция констатира, че целта на NPF е да се повлияе върху някои от критериите за издаване на разрешение за осъществяване на индивидуални проекти и че по силата на някои законови норми разпоредбите на NPF трябва да се вземат предвид при приемането от местните органи на план за развитие или на местен план за района, което от своя страна оказва влияние върху вземането на решения на местно равнище при кандидатстване за издаване на разрешение за осъществяване на проекти. Поради това запитващата юрисдикция е на мнение, че NPF несъмнено има, а

и е предназначена да има въздействие върху вземането на последващи решения.

- 16 Запитващата юрисдикция счита, че NPF е рамков документ, имайки предвид по-специално целта и действието му. С този документ са взети решения относно целесъобразността например на построяването на жилищни сгради покрай селскостопански пътища, както и относно общата стратегия за използване на земята за жилищно строителство. Тази рамка в крайна сметка оказва влияние върху избора, който се прави на регионално, местно ниво и при издаването на разрешения за проекти. Някои други възможности, като например изграждането на нови градове, големи предградия или инфраструктурни връзки с други райони, не попадат в обхвата на NPF.
- 17 За запитващата юрисдикция е ясно, че критерият приемането на съответния план или програма да „се изисква“ не трябва да се тълкува като изискване за наличие на вътрешноправен акт, а по-скоро трябва да му се придаде автономно значение в правото на Съюза. Практиката на Съда подкрепя широкия подход към тълкуването на приложното поле на директивата и това предполага, че изразът не носи нормативно значение, което в противен случай би могло да се свърже с буквалното тълкуване на думата в английския език, а по-скоро съответства на словосъчетанието „се урежда“.
- 18 Според запитващата юрисдикция фактът, че за приемането на NPF няма законово изискване, не е определящ, тъй като подобен критерий не би съответствал на разнообразието от възможни хипотези или практики на националните органи. На запитващата юрисдикция също така е известно от съдебната практика, че Съдът не възприема стеснително тълкуване на израза „се изисква“ в член 2, буква а), второ тире и че той не може да се тълкува в смисъл, че се отнася за разпоредба от националното законодателство, приета на основание задължително изискване.
- 19 Като се има предвид разширителното тълкуване, което Съдът вече е възприел по отношение на член 2, буква а) в решение А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) и *Bundnaturschutz in Bayern*, все пак не може да се изключи малката вероятност Съдът да възприеме различно становище по отношение на тези думи („които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“), дори ако от гледна точка на националното конституционно право изпълнителните правомощия на правителството – в този случай да планира бъдещото развитие – произтичащи от Конституцията, по своя характер не могат да се разглеждат като законодателни, подзаконови или административни.
- 20 Запитващата юрисдикция е последна инстанция по смисъла на член 267 ДФЕС, трета алинея. С оглед на решението на Съда по дело *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 51)* относно обхвата на това задължение запитващата юрисдикция не счита, че отправеният въпрос е толкова ясен, че да може сама да си отговори на него.

- 21 Запитващата юрисдикция приема, че отговорът на въпроса относно обхвата на Директивата за СЕО не е *acte clair* от гледна точка на целите на директивата, разглеждани във връзка с принципите на член 37 от Хартата на основните права за постигане на високо равнище на опазване на околната среда, подобряване на нейното качество и устойчиво развитие.
- 22 Досега Съдът не е определял кой е правилният подход за прилагане на Директивата за СЕО, когато съответният план или програма е приет от орган на изпълнителната власт държавата, без да е налице законово или подзаконово изискване за приемането му, но когато планът или програмата е предназначен да има и има съгласно националните законодателни разпоредби потенциално и последващо въздействие върху приемането на решения на местно, регионално равнище, както и върху издаването на разрешения за осъществяване на конкретни проекти. Следва да се отбележи широкият подход на Съда при тълкуването, който обаче не дава ясен отговор на поставения въпрос с оглед на широкото използване на изпълнителните правомощия на правителството за планиране на бъдещото развитие на страната.
- 23 Поради това се предлага да се зададе първия въпрос:

[...] [повтаряне на първия въпрос]

**Втори въпрос и становище на запитващата юрисдикция: Национален план за развитие**

- 24 В NDP се посочва, че целта му е определянето на „инвестиционни приоритети, които ще бъдат в основата на успешното изпълнение на NPF“, и се описва като „бюджет и финансов план“, като изрично се посочва, че не е част от процеса на физическо планиране, а е „напълно интегриран с възприетия в Националната рамка подход за планиране на устройството на територията“, тъй като определя как ще бъде предоставено финансиране за определени проекти, които са съществени за постигането на стратегическите резултати, определени в NPF.
- 25 В NDP са посочени основните инфраструктурни обекти, които се предлага да бъдат финансирани, като например железопътна, пътна и летищна инфраструктура.
- 26 Страните са се съгласили в преюдициалното запитване да бъде включен самостоятелен въпрос дали NDP попада в обхвата на Директивата за СЕО, тъй като е бюджетен план. Висшият съд и Апелативният съд приемат, че NDP попада изцяло в обхвата на изключенията от Директивата за СЕО и че той не е план или програма, за които се прилага директивата.
- 27 Въпросът, който възниква, е дали поради това, че в някои случаи в NDP са предвидени съвсем конкретни разпоредби за постигането на определени стратегически цели, посочени в NPF, чрез така нареченото „индикативно“



разпределение на ресурси за мащабни инфраструктурни проекти, всички от които са изрично определени като съвместими с и подпомагащи целите на NPF, се изисква оценка на NDP по силата на Директивата за СЕО. Плановете са свързани и заедно определят рамката, особено в областта на транспортната инфраструктура, за по-нататъшно развитие на стратегията за устройството на територията, предвидена в NPF.

- 28 Жалбоподателят твърди, че макар да е описан като бюджетен или финансов план и по тази причина да не попада в обхвата на Директивата за СЕО, NDP е трябвало да бъде подложен на оценка съгласно Директивата за СЕО, тъй като е разработен заедно с NPF и препраща към него, като освен това е план, чрез който се предлага да бъде изградена инфраструктурата, описана в NPF. Освен това се твърди, че тъй като съдържа стратегически избори за видовете проекти, като например се избира изграждането на път, а не на железопътна линия, и предвижда разпределение на предвидените за това средства, NDP изключва алтернативно разпределение на ресурсите за стратегическо планиране. Твърди се, че степента на обвързаност с NPF означава, че NDP не може да се разглежда като самостоятелен бюджетен план и че допълва NPF в съществени аспекти.
- 29 Тъй като няма законова или подзаконова разпоредба, която да изисква изготвянето и приемането на NDP, ответниците твърдят, че той не може да бъде план или програма по смисъла на Директивата за СЕО. Те също така поддържат, че той е чисто бюджетен план и следователно е изключен от обхвата на член 3, параграф 8 от директивата.
- 30 Апелативният съд счита, че NDP не попада в обхвата на Директивата за СЕО, тъй като не отговаря на изискванията на член 3, а и като бюджетен план е изключен от обхвата ѝ. Този съд не е разгледал въпроса, който възниква сега, дали кръгът от конкретно определени проекти, включително конкретни пътни проекти, нови пътни разработки или подобрени или модернизирани селскостопански пътища, които не са посочени в NPF, изискват екологична оценка. Той е отбелязал, че всички такива индивидуални проекти при всички случаи подлежат на процес на планиране и на подходяща оценка и оценка на въздействието върху околната среда, както и на оценка по отношение на местообитанията на защитената флора и фауна, както вече изисква правото на Съюз.
- 31 Въпросът дали NDP е бюджетен план и следователно е изключен от обхвата на директивата съгласно член 3, параграфи 8 и 9 е отделен въпрос от повдигнатия по-горе и запитващата юрисдикция отбеляза констатацията, направена от Съда в решение *Bund Naturschutz in Bayern*, че изискването в член 3, параграф 2, буква а) от директивата:

„[...] трябва да се счита за изпълнено, когато този план или програма установява значителен набор от критерии и подробни правила за разрешаването и изпълнението на един или няколко от тези проекти,

по-специално по отношение на местоположението, естеството, големината и условията на функциониране на проектите или разпределението на свързаните с тях средства“.

- 32 Тъй като NDP наистина предвижда отпускане на средства за конкретни инфраструктурни проекти, най-вече за определени пътни проекти и модернизиране на съществуващи железопътни проекти, въпросът е дали всъщност установява критерии и подробни правила за даване на разрешение за тези проекти и за тяхното изпълнение.
- 33 Действително NDP не задава задължителен или ограничителен контекст, в който трябва да се разглежда издаването на разрешение за осъществяване на проекти, но предвижда изрични и конкретни разпоредби за пътните мрежи и модернизираните железопътни мрежи, посочени в плана, и в този смисъл изключва възможността за издаване на разрешение за развитие или осъществяване на последващи проекти, които ще зависят от съществуването и местоположението на тези пътища, определени по местоположение и общо трасе, макар и на карта в малък мащаб. Не може да се каже, че NDP определя правила и критерии, а най-много че установява обща рамка, която може впоследствие да ограничи мястото на изпълнение или точните параметри на проектите.
- 34 Правилният подход към този въпрос вероятно ще бъде повлиян от отговора на искането за изясняване на приложното поле на директивата, но по отношение на NDP възниква още един въпрос, а именно дали фактът, че NDP е приет за целите на NPF, е достатъчно основание той да се разглежда като план или програма, за които се изисква стратегическа екологична оценка, независимо от това, че е оформен като бюджетен или финансов план.
- 35 Запитващата юрисдикция иска разяснение, което да я подпомогне при отговора на този допълнителен въпрос, чийто отговор не е *acte clair*, относно припокриването или взаимовръзката между двата плана, а именно дали план или програма, който или която предвижда конкретно отпускане на средства за изграждане на определени инфраструктурни проекти с цел подпомагане на стратегията за териториално развитие на друг план, може сам по себе си да бъде план или програма по смисъла на Директивата за СЕО, или дали фактът, че план, който има за цел разпределяне на средства, трябва да се разглежда като бюджетен план по смисъла на член 3, параграф 8.
- 36 Поради това запитващата юрисдикция предлага да отправи втори въпрос:
- [...]
- [...] [повтаряне на втория въпрос]

**Третия въпрос и становище на запитващата юрисдикция: Оценка на алтернативите**

- 37 Втората част на жалбата се отнася до методологията, използвана от ответниците при оценката на NPF, и до това дали тя е в съответствие с евентуално приложимия подход, предвиден в член 5, параграф 1 и приложение I към директивата.
- 38 В глава 7 от „Стратегическа екологична оценка доклад за околната среда – Ирландия 2040: Национална рамка за планиране“ (наричан по-нататък „Докладът за околната среда“), където са посочени пет разумни алтернативи за цялостна стратегическа рамка за планиране, е направена екологична оценка. По силата на член 5, параграф 1 от директивата се изисква всяка от тези пет разумни алтернативи да бъде описана, идентифицирана и оценена.
- 39 След това вариантите са оценени в таблица, в която са посочени положителни и отрицателни индикатори за всеки от шестте варианта. Предпочитаният подход е макропространствен растеж, тъй като той осигурява регионална яснота, концентрация към градовете и някои по-големи населени места с регионално значение, овладян растеж и намалено разрастване, както и последователно осигуряване на инфраструктура, като се въвеждат някои критични инфраструктури, за да се насърчат инвестициите. Причините за избора на този вариант са обяснени в доклада за околната среда.
- 40 Предпочетеният вариант е разгледан подробно в глава 8 и е оценен от гледна точка на възможните екологични последици, а в глава 9 са разгледани възможните смекчаващи мерки за компенсиране на всички значителни неблагоприятни последици върху околната среда от приемането на този вариант.
- 41 Въпросът относно оценката на разумните алтернативи, повдигнат в жалбата до запитващата юрисдикция, се отнася до това дали разумните алтернативи са били достатъчно идентифицирани, описани и оценени на съответната основа с оглед извършването на анализа по отношение на предпочетения вариант. Според Апелативния съд оценката отговаря на изискванията на директивата.
- 42 Жалбоподателят твърди, че няколко варианта, след като са били изрично признати за разумни, е трябвало да бъдат оценени на същото равнище и на същата основа като предпочетения вариант и това е начинът, по който трябва да се извърши оценката, описана от жалбоподателя като „сравнима“. Жалбоподателят твърди, че всички пет разумни алтернативи е трябвало да бъдат оценени със същата степен на контрол и на същата основа като предпочетения вариант, и че това е подходът, указан в член 5, параграф 1, и правилният начин, чрез който може да се направи надлежно сравнение между алтернативите.
- 43 Жалбоподателят отбелязва факта, че в количествено отношение 57-те страници текст в глава 8, която съдържа анализа на предпочетения вариант,

се различават значително от краткото изложение и бланкетните таблици в глава 7 за оценка и описание на разумните алтернативи.

- 44 Ответниците настояват за еднакъв подход, така че, макар да трябва да се извърши оценка на разумните алтернативи и на предпочетения вариант, нивото на контрол да зависи от съответния етап на процеса, на който се извършва. Ответниците твърдят, че оценката на вероятните значителни екологични последици от проекта на плана изисква висока степен на контрол, докато по отношение на разумните алтернативи е подходяща по-ниска степен на контрол и че това е видно от факта, че алтернативите се отхвърлят на различни етапи от процеса. Ответниците твърдят, че след като петте варианта са били определени като разумни алтернативи, е било достатъчно да се приложи определена степен на оценка за всеки от тях и че директивата не изключва по-интензивна проверка на предпочетения вариант, след като той е бил набелязан. Според тях член 3, параграф 2 от директивата всъщност предвижда, че проектът на плана трябва да бъде цялостно оценен по отношение на въздействието върху околната среда и че това не изисква всички разумни алтернативи, разглеждани като възможни други средства за постигане на предвидените в плана стратегически цели, да бъдат третирани по еднакъв начин с предпочетения вариант.
- 45 Следователно най-високата степен на контрол следва да се прилага към предпочетения вариант, по отношение на който се изисква „пълна оценка“, като това е видно от факта, че стратегическата екологична оценка е процес, който изисква първо да се идентифицират разумни алтернативи, след това те да се сравнят, за да се стигне до предпочитан вариант, и на този етап да се извърши пълна оценка на вероятните значителни екологични последици от този вариант.
- 46 Тази разлика в подхода е от значение, тъй като в доклада за околната среда, публикуван заедно с проекта на NPF и представен за широко обсъждане, е извършено по-интензивно и подробно разглеждане на предпочетения вариант, отколкото разглеждането, извършено по отношение на петте алтернативи, определени в рамките на процеса като разумни.
- 47 Въз основа на текста на директивата, ръководството в това отношение на Комисията (озаглавено „Ръководство за прилагане на Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда“) и някои актове на съдилищата на Англия и Уелс запитващата юрисдикция приема, че, въпреки че директивата предвижда повтарящ се подход при избора на алтернативи, методологията, която трябва да се използва при описанието и оценката на разумните алтернативи и предпочетения вариант, и по-специално дали се изисква да се извърши еднакво или в голяма степен сходна или сравнима оценка по отношение на разумните алтернативи и предпочетения вариант, не е *acte clair*.

- 48 Запитващата юрисдикция се позовава на целта на Директивата за СЕО и на нейната централна роля при вземането на решения чрез информирани обществени консултации относно избора на предпочитания вариант, тъй като всеки доклад за околната среда има за цел да допринесе за вземането на по-устойчиви решения. Запитващата юрисдикция счита, че тъй като екологичната оценка трябва да бъде извършена по време на изготвянето на плана или програмата и преди тяхното приемане, член 4, параграф 1 налага да се извърши сравнителен анализ на алтернативите, преценени като разумни, така че консултантите да могат да участват информирано в разглеждане на предпочитания вариант.
- 49 Запитващата юрисдикция отбелязва също и че ако изискването за оценка и консултации трябва да се чете във връзка с Конвенцията от Орхус (Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, приета в Орхус на 25 юни 1998 г.), тогава би могло да се твърди, че консултациите могат да се проведат най-добре, или може би могат да се проведат правилно единствено, ако се извърши в достатъчна степен оценка на алтернативите, които са идентифицирани като разумни, и ако тези алтернативи се подложат на проверка в голяма степен сходна на тази, на която е подложен предпочетения вариант, така че вероятното въздействие върху околната среда на този вариант да може да бъде надлежно проверено и разбрано в светлината на информацията за вероятното въздействие върху околната среда на други разумни алтернативи, които могат да постигнат същата широка стратегическа цел. В тази връзка ответниците твърдят, че този подход към оценката може да наложи изготвянето на множество планове, което би могло да има значителни практически последици за органите, изготвящи планове.
- 50 По-нататък запитващата юрисдикция коментира, че би могло да се твърди, че изготвянето на по-подробен анализ на предпочитания вариант преди приключването на процеса на консултации и преди окончателното приемане на плана би могло да има за резултат своеобразно гравитационно привличане към този предпочитан вариант на твърде ранен етап от процеса. Наблюденията на консултантите биха могли да бъдат, и вероятно почти винаги биха били, по-фокусирани и по-ясни по отношение на предпочетения вариант, когато са налице повече подробности относно вероятното му въздействие върху околната среда.
- 51 Възниква и допълнителният въпрос дали подходът, който жалбоподателят защитава, не е непрактичен и неосъществим и дали не би наложил неоправдано тежки и неприложими задължения.
- 52 От друга страна, запитващата юрисдикция отбелязва, че текстът на член 3, параграф 1 от директивата — който ясно предвижда, че в съответствие с членове 4—9 екологична оценка се извършва на плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда — би

могъл да доведе до заключението, че задължението за извършване на пълна стратегическа екологична оценка може да възникне само по отношение на даден план или програма, т.е. след като с този план или програма е установен и определен предпочитаният вариант.

53 Текстът на директивата не дава отговор, тъй като от самия му прочит би могло да се заключи, че дори да трябва да се извърши стратегическа екологична оценка на проект на план, предоставен за консултации преди окончателното му приемане, не е ясно доколко подробно тя трябва да анализира всички установени в него като възможни разумни алтернативи. Също така не е ясно дали е уместно или просто излишно при оценката на предпочитания вариант да се прилага по-голяма степен на контрол, отколкото при оценката на разумните алтернативи.

54 Поради това запитващата юрисдикция предлага да се отправи третият въпрос:

[...]

[...] [повтаряне на третия въпрос]