

C-727/22. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2022. november 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Supreme Court (Írország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. november 24.

Fellebbező:

Friends of the Irish Environment CLG

Ellenérdekű felek a fellebbezési eljárásban:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT (legfelsőbb bíróság, Írország)

[omissis]

**AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS 267. CIKKE
ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELÉ TERJESZTENDŐ ELŐZETES
DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM TÁRGYÁBAN**

[omissis]

[omissis] [a bíróság összetétele]

A FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

FELLEBBEZŐ

ÉS

A GOVERNMENT OF IRELAND

A MINISTER FOR HOUSING

A PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT

IRELAND ÉS AZ ATTORNEY GENERAL

ELLENÉRDEKŰ FELEK

KÖZÖTT

**A SZERZŐDÉS 267. CIKKE ALAPJÁN AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
ELÉ TERJESZTETT 2022. NOVEMBER 24-I ELŐZETES
DÖNTÉSHOZATALRA UTALÓ VÉGZÉS**

A fellebbező által 2022. január 4-én a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság, Írország) [omissis] 2021. november 26-án hozott ítélete és 2021. december 7-én hozott végzése ellen benyújtott fellebbezés, amely elutasította a fellebbezőnek a High Court (felsőbbíróság, Írország) [omissis] 2020. április 24-én hozott ítélete és végzése, valamint 2020. május 13-án hozott végzése ellen benyújtott fellebbezését, amely elutasította a fellebbezőnek bírósági felülvizsgálat iránti kérelem benyújtásával az ír kormánynak a National Planning Framework (Nemzeti Tervezési Keret) és a National Development Plan (Nemzeti Fejlesztési Terv), valamint kapcsolódó könnyítések elfogadásáról szóló, későbbi 2018. május 29-i határozattal újra megerősített 2018. február 16-i határozatát hatályon kívül helyező végzés meghozatala iránti kérelmét, valamint az említett ítélet és végzés hatályon kívül helyezése iránti kérelem az említett fellebbezésben foglalt indokok alapján, miután 2022. július 18-án és 19-én tárgyalásra került sor a jelen bíróság előtt.

[omissis]

[omissis] [nemzeti eljárási szabályok]

Mivel a jelen bíróság számára úgy tűnik, hogy a felek között a jelen keresettel összefüggésben felmerülő kérdések eldöntése az uniós jog egyes rendelkezéseinek helyes értelmezésére vonatkozó kérdéseket vet fel, nevezetesen a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK irányelv (a továbbiakban: SKV-irányelv vagy az irányelv) követelményeinek értelmezése tekintetében.

A BÍRÓSÁG ÚGY HATÁROZOTT, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés [omissis] 267. cikke alapján a következő kérdéseket terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

1) Úgy kell-e értelmezni az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontját ezen irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjával összefüggésben, hogy a tagállam végrehajtó szerve által – törvényi vagy közigazgatási kényszertől eltérő okból, és nem rendeleti, közigazgatási vagy törvényi intézkedés alapján – elfogadott intézkedés akkor minősülhet az irányelv hatálya alá tartozó tervnek vagy programnak, ha az így elfogadott terv vagy program meghatározza a fejlesztési engedély későbbi megadásának vagy megtagadásának kereteit, és így megfelel az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt vizsgálatnak?

2.a) Úgy kell-e értelmezni az SKV-irányelv 3. cikkének (1) bekezdését ezen irányelv 3. cikkének (8) és (9) bekezdésével összefüggésben, hogy az olyan terv vagy program, amely bizonyos infrastrukturális projektek megvalósításához szükséges pénzeszközök elosztásának egy másik terv területfejlesztési stratégiájának támogatása céljából való konkrét, azonban „indikatív” minősített elrendelése, amely maga is a későbbi területfejlesztési stratégia alapját képezi, az SKV-irányelv értelmében maga is tervnek vagy programnak minősülhet?

2.b) A 2.a) kérdésre adott igenlő válasz esetében az a tény, hogy valamely terv célja a források elosztása, azt jelenti-e, hogy azt a 3. cikk (8) bekezdése értelmében vett költségvetési tervként kell kezelni?

3.a) Úgy kell-e értelmezni az SKV-irányelv 5. cikkét és 1. mellékletét, hogy amennyiben a 3. cikk (1) bekezdése környezeti hatásvizsgálatot ír elő, az abban előírt környezeti hatásokról szóló jelentésnek – az előnyben részesített lehetőség észszerű alternatíváinak azonosítását követően – összehasonlítható alapon vizsgálni kell az előnyben részesített lehetőséget és az észszerű alternatívákat?

3.b) Az a) kérdésre adott igenlő válasz esetében teljesül-e az irányelv követelménye, ha az előnyben részesített lehetőség kiválasztása előtt az észszerű alternatívákat összehasonlítható alapon vizsgálják, majd a terv vagy program tervezetét vizsgálják, és csak az előnyben részesített lehetőség tekintetében végeznek teljesebb körű stratégiai környezeti vizsgálatot?

TOVÁBBÁ ELRENDELI a jelen fellebbezés tárgyalásának felfüggesztését az Európai Unió Bíróságának az említett kérdésekre vonatkozó előzetes döntésének meghozataláig, vagy amíg az ügyben újabb végzést nem hoznak.

[omissis]

[omissis] [aláírások]

[omissis]

A SUPREME COURT (LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG)

[omissis]

[omissis] [a bíróság összetétele és a felek nevének megisméltése]

2022. november 24-i előzetes döntéshozatalra utaló végzés

- 1 A Supreme Court 2022. november 9-én hozott ítéletében [omissis] ügy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján előzetes döntéshozatal céljából az SI 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 (az Európai Közösségek bizonyos tervei és programjai környezeti hatásvizsgálatáról szóló, SI 435/2004. sz. 2004. évi rendelet) és az SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 (az Európai Közösségek bizonyos tervei és programjai környezeti hatásvizsgálatáról szóló, SI 200/2011. sz., módosított 2011. évi rendelet) által az ír jogba átültetett [omissis] [SKV-irányelv] értelmezésével kapcsolatban felmerülő három kérdést terjeszt a Bíróság elé.
- 2 A kérelmet az Írország kormánya által 2018. február 16-án elfogadott, és a kormány egy későbbi, 2018. május 29-i határozatával „újra megerősített” Project Ireland 2040 (Írország Projekt 2040) két területét megtámadó fellebbezés során terjesztik elő. Az Írország Projekt két tervet tartalmaz, a National Planning Frameworkot (Nemzeti Tervezési Keret, a továbbiakban: NTK) és a National Development Plan (Nemzeti Fejlesztési Terv, a továbbiakban: NFT).
- 3 Mindkét terv elfogadásának érvényességét megtámadták, mivel állítólag nem feleltek meg az SKV-irányelv követelményeinek. Az NTK-t illetően azt állították, hogy az észszerű alternatívák kezelése – ahogyan azt az irányelvek előírják – nem volt elégséges.
- 4 Logikusan felmerül az az előzetes kérdés, hogy az irányelv értelmében vett vagy hatálya alá tartozó „tervnek vagy programnak” minősül-e az NTK és/vagy az NFT. Az ellenérdekű felek azzal érveltek, hogy noha az NTK-t az SKV-irányelv alapján vizsgálták, erre nem jogi kötelezettség miatt került sor. Emellett azt állítják, hogy az NFT amiatt, hogy „kölségvetési politikának” minősül, a 3. cikk (7) bekezdése alapján ki van zárva az SKV-irányelv hatálya alól.
- 5 Az Írország Projekt 2040 közzétételével az előszóban foglaltak szerint egységes és koherens terv születik az országon belüli földhasználatra és területfejlesztésre vonatkozóan, és a High Court (felsőbíróság) [omissis] a következőképpen jellemezte [omissis]: „olyan makro területrendezési stratégia, amely az ország általános fejlesztési céljait tüzi ki a 2040-ig terjedő időszakra”.
- 6 Az NTK előszava szerint az NTK „a következő évek fejlesztési beruházásaihoz útmutatóul szolgáló tervezési keret”, és meghatározza azokat a „nemzeti célkitűzéseket és kulcsfontosságú elveket, amelyekből további részletek és részletesebben kidolgozott tervek következnek”. Az NTK nem határoz meg kifejezetten minden részletet az ország valamennyi részére vonatkozóan, hanem inkább „felhatalmazza az egyes régiókat, hogy vezető szerepet töltsenek be közösségeik tervezésében és fejlesztésében”, és „nemzeti célkitűzéseket és

kulcsfontosságú elveket [tartalmaz], amelyekből további részletek és részletesebben kidolgozott tervek következnek”. Az előszó szerint a dokumentumot az NFT „kíséri”, amelyet „a közel 116 milliárd eurós állami tőkebefektetés tízéves stratégiájaként” jellemeznek.

- 7 Az NTK tervezetét, amelynek mellékletét az RPS Consultants által készített SEA Environmental Report (SKV környezeti hatásokról szóló jelentés) képezi, 2017. szeptember 26-án tették közzé.
- 8 Az NTK-t a Nemzeti Fejlesztési Tervvel együtt tették közzé, amely egy olyan beruházási terv, amelynek célja a végrehajtás biztosítása és támogatása beruházási tőke biztosításával, és amelynek részét képezte a városi és vidéki területek rehabilitációjára és fejlesztésére szolgáló, 3 milliárd euró összegű célzott alap, mivel meghatározza, hogy a finanszírozás hogyan lesz elérhető bizonyos, az NTK-ben meghatározott stratégiai eredmények elérése tekintetében alapvető fontosságúnak tekintett projektek számára. Az NFT meghatározza az általa finanszírozni javasolt főbb infrastrukturális munkákat, például a vasúti, közúti és repülőtéri infrastruktúra tekintetében. Az NFT maga nem tartalmaz semmilyen tervezéssel vagy fejlesztéssel kapcsolatos megfontolást.

Az első kérdés és jelen bíróság következtetése: a Nemzeti Tervezési Keret

- 9 Ahhoz, hogy az SKV-irányelv szerinti vizsgálat szükségessé váljon, a tervnek vagy programnak meg kell felelnie a küszöbértékre vonatkozó, 2. cikk a) pontja értelmében vett követelményeknek. Az e bíróság előtt felhozott érvek arra vonatkoztak, hogy az NTK olyan tervnek vagy programnak minősül-e:

„[amelyet] [...] valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve [amelyet] [...] valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint [amelyet] [...] törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő”.

- 10 Amennyiben az NTK-t a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv) alapján is értékelni kell, meg kell állapítani, hogy az NTK megfelel az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt követelményeknek. Az ellenérdekű felek azt állítják, hogy az NTK nem tartozik az SKV-irányelv hatálya alá, mivel nem minősül a 2. cikk a) pontjában meghatározott tervnek vagy programnak.
- 11 E bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az NTK-t a kormány az alkotmány 28. cikkének (2) bekezdése által ráruházott hatáskörön alapuló végrehajtási határozattal fogadta el. Ez egy autonóm, önállóan gyakorolható hatáskör, amelynek gyakorlása semmilyen értelemben nem függ törvényi felhatalmazástól, és amelyhez nincs szükség jogszabályra. E bíróság úgy vélte, hogy legalábbis az irányelv szövegének pusztá megfogalmazása alapján a kormány által készített

ilyen jellegű dokumentum nem tekinthető az irányelv 2. cikke a) pontjának hatálya alá tartozónak.

- 12 Másodsor, e bíróság megállapította, hogy az NTK elfogadását semmilyen törvényi vagy rendeleti rendelkezés nem szabályozza, és nincs olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés sem, amely előírná, hogy ki fogadhat el ilyen tervet, és milyen eljárást kell lefolytatni az intézkedés előkészítésére, kivéve a terv elfogadását követően a közzétételt megkövetelő eljárást.
- 13 Igaz, hogy ezért elmondható, hogy az NTK-t az irányelv 2. cikke a) pontjának negyedik és ötödik sora értelmében vett nemzeti hatóság dolgozta ki vagy fogadta el, mivel a kormány nyilvánvalóan ilyen szervnek minősül. A 28. cikk (2) bekezdése által a kormánynak biztosított végrehajtási hatáskör önálló jellegére tekintettel azonban igazából semmilyen értelemben nem állapítható meg jogosan, hogy az NTK kidolgozását vagy elfogadását „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések [írták volna elő]”, még akkor sem, ha figyelembe vesszük az „előírt” szónak a Bíróság A és társai (Aalteri és Nevelei szélerőművek) ítéletében (C-24/19, EU:C:C:2020:503), valamint a Bund Naturschutz in Bayern kontra Landkreis Rosenheim ítéletében (C-300/20, EU:C:2022:102) foglalt tág értelmezését. Konkrétan, a jelen ügyben nem létezik „olyan konkrét jogalap, amely felhatalmazza az illetékes hatóságokat a terv vagy program elfogadására, még akkor is, ha az elfogadásuk nem ölt kötelező jelleget” (lásd: Bund Naturschutz in Bayern ítélet, 37. pont).
- 14 E bíróság azonban megjegyezte, hogy a Bund Naturschutz in Bayern ítélet nyelvezete alapján az NTK elfogadása „jogalapjának” az alkotmányból levezetett, kollektívan eljáró kormány végrehajtó hatásköre tekinthető.
- 15 E bíróság ezt követően megállapította, hogy az NTK célja az volt, hogy befolyásolja az egyes projektek engedélyezésének néhány kritériumát, és bizonyos jogszabályi rendelkezések alapján a fejlesztési terv vagy a helyi területrendezési terv helyi hatóságok általi elfogadásakor figyelembe kell venni az NTK rendelkezéseit, ami viszont hatással van a projektek engedélyezése iránti kérelmekkel kapcsolatos helyi szintű döntéshozatalra. E bíróság tehát úgy vélte, hogy az NTK kétségtelenül hatással van a későbbi döntéshozatalra, és ez is a célja.
- 16 E bíróság megállapította, hogy az NTK keretdokumentumnak minősül, különösen, ha figyelembe vesszük a célját és hatását. Ebben a dokumentumban döntéseket hoztak például a vidéki közutak mentén a lakóépület-fejlesztések megfelelőségét illetően, valamint a lakhatással kapcsolatos általános földhasználati stratégia érdekében. Ez a keretrendszer végső soron hatással van a regionális és helyi szintű döntésekre, valamint a projektek engedélyezésére. Bizonyos más lehetőségeket, például új városok vagy nagy agglomerációk fejlesztését, vagy a régiókba vezető folyosók fejlesztését kizárják az e dokumentumban meghozott magas szintű döntések.

- 17 E bíróság tisztában van azzal, hogy annak vizsgálata, hogy valamely terv vagy program elfogadását „előírták-e”, nem nemzeti intézkedésként értelmezendő, hanem azt az uniós jogban önálló jelentéssel kell felruházni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata az irányelv hatályának tág értelmezését támogatja, és ez arra utal, hogy a szó nem azt a normatív jelentést hordozza, amelyet az angol nyelvben a szó szerinti értelmezés egyébként sugallhatna, hanem inkább a „szabályozott” szóhoz hasonlít.
- 18 E bíróság elfogadta, hogy az a tény, hogy az NTK-t önkéntes alapon fogadták el, nem meghatározó, mivel e vizsgálat nem felelne meg a helyzetek sokféleségének vagy a nemzeti hatóságok széleskörű gyakorlatának. E bíróság az ítélkezési gyakorlat alapján annak is tudatában van, hogy a Bíróság a 2. cikk a) pontjának második francia bekezdésében foglalt „előírnak” szót nem szűken értelmezi, és hogy ez a szó nem értelmezhető úgy, mintha a nemzeti jogszabály kötelező követelmény alapján hozott rendelkezése lenne.
- 19 Tekintettel arra, hogy a Bíróság a 2. cikk a) pontját az A és társai (Aalteri és Nevelei szélérőművek) ítéletben, valamint a Bundnaturschutz in Bayern ítéletben már kiterjesztően értelmezte, nem zárható ki, hogy fennáll annak halvány lehetősége, hogy e Bíróság e szavakat („törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő”) másként értelmezi, még ha a nemzeti alkotmányjog alapján a kormánynak az alkotmányból eredő, a jelen ügyben a jövőbeli fejlesztés tervezésére vonatkozó végrehajtási hatásköre nem tekinthető sem törvényi, sem rendeleti, sem közigazgatási jellegűnek.
- 20 E bíróság az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése értelmében vett végső fokon eljáró bíróságnak minősül. A Bíróságnak a Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítéletben (C-561/19, EU:C:2021:799, 51. pont) e kötelezettség terjedelmét illetően hozott döntésére tekintettel e bíróság nem állapíthatja meg, hogy az ismertetett kérdés annyira egyértelmű, hogy e kérdéssel kapcsolatban könnyedén juthat saját következtetésekre.
- 21 E bíróság úgy vélte, hogy erre az SKV-irányelv hatályára vonatkozó kérdésre adott válasz nem minősül *acte clair*nek, különösen az irányelv célja, valamint az Alapjogi Charta 37. cikkéből eredő, a környezetvédelem magas szintjét támogató elvek, továbbá a környezet minőségének javítására irányuló célkitűzések és a fenntartható fejlődés elveinek fényében.
- 22 A Bíróság soha nem határozta meg az SKV-irányelv hatályával kapcsolatos helyes megközelítést arra az esetre, amikor valamely tervet vagy programot az állam végrehajtó szerve az annak elfogadására vonatkozó törvényi vagy rendeleti követelmény nélkül fogad el, azonban amikor a tervnek vagy programnak a nemzeti jogszabályi rendelkezések alapján potenciális és utólagos hatással kell lennie és ilyen hatással is van a helyi és regionális szintű döntéshozatalra, valamint az adott projektre vonatkozó fejlesztési engedélyre. E bíróság tudomásul veszi a Bíróság által javasolt tág értelmezési megközelítést, azonban az nem ad

egyértelmű választ erre a kérdésre, tekintettel arra, hogy a kormány a végrehajtási hatáskörét széles körben alkalmazza az ország jövőbeli fejlesztésének tervezésére.

23 Ezért e bíróság javasolja, hogy az első kérdés a következő legyen:

[omissis] [Az első kérdés megismétlése]

**A kérdés és e bíróságnak a második kérdésre vonatkozó következtetése:
Nemzeti Fejlesztési Terv**

- 24 Az NFT úgy fogalmazza meg a célját, mint „az NTK sikeres végrehajtását alátámasztó beruházási prioritások” meghatározása, magát pedig „kötségvetési és pénzügyi tervként” jellemzi, valamint kifejezetten úgy rendelkezik, hogy nem része a fizikai tervezési folyamatnak, hanem „teljes mértékben integrálódik a Nemzeti Tervezési Keretben a területrendezés tekintetében elfogadott megközelítésbe”, mivel meghatározza, hogy az NTK-ban meghatározott stratégiai eredmények elérése tekintetében alapvető fontosságúnak tekintett bizonyos projektek finanszírozása hogyan lesz elérhető.
- 25 Az NFT meghatározza az általa finanszírozni javasolt főbb infrastrukturális munkákat, például a vasúti, közúti és repülőtéri infrastruktúra tekintetében.
- 26 A felek egyetértettek abban, hogy a fellebbezésben külön kérdésként szerepeljen az, hogy az NFT költségvetési tervként az SKV-irányelv hatálya alá tartozik-e. A High Court (felsőbbíróság) és a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) elfogadta, hogy az NFT egyértelműen az SKV-irányelv alóli kivételek hatálya alá tartozik, és hogy nem minősül olyan tervnek vagy programnak, amelyre az irányelv alkalmazandó.
- 27 Az a kérdés merül fel, hogy mivel az NFT egyes esetekben egészen konkrétan rendelkezik az NTK-ban meghatározott bizonyos stratégiai célkitűzések megvalósításának támogatásáról olyan nagyszabású infrastrukturális projektekre szánt források úgynevezett „indikatív” elosztásával, amelyek mindegyike kifejezetten az NTK célkitűzéseivel összeegyeztethetőnek és azokat támogatóknak minősül, az NFT-t az SKV-irányelv alapján kell-e vizsgálni. A tervek kapcsolódnak egymáshoz, és együttesen képeznek keretrendszert, legnyilvánvalóbban a közlekedési infrastruktúra terén, az NTK-ban meghatározott területfejlesztési stratégia előmozdítása érdekében.
- 28 A fellebbező azt állítja, hogy bár az NFT-t költségvetési vagy pénzügyi tervnek minősítik, és emiatt nem tartozna az SKV-irányelv hatálya alá, az SKV-irányelv alapján kellett volna vizsgálni, mivel azt az NTK-val együtt dolgozták ki, és kereszthivatkozással utal arra, és olyan tervnek minősül, amellyel az NTK-ban ismertetett infrastruktúra megvalósítását javasolják. A fellebbező továbbá azzal érvel, hogy mivel az NFT stratégiai döntéseket hoz a projekt típusok tekintetében – például a konnektivitás szempontjából a közúti közlekedést előnyösebbnek tartja mint a vasúti közlekedést –, és a források e cél elérése érdekében történő elosztását írja elő, az NFT hatása az, hogy kizárja a források stratégiai fejlesztések

érdekében történő alternatív elosztását. A fellebbező azzal érvel, hogy az NFT-t az NTK-val való integráció szintje miatt nem lehet önálló költségvetési tervként kezelni, és az lényeges tekintetben kiegészíti azt a tervet.

- 29 Mivel az NFT elkészítését és elfogadását nem írja elő törvényi vagy rendeleti rendelkezés, az ellenérdekű felek szerint az nem minősülhet az SKV-irányelv értelmében vett tervnek vagy programnak. Az ellenérdekű felek azt is állítják, hogy az NFT tisztán költségvetési tervnek tekinthető, és így az irányelv 3. cikkének (8) bekezdése értelmében nem tartozik az irányelv hatálya alá.
- 30 A Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) úgy ítélte meg, hogy az NFT nem tartozik az SKV-irányelv hatálya alá, mivel nem felel meg a 3. cikk követelményeinek, valamint azért, mert amiatt zárták ki ezen irányelv hatálya alól, hogy költségvetési tervnek minősül. A Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) nem foglalkozott azzal a most felmerülő kérdéssel, hogy a konkrétan meghatározott projektek – köztük konkrét közúti projektek, új útfejlesztések vagy vidéki utak javítása vagy korszerűsítése, amelyeket nem határoztak meg az NTK-ban – esetében szükséges-e környezeti hatásvizsgálat. Megjegyezte, hogy minden ilyen egyedi projekt esetében mindenképpen tervezési folyamatra, valamint megfelelő vizsgálatra és környezeti hatásvizsgálatra, valamint a védett növény- és állatvilág élőhelyeit érintő vizsgálatra van szükség, ahogyan azt az uniós jog már előírja.
- 31 Az a kérdés, hogy az NFT költségvetési tervnek minősül-e, és így a 3. cikk (8) és (9) bekezdése alapján az irányelv hatályán kívül esik-e, a fent felvetett kérdéshez képest különálló kérdés, és e bíróság tudomásul vette a Bíróság által a Bund Naturschutz in Bayern ítéletben tett azon megállapítást, hogy az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában foglalt követelményt:
- „teljesítettnek kell tekinteni, ha e terv vagy e program a kritériumok és a részletes szabályok jelentős összességét állapítja meg e projektek egyikének vagy több ilyen projektnak az engedélyezése és végrehajtása tekintetében, különösen az ilyen projektek elhelyezkedése, jellege, mérete és működési feltételei, illetve az erőforrások e projektekkel kapcsolatos elosztása tekintetében”.
- 32 Mivel az NFT valóban előírja a források elosztását konkrét infrastrukturális projektekre, különösen az azonosított közúti projektekre és a meglévő vasúti projektek fejlesztésére, a kérdés az, hogy az NFT valóban megállapítja-e az e projektek engedélyezésének és végrehajtásának kritériumait és részletes szabályait.
- 33 Igaz, hogy az NFT nem hoz létre olyan kötelező vagy korlátozó keretet, amelyen belül a projektek területfejlesztési engedélyezését mérlegelni kell, azonban kifejezett és konkrét rendelkezéseket tartalmaz a tervben meghatározott úthálózatokra és a korszerűsített vasúti hálózatokra vonatkozóan, és e tekintetben kizárja azon későbbi projektek fejlesztési jóváhagyását vagy engedélyezését, amelyek az említett – bár kis méretarányú térképen, azonban még mindig helyszín

szerint és nagy vonalakban meghatározott – utak meglététől és elhelyezkedésétől függenek. Nem állapítható meg, hogy az NFT szabályokat és kritériumokat határozná meg, legfeljebb olyan általános keretet hoz létre, amely idővel korlátozhatja a projektek megvalósítási helyét vagy pontos paramétereit.

- 34 E kérdés helyes megközelítését valószínűleg befolyásolja az irányelv hatályának tisztázására irányuló kérelemre adott válasz, azonban az NFT-vel kapcsolatban felmerül egy további kérdés is, nevezetesen, hogy az a tény, hogy az NFT-t az NTK támogatása érdekében fogadták el, elegendő alapot biztosít-e ahhoz, hogy azt önmagában stratégiai környezeti vizsgálatot előíró tervnek vagy programnak tekintsek annak ellenére, hogy az NFT költségvetési vagy pénzügyi tervként megfogalmazott tervnek minősül.
- 35 E bíróság e további kérdés megválaszolásához nyújtandó segítség érdekében kér pontosítást, amelyre adott válasz nem minősül *acte claire*nek, és amely a két terv közötti átfedésre vagy összefüggésekre vonatkozik, nevezetesen arra, hogy az olyan terv vagy program, amely konkrétan rendelkezik bizonyos infrastrukturális projektek megvalósítására szánt pénzeszközök elosztásáról egy másik terv területfejlesztési stratégiájának támogatása céljából, maga is az SKV-irányelv értelmében vett tervnek vagy programnak minősülhet-e, vagy az a tény, hogy egy terv a források elosztására irányul, azt jelenti, hogy e tervet a 3. cikk (8) bekezdése értelmében vett költségvetési tervnek kell tekinteni.
- 36 E bíróság ezért a következő második kérdést javasolja feltenni:
- [omissis]
- [omissis] [a második kérdés megismétlése]

A harmadik kérdés és e bíróság következtetése: az alternatívák értékelése

- 37 A fellebbezés második része az ellenérdekű felek által az NTK értékelése során alkalmazott módszertanra vonatkozik, és arra, hogy az adott esetben megfelel-e az irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében és I. mellékletében előírt megközelítésnek.
- 38 A „Strategic Environmental Assessment Environmental Report - Ireland 2040: The National Planning Framework (Stratégiai környezeti vizsgálat, környezeti hatásokról szóló jelentés – Írország 2040: Nemzeti Tervezési Keret)” (a továbbiakban: környezeti hatásokról szóló jelentés) 7. fejezete környezeti hatásvizsgálatot tartalmaz, amely öt észszerű alternatívát határozott meg az átfogó stratégiai tervezési keret tekintetében. Az irányelv 5. cikkének (1) bekezdése alapján az öt észszerű alternatíva mindegyikét ki kellett fejteni, azonosítani és értékelni kellett.
- 39 Az alternatívákat ezután olyan mátrixon belül értékelték, amely a hat alternatíva mindegyike esetében plusz és mínusz mutatókat használt. Az előnyben részesített megközelítés a makroterületi növekedési megközelítés volt, mivel e megközelítés egyértelműen meghatározta a régiókat, a városokra és néhány regionálisan fontos

nagyobb településre összpontosított, visszafogta a növekedést és csökkentette túlterjeszkedést, valamint az infrastruktúrának a beruházások előmozdítása érdekében megvalósított néhány létfontosságú infrastruktúrával történő fokozatos biztosításáról rendelkezett. Az e lehetőség kiválasztásának okait a környezeti hatásokról szóló jelentés fejtette ki.

- 40 Az előnyben részesített lehetőséggel a 8. fejezet részletesen foglalkozott, és megvizsgálta annak lehetséges környezeti hatásait, a 9. fejezet pedig e lehetőség elfogadásából eredő, a környezetre gyakorolt jelentős káros hatások ellensúlyozására szolgáló lehetséges enyhítő intézkedésekkel foglalkozott.
- 41 Az e bírósághoz benyújtott fellebbezésben említett, észszerű alternatívák értékelésére vonatkozó kérdés arra vonatkozik, hogy az észszerű alternatívákat megfelelően azonosították-e, mutatták-e be és vizsgálták-e az előnyben részesített lehetőség tekintetében elvégzett elemzéshez képest. A Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgálat megfelelt az irányelv követelményeinek.
- 42 A fellebbező szerint azt követően, hogy több lehetőséget kifejezetten észszerűnek találtak, azokat ugyanolyan szinten és ugyanazon az alapon kellett vizsgálni, mint az előnyben részesített lehetőséget, így kell tehát a fellebbező által „összehasonlíthatónak” nevezett vizsgálatot elvégezni. A fellebbező úgy érvel, hogy mind az öt észszerű alternatívát ugyanolyan alaposan és ugyanolyan alapon kellett vizsgálni, mint az előnyben részesített lehetőséget, és hogy ez tekinthető az 5. cikk (1) bekezdése által előírt megközelítésnek, és olyan helyes eszköznek, amely lehetővé teszi az alternatívák megfelelő összehasonlítását.
- 43 Az egyszerű mennyiségi elemzéssel kapcsolatban a fellebbező rámutat arra a tényre, hogy a 8. fejezet 57 oldalnyi szövege, amely az előnyben részesített lehetőség elemzését tartalmazta, nagyban eltér a 7. fejezetben az észszerű alternatívák értékelésére és leírására használt rövid szövegű nyilatkozattól és egyszerű mátrixoktól.
- 44 Az ellenérdekű felek több lépésből álló megközelítés mellett érvelnek, miszerint bár az észszerű alternatívák és az előnyben részesített lehetőség vizsgálatát el kell végezni, a vizsgálat mértéke attól függ, hogy az eljárás mely szakaszában kerül arra sor. Az ellenérdekű felek azzal érvelnek, hogy a terv tervezetének valószínűsíthető jelentős környezeti hatásait valóban alaposan kell vizsgálni, azonban az észszerű alternatívák tekintetében kevésbé alapos ellenőrzés indokolt, és ez abból a tényből is kitűnik, hogy az alternatívákat az eljárás különböző szakaszaiban elvetik. Az ellenérdekű felek azzal érvelnek, hogy azt követően, hogy észszerű alternatívaként öt lehetőséget azonosítottak, elegendő volt mindegyiket adott szintű vizsgálat alá vetni, és hogy az irányelv nem zárta ki az előnyben részesített lehetőségnek az azonosítását követő alaposabb vizsgálatát. Azzal érvelnek, hogy az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a terv tervezetét kell átfogóan értékelni a környezeti hatások szempontjából, és e rendelkezés nem követeli meg, hogy az összes olyan észszerű alternatívát, amelyet

a terv által kitűzött stratégiai célok elérése lehetséges egyéb eszközeinek tekintenek, ugyanolyan módon kell kezelni, mint az előnyben részesített lehetőséget.

- 45 Azt javasolják, hogy a legalaposabb vizsgálatnak ezért az előnyben részesített lehetőségre kell kiterjednie, amely tekintetében „teljes körű vizsgálatot” írnak elő, és ez abból a tényből következik, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat olyan eljárás, amely először az észszerű alternatívák megállapítását, majd az előnyben részesített lehetőség megtalálása érdekében azok összehasonlítását írja elő, és ezen a ponton kell elvégezni e lehetőség valószínűleg jelentős környezeti hatásainak teljes körű vizsgálatát.
- 46 Ez a megközelítésbeli különbség valamelyest jelentőséggel bír, mivel az NTK tervezetével együtt közzétett és széles körű konzultációra benyújtott, környezeti hatásokról szóló jelentés az előnyben részesített lehetőséget intenzívebben és részletesebben vizsgálta, mint az eljárás során észszerűként azonosított öt alternatívát.
- 47 Az irányelv szövegének, a Bizottság iránymutatásának (amelynek címe: „A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42 irányelv alkalmazására vonatkozó iránymutatás”), valamint az angol és walesi bíróságok egyes határozatainak áttekintése után e bíróság úgy ítélte meg, hogy noha az irányelv több lépésből álló megközelítést irányzott elő az alternatívák kiválasztására, az észszerű alternatívák és az előnyben részesített lehetőség leírása és értékelése során alkalmazandó módszertan, és különösen az, hogy az észszerű alternatívák és az előnyben részesített lehetőség tekintetében azonos, illetve nagyjából hasonló vagy összehasonlítható vizsgálatot kell-e végezni, nem minősült *acte clair*nek.
- 48 E bíróság hivatkozott az SKV-irányelv céljára és arra, hogy az előnyben részesített lehetőség kiválasztására vonatkozó, tájékoztatáson alapuló nyilvános konzultáció központi szerepet játszik a döntéshozatalban, mivel a környezeti hatásokról szóló jelentés célja, hogy hozzájáruljon a döntéshozatalban a fenntarthatóbb megoldásokhoz. E bíróság megállapította, hogy mivel a környezeti hatásvizsgálatot a 4. cikk (1) bekezdése alapján a terv vagy program előkészítése során, és annak elfogadása előtt kell elvégezni, ez azt sugallná, hogy az észszerűnek ítélt alternatívák összehasonlító elemzését kell elvégezni annak érdekében, hogy a konzultáció résztvevői az előnyben részesített lehetőség tekintetében információkon alapuló vizsgálatot folytathassanak le.
- 49 E bíróság azt is megjegyezte, hogy ha az értékelés és a konzultáció követelményeit az Aarhusi Egyezményvel (a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhushban, 1998. június 25-én elfogadott egyezmény összefüggésben kell értelmezni, akkor azzal lehet érvelni, hogy a konzultációra a legjobb esetben, vagy talán megfelelő módon csak akkor kerülhet sor, ha az észszerűnek ítélt

alternatívákat megfelelő mértékben értékelik, és ha ezeket az alternatívákat nagyjából hasonló szintű vizsgálatnak vetik alá, mint az előnyben részesített lehetőséget annak érdekében, hogy az előnyben részesített lehetőség valószínűsíthető környezeti hatásait megfelelő módon meg lehessen vizsgálni és meg lehessen érteni az ugyanazon átfogó stratégiai cél elérésére alkalmas további észszerű alternatívák valószínűsíthető környezeti hatásaira vonatkozó információk fényében. E tekintetben az ellenérdekű felek azzal érveltek, hogy ez az értékelési megközelítés több terv elkészítését teheti szükségessé, ami jelentős gyakorlati következményekkel járhat a terveket készítő hatóságok számára.

- 50 A bíróság megjegyezte továbbá, hogy esetleg lehetne azzal érvelni, hogy az előnyben részesített lehetőség részletesebb elemzésének elkészítése a konzultációs folyamat lezárása és a terv végleges elfogadása előtt a folyamat túl korai szakaszában az előnyben részesített lehetőség felé irányuló egyfajta gravitációs erőként hatna. A konzultációban résztvevők észrevételei jobban összpontosíthatnának és egyértelműbbek lehetnének, és valószínűleg szinte mindig azok is lennének az előnyben részesített lehetőséggel kapcsolatban, ha annak valószínűsíthető környezeti hatásairól részletesebb információk állnak rendelkezésre.
- 51 Felmerül továbbá az a kérdés, hogy a fellebbező által javasolt megközelítés gyakorlatias és megvalósítható-e, és nem írma-e elő indokolatlanul túlzó és megvalósíthatatlan kötelezettségeket.
- 52 E bíróság másrészt megjegyezte, hogy az irányelv 3. cikke (1) bekezdésének egyszerű szövege, amely előírja, hogy a 4–9. cikknek megfelelő környezeti hatásvizsgálatot kell végezni azokkal a tervekkel és programokkal kapcsolatban, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz, arra enged következtetni, hogy a teljes körű stratégiai környezeti vizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettség csak terv vagy program tekintetében merülhet fel, azaz akkor, ha az adott terv vagy program megállapította és meghatározta az előnyben részesített lehetőséget.
- 53 Az irányelv szövege nem ad választ erre a kérdésre, mivel egyszerű olvasata azt sugallhatja, hogy bár a terv tervezete tekintetében el kell végezni a stratégiai környezeti vizsgálatot, az azonban nem egyértelmű, hogy a terv végleges elfogadása előtt a terv konzultációra benyújtott tervezetében meghatározott valamennyi lehetséges észszerű alternatíva tekintetében szükséges-e adott részletességű vizsgálat. Az sem világos, hogy helyénvaló vagy egyszerűen felesleges-e, hogy az előnyben részesített lehetőség értékelése során alaposabb vizsgálatot végezzenek, mint az észszerű alternatívák esetében.
- 54 E bíróság ezért a következő harmadik kérdést javasolja feltenni:

[omissis]

[omissis] [A harmadik kérdés megismétlése]