

**Predmet C-727/22**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

25. studenoga 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Supreme Court (Irska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

24. studenoga 2022.

**Žalitelj:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Druge stranke u postupku:**

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Irska

Attorney General

---

**SUPREME COURT (VRHOVNI SUD, IRSKA)**

[*omissis*]

**U PREDMETU KOJI SE TEMELJI NA ČLANKU 267. UGOVORA O  
FUNKCIONIRANJU EUROPSKE UNIJE I U KOJEM SE UPUĆUJE  
ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU SUDU EUROPSKE UNIJE**

[*omissis*]

[*omissis*] [Sastav suda]

**IZMEĐU**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

ŽALITELJ

I

**THE GOVERNMENT OF IRELAND (IRSKA VLADA)**

**MINISTER FOR HOUSING**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (MINISTAR ZA STAMBENA  
PITANJA, PROSTORNO PLANIRANJE I LOKALNU SAMOUPRAVU)**

**IRSKA I ATTORNEY GENERAL (DRŽAVNI ODVJETNIK)**

**DRUGE STRANKE U POSTUPKU**

**RJEŠENJE OD 24. STUDENOGA 2022. KOJIM SE SUDU EUROPSKE  
UNIJE UPUĆUJE ZAHTEJEV ZA PRETHODNU ODLUKU U SKLADU S  
ČLANKOM 267. UGOVORA**

Žalba koju je žalitelj podnio 4. siječnja 2022. protiv presude Court of Appeals (Žalbeni sud, Irska) [omissis] od 26. studenoga 2021. i rješenja od 7. prosinca 2021. kojima se odbija žalba žalitelja protiv presude i rješenja High Courta (Visoki sud, Irska) [omissis] donesenih 24. travnja 2020. i rješenja od 13. svibnja 2020. kojim se odbija žaliteljev zahtjev od 16. svibnja 2018. za donošenje naloga *certiorari* u okviru zahtjeva za sudski nadzor, kojim se poništava odluka irske vlade od 16. veljače 2018. i koji je ponovno potvrđen naknadnom odlukom od 29. svibnja 2018. o donošenju Nacionalnog okvira za prostorno planiranje i Nacionalnog plana razvoja te drugih povezanih olakšica i za donošenje rješenja o ukidanju navedenih presuda i rješenja na temelju i kao što je utvrđeno žalbom predanom radi rasprave pred ovim sudom 18. i 19. srpnja 2022.

[omissis]

[omissis] [Nacionalna postupovna pitanja]

I [omissis] s obzirom na to da se ovom sudu čini da ocjena spornih pitanja među strankama iz ovog zahtjeva otvara pitanja koja se odnose na pravilno tumačenje određenih odredbi prava Unije, odnosno zahtjeva iz Direktive 2001/42/EZ od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (u daljnjem tekstu: Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ili Direktiva)

**OVAJ SUD ODLUČIO JE UPUTITI** sljedeća pitanja Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije [omissis]:

1.: Treba li članak 2. točku (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, u vezi s člankom 3. stavkom 2. točkom (a), tumačiti na način da mjera koju je izvršno tijelo države članice donijelo iz razloga različitih od zakonodavne ili upravne prisile i ne na temelju regulatorne, upravne ili zakonodavne mjere može predstavljati plan ili program na koji se primjenjuje Direktiva, ako se tako

donesenim planom ili programom utvrđuje okvir za odobravanje daljnje subvencije ili za odbijanje odobravanja provedbe te se time ispunjava kriterij iz članka 3. stavka 2. Direktive?

2.(a) Treba li članak 3. stavak 1., u vezi s člankom 3. stavcima 8. i 9. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš tumačiti na način da plan ili program koji sadržava specifičnu odredbu, iako je opisana kao „indikativna”, za dodjelu sredstava za izgradnju određenih infrastrukturnih projekata s ciljem pružanja potpore strategiji prostornog razvoja iz drugog plana, na kojem se samom po sebi temelji daljnja strategija prostornog razvoja, može predstavljati plan ili program u smislu Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš?

2.(b) Ako je odgovor na drugo pitanje točku (a) potvrđan, treba li zbog činjenice da je cilj plana raspodjela sredstava taj plan smatrati proračunskim planom u smislu članka 3. stavka 8?

3.(a) Treba li članak 5. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i Prilog I. toj direktivi tumačiti na način da, ako je na temelju članka 3. stavka 1. potrebna procjena utjecaja na okoliš, izvješće o okolišu koje se propisuje navedenom odredbom treba sadržavati procjenu najpoželjnijeg rješenja i razumnih alternativnih rješenja na usporedivoj osnovi, nakon što se utvrde razumne alternative najpoželjnijem rješenju?

3.(b) Ako je odgovor na treće pitanje točku (a) potvrđan, jesu li zahtjevi iz Direktive ispunjeni ako se razumna alternativna rješenja procjenjuju na usporedivoj osnovi prije odabira najpoželjnijeg rješenja, nakon čega se procjenjuje nacrt plana ili programa i provodi potpuna strateška procjena utjecaja na okoliš samo u odnosu na najpoželjnije rješenje?

**RJEŠAVA SE** da se prekida daljnja rasprava u okviru ovog žalbenog postupka do donošenja odluke Suda Europske unije o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na navedena pitanja ili do donošenja naknadnog rješenja u međuvremenu.

[omissis]

[omissis] [Potpisi]

[omissis]

## SUPREME COURT (VRHOVNI SUD)

[omissis]

[omissis] [Sastav suda i ponavljanje naziva stranaka]

**Rješenje kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku od 24. studenoga 2022.**

- 1 U presudi od 9. studenoga 2022., [*omissis*] Supreme Court (Vrhovni sud) odlučio je u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije uputiti Sudu tri pitanja koja se odnose na tumačenje [*omissis*][Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš], koja je u irsko pravo prenesena SI 435/2004 the European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulationsom 2004 (Uredba S.I. 435/2004 iz 2004. o procjeni učinaka određenih planova i programa Europskih zajednica na okoliš i SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulationsom 2011 (Uredba S.I. 200/2011 iz 2011. o procjeni učinaka određenih planova i programa Europskih zajednica na okoliš.
- 2 Zahtjev proizlazi iz žalbe u postupku osporavanja dvaju dijelova Project Ireland 2040 (Projekt Irska 2040.) koji je irska vlada donijela 16. veljače 2018. i koji je „ponovno potvrđen” naknadnom odlukom vlade od 29. svibnja 2018. Project Ireland obuhvaća dva plana, National Planning Framework (Nacionalni okvir za prostorno planiranje, u daljnjem tekstu: NPF) i National Development Plan (Nacionalni plan razvoja, u daljnjem tekstu: NDP).
- 3 Osporava se valjanost donošenja obaju planova zbog navodnog neispunjavanja zahtjeva iz Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Kad je riječ o NPF-u, smatralo se da postupanje u odnosu na razumna alternativna rješenja, kako se to zahtjeva direktivama, nije dovoljno.
- 4 Postavlja se logično preliminarno pitanje predstavlja li NPF i/ili NDP „plan ili program” u smislu Direktive ili u okviru njezina područja primjene. Druge stranke u postupku tvrdile su da, iako je NPF procijenjen za potrebe Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, to nije učinjeno zbog postojanja pravne obveze. Osim toga, druge stranke u postupku tvrde da je NDP na temelju članka 3. stavka 7. isključen iz područja primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš jer predstavlja „proračunsku politiku”.
- 5 U predgovoru Projecta Ireland 2040 opisuje se da se njegovim objavljivanjem stvara jedinstven i cjelovit plan za upotrebu i razvoj zemljišta u zemlji, a [*omissis*] High Court (Visoki sud) opisao ga je [*omissis*] kao „makroprostornu strategiju kojom se utvrđuju opći razvojni ciljevi za zemlju za razdoblje do 2040.”.
- 6 U predgovoru se NPF opisuje kao „okvir planiranja za usmjeravanje razvojnih ulaganja tijekom narednih godina” te se navodi da se njime utvrđuju „nacionalni ciljevi i ključna načela iz kojih će proizaći više detalja i razrađeni planovi”. Njime se izričito ne predviđa svaki detalj za svaki dio zemlje, nego se „ovlašćuje svaku regiju da upravlja prostornim planiranjem i razvojem svojih zajednica” te on sadržava „skup nacionalnih ciljeva i ključnih načela iz kojih će proizaći detaljniji i razrađeniji planovi”. U predgovoru se također predviđa da je NDP „prateći dokument” NPF-u, koji se opisuje kao „desetogodišnja strategija za javna ulaganja u iznosu od gotovo 116 milijardi eura”.

- 7 Nacrt NPF-a, kojem je priloženo izvješće o okolišu u okviru strateške procjene utjecaja na okoliš, koje je izradilo društvo RPS Consultants, objavljen je 26. rujna 2017.
- 8 NPF je objavljen zajedno s NDP-om, investicijskim planom za osiguranje i potporu provedbe pružanjem kapitalnih ulaganja, čiji je dio bio namjenski fond za obnovu i razvoj u iznosu od 3 milijarde eura za urbana i ruralna područja jer se njime utvrđuje način na koji će se sredstva staviti na raspolaganje za određene projekte koji se smatraju ključnima za postizanje strateških ciljeva utvrđenih u NPF-u. U NDP-u se utvrđuju glavni infrastrukturni radovi za koje se predlaže financiranje, kao što su željeznička, cestovna i zračna infrastruktura. On ne sadržava bilo kakva razmatranja povezana s prostornim planiranjem ili razvojem.

**Prvo pitanje i zaključak ovoga suda: Nacionalni okvir za prostorno planiranje**

- 9 Procjena na temelju Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš potrebna je kad plan ili program ispunjavaju zahtjeve u smislu članka 2. točke (a). Argumenti izneseni pred ovim sudom odnosili su se na to predstavlja li NPF plan ili program koji:
- „podlijež[e] izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili koje je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade, i — koji [je] propisa[n] zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”.
- 10 Kad se utvrdilo da je u pogledu NPF-a potrebno provesti procjenu na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima), prihvaćeno je da NPF ispunjava zahtjeve iz članka 3. stavka 2. točke (b) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Druge stranke u postupku tvrde da NPF nije obuhvaćen područjem primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš jer ne predstavlja plan ili program iz članka 2. točke (a).
- 11 Ovaj je sud zaključio da je NPF donesen izvršnom odlukom Vlade u skladu s ovlasti koja joj je dodijeljena člankom 28. stavkom 2. Ustava. Riječ je o autonomnoj, samoizvršivoj ovlasti, čije izvršavanje ni u kojem smislu ne ovisi o zakonskoj ovlasti i za koju nije potrebno zakonodavstvo. Ovaj je sud smatrao da se barem s obzirom na sam tekst Direktive ne može smatrati da je takav dokument koji je izradila vlada obuhvaćen područjem primjene članka 2. točke (a) Direktive.
- 12 Kao drugo, ovaj je sud utvrdio da donošenje NPF-a nije uređeno nikakvim zakonodavnim ili regulatornim odredbama, niti postoji zakonodavna, regulatorna ili administrativna odredba kojom se predviđa tko može donijeti takav plan i postupak za pripremu mjere, osim postupaka koje je potrebno objaviti nakon donošenja plana.

- 13 Točno je da se stoga može smatrati da je NPF izradilo ili donijelo tijelo na nacionalnoj razini u smislu članka 2. točke (a) četvrtog i petog retka Direktive jer je vlada očito takvo tijelo. Međutim, s obzirom na autonomnu prirodu izvršne ovlasti koja se vladi dodjeljuje člankom 28. stavkom 2., ne može se tvrditi da se za izradu ili donošenje NPF-a moglo smatrati da je „propisa[n] zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”, čak i ako se primijeni široko tumačenje pojma „propisani” sadržano u presudama Suda A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu (predmet C-24/19, EU:C:2020:503) i Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim (predmet C-300/20, EU:C:2022:102). Konkretnije, u ovom slučaju ne postoji „poseban pravni temelj koji nadležnim tijelima dopušta da [...] usvoje [plan ili program], iako to usvajanje nije obvezno”: vidjeti presudu Bund Naturschutz in Bayern, t. 37.
- 14 Međutim, ovaj je sud napomenuo da se, u skladu s presudom Bund Naturschutz in Bayern, može smatrati da je „pravni temelj” za donošenje NPF-a izvršna ovlast koju vlada ima kad djeluje zajednički i koja proizlazi iz Ustava.
- 15 Ovaj je sud zatim utvrdio da je cilj NPF-a utjecati na neke od kriterija za odobravanje provedbe pojedinačnih projekata i da, u skladu s određenim zakonskim odredbama, lokalne vlasti trebaju uzeti u obzir odredbe NPF-a prilikom donošenja plana za razvoj ili lokalnog prostornog plana, što pak utječe na donošenje odluka na lokalnoj razini u pogledu zahtjeva za odobravanje provedbe projekata. Stoga je ovaj sud smatrao da NPF nedvojbeno ima učinak na donošenje naknadnih odluka te je to i bila njegova namjena.
- 16 Ovaj je sud utvrdio da je NPF okvirni dokument, osobito ako se uzme u obzir njegova svrha i učinak. U tom dokumentu donesene su odluke o prikladnosti, primjerice, razvoja mreže stambenih objekata duž ruralnih prometnica i za potrebe opće strategije upotrebe zemljišta za stanovanje. Taj okvir u konačnici utječe na odluke donesene na regionalnim i lokalnim razinama te na ishodenje dozvole za projekte. Zbog odluka na visokoj razini iz tog okvira isključene su određene druge mogućnosti, kao što su razvoj novih gradova ili velikih konurbacija, ili razvoj koridora prema regijama.
- 17 Ovaj je sud svjestan da ispitivanje toga je li donošenje plana ili programa „propisano” ne treba tumačiti kao nacionalnu mjeru, nego mu treba pridati autonomno značenje u pravu Unije. Sudska praksa Suda podupire širok pristup tumačenju područja primjene Direktive, a to upućuje na to da taj pojam nema normativno značenje, koje bi inače moglo podrazumijevati doslovno tumačenje pojma na engleskom jeziku, nego je bliži pojmu „regulirani”.
- 18 Ovaj je sud prihvatio da činjenica da je NPF donesen na dobrovoljnoj osnovi nije odlučujuća jer se takav kriterij ne bi mogao primijeniti na raznolike situacije ili različite prakse nacionalnih tijela. Ovaj je sud također svjestan da Sud u sudskoj praksi ne primjenjuje restriktivno tumačenje pojma „propisani” iz članka 2. točke (a) druge alineje i da se taj pojam ne može tumačiti kao da se odnosi na odredbu nacionalnog zakonodavstva donesenu na temelju obveznog zahtjeva.

- 19 S obzirom na široko tumačenje koje je Sud već utvrdio u pogledu članka 2. točke (a) u presudama A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) i Bundnaturschutz in Bayern, ne može se isključiti neznatna mogućnost da će Sud zauzeti drukčije stajalište o tom izrazu („propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”), čak i ako se, na temelju nacionalnog ustavnog prava, izvršna ovlast vlade, koja se u ovom slučaju odnosi na planiranje budućeg razvoja i koja je proizašla iz Ustava, ne može smatrati zakonodavnom, regulatornom ili administrativnom.
- 20 Ovaj sud je sud posljednjeg stupnja u smislu članka 267. stavka 3. UFEU-a. S obzirom na odluku Suda u presudi Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (predmet C-561/19, EU:C:2021:799, t. 51.) u pogledu opsega te obveze, ovaj sud nije siguran da je istaknuto pitanje toliko jasno da može sam doći do zaključka o tom pitanju.
- 21 Ovaj je sud smatrao da odgovor na to pitanje koje se odnosi na područje primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš nije *acte clair*, osobito uzimajući u obzir svrhu Direktive, zajedno s načelima iz članka 37. Povelje o temeljnim pravima u kojima se zagovara visoka razina zaštite okoliša te ciljevi poboljšanja kvalitete okoliša i načela održivog razvoja.
- 22 Sud nikada nije utvrdio pravilan pristup području primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš kada plan ili program donosi izvršno državno tijelo a da pritom ne postoji nikakav zakonodavni ili regulatorni zahtjev za njegovo donošenje, ali je za plan ili program namijenjeno da ima te on na temelju nacionalnih zakonodavnih odredbi zaista ima potencijalni i daljnji utjecaj na donošenje odluka na lokalnoj i regionalnoj razini te na odobravanje provedbe određenog projekta. Utvrđeno je široko tumačenje koje zagovara Sud, ali ono ne pruža jasan odgovor na to pitanje s obzirom na široku primjenu izvršne ovlasti vlade za planiranje budućeg razvoja zemlje.
- 23 Stoga se predlaže da se uputi sljedeće prvo pitanje:

[omissis] [Ponavljanje prvog pitanja]

**Drugo pitanje i zaključak ovog suda: nacionalni plan razvoja**

- 24 U NDP-u se navodi da je njegova svrha uspostaviti „investicijske prioritete koji će podupirati uspješnu provedbu NPF-a” i opisuje ga se kao „proračunski i financijski plan” te se izričito navodi da nije dio procesa prostornog planiranja, nego da je „potpuno integriran s pristupom utvrđenim u NPF-u” jer se njime određuje kako će financiranje biti dostupno za određene projekte koji se smatraju ključnima za postizanje strateških ciljeva utvrđenih u NPF-u.
- 25 U NDP-u se utvrđuju glavni infrastrukturni radovi za koje se predlaže financiranje, kao što su željeznička, cestovna i zračna infrastruktura.

- 26 Stranke su se složile da se u žalbu uključi zasebno pitanje u pogledu toga je li NDP obuhvaćen područjem primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš zbog toga što je proračunski plan. High Court (Visoki sud) i Court of Appeal (Žalbeni sud) prihvatili su da je NDP potpuno obuhvaćen izuzećima od Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš te da to nije plan ili program na koji se primjenjuje Direktiva.
- 27 Postavlja se pitanje treba li NDP procijeniti na temelju Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, uzimajući u obzir da NDP u nekim slučajevima sadržava vrlo konkretne odredbe kojima se podupire ostvarivanje određenih strateških ciljeva utvrđenih u NPF-u s pomoću „indikativne” raspodjele resursa za velike infrastrukturne projekte, za koje je utvrđeno da su u skladu s ciljevima NPF-a te pridonose njihovom ostvarivanju. Planovi su povezani i zajedno uspostavljaju okvir, najočitije u prometnoj infrastrukturi, kako bi se dodatno razvila strategija prostornog razvoja predviđena u NPF-u.
- 28 Žalitelj navodi da je, iako je NDP opisan kao proračunski ili financijski plan te iz tog razloga ne bi bio obuhvaćen područjem primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, u pogledu NDP-a trebalo provesti procjenu na temelju Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš jer je izrađen zajedno s NPF-om i unakrsno upućuje na njega te predstavlja plan u kojem se predlaže izgradnja infrastrukture opisane u NPF-u. Usto, tvrdi se da, budući da se u NDP-u donose strateške odluke o vrstama projekata, primjerice za povezivanje se daje prednost cestovnoj infrastrukturi, a ne željezničkoj, te se njime predviđa raspodjela sredstava za postizanje tog cilja, učinak NDP-a je isključivanje alternativne raspodjele sredstava za strateški razvoj. Tvrdi se da razina integracije s NPF-om znači da se ne može smatrati da NDP predstavlja samostalan proračunski plan te da on u materijalnom smislu nadopunjuje taj plan.
- 29 Budući da ne postoji zakonodavna ili regulatorna odredba kojom se propisuje izrada i donošenje NDP-a, druge stranke u postupku tvrde da on ne može predstavljati plan ili program za potrebe Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Navode i da je riječ o isključivo proračunskom planu koji je stoga izuzet na temelju članka 3. stavka 8. Direktive.
- 30 Court of Appeal (Žalbeni sud) smatrao je da NDP nije obuhvaćen područjem primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš jer ne ispunjava zahtjeve iz članka 3., ali i zato što je izuzet jer predstavlja proračunski plan. Nije razmatrao pitanje koje se sada postavlja u pogledu toga zahtijeva li se procjena utjecaja na okoliš za niz posebno utvrđenih projekata, uključujući posebne cestovne projekte, razvoj novih cesta ili poboljšanje ili nadogradnju ruralnih cesta, koji nisu utvrđeni u NPF-u. Court of Appeal (Žalbeni sud) napomenuo je da se u svakom slučaju u pogledu svih takvih pojedinačnih projekata provodi postupak planiranja te procjena primjerenosti i procjena utjecaja na okoliš kao i procjena staništa za zaštićenu floru i faunu, kao što se to već zahtijeva pravom Unije.



- 31 Pitanje predstavlja li NDP proračunski plan koji je stoga izuzet na temelju članka 3. stavaka 8. i 9. Direktive odvojeno je od prethodno postavljenog pitanja te je ovaj sud uzeo u obzir napomenu Suda u presudi Bund Naturschutz in Bayern da za zahtjev iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive:

„[s]toga valja smatrati da je [...] ispunjen kada taj plan ili taj program uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu jednog ili više tih projekata, osobito u odnosu na lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete tih projekata ili alociranje sredstava u vezi s njima.”

- 32 Budući da se NDP-om predviđa dodjelu sredstava za posebne infrastrukturne projekte, posebno za utvrđene cestovne projekte i nadogradnju postojećih željezničkih projekata, postavlja se pitanje predviđaju li se NDP-om kriteriji i detaljna pravila za davanje suglasnosti za te projekte i njihovu provedbu.
- 33 Naime, NDP-om se ne stvara obvezujući ili ograničavajući kontekst unutar kojeg treba razmotriti odobravanje provedbe projekata, ali predviđa izričitu i posebnu odredbu za cestovne mreže i nadograđene željezničke mreže navedene u planu i u tom smislu isključuje odobrenje projekta ili suglasnost za daljnje projekte koji će ovisiti o postojanju i lokaciji tih utvrđenih cesta, iako na karti sitnog mjerila, ali ipak utvrđenih lokacijom i širokom trasom. Ne može se smatrati da se NDP-om uspostavljaju pravila i kriteriji, a u najbolju ruku njime se utvrđuje opći okvir koji bi u dogledno vrijeme mogao ograničiti lokaciju provedbe ili određene parametre projekata.
- 34 Odgovor na zahtjev za pojašnjenje područja primjene Direktive vjerojatno će utjecati na pravilan pristup tom pitanju, no postavlja se dodatno pitanje u pogledu NDP-a, odnosno je li činjenica da je NDP donesen kao potpora NPF-u dovoljna osnova da se smatra da NDP predstavlja plan ili program koji sam po sebi zahtijeva stratešku procjenu učinaka na okoliš, neovisno o tome što je riječ o planu koji je izrađen kao proračunski ili financijski plan.
- 35 Ovaj sud traži pojašnjenje kako bi mu se pomoglo u odgovoru na to dodatno pitanje, čiji odgovor nije *acte clair*, u pogledu preklapanja ili međusobne povezanosti dvaju planova, odnosno može li plan ili program koji predviđa posebnu odredbu za dodjelu sredstava za izgradnju određenih infrastrukturnih projekata s ciljem pružanja potpore strategiji prostornog razvoja drugog plana sam po sebi predstavljati plan ili program u smislu Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, odnosno treba li smatrati da je plan čiji je cilj raspodjela sredstava proračunski plan u smislu članka 3. stavka 8. Direktive.

- 36 Ovaj sud stoga predlaže da se uputi sljedeće drugo pitanje:

[omissis]

[omissis] [Ponavljanje drugog pitanja]

**Treće pitanje i zaključak ovog suda: procjena alternativa**

- 37 Drugi dio žalbe odnosi se na metodologiju koju su druge stranke u postupku primijenile u procjeni NPF-a i je li ona u skladu s pristupom koji se predviđa člankom 5. stavkom 1. Direktive i Prilogom I. Direktivi, ako su primjenjivi.
- 38 Procjena okoliša provedena je u poglavlju 7. „Izvješća o okolišu u okviru strateške procjene utjecaja na okoliš – Irska 2040.: Nacionalni okvir za prostorno planiranje (u daljnjem tekstu: izvješće o okolišu), u kojem se utvrđuje pet razumnih alternativnih rješenja za cijeli okvir strateškog planiranja. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive, bilo je potrebno opisati, utvrditi i procijeniti svako od tih pet razumnih alternativnih rješenja.
- 39 Rješenja su zatim procijenjena unutar matrice u okviru koje su se kao pokazatelji koristili plus i minus za svako od šest rješenja. Najpoželjniji pristup bio je pristup makroprostornog rasta jer je osiguravao regionalnu jasnoću, koncentraciju u gradovima i nekim regionalno važnim većim naseljima, ograničavao je rast, smanjio širenje te sekvencijalno pružanje infrastrukture te je uspostavio određenu ključnu infrastrukturu za poticanje ulaganja. Razlozi za odabir tog rješenja objašnjeni su u izvješću o okolišu.
- 40 Najpoželjnije rješenje detaljno je obrađeno u poglavlju 8. te je procijenjeno u odnosu na njegove moguće učinke na okoliš, a u poglavlju 9. razmatrale su se moguće mjere ublažavanja posljedica kako bi se neutralizirali svi nepovoljni značajni učinci na okoliš zbog primjene tog rješenja.
- 41 Pitanje u pogledu procjene razumnih alternativnih rješenja, koje je ovom sudu postavljeno u žalbi, odnosi se na to jesu li razumna alternativna rješenja dovoljno utvrđena, opisana i procijenjena na pravilnoj osnovi u odnosu na analizu provedenu u pogledu najpoželjnijeg rješenja. Court of Appeal (Žalbeni sud) zaključio je da procjena ispunjava zahtjeve iz Direktive.
- 42 Žalitelj navodi da, kad se izričito utvrdi da su neka rješenja razumna, trebalo ih je procijeniti na istoj razini i osnovi kao i najpoželjnije rješenje, a na taj način treba provesti procjenu koju je žalitelj opisao kao „usporedivu”. Žalitelj tvrdi da je svih pet razumnih alternativnih rješenja trebalo procijeniti uz istu razinu nadzora i na istoj osnovi kao što je to učinjeno s najpoželjnijim rješenjem i da se taj pristup propisuje člankom 5. stavkom 1. te se njime pravi pravilna usporedba tih alternativnih rješenja.
- 43 Kad je riječ o jednostavnoj kvantitativnoj analizi, žalitelj ističe činjenicu da se 57 stranica teksta iz poglavlja 8., koje sadržava analizu najpoželjnijeg rješenja, uvelike razlikuje od kratke izjave i jasnih matrica korištenih u poglavlju 7. za procjenu i opisivanje razumnih alternativnih rješenja.
- 44 Druge stranke u postupku zagovaraju iterativni pristup tako da, iako treba provesti procjenu razumnih alternativnih rješenja i najpoželjnijeg rješenja, razina nadzora ovisit će o relevantnoj fazi postupka u kojoj se on provodi. Druge stranke u postupku tvrde da procjena vjerojatnih značajnih učinaka nacrtu plana na okoliš zahtijeva visoku razinu nadzora, ali da je niža razina nadzora primjerena u

pogledu razumnih alternativnih rješenja i da to proizlazi iz činjenice da se alternativna rješenja odbacuju u različitim fazama postupka. Druge stranke u postupku tvrde da, nakon što se pet rješenja utvrdila kao razumna alternativna rješenja, bilo je dovoljno primijeniti određeni stupanj procjene na svako rješenje te da Direktiva ne isključuje veću razinu nadzora najpoželjnijeg rješenja nakon što je ono utvrđeno. Smatraju da se tekstom članka 3. stavak 2. Direktive predviđa da je potrebno sveobuhvatno procijeniti utjecaj nacrtu plana na okoliš, a to ne zahtijeva da u odnosu na sva razumna alternativna rješenja, koja se smatraju kao moguća druga sredstva za postizanje strateških ciljeva predviđenih planom, treba postupati jednako kao u odnosu na najpoželjnije rješenje.

- 45 Stoga se predlaže da se najveća razina nadzora primijeni na najpoželjnije rješenje za koje je potrebna „potpuna procjena” i da je to vidljivo iz činjenice da je strateška procjena utjecaja na okoliš postupak koji prvo zahtijeva utvrđivanje razumnih alternativnih rješenja, zatim njihovu usporedbu kako bi se odabralo najpoželjnije rješenje te se u tom trenutku provodi potpuna procjena vjerojatno značajnih učinaka tog rješenja na okoliš.
- 46 Ta razlika u pristupu ima određenu važnost jer se u izvješću o okolišu, koje je objavljeno u okviru nacrtu NPF-a i dostavljeno na širo savjetovanje, provelo dublje i detaljnije ispitivanje najpoželjnijeg rješenja od onog provedenog u odnosu na pet alternativnih rješenja koja su u okviru postupka utvrđena kao razumna.
- 47 Nakon što je ispitao tekst Direktive, Smjernice Komisije (naslovljene „Smjernice o provedbi Direktive 2001/42/EZ o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš”) i određenih odluka sudova Engleske i Walesa, ovaj je sud smatrao da, iako se Direktivom predviđa iterativni pristup kod odabira alternativnih rješenja, metodologija koja će se koristiti u opisu i procjeni razumnih alternativnih rješenja i najpoželjnijeg rješenja, a osobito treba li jednaku ili općenito sličnu ili usporedivu procjenu provesti u pogledu razumnih alternativnih rješenja i najpoželjnijeg rješenja, nije bila *acte clair*.
- 48 Ovaj je sud uputio na svrhu Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i središnju ulogu koju u donošenju odluka ima informirano javno savjetovanje u pogledu odabira najpoželjnijeg rješenja jer je cilj izvješća o okolišu pridonijeti održivijim rješenjima prilikom donošenja odluka. Ovaj je sud utvrdio da, s obzirom na to da u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive procjenu okoliša treba provesti prilikom izrade plana ili programa te prije njegova donošenja, to znači da se provodi usporediva analiza alternativnih rješenja za koje se smatra da su razumna kako bi sudionici u savjetovanju mogli provesti informirani nadzor najpoželjnijeg rješenja.
- 49 Ovaj je sud također napomenuo da, ako zahtjeve procjene i savjetovanja treba tumačiti u vezi s Aarhuškom konvencijom (Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, sastavljena u Aarhusu 25. lipnja 1998.), onda bi se moglo tvrditi da se savjetovanje može najbolje provesti ili se može jedino pravilno provesti tako da se

provede dovoljna razina procjene alternativnih rješenja koja su utvrđena kao razumna i ako se u pogledu tih alternativnih rješenja provede nadzor općenito slične razine kao što je to slučaj kod najpoželjnijeg rješenja, tako da bi se vjerojatan utjecaj najpoželjnijeg rješenja na okoliš mogao pravilno ispitati i razumjeti s obzirom na informacije o vjerojatnim učincima drugih razumnih alternativnih rješenja na okoliš kojima bi se mogao postići isti širi strateški cilj. U tom su pogledu druge stranke u postupku tvrdile da bi takav pristup procjeni mogao zahtijevati izradu više planova, što bi moglo imati znatne praktične posljedice za tijela koja izrađuju plan.

- 50 Ovaj sud zatim je pojasnio da bi se moglo smatrati da bi priprema detaljnije analize najpoželjnijeg rješenja prije dovršetka postupka savjetovanja i prije konačnog donošenja plana mogla imati učinak svojevrsnog davanja prednosti tom najpoželjnijem rješenju u preranoj fazi postupka. Primjedbe sudionika u savjetovanju mogle bi biti, te bi vjerojatno gotovo uvijek bile, usmjerenije i jasnije u odnosu na najpoželjnije rješenje jer je dostupno više detalja o njegovu vjerojatnom utjecaju na okoliš.
- 51 Postavlja se daljnje pitanje je li pristup koji zagovara žalitelj nepraktičan i neizvediv te bi li se takvim pristupom naložile neopravdano teške i neizvedive obveze.
- 52 Ovaj je sud, s druge strane, napomenuo da bi jasan tekst članka 3. stavka 1. Direktive, kojim se zahtijeva da se procjena utjecaja na okoliš u skladu s člancima 4. do 9. provede za planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, mogao dovesti do zaključka da obveza provedbe potpune strateške procjene utjecaja na okoliš može nastati samo u odnosu na plan ili program, odnosno nakon što se u tom planu ili programu odredilo i utvrdilo najpoželjnije rješenje.
- 53 Tekst Direktive ne pruža odgovor jer obično čitanje može uputiti na to da, iako stratešku procjenu utjecaja na okoliš treba provesti u pogledu nacrtu plana, ostaje nejasno je li potrebna procjena određene razine detalja za sva potencijalna razumna alternativna rješenja utvrđena u nacrtu plana koji je dostavljen na savjetovanje prije donošenja konačnog plana. Nije jasno ni je li prikladno ili jednostavno suvišno da se prilikom procjene najpoželjnijeg rješenja provodi nadzor veće razine od onoga koji se provodi u odnosu na razumna alternativna rješenja.
- 54 Ovaj sud stoga predlaže da se uputi sljedeće treće pitanje:

[omissis]

[omissis] [Ponavljanje trećeg pitanja]