

Cauza C-727/22

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

25 noiembrie 2022

Instanța de trimitere:

Supreme Court (Irlanda)

Data deciziei de trimitere:

24 noiembrie 2022

Recurentă:

Friends of the Irish Environment CLG

Intimați:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT [CURTEA SUPREMĂ, IRLANDA]

[*omissis*]

**TRIMITERE PRELIMINARĂ ADRESATĂ CURȚII DE JUSTITIE A
UNIUNII EUROPENE ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 267 DIN
TRATATUL PRIVIND FUNCȚIONAREA UNIUNII EUROPENE**

[*omissis*]

[*omissis*] [Compunerea instanței]

ÎN CAUZA

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

RECURENTĂ

ÎMPOTRIVA

THE GOVERNMENT OF IRELAND

MINISTER FOR HOUSING

PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT

IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL

INTIMAȚI

**ORDONANȚĂ DIN 24 NOIEMBRIE 2022 PRIVIND TRIMITEREA
PRELIMINARĂ ADRESATĂ CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII
EUROPENE ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 267 DIN TRATAT**

Prezentul recurs, formulat de recurentă la 4 ianuarie 2022 împotriva hotărârii din 26 noiembrie 2021 [*omissis*] și a ordonanței din 7 decembrie 2021 a Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda), prin care aceasta a respins apelul formulat de recurentă împotriva ordonanței din 13 mai 2020 a High Court (Înalta Curte, Irlanda) [*omissis*], prin care aceasta a respins cererea formulată de recurentă la 16 mai 2018 de obținere a unor ordonanțe de certiorari pe calea controlului jurisdicțional, în vederea anulării deciziei din 16 februarie 2018 adoptate de Government of Ireland (Guvernul Irlandei), confirmată printr-o decizie ulterioară din 29 mai 2018 de adoptare a National Planning Framework (Cadru Național de Planificare, denumit în continuare „NPF”) și a National Development Plan (Planul Național de Dezvoltare, denumit în continuare „NDP”), precum și a altor măsuri conexe, vizează anularea hotărârii și a ordonanței menționate mai sus pentru motivele și în condițiile prezentate în recurs, care a făcut obiectul unei ședințe în fața instanței de trimitere la 18 și la 19 iulie 2022.

[*omissis*]

[*omissis*] [Elemente de procedură națională]

Instanța de trimitere consideră [*omissis*] că soluționarea elementelor litigioase între părți în cadrul prezentei cereri ridică probleme legate de interpretarea corectă a anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii Europene, și anume interpretarea dispozițiilor Directivei 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (JO 2001, L 197, p. 30, Ediție specială, 15/ vol. 07, p. 13)

INSTANȚA DE TRIMITERE A DECIS SĂ ADRESEZE Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 TFUE [*omissis*], următoarele întrebări preliminare:

1) Articolul 2 litera (a) din Directiva 2001/42 coroborat cu articolul 3 alineatul (2) litera (a) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că o măsură care nu a fost adoptată de executivul unui stat membru nici în temeiul unei obligații legale sau administrative, nici al unui act cu putere de lege sau al unui act administrativ poate constitui un plan sau un program vizat de directivă atunci când planul sau programul astfel adoptat stabilește un cadru în care realizarea anumitor proiecte va putea fi autorizată sau refuzată în viitor și îndeplinește astfel criteriul de la articolul 3 alineatul (2) din directivă?

2 a) Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2001/42 coroborat cu articolul 3 alineatele (8) și (9) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că un plan sau un program care conține norme specifice, chiar dacă sunt calificate drept „orientative”, pentru alocarea de fonduri în vederea construirii anumitor proiecte de infrastructură pentru a sprijini dezvoltarea amenajării strategice a teritoriului aferentă unui alt plan, care constituie el însuși baza unei amenajări strategice a teritoriului pentru viitor, poate constitui în sine un plan sau un program în sensul Directivei 2001/42 ?

2 b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2 a), faptul că un plan are ca obiectiv alocarea de resurse înseamnă că acesta trebuie tratat ca fiind un plan bugetar în sensul articolului 3 alineatul (8) din Directiva 2001/42?

3 a) Articolul 5 din Directiva 2001/42 coroborat cu anexa I la aceasta trebuie interpretat în sensul că, atunci când articolul 3 alineatul (1) impune o evaluare ecologică, raportul de mediu prevăzut de acesta ar trebui să implice, după identificarea alternativelor rezonabile la o opțiune preferată, efectuarea unei evaluări comparate a opțiunii preferate și a alternativelor rezonabile?

3 b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 3 a), este îndeplinită cerința Directivei 2001/42 dacă alternativele rezonabile sunt evaluate comparativ înainte de selectarea opțiunii preferate, iar ulterior proiectul de plan sau de program este evaluat și se efectuează apoi o evaluare strategică de mediu (SEA) mai completă numai în privința opțiunii preferate?

INSTANȚA DE TRIMITERE DISPUNE DE ASEMENEA suspendarea soluționării prezentului recurs până la pronunțarea de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a unei decizii preliminare cu privire la întrebările menționate sau până la adoptarea între timp a unei noi ordonanțe.

[omissis]

[omissis] [Semnături]

[omissis]

THE SUPREME COURT [CURTEA SUPREMĂ]

[omissis]

[omissis] [Compunerea instanței și repetarea părților]

Ordonanța de trimitere din 24 noiembrie 2022

- 1 Prin hotărârea pronunțată la 9 noiembrie 2022 [omissis], Supreme Court a decis, în temeiul articolului 267 TFUE, să adreseze Curții trei întrebări privind interpretarea [omissis] [Directivei 2001/42], transpusă în dreptul irlandez prin Statutory Instrument (act de reglementare, denumit în continuare „SI”) 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [Legea nr. 435/2004 de transpunere a reglementării Comunităților Europene în materie de evaluare a efectelor asupra mediului ale anumitor planuri și programe și prin SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 [Legea de modificare nr. 200/2011 care transpune reglementarea Comunităților Europene în materie de evaluare a efectelor asupra mediului ale anumitor planuri și programe].
- 2 Cererea este formulată în cadrul unui recurs prin care se contestă cele două componente ale Project Ireland 2040 adoptat de Guvernul Irlandei la 16 februarie 2018 și „confirmat” printr-o decizie ulterioară a Guvernului din 29 mai 2018. Project Ireland cuprinde două planuri, NPF și NDP.
- 3 Prin recursul formulat, recurenta contestă validitatea adoptării celor două planuri întrucât apreciază că cerințele Directivei 2001/42 nu au fost respectate. În ceea ce privește NPF, recurenta apreciază că examinarea alternativelor rezonabile, în raport cu cerințele directivei, a fost insuficientă.
- 4 Întrebarea prealabilă care se ridică în mod logic dacă NPF și/sau NDP constituie un „plan sau program” în sensul Directivei 2001/42 ori un plan sau program care intră în domeniul de aplicare al directivei respective. Intimații au susținut că, deși NPF a făcut obiectul unei evaluări în sensul Directivei 2001/42, această evaluare nu a fost efectuată în temeiul unei obligații juridice. Pe de altă parte, ei susțin că, întrucât constituie o „politică bugetară”, NDP este exclus din domeniul de aplicare al Directivei 2001/42 în temeiul articolului 3 alineatul (7) din aceasta.
- 5 În preambulul său, Project Ireland 2040 este descris ca urmărind crearea unui plan unificat și coerent pentru utilizarea și dezvoltarea terenurilor în interiorul țării și [omissis] High Court (Înalta Curte) l-a descris ca fiind „o strategie de amenajare a teritoriului la scară globală care trasează obiectivele generale de dezvoltare a țării pentru o perioadă care se încheie în anul 2040”.
- 6 În preambulul NPF, acesta este descris ca fiind „un cadru de planificare destinat să ghideze investițiile pentru dezvoltare în cursul următorilor ani” și se precizează că el stabilește „obiective naționale și principii-cheie din care vor rezulta planuri mai detaliate și mai elaborate”. Acesta nu prevede în mod expres toate detaliile pentru fiecare parte a țării, ci mai degrabă „autorizează fiecare regiune să conducă planificarea și dezvoltarea comunităților sale” și conține „un ansamblu de obiective naționale și principii-cheie din care vor rezulta planuri mai detaliate și

mai elaborate”. Preambulul prevede totodată că NDP „merge mână în mână” cu NPF, iar NDP este descris ca fiind o „strategie pe zece ani pentru investiții de capital public în valoare de aproape 116 miliarde de euro”.

- 7 Proiectul NPF, însoțit de Raportul de mediu elaborat în cadrul ESA de RPS Consultants, a fost publicat la 26 septembrie 2017.
- 8 NPF a fost publicat împreună cu NDP, un plan de investiții destinat să asigure și să susțină punerea în aplicare a acestuia prin investiții de capital, din care o parte reprezenta un fond dedicat de reabilitare și dezvoltare a zonelor urbane și rurale în valoare de 3 miliarde de euro, acest plan stabilind modul în care va fi pusă la dispoziție finanțarea în vederea punerii în aplicare a anumitor proiecte considerate esențiale pentru realizarea rezultatelor strategice menționate în NPF. NDP identifică lucrări majore de infrastructură pe care propune să le finanțeze, precum infrastructurile feroviare, rutiere și aeroportuare. El nu conține în sine elemente legate de planificare sau de dezvoltare.

Prima chestiune și concluzia instanței de trimitere: NPF

- 9 Pentru a necesita o evaluare în temeiul Directivei 2001/42, un plan sau un program trebuie să îndeplinească cerințele minime prevăzute la articolul 2 litera (a) din directiva menționată. Argumentele prezentate în fața instanței de trimitere au avut ca obiect aspectul dacă NPF constituia un plan sau un program care să fie:

„elaborat și/sau adoptat de o autoritate la nivel național, regional sau local sau elaborat de o autoritate în vederea adoptării, printr-o procedură legislativă, de către parlament sau guvern și impus prin acte cu putere de lege sau acte administrative”.
- 10 Atunci când s-a stabilit că NPF necesita o evaluare în temeiul Directivei 92/42/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), s-a admis că acesta îndeplinea cerințele articolului 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2001/42. Intimații susțin că NPF nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2001/42 pentru motivul că nu constituie un plan sau un program prevăzut la articolul 2 litera (a) din directivă.
- 11 Instanța de trimitere a concluzionat că NPF a fost adoptat prin decizia guvernului în temeiul competenței care îi este conferită la articolul 28.2 din Constituție. Aceasta este o competență autonomă, cu caracter auto-executoriu și a cărei exercitare nu depinde în niciun fel de o autoritate legislativă și pentru care nu este necesară nicio măsură legislativă. Instanța de trimitere a apreciat că, cel puțin potrivit sensului literal al textului Directivei 2001/42, nu se poate considera că un document de acest tip elaborat de guvern intră în domeniul de aplicare al articolului 2 litera (a) din directivă.
- 12 În al doilea rând, instanța de trimitere a constatat că adoptarea NPF nu era reglementată de niciun act cu putere de lege sau act administrativ și că nu există

niciun act cu putere de lege sau act administrativ care să prevadă cine poate adopta un asemenea plan și procedura de elaborare a măsurii, cu excepția procedurilor care impun publicarea după adoptarea planului.

- 13 Se poate considera, desigur, că, în consecință, NPF a fost elaborat sau adoptat de o autoritate la nivel național în sensul articolului 2 litera (a) al patrulea și al cincilea rând din directivă, întrucât guvernul reprezintă în mod evident o asemenea autoritate. Dat fiind însă caracterul autonom al puterii executive acordate guvernului la articolul 28.2 din Constituție, nu se poate considera nicidecum că elaborarea sau adoptarea NPF ar fi fost „impusă prin acte cu putere de lege sau acte administrative”, chiar dacă se admite interpretarea largă a termenului „impusă” adoptată de Curte în Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbine eoliene la Aalter și Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), și în Hotărârea din 22 februarie 2022, Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim (C-300/20, EU:C:2022:102). În particular, nu există în speță niciun „temei juridic specific care să autorizeze autoritățile competente să procedeze la adoptarea lui, chiar dacă această adoptare nu are un caracter obligatoriu” (a se vedea Hotărârea din 22 februarie 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, la punctul 37).
- 14 Totuși, instanța de trimitere arată că, potrivit exprimării utilizate în Hotărârea din 22 februarie 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102), „temeiul juridic” pentru adoptarea NPF ar putea fi considerat ca fiind puterea executivă pe care guvernul, acționând în mod colectiv, o exercită în temeiul Constituției.
- 15 Instanța de trimitere constată apoi că NPF este destinat să influențeze unele criterii de acordare a autorizării de realizare a unor proiecte individuale și că, în temeiul anumitor dispoziții legislative, autoritățile locale trebuie să țină seama de dispozițiile NPF la adoptarea unui plan de dezvoltare sau a unui plan local care, la rândul său, are un impact asupra deciziei ce va fi adoptată la nivel local în ceea ce privește realizarea anumitor proiecte. Așadar, instanța de trimitere apreciază că NPF are fără îndoială un efect asupra procesului decizional din viitor și este destinat să aibă un asemenea efect.
- 16 Instanța de trimitere constată că NPF este un document-cadru, în special dacă se ține seama de scopul și de efectele sale. În acest document au fost făcute alegeri cu privire la oportunitatea, de exemplu, a dezvoltării de-a lungul drumurilor rurale de locuințe personale și în legătură cu strategia generală de utilizare a terenurilor pentru locuințe. Cadrul respectiv influențează în final alegerile făcute la nivel regional și local și acordarea autorizațiilor pentru diverse proiecte. Anumite alte opțiuni, precum dezvoltarea unor noi orașe sau a unor aglomerații mari ori dezvoltarea de coridoare către regiuni sunt excluse prin opțiunile la nivel înalt făcute în cuprinsul său.
- 17 Instanța de trimitere cunoaște faptul că criteriul privind aspectul dacă adoptarea unui plan sau a unui program este „required” (impusă) nu trebuie interpretat ca o

măsură internă, ci mai degrabă trebuie să i se dea o semnificație autonomă în dreptul Uniunii. Jurisprudența Curții privilegiază o abordare largă a interpretării domeniului de aplicare al Directivei 2001/42, ceea ce sugerează că termenul menționat nu are o semnificație normativă, cum s-ar putea deduce dintr-o interpretare literală a termenului din limba engleză, ci este mai degrabă apropiat de termenul „regulated” (reglementat).

- 18 Instanța de trimitere admite că faptul că NPF a fost adoptat în mod voluntar nu este determinant, întrucât un asemenea criteriu nu ar corespunde diversității situațiilor sau practicilor eterogene ale autorităților naționale. Instanța de trimitere este totodată la curent cu faptul că din jurisprudența Curții reiese că aceasta nu își însușește o concepție restrânsă în ceea ce privește termenul „impus” care figurează la articolul 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva 2001/42 și că termenul menționat nu poate fi interpretat ca și cum ar fi vorba despre o dispoziție a legislației naționale adoptată ca urmare a unei obligații juridice.
- 19 Având în vedere interpretarea extensivă referitoare la articolul 2 litera (a) din Directiva 2001/42 adoptată deja de Curte în Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbinele eoliene de la Aalter și Nevele) (C 24/19, EU:C:2020:503), și în Hotărârea din 22 februarie 2022, Bund Naturschutz în Bayern (C 300/20, EU:C:2022:102, nu se poate exclude cu totul posibilitatea adoptării de către Curte a unei perspective diferite asupra expresiei în cauză („impus prin acte cu putere de lege sau acte administrative”), chiar dacă, în dreptul constituțional național, puterea executivă a guvernului, în speță de a planifica dezvoltarea viitoare, derivată din Constituție, nu poate fi considerată ca având caracterul unui act cu putere de lege sau al unui act administrativ.
- 20 Instanța de trimitere este o instanță de ultim grad în sensul articolului 267 al treilea paragraf TFUE. Având în vedere Hotărârea Curții din 6 octombrie 2021 în cauza Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punctul 51) în ceea ce privește întinderea obligației respective, instanța de trimitere nu este în măsură să reafirme că chestiunea cu care este sesizată este atât de clară încât ar fi putut ajunge cu ușurință la o proprie concluzie în acest sens.
- 21 Instanța de trimitere apreciază că răspunsul la întrebarea legată de domeniul de aplicare al Directivei 2001/42 nu ține de un *acte clair*, având în vedere mai ales finalitatea Directivei 2001/42, coroborată cu principiile care figurează la articolul 37 din Carta drepturilor fundamentale, care au în vedere un nivel ridicat de protecție a mediului, precum și îmbunătățirea calității mediului și principiile dezvoltării durabile.
- 22 Curtea nu a stabilit niciodată abordarea corectă a domeniului de aplicare al Directivei 2001/42 atunci când un plan sau un program este adoptat de un organ executiv al statului în lipsa oricărei obligații rezultate dintr-un act cu putere de lege pentru adoptarea sa, dar planul sau programul este destinat să aibă și are, în temeiul dispozițiilor legislative naționale, o potențială importanță și pentru viitor,

asupra deciziilor adoptate la nivel local și regional și în ceea ce privește autorizarea unui proiect specific. Instanța de trimitere observă abordarea largă a interpretării susținută de Curte, însă aceasta nu oferă un răspuns clar la întrebare, ținând seama de utilizarea generală a puterii executive a guvernului pentru planificarea dezvoltării viitoare a țării.

- 23 Prin urmare, instanța de trimitere propune ca prima întrebare să fie formulată astfel:

[omissis] [Repetarea primei întrebări]

A doua chestiune și concluzia instanței de trimitere: NDP

- 24 NDP menționează ca obiectiv stabilirea „priorităților de investiții care vor sta la baza punerii în aplicare cu succes a NPF”, se definește ca fiind un „plan bugetar și financiar” și prevede în mod expres că nu face parte dintr-un proces de planificare material, ci este „integrat pe deplin în abordarea adoptată în cadrul NPF în vederea amenajării teritoriului”, întrucât stabilește modul în care va fi pusă la dispoziție finanțarea pentru anumite proiecte considerate esențiale pentru realizarea rezultatelor strategice identificate în NPF.
- 25 NDP identifică lucrările majore de infrastructură pe care propune să le finanțeze, precum infrastructuri feroviare, rutiere și aeroportuare.
- 26 Părțile au fost de acord cu includerea în recurs a chestiunii distincte dacă NDP intră în domeniul de aplicare al Directivei 2001/42 ca urmare a faptului că este un plan bugetar. High Court (Înalta Curte) și Court of Appeal (Curtea de Apel) au considerat că NDP intra în mod evident sub incidența derogărilor prevăzute de Directiva 2001/42 și că nu era vorba despre un plan sau un program care să intre în sfera directivei.
- 27 Problema care se ridică este aceea dacă, întrucât NDP prevede, în unele cazuri, dispoziții cu totul specifice pentru susținerea realizării anumitor obiective strategice identificate în NPF prin intermediul unei alocări numite „orientativă” de resurse în vederea realizării de proiecte de infrastructură la scară largă, acestea fiind în mod expres stabilite drept compatibile cu obiectivele NPF și susținându-le, NDP trebuie să facă obiectul unei evaluări în conformitate cu Directiva 2001/42. Planurile sunt legate între ele și stabilesc împreună un cadru, în special în materie de infrastructură de transport, pentru punerea în aplicare a strategiei de amenajare a teritoriului prevăzută în cadrul NPF.
- 28 Recurenta afirmă că, deși NDP este calificat drept un plan bugetar sau financiar și, pentru acest motiv, nu ar intra sub incidența Directivei 2001/42, el ar fi trebuit să facă obiectul unei evaluări în temeiul directivei deoarece a fost elaborat împreună cu PNF, ele făcând trimitere unul la celălalt, și este un plan care vizează realizarea infrastructurilor descrise în NPF. În plus, recurenta susține că, întrucât NDP face alegeri strategice în ceea ce privește tipurile de proiecte, pentru conectivitate de exemplu preferându-se drumul rutier căii ferate și fiind prevăzută alocarea de

resurse pentru atingerea acestui obiectiv, efectul NDP este excluderea unei alocări alternative a resurselor pentru dezvoltările strategice. Recurenta susține că gradul de integrare cu NPF înseamnă că NDP nu poate fi tratat ca plan bugetar de sine stătător și că el completează NPF din punct de vedere material.

- 29 Intimații afirmă că, ținând seama că nu există niciun act cu putere de lege care să prevadă elaborarea și adoptarea NDP, el nu poate fi un plan sau un program în sensul Directivei 2001/42. Aceștia mai susțin că este vorba despre un plan pur bugetar și, ca atare, acesta este exceptat din domeniul de aplicare al Directivei 2001/42 în temeiul articolului 3 alineatul (8) din aceasta.
- 30 Court of Appeal (Curtea de Apel) a considerat că NDP nu intra în domeniul de aplicare al Directivei 2001/42 întrucât nu îndeplinea cerințele articolului 3 din directivă și, de asemenea, întrucât era un plan bugetar. Ea nu a abordat problema care se ridică în prezent, și anume aceea dacă gama de proiecte identificate în mod concret, inclusiv proiectele rutiere concrete, amenajările de noi drumuri sau îmbunătățirea ori modernizarea drumurilor rurale, care nu au fost identificate în NPF, necesită o evaluare de mediu. Court of Appeal a arătat că orice asemenea proiecte individuale sunt, în orice caz, supuse procesului de planificare, evaluării corespunzătoare și evaluării impactului asupra mediului, precum și evaluării în ceea ce privește habitatele pentru flora și fauna protejate, cum prevede deja dreptul Uniunii.
- 31 Chestiunea dacă NDP este un plan bugetar și se află, astfel, în afara domeniului de aplicare al Directivei 2001/42 în temeiul articolului 3 alineatul (8) și (9) din aceasta este o chestiune distinctă de cea abordată mai sus, iar instanța de trimitere a amintit că, în cauza C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern, Curtea a arătat că cerința de la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din directivă:

„[...] trebuie, așadar, să fie considerată îndeplinită atunci când respectivul plan sau program stabilește un ansamblu semnificativ de criterii și de modalități pentru autorizarea și punerea în aplicare a unuia sau mai multor proiecte, în special în ceea ce privește localizarea, natura, mărimea și condițiile de funcționare ale unor asemenea proiecte sau alocarea resurselor legată de aceste proiecte”.

- 32 Întrucât NDP prevede alocarea de resurse pentru proiecte de infrastructură specifice, în special pentru proiectele rutiere identificate și pentru modernizarea proiectelor feroviare existente, întrebarea este aceea dacă NDP stabilește criterii și norme detaliate pentru acordarea autorizării pentru proiectele respective și pentru punerea lor în aplicare.
- 33 Este adevărat că NDP nu creează un cadru obligatoriu sau limitativ pentru decizia de a autoriza sau nu punerea în aplicare a anumitor proiecte, ci prevede norme exprese și specifice pentru rețelele rutiere și pentru modernizarea rețelei feroviare care sunt specificate în plan și, în această măsură, exclude autorizările sau acordurile necesare pentru realizarea ulterioară a proiectelor care vor depinde de

existența și de localizarea acestor drumuri identificate, chiar dacă pe o hartă la scară mică, dar totuși identificate în termeni de localizare și de traseu general. Nu s-ar putea spune că NDP stabilește norme și criterii, ci cel mult stabilește un cadru general care ar putea, în cele din urmă, să limiteze locul de punere în aplicare sau parametrii preciși ai anumitor proiecte.

- 34 Abordarea corectă a acestei chestiuni va fi probabil influențată de răspunsul la cererea de clarificare a domeniului de aplicare al Directivei 2001/42, dar se ridică o altă întrebare cu privire la PND, și anume aceea dacă faptul că NDP a fost adoptat pentru sprijinirea NPF este un temei suficient pentru a-l considera drept un plan sau program care necesită el însuși o evaluare strategică de mediu, în pofida faptului că este un plan conceput ca plan bugetar sau financiar.
- 35 Instanța de trimitere solicită clarificări care să o ajute să răspundă la această întrebare suplimentară - răspunsul la aceasta nefiind un *acte clair* - referitoare la suprapunerea sau interconectarea celor două planuri, și anume dacă un plan sau un program care prevede în mod expres alocarea de fonduri pentru construirea anumitor proiecte de infrastructură în vederea susținerii strategiei de amenajare a teritoriului prevăzute de un alt plan poate constitui el însuși un plan sau un program în sensul Directivei 2001/42 sau dacă faptul că un plan care are ca obiectiv alocarea de resurse trebuie tratat ca un plan bugetar în sensul articolului 3 alineatul (8) din aceeași directivă.
- 36 Prin urmare, instanța de trimitere propune adresarea unei a doua întrebări, după cum urmează:

[omissis]

[omissis] [Repetarea celei de a doua întrebări]

A treia chestiune și concluzia instanței de trimitere: aprecierea alternativelor

- 37 Al doilea aspect al recursului privește metodologia aplicată de intimați în cadrul evaluării NPF și aspectul dacă ea este conformă, eventual, cu abordarea prevăzută la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2001/42 și în anexa I la aceasta.
- 38 O evaluare de mediu a fost realizată în capitolul 7 din „Raportul de mediu privind evaluarea strategică de mediu - Irlanda 2040: NPF” (denumit în continuare „raportul de mediu”), care a identificat cinci alternative rezonabile pentru un cadru strategic global de planificare. În temeiul articolului 5 alineatul (1) din Directiva 2001/42, fiecare dintre aceste cinci alternative rezonabile trebuia să fie identificată, descrisă și evaluată.
- 39 Opțiunile au fost apoi evaluate în cadrul unei matrice care a utilizat indicatorii plus și minus pentru fiecare dintre cele șase opțiuni. Abordarea preferată a fost abordarea creșterii teritoriale la scară globală, întrucât aceasta asigură coerența regională, concentrarea pe orașe și pe unele așezări mai mari, importante la nivel regional, o creștere limitată și o dispersie redusă, precum și realizarea de

infrastructuri unele după altele, anumite infrastructuri esențiale fiind instituite pentru promovarea investițiilor. Motivele pentru alegerea acestei opțiuni au fost explicate în raportul de mediu.

- 40 Opțiunea preferată a fost abordată în mod detaliat în capitolul 8 și a fost evaluată în ceea ce privește posibilele sale efecte asupra mediului, iar capitolul 9 a analizat eventualele măsuri de atenuare pentru compensarea oricăror efecte negative semnificative asupra mediului generate de adoptarea opțiunii menționate.
- 41 Problema evaluării alternativelor rezonabile abordate în cadrul recursului formulat în fața prezentei instanțe privește aspectul dacă alternativele rezonabile au fost suficient de bine identificate, descrise și evaluate pe o bază corectă în cadrul analizei efectuate în ceea ce privește opțiunea preferată. Court of Appeal (Curtea de Apel) a concluzionat că evaluarea a îndeplinit cerințele directivei.
- 42 Recurenta afirmă că, din moment ce mai multe opțiuni au fost considerate în mod expres ca fiind rezonabile, ele trebuiau evaluate la același nivel și pe aceeași bază ca opțiunea preferată, aceasta fiind metoda prin care trebuie efectuată o evaluare, calificată de recurentă drept „comparabilă”. Recurenta susține că toate cele cinci alternative rezonabile trebuiau să fie evaluate cu aceeași rigurozitate și pe aceeași bază ca și în cazul opțiunii preferate și că aceasta este atât abordarea impusă la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2001/42, cât și modalitatea corectă prin care se poate face o comparație adecvată între alternativele în cauză.
- 43 Efectuând o simplă analiză cantitativă, recurenta subliniază că cele 57 de pagini de text din capitolul 8, care conțin analiza opțiunii preferate, nu au nimic de a face cu scurta declarație descriptivă și cu matricele sumare utilizate în capitolul 7 pentru evaluarea și descrierea alternativelor rezonabile.
- 44 Intimații pledează pentru o abordare iterativă, potrivit căreia, chiar dacă este necesară o evaluare a alternativelor rezonabile și a opțiunii preferate, rigurozitatea acestei evaluări va depinde de etapa procesului în care se realizează aceasta. Intimații susțin că efectele semnificative asupra mediului pe care le-ar putea avea proiectul de plan trebuie să facă obiectul unei evaluări riguroase, dar că, fiind vorba despre alternative rezonabile, este adecvat un control mai puțin riguros și că acest lucru reiese din faptul că celelalte alternative sunt înlăturate în diferite etape ale procesului. Intimații arată că, odată ce au fost identificate cinci opțiuni ca alternative rezonabile, era suficient să se aplice un anumit grad de apreciere fiecăreia dintre ele și că Directiva 2001/42 nu exclude o examinare mai riguroasă a opțiunii preferate, odată ce aceasta a fost identificată. Aceștia susțin că articolul 3 alineatul (2) din directivă prevede în mod expres că proiectul de plan este cel care trebuie evaluat în mod cuprinzător din punctul de vedere al impactului asupra mediului și că aceasta nu impune ca toate alternativele rezonabile, considerate ca fiind alte mijloace posibile pentru atingerea obiectivelor strategice prevăzute de plan, să primească un tratament identic cu cel acordat opțiunii preferate.

- 45 Intimații sugerează că, prin urmare, opțiunii preferate trebuie să i se aplice cel mai ridicat grad de control, pentru care este necesară o „evaluare completă”, și că aceasta reiese în mod evident din faptul că evaluarea strategică de mediu este un proces care necesită, mai întâi, verificarea alternativelor rezonabile, apoi compararea acestora pentru a se ajunge la o opțiune preferată, iar în acest stadiu trebuie efectuată o evaluare completă a efectelor semnificative probabile ale opțiunii respective asupra mediului.
- 46 Această diferență de abordare prezintă o anumită importanță, întrucât raportul de mediu publicat împreună cu proiectul NPF și supus unei consultări largi a condus la o examinare mai aprofundată și mai detaliată a opțiunii preferate decât cea efectuată cu privire la cele cinci alternative identificate drept rezonabile în urma procesului respectiv.
- 47 După examinarea textului Directivei 2001/42, a orientărilor Comisiei (intitulate „Orientări referitoare la punerea în aplicare a Directivei 2001/42/CE privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului”) și a anumitor decizii ale instanțelor din Anglia și Țara Galilor, instanța de trimitere a considerat că, deși directiva prevede o abordare iterativă în ceea ce privește selectarea alternativelor, metodologia care trebuie urmată pentru descrierea și evaluarea alternativelor rezonabile și a opțiunii preferate și a aspectului dacă, în special, trebuia efectuată o evaluare identică sau în mare parte similară ori comparabilă în ceea ce privește alternativele rezonabile și opțiunea preferată, nu reprezenta un *acte clair*.
- 48 Instanța de trimitere face trimitere la finalitatea Directivei 2001/42 și la rolul central pe care îl are în procesul decizional o consultare a publicului avizat cu privire la selectarea opțiunii preferate, deoarece un raport de mediu urmărește să contribuie la soluții mai durabile în procesul decizional. Instanța de trimitere apreciază că, întrucât evaluarea de mediu trebuie efectuată în cadrul elaborării planului sau a programului și înainte de adoptarea sa, conform articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2001/42, s-ar putea deduce că trebuie efectuată o analiză comparabilă și pentru alternativele considerate rezonabile, astfel încât persoanele consultate să poată efectua o examinare în cunoștință de cauză a opțiunii preferate.
- 49 Instanța de trimitere mai arată că, în cazul în care cerințele de evaluare și de consultare trebuie interpretate în coroborare cu Convenția de la Aarhus (Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, încheiată la Aarhus la 25 iunie 1998), se poate susține că respectiva consultare nu poate avea loc, sau cel puțin nu în mod corespunzător, decât dacă se realizează o evaluare riguroasă a alternativelor identificate ca fiind rezonabile și dacă aceste alternative sunt supuse unui grad de examinare în mare parte similar celui utilizat în cazul opțiunii preferate, astfel încât impactul probabil al opțiunii preferate asupra mediului să poată fi examinat și interpretat în mod corespunzător, în lumina informațiilor privind efectele probabile asupra mediului ale altor alternative rezonabile susceptibile să conducă

la realizarea aceluiași obiectiv strategic general. În această privință, intimații au susținut că această abordare a evaluării ar putea necesita elaborarea mai multor planuri, ceea ce ar putea avea consecințe practice semnificative pentru autoritățile care elaborează planurile.

- 50 În continuare, instanța de trimitere arată că s-ar putea argumenta eventual că pregătirea unei analize mai detaliate a opțiunii preferate înainte de încheierea procesului de consultare și înainte de adoptarea definitivă a unui plan ar putea avea efectul de a acționa ca un fel de forță centrifugă în favoarea acestei opțiuni preferate, într-o etapă prea timpurie a procesului. Observațiile persoanelor consultate ar putea fi și poate ar fi în mod sistematic mai țintite și mai clare în ceea ce privește opțiunea preferată atunci când sunt disponibile mai multe detalii referitoare la impactul probabil asupra mediului.
- 51 Se ridică de asemenea problema dacă abordarea susținută de recurentă este realistă și realizabilă și dacă nu ar impune obligații prea dificil de realizat și a căror punere în aplicare ar determina o sarcină financiară nejustificată.
- 52 Prezenta instanță arată, pe de altă parte, că simpla formulare a articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2001/42, care impune efectuarea unei evaluări de mediu în conformitate cu articolele 4-9 din aceasta pentru planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului, ar putea conduce la concluzia că obligația de a efectua o evaluare strategică de mediu completă poate apărea numai în privința unui plan sau a unui program, și anume după ce planul sau programul respectiv a verificat și a identificat opțiunea privilegiată.
- 53 Textul Directivei 2001/42 nu oferă un răspuns, întrucât o simplă lectură ar putea sugera că, deși trebuie efectuată o evaluare strategică de mediu în cazul unui proiect de plan, ceea ce nu este clar este aspectul dacă este necesară o evaluare cu un anumit nivel de detaliere pentru toate alternativele rezonabile potențiale identificate într-un proiect de plan supus consultării înainte de adoptarea definitivă a unui plan. De asemenea, nu este clar dacă o evaluare mai riguroasă a opțiunii preferate decât cea utilizată în privința alternativelor rezonabile este oportună sau dacă o astfel de evaluare este, dimpotrivă, superfluă.
- 54 Prin urmare, instanța de trimitere propune adresarea unei a treia întrebări, după cum urmează:

[omissis]

[omissis] [Repetarea celei de a treia întrebări]