

Byla C-727/22

Prašymas priimti prejudicinį sprendimą

Gavimo data:

2022 m. lapkričio 25 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Supreme Court (Aukščiausiasis Teismas, Airija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. lapkričio 24 d.

Kasatorė:

Friends of the Irish Environment CLG

Kitos kasacinio proceso šalys:

Government of Ireland (Airijos vyriausybė)

Minister for Housing, Planning and Local Government (būsto, teritorijų planavimo ir vietos savivaldos ministras)

Airija

Attorney General (generalinis prokuroras)

SUPREME COURT

<...>

**BYLOJE PAGAL SUTARTIES DĖL EUROPOS SAJUNGOS VEIKIMO
267 STRAIPSNĮ IR BYLOJE DĖL PRAŠYMO PRIIMTI PREJUDICINI
SPRENDIMĄ PATEIKIMO EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO
TEISMUI**

<...>

<...> [teismo sudėtis]

ŠALYS:

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG,

KASATORĖ,

IR

AIRIJOS VYRIAUSYBĖ,

MINISTER FOR HOUSING[,]

PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT,

AIRIJA IR ATTORNEY GENERAL,

KITOS KASACINIO PROCESO ŠALYS,

**2022 M. LAPKRIČIO 24 D. NUTARTIS DĖL PRAŠYMO PRIIMTI
PREJUDICINĮ SPRENDIMĄ PATEIKIMO EUROPOS SĄJUNGOS
TEISINGUMO TEISMUI PAGAL SUTARTIES 267 STRAIPSNĮ**

2022 m. sausio 4 d. pareiškėjos pateiktas kasacinis skundas dėl *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas, Airija) <...> 2021 m. lapkričio 26 d. sprendimo ir 2021 m. gruodžio 7 d. nutarties, kuriais buvo atmetas pareiškėjos apeliacinis skundas dėl *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) 2020 m. balandžio 24 d. sprendimo ir nutarties ir 2020 m. gegužės 13 d. nutarties, kuria buvo atmetas 2018 m. gegužės 16 d. pareiškėjos prašymas taikant teisminę kontrolę priimti nutartį dėl 2018 m. vasario 16 d. Airijos vyriausybės sprendimo, kuris buvo dar kartą patvirtintas vėlesniu 2018 m. gegužės 29 d. sprendimu, priimti Nacionalinę teritorijų planavimo programą ir Nacionalinį plėtros planą ir taikyti kitas susijusias apsaugos priemones, taip pat priimti nutartį dėl minėtų sprendimų ir nutarčių panaikinimo remiantis šiame kasaciniame skunde nurodytais pagrindais, kuri šis teismas nagrinėjo 2022 m. liepos 18 ir 19 d.

<...>

<...> [nacionaliniai procesiniai klausimai]

Šiam teismui <...> atrodo, kad sprendžiant šalių ginčus dėl šio skundo kyla klausimų, susijusių su teisingu tam tikrų Sąjungos teisės nuostatų, būtent 2001 m. birželio 27 d. Direktyvos 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo, Strateginio poveikio aplinkai vertinimo direktyvos (OL L 197, 2001, p. 30; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 6 t., p. 157) (toliau – SPAV direktyva), reikalavimų, aiškinimo.

TEISMAS NUTARIA PATEIKTI Europos Sąjungos Teisingumo Teismui pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 267 straipsnį <...> šiuos klausimus:

1. Ar SPAV direktyvos 2 straipsnio a punktas, siejamas su 3 straipsnio 2 dalies a punktu, turi būti aiškinamas taip, kad valstybės narės vykdomosios valdžios

institucijos priimta priemonė, jeigu ji neprivalėjo jos priimti pagal kokius nors įstatymų arba administracinius reikalavimus ir jeigu ji ją priėmė ne remdamasi kokių nors įstatymu arba kitu teisės aktu, gali būti laikoma planu arba programa, kuriai taikoma ši direktyva, jeigu taip priimtame plane arba programoje nustatyta sutikimų dėl planuojamos veiklos tolesnio davimo arba atsisakymo juos duoti sistema ir taip tenkinamas direktyvos 3 straipsnio 2 dalies kriterijus?

2. a) Ar SPAV direktyvos 3 straipsnio 1 dalis, siejama su 3 straipsnio 8 ir 9 dalimis, turi būti aiškinama taip, kad planas ar programa, kuriame konkrečiai (nors tai ir apibūdinama kaip „orientacinio“ pobūdžio nuostata) numatyta skirti lėšų tam tikriems infrastruktūros projektams įgyvendinti, siekiant padėti įgyvendinti kitame plane numatytą teritorijų plėtros strategiją, kuri pati yra žemesnio lygmens teritorijų plėtros strategijos pagrindas, gali būti laikomas planu ar programa, kaip tai suprantama pagal SPAV direktyvą?

2. b) Jeigu į 2 klausimo a punktą būtų atsakyta teigiamai, ar tai, kad planas, kurio tikslas – paskirstyti lėšas, reiškia, kad jis turi būti vertinamas kaip biudžeto planas, kaip tai suprantama pagal 3 straipsnio 8 dalį?

3. a) Ar SPAV direktyvos 5 straipsnis ir I priedas turi būti aiškinami taip, kad tais atvejais, kai pagal 3 straipsnio 1 dalį reikalaujama atlikti aplinkosauginį vertinimą, juose numatytoje aplinkos apsaugos ataskaitoje, nustatčius priimtinas alternatyvas pasirinktam variantui, turėtų būti atliktas pasirinkto varianto ir priimtinių alternatyvų lyginamasis vertinimas?

3. b) Jeigu į šio klausimo a punktą būtų atsakyta teigiamai, ar direktyvos reikalavimas įvykdomas, jeigu prieš pasirenkant tinkamiausią variantą atliekamas priimtinių alternatyvų lyginamasis vertinimas, o paskui įvertinamas plano arba programos projektas ir atliekamas tik pasirinkto varianto išsamesnis SPAV vertinimas?

IR NUTARIA sustabdyti šio kasacinio skundo nagrinėjimą, kol Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priims prejudicinį sprendimą dėl minėtų klausimų arba kol bus priimta kita nutartis.

<...>

<...> [parašai]

<...>

SUPREME COURT

<...>

<...> [teismo sudėtis ir dar kartą nurodytos šalys]

2022 m. lapkričio 24 d. nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą

- 1 2022 m. lapkričio 9 d. *Supreme Court* <...> nutarė pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 267 straipsnį pateikti Teisingumo Teismui tris klausimus dėl <...> [SPAV direktyvos], kuri į Airijos teisę perkelta *SI 435/2004 the European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004* (2004 m. Europos Bendrijų (tam tikrų planų ir programų poveikio aplinkai vertinimo) taisyklės SI 435/2004) ir *SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011* (2011 m. Europos Bendrijų (tam tikrų planų ir programų poveikio aplinkai vertinimo) (pakeitimo) taisyklės SI 200/2011), aiškinimo.
- 2 Prašymas teikiamas nagrinėjant kasacinį skundą dėl 2018 m. vasario 16 d. Airijos vyriausybės priimto ir vėlesniu 2018 m. gegužės 29 d. Vyriausybės sprendimu dar kartą patvirtinto projekto „Airija 2040“ (angl. *Project Ireland 2040*) dviejų dalių. Projektą „Airija“ sudaro du planai – Nacionalinė teritorijų planavimo programa (toliau taip pat – NTPP) ir Nacionalinis plėtros planas (toliau taip pat – NPP).
- 3 Ginčijamas abiejų planų priėmimo teisėtumas, nes tariamai nebuvo laikomasi SPAV direktyvos reikalavimų. Dėl NTPP tvirtinama, kad nebuvo pakankamai apsvaistytos priimtinos alternatyvos, kaip reikalaujama direktyvoje [direktyvoje].
- 4 Logiškai iš karto kyla klausimas, ar NTPP ir (arba) NPP yra „planas ar programa“, kaip tai suprantama pagal direktyvą arba kiek šios sąvokos patenka į direktyvos taikymo sritį. Kitos kasacinio proceso šalys tvirtina, kad nors NTPP buvo įvertinta pagal SPAV direktyvą, tai buvo padaryta ne vykdant teisės aktuose nustatytą pareigą. Atskirai jos teigia, kad NPP yra „biudžeto programa“, todėl pagal 3 straipsnio 7 dalį jis nepatenka į SPAV direktyvos taikymo sritį.
- 5 Projekto „Airija 2040“ paskelbimas įvade apibūdinamas kaip šalies žemės naudojimo ir plėtros bendro ir nuoseklaus plano sukūrimas, o *High Court* <...> jį apibūdina <...> kaip „makroerdvės strategiją, kurioje numatyti bendri šalies plėtros tikslai laikotarpiui iki 2040 m.“
- 6 NTPP įvade ji apibūdinama kaip „planavimo programa, kuria ateinančiais metais bus vadovaujama investuojant į plėtrą“ ir nurodyta, kad joje nustatyti „nacionaliniai tikslai ir pagrindiniai principai, kuriais remiantis bus rengiami išsamesni ir tikslesni planai“. Tai iš esmės reiškia, kad nepateikiama išsami informacija dėl kiekvienos šalies teritorijos dalies, bet veikia „suteikiama teisė kiekvienam regionui vadovauti planuojant ir plėtojant savo bendruomenes“ ir kad joje nurodyti „nacionaliniai tikslai ir pagrindiniai principai, kuriais remiantis bus rengiami išsamesni ir tikslesni planai“. Įvade taip pat nurodyta, kad prie šio dokumento pridėtas NPP, apibūdinamas kaip „dešimties metų strategija, skirta beveik 116 mlrd. EUR viešojo kapitalo investicijoms“.
- 7 NTPP projektas kartu su bendrovės *RPS Consultants* parengta SPAV aplinkos apsaugos ataskaita buvo paskelbtas 2017 m. rugsėjo 26 d.

- 8 NTPP buvo paskelbta su Nacionaliniu plėtros planu – investicijų planu, kuriuo siekiama užtikrinti ir paremti įgyvendinimą teikiant kapitalo investicijas, kurių dalis – specialus 3 mlrd. EUR miesto ir kaimo vietovių atnaujinimo ir plėtros fondas, nes jame nustatyta, kaip bus skiriamas finansavimas tam tikriems projektams, kurie laikomi esminiais siekiant NTPP nustatytų strateginių rezultatų. NPP nurodyti pagrindiniai infrastruktūros darbai, kuriuos siūloma finansuoti, pavyzdžiui, geležinkelių, kelių ir oro uostų infrastruktūros darbai. Jame nenagrinėjami jokie teritorijų planavimo arba plėtros klausimai.

Pirmasis klausimas ir šio teismo išvada: Nacionalinė teritorijų planavimo programa

- 9 Planas arba programa turi būti vertinami pagal SPAV direktyvą, jeigu jie atitinka ribinius reikalavimus, kaip tai suprantama pagal 2 straipsnio a punktą. Šiam teismui pateikti argumentai susiję su tuo, ar NTPP yra planas arba programa, kurį:
- „turi parengti ir (arba) priimti valdžios institucija nacionaliniu, regioniniu arba vietiniu lygiu arba kuriuos parengia valdžios institucija ir kuriuos vėliau priima Parlamentas arba Vyriausybė pagal įstatymų leidimo procedūrą, ir kurių reikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas“.
- 10 Jeigu nustatoma, kad NTPP reikia vertinti pagal 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvą 92/42[43]/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992, p. 7, 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 2 tomas, p. 102) (toliau – Buveinių direktyva), pripažįstama, kad NTPP atitinka SPAV direktyvos 3 straipsnio 2 dalies b punkto reikalavimus. Kitos kasacinio proceso šalys teigia, kad NTPP nepatenka į SPAV direktyvos taikymo sritį, nes ji nėra 2 straipsnio a punkte nurodytas planas ar programa.
- 11 Šis teismas padarė išvadą, kad NTPP buvo priimta Vyriausybės vykdomuoju sprendimu pagal Konstitucijos 28 straipsnio 2 dalyje jai suteiktus įgaliojimus. Tai – savarankiški, savaimė įgyvendinami įgaliojimai, kurių įgyvendinimas niekaip nepriklauso nuo įstatymuose numatytų įgaliojimų ir kuriems nereikia jokių teisės aktų. Šis teismas mano, kad vertinant bent jau vien tik pagal direktyvos teksto formuluotę, negali būti laikoma, kad Vyriausybės parengtas tokio pobūdžio dokumentas patenka į direktyvos 2 straipsnio a punkto taikymo sritį.
- 12 Antra, šis teismas nustatė, kad NTPP priėmimas nereglamentuojamas jokių įstatymų arba kitų teisės aktų nuostatų, taip pat nėra jokios įstatymų arba kitų teisės aktų nuostatos, kurioje būtų numatyta, kas gali priimti tokį planą ir kokia šios priemonės rengimo tvarka, išskyrus procedūras, pagal kurias reikalaujama, kad priėmus planą jis būtų paskelbtas.
- 13 Taigi tikrai galima teigti, kad NTPP parengė arba priėmė valdžios institucija nacionaliniu lygiu, kaip tai suprantama pagal direktyvos 2 straipsnio a punkto ketvirtą ir penktą eilutes, nes akivaizdu, kad Vyriausybė yra tokia institucija. Vis dėlto, atsižvelgiant į Vyriausybei pagal 28 straipsnio 2 dalį suteiktos vykdomosios

valdžios savarankišką pobūdį, iš tiesų jokių požiūriu negalima pagrįstai teigti, kad NTPP rengimą arba priėmimą galima vertinti kaip tokį, kurio „reikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas“, net jeigu būtų pripažintas platus žodžio „reikia“ aiškinimas, pateiktas Teisingumo Teismo sprendimuose *A ir kt. (Vėjo jėgainės Alteryje ir Nevelėje)* (C-24/19, EU:C:2020:503) ir *Bund Naturschutz in Bayern / Landkreis Rosenheim* (C-300/20, EU:C:2022:102). Visų pirma šiuo atveju nėra „konkreto teisinio pagrindo, leidžiančio kompetentingoms institucijoms <...> priimti [tokį planą ar programą], net jei toks priėmimas nėra privalomas“: žr. Sprendimo *Bund Naturschutz in Bayern* 37 punktą.

- 14 Vis dėlto šis teismas pažymėjo, kad, remiantis Sprendime *Bund Naturschutz in Bayern* vartojamomis formuluotėmis, NTPP priėmimo „teisinis pagrindas“ gali būti laikomas iš Konstitucijos kylančiais Vyriausybės, kaip kolegialios institucijos, vykdomaisiais įgaliojimais.
- 15 Toliau šis teismas padarė išvadą, kad NTPP priimta siekiant daryti įtaką kai kuriems kriterijams, į kuriuos atsižvelgiant duodamas sutikimas dėl planuojamos su konkrečiais projektais susijusios veiklos, ir dėl tam tikrų teisės aktų nuostatų į NTPP nuostatas reikia atsižvelgti vietos valdžios institucijoms priimant plėtros planą arba detalųjį planą, kuris savo ruožtu daro įtaką sprendimų priėmimui vietos lygmeniu teikiant paraiškas dėl sutikimo dėl planuojamos su projektais susijusios veiklos. Taigi šis teismas laikosi požiūrio, kad NTPP neabejotinai daro ir turi daryti poveikį žemesnio lygmens sprendimų priėmimui.
- 16 Šis teismas konstatavo, kad NTPP yra pagrindų dokumentas, ypač atsižvelgiant į jo tikslą ir poveikį. Šiame dokumente buvo priimti sprendimai dėl, pavyzdžiui, gatvinių gyvenviečių plėtros ties kaimo keliais tinkamumo, taip pat dėl bendrosios žemės naudojimo strategijos būstų sektoriuje. Ši programa galiausiai daro įtaką pasirinkimams regioniniu, vietos lygmeniu ir leidimų projektams išdavimui. Galimybės pasirinkti tam tikras kitas kryptis, kaip antai naujų miestų arba didelių aglomeracijų plėtrą arba koridorių į regionus plėtrą, nelieka dėl joje priimtų aukšto lygio sprendimų.
- 17 Teismas žino, kad kriterijus, pagal kurį nustatoma, ar „reikia“ priimti tam tikrą planą arba programą, turi būti aiškinamas ne kaip nacionalinė priemonė, o veikiau jam turi būti suteikta savarankiška reikšmė Europos teisėje. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje patvirtintas platus požiūris į direktyvos taikymo srities aiškinimą, o tai rodo, kad šis žodis turi ne norminę reikšmę, kuri priešingu atveju galėtų būti jam suteikta aiškinant šį žodį anglų kalba taikant lingvistinį aiškinimo metodą, o veikiau yra panašus į žodį „reglamentuojami“.
- 18 Teismas pripažino, kad tai, jog NTPP buvo priimta savanoriškai, nėra lemiamas veiksnys, nes šis kriterijus neatitiktų situacijų įvairovės arba plačios nacionalinių valdžios institucijų praktikos. Teismas iš jurisprudencijos taip pat žino, kad Teisingumo Teismas nesilaiko siauro požiūrio į 2 straipsnio a punkto antroje įtraukoje vartojamą žodį „reikia“ ir kad šis žodis negali būti aiškinamas taip, tarsi

jis būtų vartojamas nacionalinės teisės akto nuostatoje, priimtoje remiantis privalomu reikalavimu.

- 19 Atsižvelgiant į platų 2 straipsnio a punkto aiškinimą, kurį Teisingumo Teismas jau taikė sprendimuose *A ir kt. (Vėjo jėgainės Alteryje ir Nevelėje)* ir *Bundnaturschutz in Bayern*, negalima atmesti nedidelės tikimybės, kad Teisingumo Teismas kitaip vertins šiuos žodžius („reikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas“), net jeigu nacionalinės konstitucinės teisės požiūriu negali būti laikoma, kad iš Konstitucijos kylančių Vyriausybės vykdomųjų įgaliojimų, šiuo atveju – planuoti būsimą plėtrą, pobūdis susijęs su įstatymais ir kitais teisės aktais.
- 20 Šis teismas yra paskutinės instancijos teismas, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnio trečią pastraipą. Teismas, atsižvelgdamas į Teisingumo Teismo sprendimą *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799) (51 punktas) dėl šios pareigos apimties, negali teigti, kad iškeltas klausimas yra toks aiškus, kad jis gali nesunkiai pats į jį atsakyti.
- 21 Teismas mano, kad atsakymas į šį klausimą dėl SPAV direktyvos taikymo srities nėra *acte clair*, ypač atsižvelgiant į šios direktyvos tikslą, siejamą su Pagrindinių teisių chartijos 37 straipsnyje, kuriame pasisakoma už aukštą aplinkos apsaugos lygį, įtvirtintais principais, taip pat su aplinkos apsaugos gerinimo tikslais ir tvaraus vystymosi principais.
- 22 Teisingumo Teismas niekada nenustatė teisingo požiūrio į SPAV direktyvos taikymo sritį tuo atveju, kai planą arba programą priima valstybės vykdomoji institucija, nesant jokio įstatymuose arba kituose teisės aktuose nustatyto reikalavimo jį priimti, tačiau kai planas ar programa yra skirtas ir pagal nacionalinės teisės aktų nuostatas gali turėti reikšmės sprendimų priėmimui žemesniu – vietos, regioniniu – lygmeniu ir sprendimui, ar duoti sutikimą dėl planuojamos veiklos įgyvendinant konkretų projektą. Pažymėtina, kad Teisingumo Teismas siūlo taikyti platų požiūrį, tačiau jis nesuteikia aiškaus atsakymo į šį klausimą atsižvelgdamas į tai, kad Vyriausybė plačiai naudojasi vykdomaisiais įgaliojimais planuoti būsimą šalies plėtrą.
- 23 Taigi siūloma pirmiausia užduoti tokį klausimą:
- <...> [pakartotas pirmasis klausimas]

Kilęs klausimas ir teismo išvada dėl antrojo klausimo: Nacionalinis plėtros planas

- 24 NPP nurodytas jo tikslas – nustatyti „investavimo prioritetus, kuriais bus grindžiamas sėkmingas NTPP įgyvendinimas“, jis pats apibūdinamas kaip „biudžeto ir finansinis planas“ ir jame aiškiai nurodyta, kad jis nėra fizinio planavimo proceso dalis, bet yra „visiškai susietas su Nacionalinėje teritorijų planavimo programoje patvirtintu požiūriu į teritorijų planavimą“, nes jame nustatyta, kaip bus skiriamas finansavimas tam tikriems projektams, kurie laikomi esminiais siekiant NTPP nustatytų strateginių rezultatų.

- 25 NPP nurodyti pagrindiniai infrastruktūros darbai, kuriuos siūloma finansuoti, pavyzdžiui, geležinkelių, kelių ir oro uostų infrastruktūros darbai.
- 26 Šalys susitarė, kad nagrinėjant kasacinį skundą būtų išnagrinėtas atskiras klausimas, ar NPP patenka į SPAV direktyvos taikymo sritį dėl to, kad yra biudžeto planas. *High Court* ir *Court of Appeal* pripažino, kad NPP visiškai atitinka SPAV direktyvos išimtis ir kad jis nėra planas ar programa, kuriam taikoma direktyva.
- 27 Kyla klausimas, ar dėl to, kad NPP tam tikrais atvejais gana konkrečiai nustatyta parama tam tikrų NTPP nurodytų strateginių tikslų įgyvendinimui, taikant vadinamuosius „orientacinius“ išteklių asignavimus didelės apimties infrastruktūros projektams, kurie visi aiškiai įvardyti kaip suderinami su NTPP tikslais ir padedantys juos įgyvendinti, NPP turi būti vertinamas pagal SEA direktyvą. Planai yra susiję ir juose bendrai nustatyta tolesnės NTPP numatytos teritorijų plėtros strategijos sistema (kuri akivaizdžiausia transporto infrastruktūros srityje).
- 28 Kasatorė teigia, kad nors NPP apibūdinamas kaip biudžeto arba finansinis planas ir dėl šios priežasties jam netaikoma SPAV direktyva, jis turėjo būti vertinamas pagal SPAV direktyvą, nes yra parengtas kartu su NTPP ir jame daromos kryžminės nuorodos į ją, be to, tai planas, pagal kurį siūloma sukurti NTPP aprašytą infrastruktūrą. Taip pat teigiama, kad, kadangi NPP strategiškai pasirinktos projektų rūšys, pavyzdžiui, susisiekimui užtikrinti pirmenybė teikiama keliams, o ne geležinkeliams, ir numatytas išteklių paskirstymas šiam tikslui pasiekti, NPP poveikis yra toks, kad užkertamas kelias alternatyviam išteklių paskirstymui strateginei plėtrai. Teigiama, kad dėl integracijos su NTPP lygio NPP negali būti laikomas atskiru biudžeto planu ir kad jis iš esmės papildo NTPP.
- 29 Kadangi nėra jokių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių NPP rengimą ir priėmimą, kitos kasacinio proceso šalys teigia, kad jis negali būti planas ar programa, kaip tai suprantama pagal SPAV direktyvą. Jos taip pat teigia, kad tai yra tik biudžeto planas, todėl direktyva jam netaikoma pagal jos 3 straipsnio 8 dalį.
- 30 *Court of Appeal* manė, kad NPP nepatenka į SPAV direktyvos taikymo sritį, nes neatitinka 3 straipsnio reikalavimų, taip pat dėl to, kad direktyva jam netaikoma, nes tai – biudžeto planas. Jis nesprenė dabar keliamo klausimo, ar reikia atlikti konkrečiai nurodytų įvairių projektų, įskaitant tam tikrus kelių projektus, naujų kelių tiesimą arba kaimo kelių pagerinimą ar atnaujinimą, kurie nebuvo nurodyti NTPP, aplinkosauginį vertinimą. Jis pažymėjo, kad bet kuriuo atveju visiems tokiems atskiriems projektams taikomas planavimo procesas ir tinkamas vertinimas, poveikio aplinkai vertinimas bei saugomų floros ir faunos buveinių vertinimas, kaip jau reikalaujama pagal Sąjungos teisę.
- 31 Klausimas, ar NPP yra biudžeto planas, taigi jam taikoma 3 straipsnio 8 ir 9 dalyse nustatyta išimtis, yra atskiras nuo pirmiau iškelto klausimo ir šis teismas

atkreipia dėmesį į Teisingumo Teismo pastabą Sprendime *Bund Naturschutz in Bayern*, kad direktyvos 3 straipsnio 2 dalies a punkto reikalavimas:

„<...> turi būti laikomas įvykdytu, jei šiame plane ar programoje nustatoma visuma kriterijų ir taisyklių, privalomų laikytis išduodant leidimą dėl vieno ar kelių tokių projektų, ypač atsižvelgiant į šių projektų vietą, pobūdį, dydį ir veiklos sąlygas arba išteklių išsidėstymą“.

- 32 Kadangi NPP iš tiesų numatyta skirti išteklius konkrečioms infrastruktūros projektams, visų pirma nurodytiems kelių projektams ir esamų geležinkelių projektų modernizavimui, kyla klausimas, ar NPP tikrai nustatyti kriterijai ir išsamios taisyklės, pagal kurias duodamas sutikimas dėl šių projektų ir jų įgyvendinimo.
- 33 Šiuo atveju NPP nesukuria pareigų arba apribojimų, į kuriuos atsižvelgiant turi būti svarstoma, ar duoti sutikimą įgyvendinti projektus, tačiau jame aiškiai ir konkrečiai numatyti plane nurodyti kelių tinklai ir modernizuoti geležinkelių tinklai, ir šiuo požiūriu jis tikrai užkerta kelią gauti statybos leidimą arba sutikimą įgyvendinti tolesnius projektus, kurie priklauso nuo šių kelių buvimo ir vietos – nors šie keliai numatyti smulkaus mastelio žemėlapyje, vis dėlto galima nustatyti jų vietą ir pagrindinį maršrutą. Negalima teigti, kad NPP nustatytos taisyklės ir kriterijai – geriausiu atveju jame nustatytas bendras pagrindas, kuriuo remiantis prireikus galima apriboti projektų įgyvendinimo vietą arba tikslius parametrus.
- 34 Teisingą požiūrį į šį klausimą greičiausiai lems atsakymas į prašymą paaiškinti direktyvos taikymo sritį, tačiau dėl NPP kyla dar vienas klausimas, t. y., ar tai, kad NPP buvo priimtas siekiant padėti įgyvendinti NTPP, yra pakankamas pagrindas jį patį laikyti planu ar programa, dėl kurio reikia atlikti strateginį poveikio aplinkai vertinimą, nepaisant to, kad tai yra planas, parengtas kaip biudžeto arba finansinis planas.
- 35 Teismas prašo pateikti paaiškinimą, kuris padėtų atsakyti į šį papildomą klausimą, į kurį atsakymas nėra *acte clair*, dėl abiejų planų dalinio sutapimo arba tarpusavio ryšio, t. y. ar planas ar programa, kuriame konkrečiai numatyta skirti lėšas tam tikriems infrastruktūros projektams įgyvendinti, siekiant paremti kito plano teritorijų plėtros strategiją, pats gali būti planas ar programa, kaip tai suprantama pagal SPAV direktyvą, ar tai, kad planas, kurio tikslas yra lėšų paskirstymas, turi būti laikomas biudžeto planu, kaip tai suprantama pagal 3 straipsnio 8 dalį.
- 36 Taigi teismas siūlo užduoti tokį antrąjį klausimą:

<...>

<...> [pakartotas antrasis klausimas]

Trečiasis klausimas ir teismo išvada: alternatyvų vertinimas

- 37 Antroji kasacinio skundo dalis susijusi su metodika, kurią kitos kasacinio proceso šalys taiko vertindamos NTPP, ir su tuo, ar ji atitinka požiūrį, įtvirtintą direktyvos 5 straipsnio 1 dalyje ir I priede, jeigu jie taikytini.
- 38 Aplinkosauginis vertinimas buvo atliktas dokumento „Strateginio poveikio aplinkai vertinimo aplinkos apsaugos ataskaita „Airija 2040“ – nacionalinė teritorijų planavimo programa“ (toliau – aplinkos apsaugos ataskaita) 7 skyriuje, kuriame nustatytos visos strateginio teritorijų planavimo programos penkios priimtinos alternatyvos. Pagal direktyvos 5 straipsnio 1 dalį kiekviena iš šių penkių priimtinių alternatyvų turėjo būti aprašyta, nustatyta ir įvertinta.
- 39 Paskui alternatyvos buvo vertinamos pagal matricą, kurioje buvo naudojami kiekvienos iš šešių alternatyvų teigiami ir neigiami rodikliai. Pirmenybė buvo teikiama makroaplinkos augimu grindžiamam požiūriui, nes jį taikant užtikrinamas aiškumas regiono lygmeniu, susitelkimas į miestus ir kai kurias regioninės svarbos didesnes gyvenvietes, augimo ribojimas ir driekos mažinimas, nuoseklus infrastruktūros įrengimas diegiant tam tikrą ypatingos svarbos infrastruktūrą siekiant skatinti investicijas. Šio varianto pasirinkimo priežastys buvo paašškintos aplinkos apsaugos ataskaitoje.
- 40 Pasirinktas variantas kiek išsamiau aptartas ir jo galimas poveikis aplinkai įvertintas 8 skyriuje, o 9 skyriuje aptartos galimos poveikio švelninimo priemonės, kuriomis būtų galima kompensuoti bet kokią reikšmingą neigiamą poveikį aplinkai pasirinkus šį variantą.
- 41 Teismui pateiktame kasaciniame skunde keliamas priimtinių alternatyvų vertinimo klausimas susijęs su tuo, ar priimtinos alternatyvos buvo pakankamai nustatytos, aprašytos ir teisingai įvertintos, atsižvelgiant į atliktą pasirinkto varianto analizę. *Court of Appeal* padarė išvadą, kad vertinimas atitiko direktyvos reikalavimus.
- 42 Kasatorė teigia, kad aiškiai pripažinus kelias alternatyvas priimtinomis, jos turėjo būti įvertintos tuo pačiu lygmeniu ir remiantis tuo pačiu pagrindu kaip ir pasirinktas variantas – būtent taip turi būti atliktas vertinimas, kurį kasatorė apibūdina kaip „lyginamąjį“. Kasatorė tvirtina, kad visos penkios priimtinos alternatyvos turėjo būti vertinamos taip pat kruopščiai ir remiantis tuo pačiu pagrindu, kaip ir pasirinktas variantas, ir kad tai yra 5 straipsnio 1 dalyje numatytas požiūris ir teisingas būdas, kuriuo galima tinkamai palyginti šias alternatyvas.
- 43 Dėl paprastos kiekybinės analizės kasatorė atkreipia dėmesį į tai, kad 8 skyriaus 57 puslapių tekstas, kuriame pateikta pasirinkto varianto analizė, labai skiriasi nuo trumpo apibūdinimo ir sausų matricų, naudojamų 7 skyriuje priimtinoms alternatyvoms įvertinti ir aprašyti.
- 44 Kitos kasacinio proceso šalys pasisako už kartotinį požiūrį, kurį taikant nors ir reikia įvertinti priimtinas alternatyvas ir pasirinktą variantą, patikrinimo lygis priklauso nuo atitinkamo procedūros etapo, kuriame jis atliekamas. Kitos kasacinio proceso šalys tvirtina, kad vertinant plano projekto tikėtiną reikšmingą

poveikį aplinkai patikrinimas turi būti atliktas labai išsamiai, bet vertinant priimtinas alternatyvas pakanka ir ne tokio išsamaus patikrinimo ir tai akivaizdu atsižvelgiant į tai, kad alternatyvos atmetamos skirtinguose procedūros etapuose. Kitos kasacinio proceso šalys teigia, kad nustačius penkias priimtinas alternatyvas užteko tam tikro kiekvienos iš jų įvertinimo ir kad direktyva nedraudžia kruopščiau patikrinti pasirinkto varianto, kai jis nustatomas. Jos tvirtina, kad direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog plano projektas turi būti visapusiškai įvertintas dėl poveikio aplinkai, ir tai nereiškia, kad visoms priimtinioms alternatyvoms, kurios laikomos galimais kitais būdais plane numatytiems strateginiams tikslams pasiekti, turi būti taikoma tokia pati tvarka kaip ir pasirinktam variantui.

- 45 Taigi teigiama, kad kruopščiausiai turi būti įvertintas pasirinktas variantas, kuris turi būti „išsamiai įvertintas“, ir kad tai akivaizdu iš to, kad strateginis poveikio aplinkai vertinimas yra procesas, per kurį pirmiausia reikia nustatyti priimtinas alternatyvas, paskui jas palyginti, kad būtų pasirinktas priimtiniausias variantas, ir tada atlikti išsamų šio varianto tikėtino reikšmingo poveikio aplinkai vertinimą.
- 46 Šis požiūrio skirtumas yra gana svarbus, nes kartu su NTPP projektu paskelbtoje ir plačioms konsultacijoms pateiktoje aplinkos apsaugos ataskaitoje pasirinktas variantas buvo nagrinėjamas kruopščiau ir išsamiau nei penkios alternatyvos, kurios per procesą buvo įvardytos kaip priimtinos.
- 47 Išnagrinėjęs direktyvos tekstą, Komisijos gaires („Direktyvos 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo įgyvendinimo gairės“) ir tam tikrus Anglijos ir Velso teismų sprendimus, teismas nusprendė, kad nors direktyvoje iš tiesų numatytas kartotinis požiūris, taikytinas renkantis alternatyvą, metodika, kurią reikia taikyti aprašant ir vertinant priimtinas alternatyvas ir pasirinktą variantą, ir tai, ar visų pirma reikia atlikti vienodą arba iš esmės panašų arba lyginamąjį priimtinių alternatyvų ir pasirinkto varianto vertinimą, nėra *acte clair*.
- 48 Teismas atkreipė dėmesį į SPAV direktyvos tikslą ir pagrindinę reikšmę, kurią priimant sprendimus turi informacija pagrįstos viešos konsultacijos dėl priimtiniausio varianto pasirinkimo, nes aplinkos apsaugos ataskaita siekiama prisidėti prie tvaresnių sprendimų priėmimo. Teismas nurodė, kad, kadangi pagal 4 straipsnio 1 dalį aplinkosauginis vertinimas turi būti atliktas rengiant planą ar programą ir prieš juos priimant, tai reiškia, kad turi būti atlikta lyginamoji alternatyvų, kurios laikomos priimtiniomis, analizė tam, kad konsultantai galėtų atlikti atitinkama informacija pagrįstą pasirinkto varianto patikrinimą.
- 49 Teismas taip pat pažymėjo, kad jei vertinimo ir konsultavimosi reikalavimai turi būti siejami su Orhuso konvencija (Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, sudaryta Orhuse 1998 m. birželio 25 d.), galima teigti, kad konsultacijos geriausiai gali vykti (o galbūt tik taip gali tinkamai vykti), jeigu pakankamai išsamiai įvertinamos alternatyvos, kurios laikomos priimtiniomis, ir

jeigu šios alternatyvos tikrinamos iš esmės panašiai kaip ir pasirinktas variantas tam, kad pasirinkto varianto galimas poveikis aplinkai galėtų būti tinkamai patikrintas ir suprastas atsižvelgiant į informaciją apie galimą kitų priimtinių alternatyvų, kurias taikant galima pasiekti tą patį platų strateginį tikslą, poveikį aplinkai. Šiuo požiūriu kitos kasacinio proceso šalys tvirtino, kad dėl tokio požiūrio į vertinimą gali tekti rengti kelis planus, o tai gali turėti reikšmingų praktinių pasekmių planus rengiančioms institucijoms.

- 50 Be to, teismas aiškino, kad galbūt galima teigti, jog pasirinkto varianto išsamesnės analizės parengimas iki konsultacijų proceso pabaigos ir iki galutinio plano priėmimo gali lemti tam tikrą gravitacinę trauką link to pasirinkto varianto pernelyg ankstyvame proceso etape. Konsultantų pastabos dėl pasirinkto varianto galėtų būti ir galbūt beveik visada būtų tikslesnės ir aiškesnės, kai turima daugiau informacijos apie jo galimą poveikį aplinkai.
- 51 Taip pat kyla klausimas, ar kasatorės siūlomas požiūris nėra nei praktiškas, nei tinkamas ir ar jį taikant nebūtų nustatyti pernelyg sunkūs ir neįgyvendinami įpareigojimai.
- 52 Kita vertus, šis teismas pažymėjo, kad iš direktyvos 3 straipsnio 1 dalies, pagal kurią reikalaujama atlikti planų ir programų, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai, aplinkosauginį vertinimą pagal 4–9 straipsnius, aiškaus teksto galima daryti išvadą, jog pareiga atlikti išsamų strateginį poveikio aplinkai vertinimą gali atsirasti tik dėl plano arba programos, t. y. kai tame plane arba programoje nustatytas ir nurodytas pasirinktas variantas.
- 53 Direktyvos tekste nepateikta atsakymo, nes, skaitant vien tik jį, galima daryti išvadą, kad nors SPAV vertinimas turi būti atliekamas dėl plano projekto, vis dėlto neaišku, ar reikalaujama atlikti visų galimų priimtinių alternatyvų, nurodytų plano projekte, pateiktame konsultacijoms prieš galutinai priimant planą, tam tikro išsamumo lygio vertinimą. Taip pat neaišku, ar tikslinga vertinant pasirinktą variantą atlikti išsamesnį patikrinimą nei vertinant priimtiną alternatyvas, ar to tiesiog nereikia.
- 54 Taigi teismas siūlo užduoti tokį trečiąjį klausimą:

<...>

<...> [pakartotas trečiasis klausimas]