

Věc C-727/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

25. listopadu 2022

Předkládající soud:

Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. listopadu 2022

Navrhovatel:

Friends of the Irish Environment CLG

Odpůrci:

Irská vláda

Minister for Housing, Planning and Local Government (ministr pro bydlení, plánování a místní správu, Irsko)

Irsko

Attorney General (generální prokurátor, Irsko)

SUPREME COURT (NEJVYŠŠÍ SOUD)

[OMISSIS]

VE VĚCI ČLÁNKU 267 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE A
VE VĚCI ŽÁDOSTI O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE
PŘEDLOŽENÉ SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE

[OMISSIS]

[OMISSIS] [složení soudu]

MEZI

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

NAVRHOVATEL

A

IRSKÁ VLÁDA

**MINISTER FOR HOUSING, PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT
(MINISTR PRO BYDLENÍ, PLÁNOVÁNÍ A MÍSTNÍ SPRÁVU)**

IRSKO A ATTORNEY GENERAL (GENERÁLNÍ PROKURÁTOR)

ODPŮRCI

**USNESENÍ ZE DNE 24. LISTOPADU 2022 K PŘEDÁNÍ SOUDNÍMU
DVORU EVROPSKÉ UNIE PODLE ČLÁNKU 267 SMLOUVY**

Odvolání navrhovatele podané dne 4. ledna 2022 prostřednictvím odvolání proti rozsudku Court of Appeal (odvolací soud) [OMISSIS] vydanému dne 26. listopadu 2021 a usnesení ze dne 7. prosince 2021, kterým bylo zamítnuto odvolání navrhovatele proti rozsudku a usnesení High Court (Vrchní soud, Irsko) [OMISSIS] vydanému dne 24. dubna 2020 a usnesení ze dne 13. května 2020 o odmítnutí podání navrhovatele ze dne 16. května 2018 za účelem vydání usnesení Certiorari prostřednictvím žádosti o soudní přezkum, na základě kterého bylo dne 16. února 2018 zrušeno rozhodnutí irské vlády a znovu potvrzeno následným rozhodnutím ze dne 29. května 2018 o přijetí národního rámce pro plánování a národního plánu rozvoje a dalších souvisejících opatření, a usnesení o zrušení uvedených rozsudků a usnesení z důvodů a v rozsahu uvedeném v dotčeném odvolání, které bylo u tohoto soudu projednáno ve dnech 18. a 19. července 2022.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Skutečnosti vztahující se k vnitrostátnímu řízení]

A [OMISSIS] soudu se jeví, že rozhodnutí sporů mezi zúčastněnými stranami na základě tohoto podání vyvolává otázky týkající se správného výkladu určitých ustanovení práva Evropské unie, konkrétně požadavků směrnice 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“ nebo „směrnice“)

SOUD ROZHODL POLOŽIT Soudnímu dvoru Evropské unie na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie [OMISSIS] následující otázky:

1: Musí být čl. 2 písm. a) směrnice SEA ve spojení s čl. 3 odst. 2 písm. a) vykládán v tom smyslu, že opatření přijaté výkonnou mocí členského státu z důvodů jiných, než právního nebo správního donucení, a nikoli na základě jakéhokoli správního nebo právního opatření, může představovat plán nebo program, na který se směrnice vztahuje, pokud takto přijatý plán nebo program

stanoví rámec pro následné schválení nebo odmítnutí záměru, a tedy splňuje test podle čl. 3 odst. 2 směrnice?

2(a): Musí být čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 8 a 9 směrnice SEA vykládán v tom smyslu, že plán nebo program, který obsahuje konkrétní, byť označené za „orientační“, ustanovení o přidělení finančních prostředků za účelem vybudování určitých infrastrukturních projektů s cílem podpory strategie územního rozvoje jiného plánu, který sám tvoří základ navazující strategie územního rozvoje, by sám mohl být plánem nebo programem ve smyslu směrnice SEA?

2(b): Je-li odpověď na otázku 2(a) kladná, je třeba plán, jehož cílem je přidělení zdrojů, považovat za rozpočtový plán ve smyslu čl. 3 odst. 8?

3(a): Musí být článek 5 a příloha 1 směrnice SEA vykládány v tom smyslu, že je-li požadováno posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1, zpráva o vlivech na životní prostředí, která je v něm stanovena, by měla, jakmile jsou k upřednostňované možnosti identifikována rozumná náhradní řešení, provést na srovnatelném základě posouzení upřednostňované možnosti a rozumných náhradních řešení?

3(b): Je-li odpověď na otázku (a) kladná, je požadavek směrnice splněn, pokud jsou rozumná náhradní řešení posouzena na srovnatelném základě před výběrem upřednostňované možnosti a poté je posouzen návrh plánu nebo programu a úplnější posouzení vlivů na životní prostředí je následně provedeno pouze s ohledem na upřednostňovanou možnost?

A ROZHODL, že se přerušují veškerá další řízení týkající se projednávaného odvolání, dokud Soudní dvůr Evropské unie nerozhodne o těchto předběžných otázkách nebo dokud nebude rozhodnuto jinak.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Podpisy]

[OMISSIS]

THE SUPREME COURT (Nejvyšší soud)

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Složení soudu a zopakování účastníků řízení]

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 24. listopadu 2022

- 1 Supreme Court (Nejvyšší soud) svým rozsudkem vydaným dne 9. listopadu 2022 [OMISSIS] rozhodl předložit Soudnímu dvoru v souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie tři otázky související s výkladem [OMISSIS] [směrnice SEA], provedené do irského práva SI 435/2004 the European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes)

Regulations 2004 [SI 435/2004 předpisy Evropských společenství z roku 2004 (Posuzování některých plánů a programů z hlediska ochrany životního prostředí)] a SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 [SI 200/2011 předpisy Evropských společenství z roku 2011 (Posuzování některých plánů a programů z hlediska ochrany životního prostředí) (novela)].

- 2 Požadavek vyplývá z odvolání v rámci napadení dvou částí projektu Irsko 2040 přijatého irskou vládou dne 16. února 2018 a „znovu potvrzeného“ následným rozhodnutím vlády dne 29. května 2018. Projekt Irsko se skládá ze dvou plánů, národního rámce pro plánování a národního plánu rozvoje.
- 3 Otázkou je platnost přijetí obou plánů z důvodu údajného nesplnění požadavků směrnice SEA. Pokud jde o národní rámec pro plánování, bylo namítáno, že byla nedostatečně zohledněna rozumná náhradní řešení, jak požadují směrnice.
- 4 Vyvstává logicky předcházející otázka, zda národní rámec pro plánování nebo národní plán rozvoje je „plánem nebo programem“ ve smyslu či rozsahu směrnice. Odpůrci uvedli, že národní rámec pro plánování sice byl pro účely směrnice SEA posuzován, ale nikoliv na základě zákonné povinnosti. Nezávisle na tom uvádí, že národní plán rozvoje je z působnosti směrnice SEA vyloučen na základě čl. 3 odst. 7 z důvodu, že se jedná o „rozpočtovou politiku“.
- 5 Publikace projektu Irsko 2040 v předmluvě uvádí, že vytváří jednotný a koherentní plán pro využití území a rozvoj v zemi, a ze strany [OMISSIS] High Court (Vrchní soud) [OMISSIS] byl popsán jako „územní makro strategie, která mapuje obecné cíle rozvoje země pro období do roku 2040“.
- 6 Předmluva národního rámce pro plánování jej popisuje jako „rámec pro plánování, kterým se v příštích letech budou řídit investice do rozvoje“ a který stanoví „národní cíle a klíčové principy, z nichž se budou odvíjet další podrobnosti a propracované plány“. Neposkytuje všechny podrobnosti pro každou část země, ale spíše „zmocňuje každý region, aby poskytoval vedení při plánování a rozvoji svých komunit“, a obsahuje „soubor národních cílů a klíčových principů, z nichž se budou odvíjet podrobnější a propracované plány“. Předmluva rovněž uvádí, že dokument „doprovází“ národní plán rozvoje, popisovaný jako „desetiletá strategie veřejných kapitálových investic ve výši téměř 116 miliard eur“.
- 7 Návrh národního rámce pro plánování byl spolu se zprávou o vlivech na životní prostředí SEA zpracovanou RPS Consultants zveřejněn dne 26. září 2017.
- 8 Národní rámec pro plánování byl zveřejněn spolu s národním plánem rozvoje, investičním plánem k zajištění a podpoře realizace poskytnutím kapitálových investic, jehož součástí byl fond ve výši 3 miliard eur vyhrazený na obnovu a rozvoj městských a venkovských oblastí, který stanoví, jakým způsobem bude poskytováno financování některých projektů považovaných za zásadní pro dosažení strategických výstupů identifikovaných v národním rámci pro plánování. Národní plán rozvoje identifikuje hlavní infrastrukturní díla, jejichž financování

navrhuje, jako je železniční, silniční a letištní infrastruktura. Nezabývá se žádnými úvahami o plánování nebo rozvoji.

První problém a závěr tohoto soudu: Národní rámec pro plánování

- 9 Aby bylo možné vyžadovat posouzení podle směrnice SEA, musí plán nebo program splňovat prahové požadavky ve smyslu čl. 2 písm. a). Spor před tímto soudem se týkal toho, zda národní rámec pro plánování spadl mezi plány nebo programy, které:

„podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a — které jsou vyžadovány právními a správními předpisy“.

- 10 Vzhledem k tomu, že bylo stanoveno, že národní rámec pro plánování vyžaduje posouzení podle směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“), bylo uznáno, že národní rámec pro plánování splňuje požadavky čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA. Odpůrci uvedli, že národní rámec pro plánování do působnosti směrnice SEA nespadá, jelikož se nejedná o plán nebo program specifikovaný v čl. 2 písm. a).
- 11 Tento soud dospěl k závěru, že národní rámec pro plánování byl přijat výkonným rozhodnutím vlády na základě pravomoci, kterou jí svěřuje čl. 28 odst. 2 Ústavy. Jedná se o autonomní, samostatně vykonávanou pravomoc, jejíž výkon v žádném smyslu nezávisí na zákonné pravomoci a pro kterou není vyžadována žádná právní úprava. Tento soud dospěl k názoru, že přinejmenším na základě znění textu směrnice nelze na dokument tohoto druhu připravený vládou pohlížet jako na dokument spadající do působnosti čl. 2 písm. a) směrnice.
- 12 Zadruhé tento soud konstatoval, že přijetí národního rámce pro plánování nebylo upraveno žádnými právními nebo správními předpisy, ani neexistuje žádné právní nebo správní ustanovení, které by stanovilo, kdo takový plán může přijmout a jaký je postup přípravy daného opatření, s výjimkou postupů vyžadujících zveřejnění plánu po jeho přijetí.
- 13 Je pravda, že lze konstatovat, že národní rámec pro plánování byl zpracován nebo přijat orgánem na národní úrovni ve smyslu čtvrtého a pátého řádku čl. 2 písm. a) směrnice, neboť vláda takovým orgánem zjevně je. Nicméně vzhledem k autonomní povaze výkonné moci, kterou vládě přiznává čl. 28 odst. 2, skutečně nelze správně konstatovat, že by příprava nebo přijetí národního rámce pro plánování bylo „vyžadováno právními a správními předpisy“, a to i při umožnění širokého výkladu slova „vyžadováno“ obsaženého v rozsudcích SDEU ve věci A a další (Větrné turbíny v Aalter a Nevele) (věc C-24/19, EU:C:2020:503) a ve věci Bund Naturschutz in Bayern v. Landkreis Rosenheim (věc C-300/20, EU:C:2022:102). Konkrétně zde neexistuje žádný „konkrétní právní základ

opravňující příslušné orgány k jeho přijetí, i když toto přijetí není povinné“: viz Bund Naturschutz in Bayern, bod 37.

- 14 Tento soud však poznamenal, že v jazyce rozsudku ve věci Bund Naturschutz in Bayern lze za „právní základ“ pro přijetí národního rámce pro plánování považovat výkonnou moc vlády jednající kolektivně odvozenou z Ústavy.
- 15 Tento soud dále konstatoval, že záměrem národního rámce pro plánování bylo ovlivnit některá kritéria pro schválení záměrů jednotlivých projektů a z důvodu některých právních ustanovení je třeba, aby místní orgány při přijímání plánu rozvoje nebo územního plánu, který má dopad na rozhodování na místní úrovni o žádostech o schvalování záměrů projektů, přihlížely k ustanovením národního rámce pro plánování. Soud tedy dospěl k názoru, že národní rámec pro plánování nepochybně má, a je zamýšleno, aby měl, vliv na navazující rozhodování.
- 16 Tento soud konstatoval, že národní rámec pro plánování je rámcovým dokumentem, zejména pokud se vezme v úvahu jeho účel a účinek. V tomto dokumentu byla učiněna rozhodnutí týkající se například vhodnosti pásové zástavby rodinných obydlí podél venkovských komunikací a rozhodnutí pro účely obecné strategie využití území pro bydlení. Tento rámec v konečném důsledku ovlivňuje rozhodnutí učiněná na regionální, místní úrovni a udělování povolení pro projekty. Určité další možnosti, jako je rozvoj nových měst nebo velkých městských aglomerací nebo rozvoj koridorů do regionů, jsou tam obsaženými rozhodnutími učiněnými na vysoké úrovni vyloučeny.
- 17 Tento soud si je vědom toho, že test, zda je přijetí plánu nebo programu „vyžadováno“, nemá být vykládán jako vnitrostátní opatření, ale je třeba mu přiznat jeho autonomní význam v evropském právu. Judikatura SDEU podporuje široký přístup k výkladu působnosti směrnice, což naznačuje, že toto slovo nemá normativní význam, který by mohl vyplývat z doslovného výkladu tohoto slova v anglickém jazyce, ale blíží se spíše významu „regulováno“.
- 18 Tento soud uznal, že skutečnost, že národní rámec pro plánování byl přijat na dobrovolné bázi, není určující, protože takový test by nevyhovoval různorodosti situací nebo široké praxi vnitrostátních orgánů. Tento soud si je rovněž na základě judikatury vědom, že Soudní dvůr nezaujímá restriktivní výklad slova „vyžadováno“ obsaženého v čl. 2 písm. a) druhé odrážce a že toto slovo nelze vykládat tak, jako by šlo o ustanovení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě povinného požadavku.
- 19 Vzhledem k extenzivnímu výkladu, který SDEU již přijal ve vztahu k čl. 2 písm. a) ve věci A a další (Větrné turbíny v Aalteru a Nevele) a ve věci Bundnaturschutz in Bayern, nelze vyloučit nepatrnou možnost, že Soudní dvůr zaujme na tato slova odlišný názor („vyžadováno právními nebo správními předpisy“), i když z pohledu ústavního práva nelze považovat výkonnou moc vlády, v tomto případě k plánování budoucího rozvoje, odvozenou z Ústavy, ani za právní, ani správní povahy.

- 20 Tento soud je soudem poslední instance pro účely čl. 267 odst. 3 SFEU. S ohledem na rozhodnutí SDEU ve věci *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (věc C-561/19, EU:C:2021:799) (bod 51), pokud jde o rozsah této povinnosti, tento soud nemohl konstatovat, že by předložená otázka byla natolik jasná, že by mohl v této otázce pohodlně dospět k vlastnímu závěru.
- 21 Tento soud dospěl k názoru, že odpověď na tuto otázku týkající se působnosti směrnice SEA není *acte clair*, zejména s ohledem na účel směrnice, spolu se zásadami zakotvenými v článku 37 Listiny základních práv, které obhajují vysokou úroveň ochrany životního prostředí a cíle zlepšování kvality životního prostředí a zásady udržitelného rozvoje.
- 22 Soudní dvůr nikdy neurčil správný přístup k oblasti působnosti směrnice SEA v případech, kdy je plán nebo program přijat výkonnou mocí státu, aniž by k jeho přijetí existovala jakákoliv právní nebo správní ustanovení, ale kdy je zamýšleno, aby plán nebo program měl, a podle vnitrostátních právních ustanovení má, potenciální a navazující vliv na rozhodování na místní, regionální úrovni a pokud jde o schválení záměru konkrétního projektu. Extenzivní přístup k výkladu prosazovaný SDEU však neposkytuje na tuto otázku jasnou odpověď ve světle širokého využití výkonné moci vlády k plánování budoucího rozvoje země.

- 23 Navrhuje se proto první otázka:

[OMISSIS] [zopakování první otázky]

Problém a závěr tohoto soudu ohledně druhého problému: národní plán rozvoje

- 24 Národní plán rozvoje uvádí svůj účel jako stanovení „investičních priorit, které podpoří úspěšnou realizaci národního rámce pro plánování“ a označuje se jako „rozpočtový a finanční plán“ a výslovně stanoví, že není součástí procesu fyzického plánování, ale je „plně integrován s přístupem k územnímu plánování přijatým v národním rámci pro plánování“, neboť stanoví, jakým způsobem bude zpřístupněno financování pro některé projekty považované za zásadní pro dosažení strategických výstupů identifikovaných v národním rámci pro plánování.
- 25 Národní plán rozvoje identifikuje hlavní infrastrukturní díla, jejichž financování navrhuje, jako je železniční, silniční a letištní infrastruktura.
- 26 Zúčastněné strany souhlasily, aby do odvolání byla zahrnuta samostatná otázka, zda národní plán rozvoje spadá do oblasti působnosti směrnice SEA z toho důvodu, že jde o rozpočtový plán. High Court (Vrchní soud) a Court of Appeal (odvolací soud) uznaly, že národní plán rozvoje přímo spadá do výjimek ze směrnice SEA a že se nejedná o plán nebo program, na který se směrnice vztahuje.
- 27 Vyvstává otázka, zda vzhledem k tomu, že národní plán rozvoje v některých případech obsahuje zcela konkrétní opatření na podporu plnění určitých

strategických cílů identifikovaných v národním rámci pro plánování prostřednictvím tzv. „indikativní“ alokace zdrojů na rozsáhlé infrastrukturní projekty, které jsou výslovně označeny jako slučitelné s cíli národního rámce pro plánování a je podporující, musí být národní plán rozvoje posuzován podle směrnice SEA. Plány na sebe navazují a společně vytvářejí rámec, nejzřetelněji v dopravní infrastruktuře, pro podporu strategie územního rozvoje stanovené v národním rámci pro plánování.

- 28 Navrhovatel uvádí, že ačkoli je národní plán rozvoje popsán jako rozpočet nebo finanční plán a z tohoto důvodu by spadal mimo působnost směrnice SEA, měl by posouzení podle směrnice SEA podléhat, protože byl vytvořen společně s národním rámcem pro plánování a zpětně na něj odkazuje a jedná se o záměr, jehož prostřednictvím je navržena realizace infrastruktury popsané v národním rámci pro plánování. Dále je uváděno, že vzhledem k tomu, že národní plán rozvoje činí strategická rozhodnutí ohledně typů projektů, například pro účely konektivity jsou upřednostňovány silnice před železnicí, a stanoví přidělení zdrojů ke splnění tohoto cíle, účinkem národního plánu rozvoje je vyloučení alternativní alokace zdrojů pro strategický rozvoj. Uvádí se, že s ohledem na míru integrace s národním rámcem pro plánování nelze národní plán rozvoje považovat za samostatný rozpočtový plán a ve věcných ohledech tento plán doplňuje.
- 29 Vzhledem k tomu, že neexistují žádná právní nebo správní ustanovení předepisující přípravu a přijetí národního plánu rozvoje, odpůrci uvádějí, že se nemůže jednat o plán nebo program pro účely směrnice SEA. Rovněž uvádějí, že se jedná o čistě rozpočtový plán, a je tedy vyňatý podle čl. 3 odst. 8 směrnice.
- 30 Court of Appeal (odvolací soud) považoval národní plán rozvoje za spadající mimo působnost směrnice SEA, protože nesplňoval požadavky článku 3 a také proto, že byl vyloučen na základě skutečnosti, že se jedná o rozpočtový plán. Neřešil nyní vyvstávající otázku, zda řada konkrétně identifikovaných projektů, včetně konkrétních silničních projektů, nových komunikací nebo vylepšených či modernizovaných venkovských komunikací, které nebyly identifikovány v národním rámci pro plánování, vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí. Konstatoval, že všechny takové jednotlivé projekty v každém případě podléhají procesu plánování a vhodnému posouzení a posuzování vlivu na životní prostředí a posouzení stanovišť chráněných rostlin a živočichů, jak již vyžaduje unijní právo.
- 31 Otázka, zda je národní plán rozvoje rozpočtovým plánem, a tedy vyňatý podle čl. 3 odst. 8 a 9, je samostatnou otázkou, odlišnou od otázky vznesené výše, a tento Soud vzal na vědomí poznámku SDEU ve věci Bund Naturschutz in Bayern, že požadavek v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice:

„[...] je splněn tehdy, když plán nebo program stanoví podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, zejména s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky těchto záměrů, nebo přidělením zdrojů v souvislosti s těmito záměry.“

- 32 Vzhledem k tomu, že národní plán rozvoje počítá s přidělováním zdrojů na konkrétní infrastrukturní projekty, zejména na identifikované silniční projekty a modernizaci stávajících železničních projektů, je otázkou, zda národní plán rozvoje stanoví kritéria a podrobná pravidla pro udělování souhlasu s těmito projekty a jejich provádění.
- 33 Národní plán rozvoje sice nevytváří závazný nebo omezující kontext, ve kterém je třeba souhlas se záměrem posuzovat, ale výslovně a konkrétně zmiňuje silniční síť a modernizované železniční síť specifikované v plánu, a v tomto rozsahu znemožňuje povolení nebo souhlas pro navazující projekty, které budou záviset na existenci a umístění těchto identifikovaných cest, byť na mapě malého měřítka, ale stále identifikovaných podle umístění a obecné trasy. Nedá se říci, že by národní plán rozvoje nastavil pravidla a kritéria, nanejvýš stanovil obecný rámec, který by mohl časem omezit místo realizace nebo přesné parametry projektů.
- 34 Správný přístup k této otázce bude pravděpodobně ovlivněn odpovědí na žádost o objasnění rozsahu působnosti směrnice, ale ohledně národního plánu rozvoje vyvstává další otázka, tj. zda skutečnost, že národní plán rozvoje byl přijat na podporu národního rámce pro plánování, je dostatečným základem pro to, aby s ním bylo zacházeno jako s plánem nebo programem samotným, vyžadujícím strategické posouzení vlivu na životní prostředí, nehledě na to, že se jedná o plán koncipovaný jako rozpočtový nebo finanční plán.
- 35 Tento soud žádá o objasnění, které by mu pomohlo při zodpovězení této dodatečné otázky, odpověď na niž není *acte clair*, týkající se překrývání nebo vzájemného propojení těchto dvou plánů, tj. zda plán nebo program, který konkrétně stanoví přidělování finančních prostředků na vybudování určitých infrastrukturních projektů za účelem podpory strategie územního rozvoje jiného plánu, může být sám o sobě plánem nebo programem ve smyslu směrnice SEA, nebo zda plán, jehož cílem je přidělení zdrojů, musí být považován za rozpočtový plán ve smyslu čl. 3 odst. 8.
- 36 Soud proto navrhuje položit druhou otázku takto:
- [OMISSIS]
- [OMISSIS] [zopakování druhé otázky]

Třetí problém a závěr tohoto soudu: posouzení náhradních řešení

- 37 Druhá část odvolání se týká metodiky, kterou odpůrci použili při hodnocení národního rámce pro plánování, a toho, zda je v souladu s přístupem upraveným v čl. 5 odst. 1 a případně v příloze I směrnice.
- 38 Posuzování vlivů na životní prostředí bylo provedeno v kapitole 7 „Strategic Environmental Assessment Environmental Report – Ireland 2040: The National Planning Framework“ (dále jen „zpráva o životním prostředí“), která identifikovala pět rozumných náhradních řešení pro celkový rámec strategického

plánování. Na základě čl. 5 odst. 1 směrnice byl vyžadován popis, identifikace a vyhodnocení každého z těchto pěti rozumných náhradních řešení.

- 39 Možnosti pak byly vyhodnoceny prostřednictvím matice, která pro každou ze šesti možností používala plusové a minusové ukazatele. Upřednostňovaným přístupem byl přístup makro-územního rozvoje, protože zajišťoval regionální jasnost, soustředil se na města a některá regionálně významná větší sídla, omezoval růst a snižoval rozrůstání a postupné poskytování infrastruktury, s realizací určité kritické infrastruktury za účelem podpory investic. Důvody pro volbu této možnosti byly vysvětleny ve zprávě o životním prostředí.
- 40 Upřednostňovaná možnost byla podrobně rozebrána v kapitole 8 a posouzena z hlediska možných vlivů na životní prostředí a kapitola 9 se zabývala možnými zmírňujícími opatřeními, která by vyrovnala případné významné nepříznivé účinky na životní prostředí z této možnosti vyplývající.
- 41 Otázka týkající se posouzení přiměřených náhradních řešení obsažená v odvolání k tomuto soudu se týká toho, zda byla rozumná náhradní řešení dostatečně identifikována, popsána a vyhodnocena na základě analýzy správně provedené s ohledem na upřednostňovanou možnost. Court of Appeal (odvolací soud) dospěl k závěru, že posouzení požadavky směrnice splňuje.
- 42 Navrhovatel uvádí, že jakmile bylo několik možností výslovně shledáno rozumnými, měly být posuzovány stejným způsobem a na stejném základě jako upřednostňovaná možnost, a tímto způsobem by mělo být provedeno posouzení, které navrhovatel označil za „srovnatelné“. Navrhovatel uvádí, že všech pět rozumných náhradních řešení mělo být posouzeno stejně podrobně a na stejném základě jako upřednostňovaná možnost a že jde o přístup stanovený v čl. 5 odst. 1 a o správný postup, na jehož základě lze tato náhradní řešení řádně porovnat.
- 43 Na základě jednoduché kvantitativní analýzy navrhovatel poukazuje na skutečnost, že 57 stran textu v kapitole 8, která obsahuje analýzu upřednostňované možnosti, se velmi liší od krátkého narativního prohlášení a přímočarých matic použitých v kapitole 7 k hodnocení a popisu rozumných náhradních řešení.
- 44 Odpůrci se zasazují o iterativní přístup, takže i když je třeba provést posouzení rozumných náhradních řešení a upřednostňované možnosti, míra podrobnosti bude záviset na příslušné fázi procesu, ve které se tak děje. Odpůrci uvádí, že posouzení pravděpodobných významných vlivů návrhu plánu na životní prostředí vyžaduje vysokou úroveň podrobnosti, ale že s ohledem na rozumná náhradní řešení je vhodná menší úroveň podrobnosti, a to že vyplývá ze skutečnosti, že náhradní řešení jsou vyřazena v různých fázích procesu. Odpůrci uvádí, že jakmile bylo pět možností identifikováno jako rozumná náhradní řešení, stačilo na každou z nich použít určitý stupeň posouzení, a že směrnice nevyklučovala vyšší míru podrobnosti přezkumu upřednostňované možnosti, jakmile byla tato možnost určena. Uvádí, že čl. 3 odst. 2 směrnice ve svém znění předpokládá komplexní posouzení návrh plánu z hlediska vlivu na životní prostředí, přičemž nevyžaduje,

aby bylo stejné zacházení jako s upřednostňovanou možností poskytnuto všem rozumným náhradním řešením, které jsou uvažovány jako možné jiné prostředky k dosažení strategických cílů stanovených plánem.

- 45 Uvádí, že nejvyšší stupeň podrobnosti je tedy třeba uplatnit na upřednostňovanou možnost, u které je vyžadováno „úplné posouzení“, a že to vyplývá ze skutečnosti, že strategické posouzení vlivů na životní prostředí je proces, který nejprve vyžaduje zjištění rozumných náhradních řešení, poté jejich porovnání, na základě čehož je určena upřednostňovaná možnost, přičemž v tomto okamžiku je třeba provést úplné posouzení pravděpodobných významných vlivů této možnosti na životní prostředí.
- 46 Tento rozdílný přístup má určitý význam, protože zpráva o životním prostředí zveřejněná s návrhem národního rámce pro plánování a předložená k široké konzultaci provedla intenzivnější a podrobnější zhodnocení upřednostňované možnosti, než jaké bylo provedeno s ohledem na pět náhradních řešení v rámci procesu identifikovaných jako rozumná.
- 47 Po přezkoumání textu směrnice, pokynů Komise (s názvem „Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment“) a některých autorit z anglických a velšských soudů dospěl tento soud k závěru, že ačkoli směrnice počítala s iterativním přístupem k výběru náhradních řešení, metodika, která má být použita při popisu a hodnocení rozumných náhradních řešení a upřednostňované možnosti, a zejména zda je vyžadováno stejné nebo podobné posouzení rozumných náhradních řešení a upřednostňované možnosti, není *acte clair*.
- 48 Tento soud odkázal na účel směrnice SEA a na ústřední roli, kterou při rozhodování hraje informovaná veřejná konzultace ohledně výběru upřednostňované možnosti, přičemž zpráva o životním prostředí má při rozhodování přispět k udržitelnějším řešením. Tento soud uvedl, že vzhledem k tomu, že podle čl. 4 odst. 1 musí být posouzení vlivů na životní prostředí provedeno během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím, naznačovalo by to provedení srovnatelné analýzy náhradních řešení, které jsou považovány za rozumné, aby konzultovaní mohli provést informovanou zhodnocení upřednostňované možnosti.
- 49 Tento soud rovněž poznamenal, že pokud mají být požadavky na posouzení a konzultace vykládány ve spojení s Aarhuskou úmluvou (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uzavřená v Aarhusu dne 25. června 1998), pak by se dalo tvrdit, že konzultace může nejlépe proběhnout, nebo možná může proběhnout jedině správně, pokud jsou dostatečně podrobně posouzena náhradní řešení, která jsou identifikována jako rozumná, a pokud jsou tato náhradní řešení podrobena v podstatě podobně podrobnému přezkumu jako upřednostňovaná možnost, aby bylo možné řádně otestovat a pochopit pravděpodobný dopad

upřednostňované možnosti na životní prostředí ve světle informací o pravděpodobných účincích na životní prostředí jiných rozumných náhradních řešení, která by mohla dosáhnout stejného široce definovaného strategického cíle. V tomto ohledu odpůrci uvedli, že by tento přístup k hodnocení mohl vyžadovat přípravu více plánů, což by mohlo pro orgány odpovědné za tvorbu plánů mít významné praktické důsledky.

- 50 Soud dále poznamenal, že by se snad dalo tvrdit, že příprava podrobnější analýzy upřednostňované možnosti před uzavřením konzultačního procesu a před konečným přijetím plánu by mohla způsobit tíhnutí k této upřednostňované možnosti v příliš rané fázi procesu. Připomínky od konzultovaných by mohly být, a možná by téměř vždy byly, cílenější a jasnější ve vztahu k upřednostňované možnosti, pro niž je, pokud jde o její pravděpodobný dopad na životní prostředí, k dispozici více podrobností.
- 51 Dále vyvstává otázka, zda přístup, který zastává navrhovatel, není nepraktický a neproveditelný a zda by neukládal nepřiměřeně zatěžující a neproveditelné povinnosti.
- 52 Tento soud na druhé straně poznamenal, že prosté znění čl. 3 odst. 1 směrnice, který vyžaduje, aby u plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s články 4 až 9, by mohlo vést k závěru, že povinnost provést úplné strategické posouzení vlivu na životní prostředí může vzniknout pouze v souvislosti s plánem nebo programem, tj. jakmile tento plán nebo program stanoví a určí upřednostňovanou možnost.
- 53 Text směrnice neposkytuje odpověď, protože prosté čtení by mohlo naznačovat, že zatímco posouzení vlivů na životní prostředí musí být provedeno s ohledem na návrh plánu, není jasné, zda je před konečným přijetím plánu vyžadováno posouzení konkrétní úrovně podrobnosti pro všechna možná rozumná náhradní řešení identifikovaná v návrhu plánu předloženém ke konzultaci. Není také jasné, zda je vhodné nebo jednoduše nadbytečné, aby se při posuzování upřednostňované možnosti provádělo podrobnější posouzení než v případě rozumných náhradních řešení.
- 54 Soud proto navrhuje položit třetí otázku takto:

[OMISSIS]

[OMISSIS] [zopakování třetí otázky]