

**Sag C-727/22**

**Anmodning om præjudiciel afgørelse**

**Dato for indlevering:**

25. november 2022

**Forelæggende ret:**

Supreme Court (Irland)

**Afgørelse af:**

24. november 2022

**Appellant:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Indstævnte:**

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Irland

Attorney General

---

**SUPREME COURT**

[Udelades]

**I EN SAG ANGÅENDE EN PRÆJUDICIEL FORELÆGGELSE FOR DEN  
EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL I HENHOLD TIL ARTIKEL 267 I  
TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNIONS FUNKTIONSMÅDE**

[Udelades]

[Udelades] [rettens sammensætning]

**MELLEM**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

**APPELLANT**

**OG**

**GOVERNMENT OF IRELAND (DEN IRSKE REGERING)**

**MINISTER FOR HOUSING**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT**

**IRLAND OG ATTORNEY GENERAL**

**INDSTÆVNTE**

**AFGØRELSE AF 24. NOVEMBER 2022 OM FORELÆGGELSE TIL  
DOMSTOLEN I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 267**

Appelskriftet, der er indgivet af sagsøgeren den 4. januar 2022, om appel af dom af 26. november 2021 og kendelse af 7. december 2021, afsagt af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) [udelades], hvorved den nævnte domstol forkastede sagsøgerens appel af dom og kendelse af 24. april 2020, og kendelse af 13. maj 2020, afsagt af High Court (ret i første instans, Irland) [udelades], hvorved denne havde forkastet sagsøgerens anmodning af 16. maj 2018 om, at der ved anmodning om domstolsprøvelse afsiges kendelse (order of certiorari) om ophævelse af den irske regerings afgørelse af 16. februar 2018, som stadfæstet ved en efterfølgende afgørelse den 29. maj 2018 om vedtagelse af National Planning Framework (de nationale rammer for planlægning, herefter »NPF«) og National Development Plan (den nationale plan for udvikling, herefter »NDP«) og andre tilknyttede ordninger, og om, at der afsiges en kendelse, der ophæver de nævnte domme og kendelser af de grunde og som beskrevet i nævnte appel under et retsmøde, der er afholdt den 18. og 19. juli 2022 ved den forelæggende ret

[udelades]

[udelades] [nationale processuelle forhold]

og idet [udelades] den forelæggende ret er af den opfattelse, at afgørelsen af de spørgsmål, der er rejst af parterne under denne sag, omhandler spørgsmål vedrørende den korrekte fortolkning af visse EU-retlige bestemmelser, nærmere bestemt kravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, direktivet om strategisk miljøvurdering (herefter »SMV-direktivet« eller »direktivet«)

har den forelæggende ret besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde [udelades]:

1) Skal SMV-direktivets artikel 2, litra a), sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), fortolkes således, at en foranstaltning, der er truffet af forvaltningen i en medlemsstat, af andre grunde end som følge af en lovgivningsmæssig eller administrativ forpligtelse, og ikke med hjemmel i en administrativ eller lovgivningsmæssig foranstaltning, kan være en plan eller et program, som er omfattet af direktivet, såfremt planen eller programmet fastlægger rammerne for tilladelse og afslag på gennemførelsen af visse projekter og følgelig opfylder kriteriet i direktivets artikel 3, stk. 2?

2 a) Skal SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 8 og 9, fortolkes således, at en plan eller et program, der fastsætter specifikke, om end de er beskrevet som »vejledende«, regler for tildelingen af midler med henblik på gennemførelsen af visse infrastrukturprojekter for at støtte den fysiske udviklingsstrategi i en anden plan, der selv udgør grundlaget for en fremtidig fysisk anlægsstrategi, i sig selv kunne være en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivet?

2 b) Såfremt det andet spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende, betyder den omstændighed, at en plan, der har som formål at tildele midler, da, at den skal behandles som en budgetplan som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 8?

3 a) Skal SMV-direktivets artikel 5, sammenholdt med bilag I til samme direktiv, fortolkes således, at der, såfremt det er et krav, at der foretages en miljøvurdering i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, i den miljørapport, der er fastlagt deri, så snart der er identificeret rimelige alternativer til en foretrukken mulighed, skal foretages en vurdering af den foretrukne mulighed og de rimelige alternativer på et sammenligneligt grundlag?

3 b) Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende, er kravet i direktivet da opfyldt, såfremt de rimelige alternativer vurderes på et sammenligneligt grundlag forud for valget af den foretrukne mulighed, og at der først derefter foretages en vurdering af udkastet til planen eller programmet, og en mere fuldstændig SMV-vurdering da alene foretages for så vidt den foretrukne mulighed?

**OG DET FASTSLÅS**, at afgørelsen vedrørende denne appel udsættes, indtil Domstolen har truffet en præjudiciel afgørelse om de ovennævnte spørgsmål eller indtil videre.

[Udelades]

[Udelades] [underskrifter]

[Udelades]

**SUPREME COURT**

[Udelades]

[Udelades] [Rettens sammensætning og gentagelse af parterne]

### **Forelæggelsesafgørelse af 24. november 2022**

- 1 Supreme Court har ved dom af 9. november 2022 [udelades] i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde besluttet at forelægge Domstolen tre spørgsmål for så vidt angår fortolkningen af [udelades][SMV-direktivet], der er blevet gennemført i irsk ret ved SI 435/2004 European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [lov nr. 435/2004 om gennemførelse af EF-lovgivningen om miljøvurdering af bestemte planer og programmer] og SI 200/2011 European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 ([ændringslov nr. 200/2011 om gennemførelse af EF-lovgivningen om miljøvurdering af bestemte planer og programmer]).
- 2 Anmodningen udspringer af en appel om anfægtelsen af de to dele af Project Ireland 2040, der er vedtaget af den irske regering den 16. februar 2018, og »bekræftet« ved en efterfølgende afgørelse fra regeringen den 29. maj 2018. Project Ireland omfatter to planer, NPF og NDP.
- 3 Sagen vedrører gyldigheden af vedtagelsen af begge planer som følge af en påstået mangelfuld opfyldelse af kravene i SMV-direktivet. For så vidt angår NPF er det blevet gjort gældende, at behandlingen af rimelige alternativer som krævet i henhold til direktiver var utilstrækkelig.
- 4 Der opstår et logisk forudgående spørgsmål med hensyn til, hvorvidt NPF og/eller NDP er »en plan eller et program« i direktivets forstand, og om, hvorvidt de er omfattet af direktivets anvendelsesområde. De indstævnte har anført, at selv om NPF blev vurderet med henblik på SMV-direktivet, blev dette ikke foretaget som følge af en retlig forpligtelse. De har særskilt gjort gældende, at NDP, som følge af det er en »budgetmæssig politik«, er udelukket fra SMV-direktivets anvendelsesområde i henhold til direktivets artikel 3, stk. 7.
- 5 Offentliggørelsen af Project Ireland 2040 beskrives i forordet hertil således, at projektet skaber en ensartet og sammenhængende plan for anvendelsen af jord og udvikling i landet, og blev af [udelades] High Court [udelades] beskrevet som »en makrofysisk strategi, der kortlægger generelle udviklingsmål for landet i perioden frem til 2040«.
- 6 Forordet til NPF beskriver planen som »de planlægningsmæssige rammer for anlægsinvesteringer i de kommende år«, og at de fastsætter »nationale formål og hovedprincipper, der danner grundlaget for mere detaljerede og uddybede planer på sigt«. De fastlægger ikke enhver detalje for hver en del af landet, men giver derimod »hver region kompetence til at føre an i planlægningen og udviklingen af deres samfund«, og de indeholder »en række nationale formål og hovedprincipper, der kan danne grundlag for mere detaljerede og uddybede planer på sigt«. Det fremgår ligeledes af forordet, at NDP »ledsager« dokumentet, der beskrives som en »tiårig strategi for offentlige kapitalinvesteringer på næsten 116 mia. EUR«.

- 7 Udkastet til NPF, der blev ledsaget af en SMV-miljørapport udarbejdet af RPS Consultants, blev offentliggjort den 26. september 2017.
- 8 NPF blev offentliggjort sammen med NDP, som er en investeringsplan med henblik på at forsikre og støtte gennemførelsen af kapitalinvesteringer, hvoraf en del var øremærket en fond på 3 mia. EUR til fornyelse og udvikling af by- og landområder, idet den fastsætter, hvordan finansieringen vil blive stillet til rådighed for visse projekter, der anses for at være afgørende for opnåelsen af de strategiske udfald, der er fastlagt i NPF. NDP identificerer større infrastrukturmæssige arbejder, der foreslås finansieret, som eksempelvis jernbane-, vej- og lufthavnsinfrastruktur. Den indeholder ikke planlægningsmæssige eller udviklingsmæssige betragtninger.

**Det første forhold og den forelæggende rets konklusion: National Planning Framework**

- 9 Med henblik på vurdering i henhold til SMV-direktivet skal en plan eller et program opfylde tærsklerne som omhandlet i artikel 2, litra a). De argumenter, der er blevet fremført for retten, omhandler spørgsmålet om, hvorvidt NPF var en plan eller et program, der:
  - »udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlamentet eller regeringen via en lovgivningsprocedure, og som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«.
- 10 Såfremt NPF skulle underkastes en vurdering i henhold til Rådets direktiv 92/42/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (»habitatdirektivet«), blev det accepteret, at NPF opfyldte kravene i artikel 3, stk. 2, litra b), i SMV-direktivet. De indstævnte har gjort gældende, at NPF ikke er omfattet af anvendelsesområdet for SMV-direktivet, da den ikke er en plan eller et program som nævnt i artikel 2, litra a).
- 11 Den forelæggende ret konkluderede, at NPF var blevet vedtaget ved regeringens bekendtgørelse i henhold til den kompetence, der følger af forfatningens artikel 28.2. Dette er en autonom og selvudøvende beføjelse, hvis udøvelse ikke i nogen henseende afhænger af en administrativ myndighed, og som ikke kræver lovhjælp. Den forelæggende ret var af den opfattelse, at i hvert fald på grundlag af selve ordlyden af direktivet kan et dokument af denne art, der er udarbejdet af regeringen, ikke anses for at være omfattet af direktivets artikel 2, litra a).
- 12 Den forelæggende ret konstaterede for det andet, at vedtagelsen af NPF ikke var hjemlet ved lov eller administrativ bestemmelse, og at der ikke findes nogen lov eller administrativ bestemmelse, der foreskriver, hvem der kan vedtage en sådan plan og proceduren for udarbejdelsen af foranstaltningen, bortset for procedurer, der kræver offentliggørelse, efter at planen er blevet vedtaget.

- 13 Det er korrekt, at NPF følgelig kan anses for at være blevet udarbejdet eller vedtaget af en myndighed på nationalt niveau som omhandlet i fjerde og femte linje af direktivets artikel 2, litra a), idet regeringen helt åbenlyst er et sådant organ. Under hensyntagen til den autonome karakter af den udøvende kompetence, der tilkommer regeringen i henhold til artikel 28.2, er der virkelig på ingen måde, hvor det med rette kan anføres, at udarbejdelsen eller vedtagelsen af NPF »kræves ifølge love og administrative bestemmelser«, eller at der gives mulighed for den brede fortolkning af ordet »kræves«, der fremgår af dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (sag C-24/19, EU:C:2020:503) og i Bund Naturschutz in Bayern mod Landkreis Rosenheim (sag C-300/20, EU:C:2022:102). Der er nærmere bestemt ikke her »et særligt retsgrundlag, der bemyndiger de kompetente myndigheder til at vedtage planen eller programmet, selv om denne vedtagelse ikke er obligatorisk«: jf. dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern, præmis 37.
- 14 Den forelæggende ret har imidlertid bemærket, at i overensstemmelse med sprogbrugen i dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern kan et »retsgrundlag« for vedtagelsen af NPF anses for at være udtryk for regeringens kollektive udøvende beføjelse, der udspringer af forfatningen.
- 15 Den forelæggende ret fastslog dernæst, at NPF havde til hensigt at påvirke visse af kriterierne for meddelelsen af anlægstilladelser til individuelle projekter, og som følge af visse lovbestemmelser, skulle der tages hensyn til bestemmelserne i NPF ved de lokale myndigheders vedtagelse af en udviklingsplan eller en lokal områdeplan, der på sin side påvirker beslutningstagningen på det lokale plan i forbindelse med ansøgninger om anlægstilladelse til projekter. Den forelæggende ret var følgelig af den opfattelse, at NPF utvivlsomt både har og har til formål at have en virkning på de fremtidige beslutninger, der træffes.
- 16 Retten fastslog, at NPF er et rammedokument, navnlig såfremt man tager NPF's formål og virkning i betragtning. Der blev i dette dokument foretaget valg angående hensigtsmæssigheden af eksempelvis opførelse af bestemte boliger langs veje i landdistrikter af nationale områder og med henblik på generel arealudnyttelse til boliger. Disse rammer påvirker i sidste ende de valg, der foretages på regionalt lokalt plan og indrømmelsen af tilladelsen til projekter. Visse andre muligheder som eksempelvis udviklingen af nye byer eller store byområder eller udviklingen af korridorer til regionerne blev udelukket ved de valg, der blev truffet på højere plan.
- 17 Den forelæggende ret er klar over, at kriteriet for, hvorvidt vedtagelsen af en plan eller et program »is required« (kræves), ikke skal fortolkes som en national foranstaltning, men derimod snarere skal gives en selvstændig betydning i EU-retten. Domstolens praksis støtter en bred tilgang til fortolkningen af direktivets anvendelsesområde, og dette peger i retning af, at ordet ikke har den normative betydning, som en bogstavelig fortolkning af ordet i den engelske sprogbrug i øvrigt tillægger det, men at der snarere er tale om »regulated« (reguleret).



- 18 Den forelæggende ret erkender, at den omstændighed, at NPF er vedtaget på frivillig basis, ikke er udslagsgivende, idet et sådant kriterium ikke dækker over mangfoldigheden af situationerne eller de nationale myndigheders brede praksis. Retten er ligeledes bekendt med, at Domstolen i sin retspraksis ikke har indtaget en snævrere opfattelse for så vidt angår ordet »kræves« i artikel 2, litra a), andet led, og at ordet ikke kan fortolkes således, at det er en bestemmelse i national lovgivning, der er vedtaget på grundlag af et retligt bindende krav.
- 19 Henset til den udvidende fortolkning, som Domstolen allerede har foretaget for så vidt angår artikel 2, litra a), i dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) og dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern, kan man ikke udelukke en lille mulighed for, at Domstolen ville have en anden opfattelse af disse ord (»kræves ifølge love og administrative bestemmelser«), selv om regeringens udøvende beføjelse i henhold til national forfatningsret i dette tilfælde at planlægge den fremtidige udvikling, hvilket følger af forfatningen, ikke kan anses for at være af hverken lovgivningsmæssig, reguleringsmæssig eller administrativ karakter.
- 20 Den forelæggende ret er en ret i sidste instans med henblik på artikel 267, stk. 3, TEUF. I lyset af dommen i sagen Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (sag C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 51) for så vidt angår omfanget af denne forpligtelse, kan det ikke konstateres, at det beskrevne forhold er så klart, at den forelæggende ret uden problemer kunne nå dens egen konklusion om dette spørgsmål.
- 21 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at svaret på dette spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet for SMV-direktivet ikke er acte clair, særligt i lyset af formålet med direktivet sammenholdt med principperne i artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der opstiller et mål om et højt niveau af miljøbeskyttelse, om forbedring af kvaliteten af miljøet og principperne for bæredygtig udvikling.
- 22 Domstolen har endnu ikke fastslået den korrekte tilgang til anvendelsesområdet for SMV-direktivet, såfremt en plan eller et program vedtages af den udøvende magt, uden at der stilles noget lovgivningsmæssigt eller reguleringsmæssigt krav til vedtagelsen heraf, men hvor den pågældende plan eller det pågældende program har til formål at få, og i henhold til nationale lovbestemmelser, får en potentiel og fremtidig virkning for beslutningstagningen på lokalt og regionalt plan samt for tilladelsen til gennemførelsen af et specifikt projekt. Der er taget højde for den brede fortolkning, som Domstolen kræver, men den giver ikke et klart svar på dette spørgsmål i lyset af den brede anvendelse af regeringens udøvende beføjelse for så vidt angår planlægningen af den fremtidige udvikling af landet.
- 23 Det foreslås derfor, at det første spørgsmål, der forelægges, er:

[Udelades] [gentagelse af det første spørgsmål]

**Genstanden for og den forelæggende rets konklusion for så vidt angår det andet spørgsmål: NDP**

- 24 NDP nævner dens formål som fastsættelse af »investeringsprioriteter, der vil understøtte en vellykket gennemførelse af NPF« og beskriver sig selv som en »budget- og finansplan« og det fastlægges udtrykkeligt i planen, at den ikke udgør en del af en fysisk planlægningsproces, men derimod er »fuldstændig integreret i den tilgang i forhold til fysisk planlægning, der er fastsat i NPF«, idet den fastsætter hvordan finansiering vil blive stillet til rådighed med henblik på gennemførelsen af visse projekter, der anses for væsentlige for opnåelsen af de strategiske udfald, der identificeres i NPF.
- 25 NDP identificerer større infrastrukturelle arbejder, som den foreslår finansiering af som eksempelvis jernbane-, vej- og lufthavnsinfrastruktur.
- 26 Parterne var enige om inddragelsen i appellen af det særskilte spørgsmål om, hvorvidt NDP var omfattet af SMV-direktivet, idet der var tale om en budgetplan. High Court (ret i første instans) og Court of Appeal (appeldomstol) accepterede, at NDP var omfattet af undtagelserne til SMV-direktivet, og at der ikke var tale om en plan eller et program, som direktivet fandt anvendelse på.
- 27 Idet NDP i visse tilfælde ganske specifikt regulerer støtte til opfyldelsen af visse strategiske mål, der er identificeret i NDP, ved en såkaldt »indikativ« tildeling af midler til gennemførelse af større infrastrukturprojekter, der alle udtrykkeligt identificeres som forenelige med og som en understøttelse for formålene med NPF, er spørgsmålet, om NDP skal vurderes i henhold til SMV-direktivet. Planerne er knyttet til hinanden og fastlægger sammen rammerne, navnlig med hensyn til transportinfrastruktur, med henblik på at fremme den fysiske anlægsstrategi, der er fastlagt i NPF.
- 28 Appellanten har anført, at selv om NDP beskrives som en budget- eller finansplan og af denne grund ikke er omfattet af SMV-direktivet, bør den gøres til genstand for en vurdering i henhold til SMV-direktivet, idet den blev udarbejdet sammen med NPF og planerne krydshenviser til hinanden, og at der er tale om en plan, der skal gøre det muligt at levere den infrastruktur, der beskrives i NPF. Det anføres yderligere, at idet NDP foretager strategiske valg med hensyn til typerne af projekter, eksempelvis ved at vej foretrækkes som forbindelse frem for jernbane, og den fastsætter tildelingen af midler til opfyldelsen af dette formål, medfører planen, at en alternativ tildeling af midlerne til de strategiske anlægsarbejder udelukkes. Det anføres, at graden af integration med NPF betyder, at NDP ikke kan anses for at være en isoleret budgetplan, og den supplerer denne plan på afgørende punkter.
- 29 Idet der ikke foreligger nogen lovgivningsmæssige eller reguleringsmæssige bestemmelser, der fastlægger udarbejdelsen og vedtagelsen af NDP, har de indstævnte anført, at der ikke kan være tale om en plan eller et program i SMV-



direktivets forstand. De anfører ligeledes, at der er tale om en ren budgetplan, der er følgelig undtaget i henhold til direktivets artikel 3, stk. 8.

- 30 Court of Appeal (appeldomstol) anså NDP for at falde uden for SMV-direktivets anvendelsesområde, idet den ikke opfyldte kravene i artikel 3, og idet den var en budgetplan. Den tog ikke stilling til det spørgsmål, der nu er opstået, nemlig hvorvidt projekter, der specifikt fastlægges, herunder specifikke vejprojekter, nye vejarbejder eller forbedrede eller opgraderede veje i landdistrikterne, der ikke er fastlagt i NPF, kræver en miljøvurdering. Court of Appeal (appeldomstol) har bemærket, at samtlige disse individuelle projekter under alle omstændigheder er genstand for en planlægningsprocedure og for en »passende vurdering« og »vurdering af indvirkning på miljøet« samt en vurdering for så vidt angår levesteder for beskyttede planter og dyr, således som EU-retten allerede kræver.
- 31 Spørgsmålet om, hvorvidt NDP er en budgetplan og følgelig er undtaget i henhold til artikel 3, stk. 8 og 9, er et særskilt spørgsmål fra det, der er rejst ovenfor, og den forelæggende ret har henledt opmærksomheden på Domstolens betragtninger i dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern om, at kravet i direktivet artikel 3, stk. 2, litra a):
- »[...] følgelig anses for at være opfyldt, såfremt denne plan eller dette program fastlægger de væsentligste kriterier og de nærmere regler for tildelingen og gennemførelsen af en eller flere af disse projekter, bl.a. for så vidt angår beliggenheden, karakteren og størrelsen af og driftsbetingelserne for disse projekter, eller tildelingen af midler, der er forbundet med disse projekter«.
- 32 Idet NDP ikke fastlægger regler for tildelingen af midler til gennemførelse af specifikke infrastrukturprojekter, navnlig for identificerede vejprojekter og modernisering af eksisterende jernbaneprojekter, er spørgsmålet, hvorvidt NDP fastlægger kriterierne og de nærmere regler for meddelelsen af samtykke til disse projekter og gennemførelsen heraf.
- 33 NDP skaber ganske vist ikke en bindende eller begrænsende ramme, inden for hvilken der skal tages stilling til anlægstilladelse til projekter, men den regulerer udtrykkeligt netværk af veje og det moderniserede jernbanenet, der er præciseret i planen, og i hvilket omfang den udelukker anlægstilladelse eller samtykke til fremtidige projekter, der vil afhænge af eksistensen og beliggenheden af de veje, der identificeres, uanset at det er på et mindre kort, men som ikke desto mindre fastlægges ud fra beliggenhed og overordnet rute. Det kan ikke anføres, at NDP fastlægger regler og kriterier, men i bedste fald at planen fastlægger de generelle rammer der, når tiden er inde, afgrænser stedet for gennemførelsen eller de præcise parametre for projekter.
- 34 Den korrekte tilgang til dette spørgsmål påvirkes sandsynligvis af svaret på anmodningen om en præcisering af anvendelsesområdet for direktivet, men der opstår et yderligere spørgsmål for så vidt angår NDP med hensyn til, hvorvidt den

omstændighed, at NDP blev vedtaget med henblik på at støtte NPF, er et tilstrækkeligt grundlag til at behandle den som en plan eller et program, der selv kræver en strategisk miljøvurdering, trods den omstændighed, at der er tale om en plan, der er affattet som en budget- eller finansplan.

- 35 Den forelæggende ret ønsker en afklaring for besvarelsen af dette yderligere spørgsmål, hvis besvarelse ikke er *acte clair*, vedrørende overlappet eller den indbyrdes sammenhæng mellem de to planer, med hensyn til hvorvidt en plan eller et program, der specifikt regulerer tildelingen af midler til opførelsen af visse infrastrukturprojekter med henblik på at støtte den fysiske anlægsstrategi i en anden plan, i sig selv kan udgøre en plan eller et program i SMV-direktivets forstand, eller hvorvidt den omstændighed, at en plan har som sit formål at tildele midler, fører til, at den skal behandles som en budgetplan som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 8.
- 36 Den forelæggende ret foreslår følgende at forelægge følgende andet spørgsmål:
- [Udelades]
- [Udelades] [gentagelse af det andet spørgsmål]

### **Det tredje forhold og den forelæggende rets konklusion: vurderingen af alternativer**

- 37 Det anden led af appellen omhandler den metode, der anvendes af de indstævnte i forbindelse med vurderingen af NPF, og hvorvidt dette er i overensstemmelse med den tilgang, der fastsættes i SMV-direktivets artikel 5, stk. 1, og bilag I til direktivet, hvis direktivet finder anvendelse.
- 38 Der blev foretaget en miljøvurdering i kapitel 7 i »Strategic Environmental Assessment Environmental Report – Ireland 2040: The National Planning Framework« (herefter »miljørapporten«), der fastlagde fem rimelige alternativer til rammerne for en overordnet strategisk planlægning. Som følge af direktivets artikel 5, stk. 1, skulle hver af disse fem rimelige alternativer fastlægges, beskrives og evalueres.
- 39 Mulighederne blev dernæst vurderet i henhold til en matrice, der anvendte plus- og minusindikatorer for hver af seks muligheder. Den foretrukne tilgang var den globale væksttilgang, idet den fastlagde regional klarhed, koncentration mod byer og visse regionalt vigtige større bebyggelser, kontrolleret vækst og begrænset byspredning samt fortløbende opførelse af infrastruktur, herunder kritisk infrastruktur med henblik på at fremme investering. Grundene til valget af denne mulighed blev forklaret i miljørapporten.
- 40 Den foretrukne mulighed blev behandlet ganske detaljeret i kapitel 8 og blev vurderet med hensyn til dens mulige indvirkning på miljøet, mens kapitel 9 omhandlede mulige begrænsende foranstaltninger til udligning af væsentlige skadelige virkninger på miljøet forbundet med vedtagelsen af denne mulighed.

- 41 Spørgsmålet vedrørende den vurdering af rimelige alternativer, der tages stilling til i denne appel, omhandler, hvorvidt de rimelige alternativer i tilstrækkelig grad blev fastlagt, beskrevet og evalueret på et korrekt grundlag i forhold til den vurdering, der blev foretaget for så vidt angår den foretrukne løsning. Court of Appeal (appeldomstol) konkluderede, at vurderingen opfyldte kravene i direktivet.
- 42 Appellanten har anført, at så snart det udtrykkeligt konstateres, at en række muligheder var rimelige, skulle de vurderes på samme niveau og på samme grundlag som den foretrukne mulighed, og at det er denne måde, hvorpå en vurdering, der af appellanten beskrives som »sammenlignelig«, skal foretages. Appellanten har anført, at samtlige fem rimelige alternativer skulle underkastes den samme grad af kontrol, som skulle finde sted på det samme grundlag som den, der foretages med hensyn til den foretrukne mulighed, og at dette er den tilgang, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, og den korrekte måde at sammenligne disse alternativer på.
- 43 For så vidt angår den enkle kvantitative vurdering har appellanten fremhævet den omstændighed, at de 57 sider i kapitel 8, der indeholdt vurderingen af den foretrukne mulighed, er ganske anderledes end den korte beskrivende udtalelse og de kortfattede matricer, der blev anvendt i kapitel 7 med henblik på at evaluere og beskrive de rimelige alternativer.
- 44 De indstævnte har argumenteret til støtte for en iterativ tilgang, således at selv om en vurdering af rimelige alternativer og den foretrukne mulighed skal udføres, vil omfanget af kontrollen afhænge af, i hvilken fase af processen dette sker. De indstævnte har anført, at vurderingen af de mulige væsentlige virkninger af udkastet til planen ikke kræver en høj grad af kontrol, men at en mindre kontrol er passende for så vidt angår de rimelige alternativer, og at dette klart fremgår af den omstændighed, at alternativerne kasseres i løbet af de forskellige faser af processen. De indstævnte har anført, at så snart fem muligheder var blevet identificeret som rimelige alternativer, var det tilstrækkeligt at foretage en vurdering for hver af disse, og at direktivet ikke var til hinder for en mere intens kontrol af den foretrukne mulighed, så snart denne var blevet identificeret. De har gjort gældende, at direktivets artikel 3, stk. 2, efter sin ordlyd beskriver, at det er et udkast til en plan, der skal underkastes en gennemgribende vurdering med hensyn til virkninger for miljøet, og at dette ikke kræver, at samtlige rimelige alternativer, der anses for at være mulige andre måder til opnåelse af de strategiske mål, som planen fastlægger, skal underkastes en identisk behandling med den, der foretages af den foretrukne mulighed.
- 45 Det foreslås, at den højeste grad af kontrol følgelig skal anvendes i forhold til den foretrukne mulighed, som skal gøres til genstand for en »fuldstændig vurdering«, og at dette fremgår klart af den omstændighed, at en strategisk miljøvurdering er en proces, der for det første kræver fastlæggelsen af rimelige alternativer, dernæst en sammenligning af disse med henblik på at nå frem til den foretrukne mulighed, og at der først på dette tidspunkt foretages en fuldstændig vurdering af de mulige væsentlige virkninger for miljøet, der er forbundet med denne mulighed.

- 46 Denne forskel i tilgangen er af en vis betydning, idet der i den miljørapport, der blev offentliggjort sammen med udkastet til NPF og forelagt til en bred høring, blev foretaget en mere intens og detaljeret behandling af den foretrukne mulighed, end den der blev udført for så vidt angår de fem alternativer, der i løbet af processen var blevet identificeret som rimelige.
- 47 Efter en gennemgang af direktivets ordlyd, Kommissionens vejledning (med overskriften »Vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet«) og retspraksis fra domstolene i England og Wales er den forelæggende ret af den opfattelse, at selv om direktivet indeholder regler om en iterativ tilgang til valget af alternativer, er den metode, der skal anvendes ved beskrivelsen af og vurderingen af de rimelige alternativer og den foretrukne mulighed, og navnlig hvorvidt en tilsvarende eller stort set tilsvarende eller sammenlignelig vurdering skal foretages for så vidt de rimelige alternativer og den foretrukne mulighed, ikke *acte clair*.
- 48 Den forelæggende ret henviser til formålet med SMV-direktivet og den centrale rolle, som en offentlig høring på et oplyst grundlag spiller i forbindelse med valget af den foretrukne mulighed, idet en miljørapport har til formål at bidrage til mere bæredygtige løsninger i forbindelse med beslutningstagningen. Den forelæggende ret har anført, at idet miljøvurderingen skal udføres under udarbejdelsen af planen eller programmet, og forud for vedtagelsen som følge af artikel 4, stk. 1, ville dette pege i retning af at en sammenlignelig vurdering skal foretages af de alternativer, der anses for at være rimelige, således at konsulenter kan foretage en kontrol af den foretrukne mulighed på et oplyst grundlag.
- 49 Den forelæggende ret bemærker ligeledes, at såfremt kravene til vurdering og høring sammenholdes med Århuskonventionen (konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet undertegnet i Århus den 25.6.1998), da kan det anføres, at høring bedst kan foretages, eller måske alene kan finde sted på korrekt vis, såfremt der foretages en tilstrækkelig vurdering af de alternativer, der er blevet identificerede som rimelige, og såfremt disse alternativer gøres til genstand for en stort set tilsvarende grad af kontrol, som den foretrukne mulighed underkastes, således at den mulige indvirkning på miljøet af den foretrukne mulighed kan prøves og forstås i lyset af oplysningerne om de mulige miljømæssige virkninger af andre rimelige alternativer, der ville kunne nå det samme overordnede strategiske formål. De indstævnte har i denne forbindelse anført, at denne tilgang til vurderingen vil kunne nødvendiggøre udarbejdelsen af flere planer, hvilket ville kunne have betydelige praktiske konsekvenser for de myndigheder, der foretager planlægningen.
- 50 Den forelæggende ret tilføjer, at det kunne muligvis anføres, at forberedelsen af en mere detaljeret vurdering af en foretrukket mulighed forud for at høringsproceduren er gennemført, og forud for at en plan er endeligt vedtaget, kunne fungere som et træk i retning af den foretrukne mulighed i en for tidlig fase af processen. Konsulenters betragtninger kunne være og vil nærmest næsten altid

være mere fokuserede og klare for så vidt den foretrukne mulighed, hvor der er adgang til en højere detaljeringsgrad for så vidt angår dens indvirkning på miljøet.

- 51 Spørgsmålet er yderligere, hvorvidt den tilgang, som appellanten har gjort gældende skal anvendes, er praktisk mulig, og om den ville pålægge urimeligt belastende og uigennemførlige forpligtelser.
- 52 Den forelæggende ret har på den anden side bemærket, at selve ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 1, der kræver, at der skal foretages en miljøvurdering i overensstemmelse med artikel 4 til 9 for planer og programmer, der vil kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet, kunne føre til en konklusion om, at forpligtelsen til at foretage en fuldstændig strategisk miljøvurdering kun kan opstå for så vidt angår en plan eller et program, dvs. så snart denne plan eller dette program er blevet fastlagt og identificeret som den foretrukne mulighed.
- 53 Ordlyden af direktivet giver ikke noget svar, idet en umiddelbar fortolkning kunne pege i retning af, at en SMV-vurdering skal foretages for så vidt angår et udkast til en plan, men det er derimod uklart, hvorvidt en vurdering af en særlig detaljeringsgrad er påkrævet for så vidt angår samtlige potentielle rimelige alternativer, der fastlægges i et udkast til en plan, der er sendt til høring, forud for at en plan vedtages endeligt. Det er ligeledes uklart, hvorvidt det er hensigtsmæssigt eller helt enkelt overflødigt, at en højere grad af kontrol anvendes i forbindelse med vurdering af en foretrukket mulighed end i forbindelse med de rimelige alternativer.
- 54 Retten foreslår følgelig at forelægge følgende tredje spørgsmål:

[Udelades]

[Udelades] [gentagelse af det tredje spørgsmål]