

Zadeva C-727/22

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

25. november 2022

Predložitveno sodišče:

Supreme Court (Irska)

Datum predložitvene odločbe:

24. november 2022

Pritožnik:

Friends of the Irish Environment CLG

Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT (VRHOVNO SODIŠČE, IRSKA)

[...] (ni prevedeno)

**V ZADEVI V ZVEZI S ČLENOM 267 POGODBE O DELOVANJU
EVROPSKE UNIJE IN PREDLOGOM SODIŠČU EVROPSKE UNIJE ZA
SPREJETJE PREDHODNE ODLOČBE**

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [sestava sodišča]

MED

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

PRITOŽNIK,

IN

THE GOVERNMENT OF IRELAND (vlada Irske)

**MINISTER FOR HOUSING PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT
(minister za stanovanjsko politiko, načrtovanje in lokalno upravo),**

IRELAND AND ATTORNEY GENERAL (Irska in generalni državni tožilec)

NASPROTNE STRANKE V PRITOŽBENEM POSTOPKU

**SKLEP Z DNE 24. NOVEMBRA 2022 O VLOŽITVI PREDLOGA ZA
SPREJETJE PREDHODNE ODLOČBE PRI SODIŠČU EVROPSKE
UNIJE NA PODLAGI ČLENA 267 POGODBE**

Pritožba pritožnika z dne 4. januarja 2022 je vložena zoper sodbo [...] (ni prevedeno) z dne 26. novembra 2021 in sklep z dne 7. decembra 2021 Court of Appeal (pritožbeno sodišče), s katerima je bila zavrnjena pritožnikova pritožba zoper sodbo in sklep High Court (višje sodišče, Irska) [...] (ni prevedeno) z dne 24. aprila 2020 ter zoper sklep z dne 13. maja 2020 High Court (višje sodišče), s katerimi je to zavrnilo pritožnikov predlog z dne 16. maja 2018 za izdajo sklepov *certiorari*, v okviru vloge za sodno presojo, za razveljavitev odločbe vlade Irske z dne 16. februarja 2018 (ki je bila nato ponovno potrjena z naknadno odločbo z dne 29. maja 2018) o sprejetju National Planning Framework (nacionalni okvir načrtovanja, v nadaljevanju: NPF) in National Development Plan (nacionalni načrt razvoja, v nadaljevanju: NDP) in drugih povezanih ukrepov. Predlaga se razveljavitev navedenih sodb in sklepov iz razlogov in kot je navedeno v pritožbi, v zvezi s čimer je pred tem sodiščem potekala obravnava 18. in 19. julija 2022.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [elementi nacionalnega postopka]

Ker [...] (ni prevedeno) to sodišče ugotavlja, da se pri odločanju o zadevi med strankami na podlagi te vloge postavljajo tudi vprašanja glede pravilne razlage nekaterih določb prava Evropske unije, predvsem zahtev iz Direktive 2001/42/ES z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (v nadaljevanju: direktiva o strateški presoji vplivov na okolje ali Direktiva),

JE SODIŠČE SKLENILO, da Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje v skladu s členom 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije predloži [...] (ni prevedeno) ta vprašanja:

1. Ali je treba člen 2(a) direktive o strateški presoji vplivov na okolje v zvezi s členom 3(2)(a) te direktive razlagati tako, da se lahko ukrep, ki ga sprejme izvršna veja države članice, vendar ne na podlagi zakonodajne ali upravne obveznosti in

ne na podlagi kakršnega koli regulativnega, upravnega ali zakonodajnega ukrepa, šteje za načrt ali program, na katerega se nanaša Direktiva, če se s tako sprejetim načrtom ali programom vzpostavlja okvir za nadaljnjo odobritev ali zavrnitev soglasja za izvedbo ter s tem izpolni merilo iz člena 3(2) Direktive?

2(a) Ali je treba člen 3(1) Direktive v povezavi s členom 3(8) in (9) te direktive razlagati tako, da se načrt ali program, ki vsebuje specifično določbo (sicer označeno kot „okvirno“) za dodelitve sredstev, namenjenih izvedbi določenih infrastrukturnih projektov z namenom podpore strategiji prostorskega razvoja drugega načrta, ki je že sam temelj za nadaljnjo strategijo prostorskega razvoja, lahko šteje za načrt ali program v smislu direktive o strateški presoji vplivov na okolje?

2(b) Če je odgovor na vprašanje 2(a) pritrdilen, ali dejstvo, da je cilj načrta dodeljevanje sredstev, pomeni, da ga je treba obravnavati kot proračunski načrt v smislu člena 3(8) Direktive?

3(a) Ali je treba člen 5 Direktive v povezavi s Prilogo 1 k navedeni direktivi razlagati tako, da kadar se na podlagi člena 3(1) Direktive zahteva okoljska presoja, je treba v zadevnem okoljskem poročilu, takoj ko so poleg prednostne možnosti opredeljene primerne druge možnosti, opraviti presojo prednostne možnosti in primernih drugih možnosti na primerljivi podlagi?

3(b) Če je odgovor na vprašanje 3(a) pritrdilen, ali je zahteva iz Direktive izpolnjena, če se primerne druge možnosti presojujejo na primerljivi podlagi še preden je izbrana prednostna možnost in se pozneje presoja osnutek načrta ali programa ter se le glede prednostne možnosti opravi popolnejša strateška presoja vplivov na okolje?

HKRATI PA JE ODREDILO, da se postopek s to pritožbo prekine, dokler Sodišče Evropske unije ne sprejme predhodne odločbe o zadevnih vprašanjih oziroma do izdaje nadaljnjega sklepa v tem času.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [podpisi]

[...] (ni prevedeno)

SUPREME COURT (vrhovno sodišče)

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)[sestava sodišča in ponovna navedba strank]

Predložitvena odločba z dne 24. novembra 2022

- 1 Supreme Court (vrhovno sodišče) se je na podlagi sodbe z dne 9. novembra 2022 [...] (ni prevedeno) odločilo, da na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju

Evropske Unije na Sodišče Evropske unije naslovi tri vprašanja, ki se nanašajo na razlago [...] (ni prevedeno) [direktiva o strateški presoji vplivov na okolje], ki je bila v irsko pravo prenesena s Statutory Instrument (regulativni akt, v nadaljevanju SI) 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (zakon št. 435/2004, s katerim je prenesena zakonodaja Evropskih skupnosti na področju okoljske presoje nekaterih načrtov in programov) in z aktom SI 200/2011 iz leta 2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 (sprememba zakona št. 200/2011, s katerim je prenesena zakonodaja Evropskih skupnosti na področju okoljske presoje nekaterih načrtov in programov).

- 2 Predlog izhaja iz pritožbe v postopku izpodbijanja dveh delov Project Ireland 2040, ki ga je irska vlada sprejela 16. februarja 2018 in ponovno potrdila z naknadno odločbo vlade z dne 29. maja 2018. Project Ireland je sestavljen iz dveh načrtov, in sicer iz NPF in NDP.
- 3 Izpodbija se veljavnost sprejetja obeh načrtov, saj naj ne bi izpolnjevala zahtev direktive o strateški presoji vplivov na okolje. V zvezi z NPF se zatrjuje, da je bila obravnava primernih drugih možnosti, kot to zahteva Direktiva, nezadostna.
- 4 Logično predhodno vprašanje je, ali je NPF in/ali NDP „načrt ali program“ v smislu področja uporabe Direktive. Nasprotne stranke v pritožbenem postopku so trdile, da čeprav je bila glede NPF opravljena presoja za namene direktive o strateški presoji vplivov na okolje, pa to ni bilo opravljeno na podlagi pravne obveznosti. Ločeno pa trdijo, da je NDP na podlagi člena 3(7) direktive o strateški presoji vplivov na okolje izločen s področja uporabe te direktive, saj gre za „proračunsko politiko“.
- 5 Objava Project Ireland 2040 je opisana v predgovoru, kjer je navedeno, da se z njim ustvarja enoten in skladen načrt za uporabo in razvoj zemljišč v državi, [...] (ni prevedeno) High Court [...] (ni prevedeno) pa ga je opisalo kot „globalna prostorsko strategijo, v kateri so opredeljeni splošni razvojni cilji države za obdobje do leta 2040“.
- 6 V predgovoru k NPF je ta opisan kot „okvir za načrtovanje, namenjen usmerjanju naložb v razvoj v prihodnjih letih“, navedeno pa je tudi, da so v njem opredeljeni „nacionalni cilji in ključna načela, na podlagi katerih bodo pripravljene podrobnejši načrti“. V njem niso podrobne določbe za celotno nacionalno ozemlje, ampak „lahko vsaka regija vodi načrtovanje in razvoj svojih skupnosti“, navedeno pa je tudi, da vsebuje „nabor nacionalnih ciljev in ključnih načel, na podlagi katerih bodo pripravljene podrobnejši načrti“. V predgovoru je tudi navedeno, da je dokumentu priložen NDP kot spremni dokument, ki je opisan kot „desetletna strategija javnih kapitalskih naložb v višini skoraj 116 milijard EUR“.

- 7 Osnutek NPF, s priloženim okoljskim poročilom o strateški presoji vplivov na okolje, ki ga je pripravila družba RPS Consultants, je bilo objavljeno 26. septembra 2017.
- 8 NPF je bil objavljen skupaj z NDP, naložbenim načrtom, katerega namen je zagotoviti in podpreti izvajanje z zagotavljanjem kapitalskih naložb, del katerih je bil namenski sklad za obnovo in razvoj mestnih in podeželskih območij v višini 3 milijarde EUR, saj je v njem določeno, kako bo financiranje na voljo za nekatere projekte, ki se štejejo za bistvene za doseg strateških rezultatov, opredeljenih v NPF. V NDP so opredeljena večja infrastrukturna dela, za katere se predlaga financiranje, kot so železniška, cestna in letalska infrastruktura. Ne nanaša pa se neposredno na načrtovanje ali razvoj.

Prvo vprašanje in ugotovitev tega sodišča: NPF

- 9 Za načrt ali program je treba opraviti presojo na podlagi direktive o strateški presoji vplivov na okolje, če izpolnjuje zahteve iz člena 2(a) te direktive. Argumenti, predstavljeni pred tem sodiščem, se nanašajo na vprašanje, ali je NPF načrt oziroma program, ki:

ga „pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali [ga] pripravi organ, sprejme pa [...] parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in — ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“.
- 10 Ko je bilo ugotovljeno, da je za NPF treba opraviti presojo na podlagi Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju: direktiva o habitatih), je bilo sprejeto, da NPF izpolnjuje zahteve iz člena 3(2)(b) direktive o strateški presoji vplivov na okolje. Nasprotne stranke v pritožbenem postopku trdijo, da NPF ne spada na področje uporabe direktive o strateški presoji vplivov na okolje, saj ni načrt ali program, kot je opredeljeno v členu 2(a) navedene direktive.
- 11 To sodišče je ugotovilo, da je bil NPF sprejet z izvršnim sklepom vlade, v skladu z njenimi pristojnostmi na podlagi člena 28.2 ustave. Gre za avtonomno, samoizvršitveno pristojnost, katere izvrševanje ni v ničemer odvisno od zakonske pristojnosti in za katero se ne zahteva nobena zakonodaja. To sodišče je menilo, da vsaj glede na zgolj jezikovni pomen besedila Direktive, ta vrsta dokumenta, ki ga pripravi vlada, ne spada na področje uporabe člena 2(a) Direktive.
- 12 To sodišče je nato ugotovilo, da sprejetja NPF ne ureja noben zakonski ali drug predpis, niti ne obstaja noben zakonski ali drug predpis, ki bi določal, kdo lahko sprejme tak načrt in postopek za pripravo ukrepa, razen postopkov, na podlagi katerih se zahteva objava načrta po njegovem sprejetju.
- 13 Zato drži, da bi bilo za NPF mogoče šteti, da ga je pripravil ali sprejel organ na nacionalni ravni v smislu četrte in pete vrstice člena 2(a) Direktive, saj je vlada očitno tak organ. Vendar pa glede na avtonomno naravo izvršilnih pristojnosti vlade, ki izhajajo iz člena 28.2, nikakor ni mogoče meniti, da se priprava ali

sprejetje NPF „zahteva[...] z zakonskimi in drugimi predpisi“, tudi če se upošteva široka razlaga besede „zahtevan“ iz sodbe Sodišča EU z dne 25. junija 2020 v zadevi A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503) in sodbe Sodišča EU (v nadaljevanju: Sodišče) z dne 22. februarja 2022 v zadevi Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102). Zlasti pri tem ne obstaja „posebna pravna podlaga, ki pristojnim organom dovoljuje, da ga sprejmejo, tudi če to sprejetje ni obvezno“ (glej sodbo v navedeni zadevi Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, točka 37).

- 14 Vendar pa predložitveno sodišče ugotavlja, da se v smislu besedila sodbe v navedeni zadevi Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102) kot „pravna podlaga“ za sprejetje NPF lahko šteje tudi izvršilna pristojnost vlade, ki deluje kolektivno, in sicer na podlagi ustave.
- 15 To sodišče je nato ugotovilo, da je bil namen NPF vplivati na nekatera merila za dodelitev soglasja za izvedbo posameznih projektov, in glede na nekatere zakonodajne določbe morajo lokalni organi pri sprejemanju načrta razvoja ali načrta lokalnega območja upoštevati določbe NPF, kar dalje vpliva na odločanje na lokalni ravni, kadar se vloži vloga za soglasje za izvedbo projektov. To sodišče je zato ugotovilo, da NPF nedvomno ima vpliv na nadaljnje odločanje ter da je bil tak vpliv tudi predviden.
- 16 To sodišče je ugotovilo, da je NPF okvirni dokument, zlasti glede na njegov namen in vpliv. V njem so bile sprejete odločitve glede primernosti na primer razvoja stanovanjskih objektov vzdolž podeželskih cest in glede splošne strategije uporabe zemljišč za stanovanja. Navedeni okvir vpliva na odločitve na regionalni in lokalni ravni ter na izdajo soglasij za projekte. Nekatere druge možnosti, kot je razvoj novih mest ali velikih aglomeracij, ali razvoj koridorjev v regije, so omejene z izbirami na visoki ravni, opredeljenimi v navedenem dokumentu.
- 17 To sodišče se zaveda, da se preskusa, ali se sprejetje načrta oziroma programa „zahteva“, ne sme razlagati na podlagi notranjega prava, ampak mu je treba dati avtonomen pomen v okviru evropskega prava. Sodna praksa Sodišča podpira širok pristop k razlagi področja uporabe Direktive, iz tega pa je mogoče sklepati, da beseda nima normativnega pomena, kot ga ima običajno dobesedna razlaga besede v angleščini, ampak je njen pomen bližje izrazu „ureja“ („regulated“).
- 18 Predložitveno sodišče priznava, da dejstvo, da je bil NPF sprejet na prostovoljni podlagi, ni odločilno, saj tak preskus ne bi zaobjel raznolikosti okoliščin oziroma zelo različnih praks nacionalnih organov. To sodišče se na podlagi sodne prakse Sodišča prav tako zaveda, da Sodišče ne sprejema ozke razlage besede „zahtevani“ iz druge alineje člena 2(a) Direktive, in da te besede ni mogoče razumeti kot da gre za določbo nacionalne zakonodaje, sprejeto na podlagi obvezne zahteve.

- 19 Glede na obsežno razlago, ki jo je Sodišče že podalo glede člena 2(a) Direktive v sodbah A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) ter Bund Naturschutz in Bayern, pa ni mogoče izključiti majhne možnosti, da bo Sodišče morda te besede („ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“) razlagalo drugače, tudi če na podlagi nacionalnega ustavnega prava ni mogoče šteti, da izvršilne pristojnosti vlade, v tem primeru načrtovanje prihodnjega razvoja, ki izhajajo iz ustave, izhajajo iz zakonskih ali drugih predpisov.
- 20 Predložitveno sodišče je sodišče, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, kot določa tretji odstavek člena 267 PDEU. Glede na sodbo Sodišča EU z dne 6. oktobra 2021 v sodbi Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, točka 51) v zvezi z obsegom navedene obveznosti predložitve, to sodišče ne more reči, da je predstavljena zadeva tako jasna, da bi lahko brez dvoma sprejelo svojo odločitev o navedenem vprašanju.
- 21 Predložitveno sodišče meni, da odgovor na to vprašanje glede področja uporabe direktive o strateški presoji vplivov na okolje ni *acte clair*, zlasti glede na namen Direktive v povezavi z načeli iz člena 37 Listine o temeljnih pravicah, v katerem se zagovarja visoka raven varstva okolja, ter glede na cilje izboljšanja kakovosti okolja in načela trajnostnega razvoja.
- 22 Sodišče še ni opredelilo pravilnega pristopa k določitvi področja uporabe direktive o strateški presoji vplivov na okolje, kadar načrt ali program sprejme izvršilna veja oblasti in se to ne zahteva z zakonodajnim ali drugim predpisom, vendar pa je namen načrta ali programa vplivati na nadaljnje odločanje na lokalni in regionalni ravni v zvezi s soglasji za izvedbo posameznih projektov, ter ima dejansko tak potencialni vpliv na podlagi notranjih zakonskih določb. Upoštevali smo širok pristop k razlagi, ki ga zagovarja Sodišče vendar ta ne daje jasnega odgovora na to vprašanje glede na široko uporabo izvršilnih pristojnosti vlade pri načrtovanju prihodnjega razvoja države.
- 23 Zato predložitveno sodišče predlaga, da se prvo vprašanje glasi:
- [...] (ni prevedeno) [ponovitev prvega vprašanja]

Vprašanje in ugotovitve tega sodišča glede drugega vprašanja: NDP

- 24 V NDP je navedeno, da je njegov namen opredeliti „prednostne naložbe, ki bodo podlaga za uspešno izvajanje NPF“; opisan je kot „proračunski in finančni načrt“, v njem pa je izrecno navedeno, da ni del fizičnega postopka načrtovanja, ampak je „v celoti usklajen s pristopom, sprejetim v nacionalnem okviru načrtovanja glede prostorskega načrtovanja“, saj določa, kako bo financiranje na voljo nekaterim projektom, za katere se šteje, da so bistvenega pomena za doseg strateških rezultatov iz NPF.
- 25 V NDP so opredeljena večja infrastrukturna dela, za katere se predlaga financiranje, kot so železniška, cestna in letalska infrastruktura.

- 26 Stranke so se strinjale, da se v pritožbo vključi ločeno vprašanje, ali NDP spada na področje uporabe direktive o strateški presoji vplivov na okolje, ker naj bi bil proračunski načrt. High Court (višje sodišče) in Court of Appeal (pritožbeno sodišče) sta sprejela, da NDP zagotovo spada med izjeme od direktive o strateški presoji vplivov na okolje in da ne gre za načrt ali program, za katerega se ta direktiva uporablja.
- 27 Postavlja se vprašanje, ali je treba za NDP opraviti presojo na podlagi direktive o strateški presoji vplivov na okolje, saj NDP v nekaterih primerih vsebuje precej specifične določbe v podporo doseganju nekaterih strateških ciljev iz NPF na podlagi tako imenovane „okvirne“ dodelitve sredstev za velike infrastrukturne projekte, ki so vsi izrecno opredeljeni kot skladni s cilji NPF in jih podpirajo. Načrti so povezani in skupaj vzpostavljajo okvir, predvsem na področju prometne infrastrukture, za izvajanje strategije prostorskega razvoja iz NPF.
- 28 Pritožnik navaja, da čeprav je NDP opisan kot proračunski oziroma finančni načrt in naj zato ne bi spadal na področje uporabe direktive o strateški presoji vplivov na okolje, pa bi se zanj morala opraviti presoja na podlagi navedene direktive, saj je bil pripravljen skupaj z NPF, na katerega se tudi sklicuje, poleg tega pa gre za načrt, namenjen uresnitvi infrastrukture, opisane v NPF. Dalje, trdi, da ker so v NDP sprejete strateške odločitve glede vrste projektov, na primer za povezljivost je kot prednostna določena cestna infrastruktura, ne železniška, in ker določa dodelitev sredstev za doseg tega cilja, NDP omejuje druge možnosti dodelitve sredstev za strateški razvoj. Trdi tudi, da NDP zaradi stopnje povezanosti z NPF ne more šteti za samostojen proračunski načrt, saj v pomembnih pogledih dopolnjuje navedeni načrt.
- 29 Nasprotno stranke v pritožbenem postopku pa navajajo, da ne more biti načrt ali program v smislu direktive o strateški presoji vplivov na okolje, saj ne obstaja zakonski ali drug predpis, ki bi zahteval pripravo in sprejetje NDP. Prav tako trdijo, da gre za povsem proračunski načrt, ki je zato izvzet na podlagi člena 3(8) Direktive.
- 30 Court of Appeal (pritožbeno sodišče) je menilo, da NDP ne spada na področje uporabe direktive o strateški presoji vplivov na okolje, saj ne izpolnjuje zahtev iz člena 3 navedene direktive in tudi ker je kot proračunski načrt izključen. Ni pa obravnavalo vprašanja, ki se zdaj postavlja, ali je zaradi specifičnih projektov, navedenih v njem, vključno s specifičnimi cestnimi projekti, razvojem novih cest oziroma izboljšanjem ali nadgradnjo podeželskih cest, ki niso bili opredeljeni v NPF, vseeno treba opraviti okoljsko presojo. Navedlo je, da so vsi taki posamezni projekti v vsakem primeru predmet postopka načrtovanja, ustrezne presoje, presoje vplivov na okolje in presoje habitatov za zaščitene živalske in rastlinske vrste, kot že zahteva pravo EU.
- 31 Vprašanje, ali je NDP proračunski načrt in zato izvzet na podlagi člena 3(8) in (9), je ločeno vprašanje od zgoraj navedenega, to sodišče pa upošteva stališče Sodišča

v zadevi Bund Naturschutz in Bayern, da je treba navedeno zahtevo iz člena 3(2)(a) Direktive torej

„[...] šteti za izpolnjeno, če ta načrt ali program določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več teh projektov, zlasti glede lokacije, značilnosti, velikosti in razmer obratovanja teh projektov ali dodeljevanja sredstev v zvezi s temi projekti.“

- 32 Ker NDP dejansko določa dodelitve sredstev za specifične infrastrukturne projekte, zlasti za opredeljene cestne projekte ter nadgradnjo obstoječih železniških projektov, se postavlja vprašanje, ali NDP določa merila in podrobna pravila za odobritev soglasja in izvedbo navedenih projektov.
- 33 Res je, da NDP ne ustvarja zavezujočega ali omejujočega okvira, ki bi ga bilo treba upoštevati pri izdaji soglasja za izvedbo projektov, ampak vsebuje izrecne in specifične določbe glede cestnih omrežij in nadgrajenih železniških omrežij, navedenih v načrtu, zato v tem smislu omejuje izdajo dovoljenj ali soglasij za izvedbo nadaljnjih projektov, ki bodo odvisna od obstoja in lokacije navedenih opredeljenih cest, četudi na manjšem področju, vendar so kljub temu opredeljene z lokacijo in splošno smerjo. Ni mogoče trditi, da NDP določa pravila in merila, saj vzpostavlja le splošni okvir, ki bi lahko naknadno omejeval lokacijo izvajanja ali natančne parametre projektov.
- 34 Na pravilni pristop k odgovoru na to vprašanje bo najverjetneje vplival odgovor na prošnjo za pojasnilo glede področja uporabe Direktive, vendar se v zvezi z NDP postavlja nadaljnje vprašanje, in sicer ali dejstvo, da je bil NDP sprejet v podporo NPF, zadostuje, da se ga obravnava kot načrt ali program, ki sam po sebi zahteva strateško presojo vplivov na okolje, ne glede na to, da je opredeljen kot proračunski ali finančni načrt.
- 35 To sodišče prosi za pojasnilo, ki mu bo v pomoč pri odgovoru na to dodatno vprašanje, saj odgovor nanj ni *acte clair* glede na prekrivanje oziroma medsebojno povezanost obeh načrtov, tj. ali je lahko načrt oziroma program, ki vsebuje specifične določbe glede dodelitve sredstev za izgradnjo nekaterih infrastrukturnih projektov z namenom podpore strategiji prostorskega razvoja drugega načrta, že sam po sebi načrt ali program v smislu direktive o strateški presoji vplivov na okolje, ali pa je treba načrt, katerega cilj je dodelitev sredstev, obravnavati kot proračunski načrt v smislu člena 3(8).
- 36 To sodišče torej predlaga, naj se drugo vprašanje glasi:
- [...] (ni prevedeno)
- [...] (ni prevedeno)[ponovitev drugega vprašanja]

Tretje vprašanje in ugotovitev tega sodišča: presoja drugih možnosti

- 37 Drugi del pritožbe se nanaša na metodologijo, ki so jo nasprotne stranke v pritožbenem postopku uporabile pri presoji NPF, ter na vprašanje, ali je v skladu s pristopom iz člena 5(1) in Priloge I k Direktivi, če se uporablja.
- 38 Okoljska presoja je bila opravljena v poglavju 7 okoljskega poročila o strateški presoji vplivov na okolje – Irska 2040: nacionalni okvir načrtovanja (Strategic Environmental Assessment Environmental Report - Ireland 2040: The National Planning Framework; v nadaljevanju: okoljsko poročilo); v njem je opredeljenih pet primernih drugih možnosti za splošni strateški okvir načrtovanja. V skladu s členom 5(1) Direktive je bilo treba vsako od navedenih primernih drugih možnosti opisati, opredeliti in oceniti.
- 39 Možnosti so bile nato ocenjene v okviru matrike, pri kateri sta se uporabljala kazalnika plus in minus za vsako od šestih možnosti. Pri prednostnem pristopu je šlo za pristop prostorske rasti na globalni ravni, saj je zagotavljal regionalno jasnost, usmerjenost na mesta in nekatere regionalno pomembne večje kraje, upoštevani sta bili rast in zmanjševanje razdrobljenosti, vseboval pa je tudi zaporedno zagotavljanje infrastrukture z nekaterimi ključnimi infrastrukturnimi poudarki za spodbujanje naložb. Razlogi za izbiro te možnosti so bili pojasnjeni v okoljskem poročilu.
- 40 Prednostna možnost je bila podrobneje obravnavana v poglavju 8, presojali pa so se njeni morebitni vplivi na okolje; v poglavju 9 so bili obravnavani morebitni blažilni ukrepi za zmanjševanje kakršnih koli znatnih škodljivih vplivov na okolje zaradi sprejetja navedene možnosti.
- 41 Vprašanje, ki se nanaša na presojo primernih drugih možnosti in je bilo v pritožbi naslovljeno na to sodišče, se nanaša na to, ali so bile primerne druge možnosti v zadostni meri opredeljene, opisane in ocenjene na pravilni podlagi glede na analizo, ki je bila opravljena v zvezi s prednostno možnostjo. Court of Appeal (pritožbeno sodišče) je ugotovilo, da presoja izpolnjuje zahteve Direktive.
- 42 Pritožnik navaja, da takoj ko je bilo več možnosti izrecno opredeljenih kot primerne, bi bilo treba zanje opraviti presojo na isti ravni in na isti podlagi kot v primeru prednostne možnosti, in da je to način, na katerega je treba opraviti presojo, ki jo pritožnik opisuje kot „primerljivo“. Pritožnik trdi, da bi bilo treba za vseh pet primernih drugih možnosti opraviti enako skrbno presojo in na enaki podlagi kot je bila uporabljena pri prednostni možnosti ter da tak pristop zahteva člen 5(1), kar je tudi pravilen način za izvedbo ustrezne primerjave med navedenimi možnostmi.
- 43 Na podlagi preproste količinske analize pritožnik poudarja dejstvo, da se 57 strani besedila v poglavju 8, ki vsebuje analizo prednostne možnosti, zelo razlikuje od kratke navedbe in grobih matrik, uporabljenih v poglavju 7, s katerimi so bile ocenjene in opisane primerne druge možnosti.
- 44 Nasprotne stranke v pritožbenem postopku se sklicujejo na iterativen pristop, pri katerem velja, da je sicer res treba opraviti presojo primernih drugih možnosti in

prednostne možnosti, vendar je raven presoje odvisna od zadevne faze postopka, v kateri se opravi. Nasprotne stranke v pritožbenem postopku trdijo, da presoja verjetnih znatnih vplivov na okolje osnutka načrta res zahteva zelo skrbno presojo, vendar je manj skrbna presoja ustrezna glede primernih drugih možnosti in da to izhaja iz dejstva, da so bile druge možnosti v raznih fazah postopka zavrjene. Nasprotne stranke v pritožbenem postopku trdijo, da ko je bilo pet možnosti opredeljenih kot primerne druge možnosti, je zadostovalo, če se je za vsako opravila presoja v določeni meri, in da Direktiva ne prepoveduje skrbnejše presoje prednostne možnosti, ko je ta opredeljena. Trdijo, da člen 3(2) Direktive izrecno določa, da je treba opraviti celovito presojo okoljskih učinkov za osnutek načrta, to pa ne pomeni, da je treba enako kot prednostno možnost obravnavati tudi vse primerne druge možnosti, ki so bile opredeljene kot drugi možni načini za doseganje strateških ciljev načrta.

- 45 Navajajo, da je najvišjo raven presoje torej treba uporabiti za prednostno možnost, pri kateri se zahteva „popolna presoja“, in da to izhaja iz dejstva, da je strateška presoja vplivov na okolje postopek, ki najprej zahteva opredelitev primernih možnosti, nato primerjavo navedenih možnosti in opredelitev prednostne možnosti, nato pa popolno presojo verjetnih znatnih vplivov na okolje navedene možnosti.
- 46 Ta razlika v pristopih je pomembna, saj okoljsko poročilo, objavljeno z osnutkom NPF in predloženo v široko razpravo, vsebuje intenzivnejšo in podrobnejšo obravnavo prednostne možnosti v primerjavi s preostalimi petimi možnostmi, ki so bile v postopku opredeljene kot primerne.
- 47 Na podlagi proučitve besedila Direktive, smernic Komisije (z naslovom *Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* (Smernice Komisije o izvajanju Direktive 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje)) in nekaterih odločb sodišč Anglije in Walesa je to sodišče ugotovilo, da čeprav direktiva določa iterativen pristop k izbiri drugih možnosti, pa metodologija, ki jo je treba uporabiti pri opisovanju in ocenjevanju primernih drugih možnosti in prednostne možnosti, ter zlasti ali je treba za primerne druge možnosti in prednostno možnost opraviti enako ali v splošnem podobno ali primerljivo presojo, ni *acte clair*.
- 48 To sodišče se sklicuje na namen direktive o strateški presoji vplivov na okolje in na osrednjo vlogo, ki jo ima pri odločanju informirano javno posvetovanje o izbiri prednostne možnosti, saj je namen okoljskega poročila prispevati k bolj trajnostnim rešitvam pri odločanju. To sodišče je navedlo, da ker je okoljsko presojo v skladu s členom 4(1) treba opraviti med pripravo načrta ali programa in pred njegovim sprejetjem, iz tega izhaja, da je treba opraviti primerljivo analizo drugih možnosti, ki so opredeljene kot primerne, da se udeležencem posvetovanja zagotovi dovolj informacij za proučitev prednostne možnosti.

- 49 To sodišče je tudi navedlo, da če se zahteve glede presoje in posvetovanja upoštevajo v zvezi z Aarhuško konvencijo (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sklenjena v Aarhusu dne 25. junija 1998), je mogoče trditi, da je posvetovanje mogoče najbolje izvesti (oziroma ga je morda mogoče ustrezno izvesti le na ta način), če se opravi dovolj poglobljena presoja primernih drugih možnosti in če se navedene druge možnosti proučijo podobno skrbno kot prednostna možnost, kar omogoča ustrezen preskus in razumevanje verjetnega vpliva prednostne možnosti na okolje, in sicer na podlagi informacij o verjetnih vplivih na okolje primernih drugih možnosti, s katerimi bi bilo mogoče doseči na splošno enak strateški cilj. S tem v zvezi nasprotne stranke v pritožbenem postopku trdijo, da bi tak pristop k presoji zahteval pripravo več načrtov, kar bi lahko imelo znatne praktične posledice za organe, zadolžene za pripravo načrtov.
- 50 Sodišče je nato navedlo, da bi bilo mogoče trditi, da bi lahko priprava podrobnejše analize prednostne možnosti še pred koncem postopka posvetovanja in preden je načrt dokončno sprejet, usmerjala pozornost na prednostno možnost v prezgodnji fazi postopka. Stališča udeležencev posvetovanja bi lahko bila (in verjetno skoraj zmeraj bi bila) bolj osredotočena na prednostno možnost in tudi jasnejša v zvezi z njo, saj je glede te na voljo več podatkov o njenem verjetnem vplivu na okolje.
- 51 Nadaljnje vprašanje, ki se postavlja, je, ali je pristop, ki ga zagovarja pritožnik, praktičen in izvedljiv ter ali bi se z njim po nepotrebnem naložile prekomerne in neizvedljive obveznosti.
- 52 To sodišče pa je na drugi strani ugotovilo, da bi bilo zgolj iz besedila člena 3(1) Direktive, ki zahteva, da se okoljska presoja v skladu s členi 4 do 9 navedene direktive izvede za načrte in programe, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, mogoče sklepati, da se lahko obveznost opraviti popolno strateško presojo vplivov na okolje nanaša le na načrt ali program, tj. ko je v načrtu ali programu že določena in opredeljena prednostna možnost.
- 53 Besedilo Direktive ne zagotavlja odgovora, saj zgolj iz razlage te določbe lahko izhaja, da je treba strateško presojo vplivov na okolje opraviti za osnutek načrta, vendar ni jasno, ali mora biti presoja določene ravni opravljena za vse potencialne primerne druge možnosti, opredeljene v osnutku načrta, ki je predložen v posvetovanje, pred dokončnim sprejetjem načrta. Prav tako ni jasno, ali je primerno ali nasprotno, zgolj nepotrebno, da se skrbnejša presoja opravi glede prednostne možnosti kot pa glede primernih drugih možnosti.
- 54 To sodišče torej predlaga, naj se tretje vprašanje glasi:
- [...] (ni prevedeno)
- [...] (ni prevedeno)[ponovitev tretjega vprašanja]