

**Vec C-727/22**

**Návrh na začatie prejudiciálneho konania**

**Dátum podania:**

25. november 2022

**Vnútroštátny súd:**

Supreme Court

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

24. november 2022

**Navrhovateľka:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Odporcovia:**

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

---

**SUPREME COURT (NAJVYŠŠÍ SÚD)**

[*omissis*]

**VO VECI ČLÁNKU 267 ZMLUVY O FUNGOVANÍ EURÓPSKEJ ÚNIE A  
VO VECI NÁVRHU NA ZAČATIE PREJUDICIÁLNEHO KONANIA  
PRED SÚDNYM DVOROM EURÓPSKEJ ÚNIE**

[*omissis*]

[*omissis*] [Zloženie súdu]

**MEDZI**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

**NAVRHOVATEĽKA**

**A**

**THE GOVERNMENT OF IRELAND**

**MINISTER FOR HOUSING**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT**

**IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL**

**ODPORCOVIA**

**NÁVRH NA ZAČATIE PREJUDICIÁLNEHO KONANIA PRED SÚDNYM  
DVOROM EURÓPSKEJ ÚNIE Z 24. NOVEMBRA 2022 PODĽA ČLÁNKU  
267 ZMLUVY**

Opravný prostriedok navrhovateľky podaný 4. januára 2022 proti rozsudku Court of Appeal (odvolací súd) [*omissis*] vydanému 26. novembra 2021 a uzneseniu vydanému 7. decembra 2021, ktorým bolo zamietnuté odvolanie navrhovateľky proti rozsudku a uzneseniu High Court (Vrchný súd) [*omissis*] vydanému 24. apríla 2020 a uzneseniu vydanému 13. mája 2020, ktorým bol zamietnutý návrh navrhovateľky zo 16. mája 2018 na vydanie uznesení *certiorari* prostredníctvom žaloby o súdne preskúmanie, ktorým bolo zrušené rozhodnutie vlády Írska zo 16. februára 2018 a opätovne potvrdené následným rozhodnutím z 29. mája 2018 o prijatí Národného rámca plánovania a Národného plánu rozvoja a ďalších súvisiacich opatrení, o návrhu na zrušenie uvedených rozsudkov a uznesení z dôvodov a v znení uvedenom v opravnom prostriedku vyššie, ktorý bol predložený na pojednávanie pred týmto súdom 18. a 19. júla 2022.

[omissis]

[omissis] [Vnútroštátne procesné prvky]

[omissis] tento súd sa domnieva, že rozhodnutie o otázkach medzi účastníkmi konania v rámci tohto návrhu vyvoláva otázky týkajúce sa správneho výkladu niektorých ustanovení práva Únie, konkrétne požiadaviek smernice 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie, smernica o strategickom environmentálnom posudzovaní (ďalej len „smernica SEP“ alebo „smernica“)

**SÚD ROZHODOL PREDLOŽIŤ** Súdnemu dvoru Európskej únie tieto otázky podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie [omissis]:

1: Má sa článok 2 písm. a) smernice SEP v spojení s článkom 3 ods. 2 písm. a) vykladať v tom zmysle, že opatrenie prijaté výkonným orgánom členského štátu z iného dôvodu, než na základe legislatívnej alebo správnej povinnosti a nie na základe akéhokoľvek regulatívneho, správneho alebo legislatívneho opatrenia, môže byť plánom alebo programom, na ktorý sa vzťahuje smernica, ak takto schválený plán alebo program stanovuje rámec pre nadväzujúce udelenie alebo zamietnutie súhlasu rozvoja, a teda spĺňa požiadavku podľa článku 3 ods. 2 smernice?

2(a): Má sa článok 3 ods. 1 v spojení s článkom 3 ods. 8 a 9 smernice SEP vykladať v tom zmysle, že plán alebo program, ktorý obsahuje konkrétne, hoci označené ako „indikatívne“, ustanovenie o pridelení finančných prostriedkov na vybudovanie určitých projektov v oblasti infraštruktúry s cieľom podporiť stratégiu územného rozvoja iného plánu, ktorý sám tvorí základ stratégie nadväzujúceho územného rozvoja, by mohol byť sám plánom alebo programom v zmysle smernice SEP?

2(b): V prípade kladnej odpovede na otázku 2(a), znamená to, že plán, ktorého cieľom je pridelenie zdrojov, sa musí považovať za rozpočtový plán v zmysle článku 3 ods. 8?

3(a): Má sa článok 5 a príloha 1 smernice SEP vykladať v tom zmysle, že ak sa podľa článku 3 ods. 1 požaduje environmentálne posudzovanie, malo by sa v environmentálnej správe, ktorá sa v tomto ustanovení uvádza, po určení primeraných alternatív k uprednostňovanej možnosti vykonať posudzovanie uprednostňovanej možnosti a primeraných alternatív na porovnateľnom základe?

3(b): V prípade kladnej odpovede na otázku (a), je požiadavka smernice splnená, ak sa primerané alternatívy posúdia na porovnateľnom základe pred výberom uprednostňovanej možnosti a následne sa posúdi návrh plánu alebo programu a vykoná sa úplnejšie posudzovanie SEP len v súvislosti s uprednostňovanou možnosťou?

**A PRIJÍMA UZNESENIE**, aby sa ďalšie konanie o tomto opravnom prostriedku prerušilo až do vydania prejudiciálneho rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie o uvedených otázkach alebo do vydania ďalšieho uznesenia.

[*omissis*]

[*omissis*] [Podpisy]

[*omissis*]

## THE SUPREME COURT (NAJVYŠŠÍ SÚD)

[*omissis*]

[*omissis*] [Zloženie súdu a zopakovanie účastníkov konania]

### **Návrh na začatie prejudiciálneho konania z 24. novembra 2022**

- 1 Najvyšší súd svojím rozsudkom z 9. novembra 2022 [*omissis*] rozhodol, že sa na základe článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie obráti na Súdny dvor s tromi otázkami týkajúcimi sa výkladu [*omissis*] [smernice SEP], transponovanej do írskeho práva S.I. 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [Nariadenie Európskych spoločenstiev (environmentálne posudzovanie niektorých plánov a programov) z roku 2004] a S.I. 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 [Nariadenie Európskych spoločenstiev (environmentálne posudzovanie niektorých plánov a programov) (zmena a doplnenie) z roku 2011].
- 2 Návrh vychádza z opravného prostriedku proti dvom častiam Projektu Írsko 2040, ktoré prijala vláda Írska 16. februára 2018 a „opätovne potvrdila“ následným rozhodnutím vlády 29. mája 2018. Projekt Írsko tvoria dva plány, Národný rámec plánovania (ďalej len „NRP“) a Národný plán rozvoja (ďalej len „NPR“).
- 3 Napadnutá je platnosť schválenia oboch plánov z dôvodu údajného nesplnenia požiadaviek smernice SEP. Pokiaľ ide o NRP, tvrdilo sa, že zohľadnenie primeraných alternatív, ako to vyžadujú smernice, bolo nedostatočné.
- 4 Logicky sa predtým vynára otázka, či je NRP a/alebo NPR „plánom alebo programom“ v zmysle alebo v rozsahu pôsobnosti smernice. Odporcovia tvrdili, že hoci sa NRP posudzoval na účely smernice SEP, nebolo to tak na základe zákonnej povinnosti. Osobitne tvrdili, že z dôvodu, že NPR je „rozpočtovou politikou“, podľa článku 3 ods. 7 je vylúčený z rozsahu pôsobnosti smernice SEP.
- 5 V predslove publikácie Projekt Írsko 2040 sa uvádza, že ide o vytvorenie jednotného a uceleného plánu využitia a rozvoja územia v krajine a [*omissis*] High Court (Vrchný súd) [*omissis*] ho opísal ako „územnú makro stratégiu, ktorá mapuje všeobecné ciele rozvoja krajiny do roku 2040“.

- 6 V predslove k NRP sa uvádza, že ide o „rámec plánovania, ktorým sa budú riadiť investície do rozvoja v nasledujúcich rokoch“ a že stanovuje „národné ciele a kľúčové zásady, z ktorých budú vychádzať podrobnejšie a prepracovanejšie plány“. Neposkytuje všetky podrobnosti pre každú časť krajiny, ale skôr „splnomocňuje každý región, aby riadil plánovanie a rozvoj svojich obcí“, a že obsahuje „súbor národných cieľov a kľúčových zásad, z ktorých budú vychádzať podrobnejšie a prepracovanejšie plány“. V predslove sa tiež uvádza, že „sprievodným dokumentom“ je NPR, ktorý je opísaný ako „desaťročná stratégia pre verejné kapitálové investície vo výške takmer 116 miliárd eur“.
- 7 Návrh NRP spolu s environmentálnou správou SEP, ktorú vypracovala spoločnosť RPS Consultants, bol uverejnený 26. septembra 2017.
- 8 NRP bol uverejnený spolu s Národným plánom rozvoja, investičným plánom na zabezpečenie a podporu realizácie prostredníctvom poskytnutia kapitálových investícií, ktorého súčasťou bol aj účelový fond na obnovu a rozvoj mestských a vidieckych oblastí vo výške 3 miliárd eur, keďže sa v ňom stanovuje, ako sa sprístupní financovanie určitých projektov, ktoré sa považujú za nevyhnutné na dosiahnutie strategických výsledkov stanovených v NRP. V NPR sú uvedené hlavné práce v oblasti infraštruktúry, ktoré navrhuje financovať, ako je železničná, cestná a letisková infraštruktúra. Nezaobera sa žiadnymi úvahami ohľadom plánovania a rozvoja.

#### **Prvá otázka a záver tohto súdu: Národný rámec plánovania**

- 9 Na to, aby sa vyžadovalo posudzovanie podľa smernice SEP, musí plán alebo program spĺňať prahové požiadavky v zmysle článku 2 písm. a). Argumenty predložené tomuto súdu sa týkali toho, či je NRP plánom alebo programom, ktorý bol:
 

„predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktoré úrad pripravuje na schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu a – ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“.
- 10 Keďže sa zistilo, že NRP si vyžaduje posudzovanie podľa smernice Rady 92/42/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (ďalej len „smernica o biotopoch“), bolo uznané, že NRP spĺňa požiadavky článku 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP. Odporcovia tvrdia, že NRP nepatrí do rozsahu pôsobnosti smernice SEP z dôvodu, že nie je plánom alebo programom uvedeným v článku 2 písm. a).
- 11 Tento súd dospel k záveru, že NRP bol schválený výkonným rozhodnutím vlády v súlade s jej právomocou, ktorú jej zveruje článok 28 ods. 2 ústavy. Ide o autonómnu, samovykonávaciu právomoc, ktorej výkon v žiadnom zmysle nezávisí od zákonom stanovenej právomoci a na ktorú sa nevyžaduje žiadny právny predpis. Tento súd zastával názor, že prinajmenšom na základe samotného

znenia textu smernice, takýto dokument vypracovaný vládou nemožno považovať za dokument spadajúci do rozsahu pôsobnosti článku 2 písm. a) smernice.

- 12 Po druhé tento súd zistil, že schválenie NRP neupravujú žiadne legislatívne alebo regulatívne predpisy a neexistuje ani žiadny legislatívny, regulatívny alebo správny predpis, ktorý by stanovoval, kto môže takýto plán a postup prípravy opatrenia schváliť, s výnimkou postupov vyžadujúcich uverejnenie po schválení plánu.
- 13 Je pravda, že preto je možné povedať, že NRP pripravil alebo schválil úrad na štátnej úrovni v zmysle štvrtého a piateho riadku článku 2 písm. a) smernice, keďže vláda je zjavne takýmto orgánom. Avšak vzhľadom na autonómnu povahu výkonnej moci, ktorú vláde priznáva článok 28.2, v skutočnosti nedáva žiadny zmysel, aby bolo možné povedať, že prípravu alebo schválenie NRP „vyžadovali legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“, a to ak by sme aj pripustili široký výklad slova „vyžadujú“ obsiahnutý v rozsudkoch SDEÚ vo veci A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU: C:2020:503) a vo veci Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim (C-300/20, EU:C:2022:102). Konkrétne tu neexistuje žiadny „osobitný právny základ, ktorý oprávňuje príslušné orgány na jeho prijatie, aj keď takéto prijatie nie je povinné“: pozri Bund Naturschutz in Bayern v bode 37.
- 14 Tento súd však poznamenal, že v znení Bund Naturschutz in Bayern „právny základ“ pre schválenie NRP možno považovať za výkonnú právomoc vlády konajúcej spoločne, vyplývajúcu z ústavy.
- 15 Tento súd ďalej konštatoval, že cieľom NRP je ovplyvniť niektoré kritériá na udelenie súhlasu s rozvojom jednotlivých projektov a na základe niektorých legislatívnych predpisov je pri prijímaní plánu rozvoja alebo miestneho územného plánu miestnymi orgánmi, ktoré následne majú vplyv na rozhodovanie na miestnej úrovni pri žiadostiach o udelenie súhlasu s rozvojom projektov, potrebné zohľadniť ustanovenia NRP. Tento súd teda zastával názor, že NRP nepochybne má a má mať vplyv na nadväzujúce rozhodovanie.
- 16 Tento súd rozhodol, že NRP je rámcovým dokumentom, najmä s prihliadnutím na jeho účel a účinok. V tomto dokumente boli prijaté rozhodnutia týkajúce sa napríklad vhodnosti zástavby rodinných domov pozdĺž vidieckych ciest a na účely všeobecnej stratégie využívania pôdy na bývanie. Tento rámec má v konečnom dôsledku vplyv na rozhodnutia na regionálnej a miestnej úrovni a na udeľovanie povolení k projektom. O niektorých iných možnostiach, ako napríklad o rozvoji nových miest alebo veľkých aglomerácií alebo rozvoji koridorov do regiónov, sú tam obsiahnutými rozhodnutiami prijatými na vysokej úrovni vylúčené.
- 17 Tento súd si je vedomý toho, že kritérium, či schválenie plánu alebo programu „vyžadujú“, sa nemá vykladať ako vnútroštátne opatrenie, ale skôr mu treba dať jeho autonómny význam v európskom práve. Judikatúra SDEÚ podporuje široký prístup k výkladu rozsahu pôsobnosti smernice, pričom z toho vyplýva, že toto



slovo nemá normatívny význam, ktorý by inak mohol mať doslovný výklad tohto slova v anglickom jazyku, ale sa skôr podobá slovu „upravujú“.

- 18 Tento súd konštatoval, že skutočnosť, že NRP bol schválený dobrovoľne, nie je rozhodujúca, pretože takáto požiadavka by nezodpovedala rôznorodosti situácií alebo širokej praxi vnútroštátnych orgánov. Tento súd si je tiež vedomý toho, že z judikatúry vyplýva, že Súdny dvor neprijíma zúžený pohľad na slovo „vyžadujú“ uvedený v druhej zarážke článku 2 písm. a), a že toto slovo nemožno chápať tak, ako keby bolo ustanovením vnútroštátnych právnych predpisov prijatým na základe povinnej požiadavky.
- 19 Vzhľadom na rozšírený výklad, ktorý SDEÚ prijal v súvislosti s článkom 2 písm. a) už vo veci *A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele)* a *Bundnaturschutz in Bayern*, nemožno vylúčiť, že existuje malá možnosť, že daný súd zaujme iný postoj k týmto slovám („vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“), aj keď z hľadiska vnútroštátneho ústavného práva nemožno výkonnú právomoc vlády, v tomto prípade pri plánovaní budúceho rozvoja, odvodenú z ústavy, považovať za legislatívnej, regulatívnej alebo správnej povahy.
- 20 Tento súd je súdom poslednej inštancie v zmysle článku 267 ods. 3 ZFEÚ. Vzhľadom na rozhodnutie SDEÚ vo veci *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799)* (bod 51) ohľadom rozsahu tejto povinnosti tento súd nemohol povedať, že predložená otázka je natoľko jasná, aby mohol pohodlne dospieť k vlastnému záveru o tejto otázke.
- 21 Tento súd zastáva názor, že odpoveď na túto otázku ohľadom rozsahu pôsobnosti smernice SEP nie je *acte clair*, najmä vzhľadom na účel smernice spolu so zásadami vyplývajúcimi z článku 37 Charty základných práv, presadzujúcimi vysokú mieru ochrany životného prostredia, a cieľmi zlepšenia kvality životného prostredia a zásadami trvalo udržateľného rozvoja.
- 22 Súdny dvor nikdy nestanovil správny prístup k rozsahu pôsobnosti smernice SEP, keď plán alebo program schvaľuje výkonný orgán štátu bez akejkoľvek legislatívnej alebo regulatívnej požiadavky na jeho schválenie, ale keď plán alebo program má mať a má podľa vnútroštátnych právnych predpisov potenciálny a nadväzujúci vplyv na rozhodovanie na miestnej, regionálnej úrovni a pokiaľ ide o udelenie súhlasu s rozvojom konkrétneho projektu. Široký prístup k výkladu, ktorý presadzuje SDEÚ, je zrejmý, ale neposkytuje jasnú odpoveď na túto otázku vzhľadom na široké využitie výkonnej právomoci vlády pri plánovaní budúceho rozvoja krajiny.
- 23 Preto sa navrhuje, aby prvá otázka, ktorú treba položiť, znela:

[OMISSIS] [Zopakovanie prvej otázky]

**Otázka a záver tohto súdu k druhej otázke: Národný plán rozvoja**

- 24 V NPR sa uvádza jeho účel ako stanovenie „investičných priorít, ktoré umožnia úspešnú realizáciu NRP“, pričom NPR sa označuje ako „rozpočet a finančný plán“ a výslovne sa v ňom uvádza, že nie je súčasťou procesu fyzického plánovania, ale že je „plne integrovaný s prístupom k územnému plánovaniu prijatým v Národnom rámci plánovania“, keďže stanovuje, ako budú sprístupnené finančné prostriedky na určité projekty, ktoré sa považujú za nevyhnutné na dosiahnutie strategických výsledkov uvedených v NRP.
- 25 NPR identifikuje hlavné práce na infraštruktúre, ktoré navrhuje financovať, ako je železničná, cestná a letisková infraštruktúra.
- 26 Účastníci konania sa dohodli, že do opravného prostriedku bude zahrnutá samostatná otázka, či NPR spadá do pôsobnosti smernice SEP z dôvodu, že ide o rozpočtový plán. High Court (Vrchný súd) a Court of Appeal (odvolací súd) sa stotožnili v tom, že NPR spadá priamo pod výnimky zo smernice SEP a že nie je plánom alebo programom, na ktorý sa vzťahuje smernica.
- 27 Vynára sa otázka, či vzhľadom na to, že NPR v niektorých prípadoch obsahuje celkom konkrétne ustanovenia na podporu plnenia určitých strategických cieľov stanovených v NRP prostredníctvom tzv. „indikatívneho“ pridelenia zdrojov na veľké projekty výstavby infraštruktúry, ktoré sú všetky výslovne označené za zlučiteľné s cieľmi NRP a podporujúce dané ciele, sa vyžaduje, aby bol NPR posudzovaný podľa smernice SEP. Plány sú prepojené a spoločne stanovujú rámec, najzreteľnejšie v oblasti dopravnej infraštruktúry, na podporu stratégie územného rozvoja uvedenej v NRP.
- 28 Navrhovateľka uvádza, že hoci je NPR opísaný ako rozpočtový alebo finančný plán a z tohto dôvodu by nepatril do pôsobnosti smernice SEP, mal by byť predmetom posudzovania podľa smernice SEP, pretože bol vypracovaný spolu s NRP a odkazuje naň a je plánom, prostredníctvom ktorého sa navrhuje realizácia infraštruktúry opísanej v NRP. Ďalej sa tvrdí, že keďže v NPR sa uvádzajú strategické rozhodnutia týkajúce sa typov projektov, napríklad pre spojenie sa uprednostňuje cesta pred železnicou, a stanovuje pridelenie zdrojov na splnenie tohto cieľa, účinkom NPR je vylúčenie alternatívneho pridelenia zdrojov na strategický rozvoj. Uvádza sa, že úroveň integrácie s NRP znamená, že NPR nemožno považovať za samostatný rozpočtový plán a že v podstatných aspektoch tento plán dopĺňa.
- 29 Keďže neexistuje žiadny legislatívny alebo regulatívny predpis, ktorý by nariadzoval prípravu a schvaľovanie NPR, podľa odporcov nemôže ísť o plán alebo program na účely smernice o SEP. Odporcovia takisto tvrdia, že ide o čisto rozpočtový plán, a preto je vyňatý z pôsobnosti smernice SEP podľa článku 3 ods. 8 smernice.
- 30 Court of Appeal (odvolací súd) sa domnieval, že NPR nepatrí do rozsahu pôsobnosti smernice SEP, pretože nespĺňa požiadavky článku 3, a tiež preto, že



bol vylúčený na základe toho, že ide o rozpočtový plán. Nezaoberal sa teraz vynárajúcou sa otázkou, či rozsah konkrétne určených projektov vrátane konkrétnych cestných projektov, nových výstavieb ciest alebo zlepšených či modernizovaných vidieckych ciest, ktoré neboli identifikované v NPR, vyžaduje environmentálne posudzovanie. Odvolací súd poznamenal, že všetky takéto jednotlivé projekty v každom prípade podliehajú procesu plánovania a primeranému posudzovaniu a posudzovaniu vplyvu na životné prostredie a posudzovaniu, pokiaľ ide o biotopy chránených rastlín a živočíchov, ako to vyžaduje právo Únie.

- 31 Otázka, či je NPR rozpočtovým plánom, a teda je vyňatý z pôsobnosti článku 3 ods. 8 a 9, je otázkou odlišnou od vyššie uvedenej otázky a tento súd upozornil na pripomienku SDEÚ vo veci Bund Naturschutz in Bayern, že požiadavka v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice:

„... sa preto musí považovať za splnenú, ak tento plán alebo program stanovuje významný súbor kritérií a podrobných pravidiel pre poskytnutie a realizáciu jedného alebo viacerých takýchto projektov, najmä pokiaľ ide o umiestnenie, povahu, veľkosť a prevádzkové podmienky takýchto projektov alebo pridelenie zdrojov súvisiacich s týmito projektmi.“

- 32 Keďže NPR stanovuje pridelenie zdrojov na konkrétne projekty v oblasti infraštruktúry, predovšetkým na stanovené cestné projekty a modernizáciu existujúcich železničných projektov, otázkou je, či NPR stanovuje kritériá a podrobné pravidlá na udelenie súhlasu k týmto projektom a ich realizácii.
- 33 Platí, že NPR nevytvára záväzný alebo obmedzujúci kontext, v rámci ktorého by sa musel posudzovať súhlas s rozvojom projektov, ale obsahuje výslovne a konkrétne ustanovenie týkajúce sa cestných sietí a modernizovaných železničných sietí uvedených v pláne, a v tomto rozsahu vylučuje povolenie alebo súhlas s rozvojom nadväzujúcich projektov, ktoré budú závisieť od existencie a umiestnenia týchto identifikovaných ciest, hoci na mape v malom rozsahu, ale stále identifikovaných podľa miesta a širokej trasy. Nemožno povedať, že by NPR stanovil pravidlá a kritériá, a nanajvýš stanovuje všeobecný rámec, ktorý by mohol časom obmedziť miesto realizácie alebo presné parametre projektov.
- 34 Na správny prístup k tejto otázke pravdepodobne bude mať vplyv odpoveď na návrh na vysvetlenie rozsahu pôsobnosti smernice, avšak v súvislosti s NPR sa vynára ďalšia otázka, a to, či skutočnosť, že NPR bol prijatý s cieľom podporiť NPR, je dostatočným základom na to, aby sa považoval za plán alebo program, ktorý si sám osebe vyžaduje strategické environmentálne posudzovanie, bez ohľadu na to, že ide o plán vypracovaný ako rozpočtový alebo finančný plán.
- 35 Tento súd žiada o vysvetlenie, ktoré by pomohlo odpovedať na túto dodatočnú otázku, na ktorú odpoveď nepredstavuje *acte clair*, týkajúcu sa prekryvania alebo vzájomného prepojenia medzi týmito dvoma plánmi, a to či plán alebo program, ktorý obsahuje osobitné ustanovenie o pridelení finančných prostriedkov na

vybudovanie určitých projektov v oblasti infraštruktúry s cieľom podporiť stratégiu územného rozvoja iného plánu, môže byť sám o sebe plánom alebo programom v zmysle smernice SEP, alebo či skutočnosť, že plán, ktorého cieľom je pridelenie finančných prostriedkov, sa musí považovať za rozpočtový plán v zmysle článku 3 ods. 8.

36 Tento súd preto navrhuje položiť druhú otázku takto:

[omissis]

[omissis] [Zopakovanie druhej otázky]

**Tretia otázka a záver tohto súdu: posúdenie alternatív**

- 37 Druhá časť opravného prostriedku sa týka metodiky, ktorú odporcovia použili pri posudzovaní NRP, a toho, či je v súlade s prístupom, ktorý je ustanovený v článku 5 ods. 1 a prílohe I smernice.
- 38 Environmentálne posudzovanie bolo vykonané v kapitole 7 „Environmentálnej správy o strategickom environmentálnom posudzovaní - Írsko 2040: Národný rámec plánovania“ (ďalej len „environmentálna správa“), v ktorej bolo stanovených päť primeraných alternatív celkového strategického rámca plánovania. Na základe článku 5 ods. 1 smernice sa vyžadovalo, aby sa každá z týchto piatich primeraných alternatív určila, popísala a zhodnotila.
- 39 Možnosti sa potom posudzovali v rámci matice, v ktorej sa použili ukazovatele plus a mínus pre každú zo šiestich možností. Uprednostňovaným prístupom bol prístup makro-územného rastu, pretože zabezpečoval regionálnu prehľadnosť, koncentráciu na mestá a niektoré väčšie osídlenia regionálneho významu, obmedzoval rast a znižoval rozrastanie a postupné zabezpečovanie infraštruktúry so zavádzaním určitej kritickej infraštruktúry na podporu investícií. Dôvody výberu tejto možnosti boli vysvetlené v environmentálnej správe.
- 40 Uprednostňovaná možnosť bola podrobne spracovaná v kapitole 8 a posudzovaná z hľadiska jej možných environmentálnych účinkov, pričom kapitola 9 sa zaoberala možnými zmierňujúcimi opatreniami na kompenzáciu akýchkoľvek významných nepriaznivých vplyvov prijatia tejto možnosti na životné prostredie.
- 41 Otázka týkajúca sa posudzovania primeraných alternatív, ktorou sa zaoberá opravný prostriedok na tento súd, sa týka toho, či boli primerané alternatívy dostatočne určené, popísané a zhodnotené na správnom základe analýzy vykonanej v súvislosti s uprednostňovanou možnosťou. Court of Appeal (odvolací súd) dospel k záveru, že posudzovanie spĺňa požiadavky smernice.
- 42 Navrhovateľka uvádza, že po tom, čo sa výslovne zistilo, že viaceré možnosti sú primerané, museli byť posudzované na rovnakej úrovni a na rovnakom základe ako uprednostňovaná možnosť, a to je spôsob, akým sa má vykonať posudzovanie, ktoré navrhovateľka opisuje ako „porovnateľné“. Navrhovateľka

tvrdí, že všetkých päť primeraných alternatív sa malo posudzovať s rovnakým stupňom kontroly a na rovnakom základe ako uprednostňovaná možnosť a že ide o prístup, ktorý ukladá článok 5 ods. 1, a o správny spôsob, ktorým možno vykonať riadne porovnanie týchto alternatív.

- 43 Pokiaľ ide o jednoduchú kvantitatívnu analýzu, navrhovateľka poukazuje na skutočnosť, že 57 strán textu v kapitole 8 obsahujúcej analýzu uprednostňovanej možnosti, sa veľmi líši od krátkeho opisného vyhlásenia a strohých matíc použitých v kapitole 7 na hodnotenie a opis primeraných alternatív.
- 44 Odporcovia zastávajú opakovaný prístup, takže hoci sa musí vykonať posudzovanie primeraných alternatív a uprednostňovanej možnosti, úroveň kontroly bude závisieť od príslušnej fázy procesu, v ktorej sa posudzovanie vykoná. Odporcovia tvrdia, že posudzovanie pravdepodobných významných environmentálnych účinkov návrhu plánu si vyžaduje vysokú úroveň kontroly, ale že v súvislosti s primeranými alternatívami je primeraná nižšia úroveň kontroly, čo vyplýva zo skutočnosti, že alternatívy sa v rôznych fázach procesu vylučujú. Odporcovia tvrdia, že po určení piatich možností ako primeraných alternatív bolo dostatočné uplatniť určitý stupeň posudzovania na každú z nich a že smernica nevylučuje intenzívnejšiu kontrolu uprednostňovanej možnosti po jej určení. Tvrdia, že článok 3 ods. 2 smernice vo svojich podmienkach predpokladá, že práve návrh plánu sa má komplexne posudzovať z hľadiska vplyvu na životné prostredie, a to nevyžaduje, aby sa všetky primerané alternatívy, ktoré sa považujú za možné iné prostriedky na dosiahnutie strategických cieľov, ktoré plán stanovuje, posudzovali rovnako ako uprednostňovaná možnosť.
- 45 Navrhuje sa, aby sa z tohto dôvodu na uprednostňovanú možnosť použil najvyšší stupeň kontroly, v súvislosti s ktorou sa vyžaduje „úplné posudzovanie“, a to vyplýva zo skutočnosti, že strategické environmentálne posudzovanie je proces, ktorý vyžaduje najprv zistenie primeraných alternatív, potom ich porovnanie s cieľom dospieť k uprednostňovanej možnosti a v tomto bode sa má vykonať úplné posudzovanie pravdepodobných významných environmentálnych účinkov tejto možnosti.
- 46 Tento rozdiel v prístupe má určitý význam, keďže v environmentálnej správe uverejnenej spolu s návrhom NRP a predloženej na širokú konzultáciu sa uprednostňovaná možnosť skúmala intenzívnejšie a podrobnejšie ako päť alternatív, ktoré boli v rámci procesu určené za primerané.
- 47 Po preskúmaní textu smernice, usmernenia Komisie (s názvom „Usmernenie k implementácii smernice 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie“) a niektorých rozhodnutí súdov Anglicka a Walesu sa tento súd domnieval, že hoci smernica predpokladala opakovaný prístup k výberu alternatív, metodika, ktorá sa má použiť pri opisani a posudzovaní primeraných alternatív a uprednostňovanej možnosti, a najmä to, či je potrebné vykonať rovnaké alebo vo veľkej miere podobné alebo porovnateľné

posudzovanie, pokiaľ ide o primerané alternatívy a uprednostňovanú možnosť, nebolo *acte clair*.

- 48 Tento súd poukázal na účel smernice SEP a na hlavnú úlohu, ktorú pri rozhodovaní zohráva informovaná verejná konzultácia týkajúca sa výberu uprednostňovanej možnosti, keďže cieľom environmentálnej správy je prispieť k udržateľnejším riešeniam pri rozhodovaní. Tento súd uviedol, že keďže environmentálne posudzovanie sa musí vykonať počas prípravy plánu alebo programu a pred jeho schválením, z dôvodu článku 4 ods. 1 by to naznačovalo, že sa musí vykonať porovnateľná analýza alternatív, ktoré sa považujú za primerané, aby sa konzultanti mohli zapojiť do informovanej kontroly uprednostňovanej možnosti.
- 49 Tento súd tiež poznamenal, že ak sa požiadavky posudzovania a konzultácie majú chápať v spojení s Aarhuským dohovorom (Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podpísaný v Aarhuse 25. júna 1998), potom možno tvrdiť, že konzultácie sa môžu uskutočniť najlepšie, alebo možno len riadne, ak sa vykoná dostatočný stupeň posudzovania alternatív, ktoré sa určia ako primerané, a ak sa tieto alternatívy podrobia v zásade podobnému stupňu kontroly, ako v prípade uprednostňovanej možnosti, aby sa pravdepodobný vplyv uprednostňovanej možnosti na životné prostredie mohol riadne otestovať a pochopiť vo svetle informácií o pravdepodobných environmentálnych účinkoch iných primeraných alternatív, ktorými by sa mohol dosiahnuť rovnako široký strategický cieľ. V tejto súvislosti odporcovia tvrdili, že tento prístup k posudzovaniu by mohol vyžadovať prípravu viacerých plánov, čo by mohlo mať významné praktické dôsledky pre orgány zodpovedné za tvorbu plánov.
- 50 Súď ďalej poznamenal, že by bolo možné tvrdiť, že príprava podrobnejšej analýzy uprednostňovanej možnosti pred ukončením konzultačného procesu a pred konečným schválením plánu by mohla mať za následok, že by v príliš skorej fáze procesu pôsobila ako určitý druh gravitácie smerom k tejto uprednostňovanej možnosti. Pripomienky konzultantov by sa mohli, a pravdepodobne by sa takmer vždy viac sústredili a boli by jasnejšie vo vzťahu k uprednostňovanej možnosti, ak by bolo k dispozícii viac podrobností o jej pravdepodobných vplyvoch na životné prostredie.
- 51 Vynára sa ďalšia otázka, či prístup, na ktorý poukazuje navrhovateľka, je praktický a uskutočniteľný, a či by neukladal neprímerane zaťažujúce a neuskutočniteľné povinnosti.
- 52 Tento súd na druhej strane poznamenal, že znenie článku 3 ods. 1 smernice, ktorý vyžaduje, aby sa environmentálne posudzovanie v súlade s článkami 4 až 9 vykonalo pre plány a programy, ktoré pravdepodobne môžu mať významný environmentálny účinok, by mohlo viesť k záveru, že povinnosť vykonať úplné strategické environmentálne posudzovanie môže vzniknúť len v súvislosti

s plánom alebo programom, t. j. po tom, ako sa v tomto pláne alebo programe zistí a určí uprednostňovaná možnosť.

- 53 Text smernice neposkytuje odpoveď, keďže z jednoduchého výkladu by mohlo vyplývať, že sa síce musí vykonať posudzovanie SEP v súvislosti s návrhom plánu, nie je však jasné, či sa vyžaduje určitá miera podrobného posudzovania vo vzťahu ku všetkým potenciálne primeraným alternatívam uvedeným v návrhu plánu predloženom na konzultáciu pred konečným schválením plánu. Nie je tiež jasné, či je vhodné alebo jednoducho zbytočné, aby sa pri posudzovaní uprednostňovanej možnosti uplatňovala väčšia miera kontroly ako pri posudzovaní primeraných alternatív.
- 54 Tento súd preto navrhuje položiť tretiu otázku takto:

[omissis]

[omissis] [Zopakovanie tretej otázky]

PRACOVNÝ DOKUMENT