Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 21ης Μαρτίου 2024[1]

Υπόθεση C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
κατά
Government of Ireland κ.λπ.

[αίτηση του Supreme Court (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Ιρλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 2001/42/ΕΚ – Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Project Ireland 2040 – National Planning Framework (εθνικό πλαίσιο σχεδιασμού) – National Development Plan (εθνικό αναπτυξιακό σχέδιο) – Δημοσιονομικά σχέδια και προγράμματα ή σχέδια και προγράμματα που αφορούν τον προϋπολογισμό – Εντοπισμός, περιγραφή και αξιολόγηση λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων – Περιβαλλοντικές επιπτώσεις των εναλλακτικών δυνατοτήτων που εξετάστηκαν»

I. Εισαγωγή

1. Η οδηγία ΣΕΠΕ (η συντομογραφία ΣΕΠΕ σημαίνει «στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων»)[2] διέπει την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως σχεδίων και προγραμμάτων. Η οδηγία έχει απασχολήσει επανειλημμένα το Δικαστήριο, όμως ορισμένα κρίσιμα ζητήματα παραμένουν αδιευκρίνιστα. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά δύο εξ αυτών, ήτοι, αφενός, τη σημασία που έχει η εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας των δημοσιονομικών σχεδίων και προγραμμάτων ή σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν τον προϋπολογισμό και, αφετέρου, την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των εναλλακτικών δυνατοτήτων σε σχέση με το τελικώς εγκεκριμένο σχέδιο ή πρόγραμμα. Ειδικότερα, το ζήτημα που αφορά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των εναλλακτικών δυνατοτήτων παρουσιάζει ενδιαφέρον και σε συνάρτηση με άλλες διατάξεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης, οι οποίες επίσης προβλέπουν συνεκτίμηση των εναλλακτικών δυνατοτήτων.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

[2] Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ 2001, L 197, σ. 30).

2. Τα εν λόγω ζητήματα ανακύπτουν στο πλαίσιο προσφυγής ασκηθείσας από περιβαλλοντική ένωση κατά δύο μέτρων που προβλέπονται στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της Ιρλανδίας. Αμφισβητείται κατά πόσον κάποιο από τα δύο μέτρα εμπίπτει στην προαναφερθείσα εξαίρεση και αν κατά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του δεύτερου μέτρου εξετάστηκαν επαρκώς οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των εναλλακτικών δυνατοτήτων.

II. Το νομοθετικό πλαίσιο

3. Είναι γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θέσπισε την οδηγία ΣΕΠΕ πριν από την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων που αφορούσαν το πρωτόκολλο του Κιέβου του 2003 για τη στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων[3]. Παρά ταύτα, σύμφωνα με τη δήλωση στην οποία προέβη η Ένωση κατά την έγκρισή του, το πρωτόκολλο μεταφέρθηκε στην ενωσιακή έννομη τάξη με την οδηγία ΣΕΠΕ, όπως προκύπτει από την έβδομη αιτιολογική σκέψη της.

4. Οι σκοποί της οδηγίας ΣΕΠΕ καθορίζονται, ειδικότερα, στο άρθρο 1 ως εξής:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης, εξασφαλίζοντας ότι, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, θα γίνεται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ορισμένα σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.»

5. Το άρθρο 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ ορίζει τα σχέδια και προγράμματα ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας:

α) ως “σχέδια και προγράμματα” νοούνται τα σχέδια και προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς και οι τροποποιήσεις τους:

– που εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή που εκπονούνται από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο ή την κυβέρνηση, και

– που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων.»

6. Η υποχρέωση πραγματοποιήσεως στρατηγικής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων προβλέπεται στο άρθρο 3 της οδηγίας ΣΕΠΕ:

«1. Πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 9, για σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στις παραγράφους 2 έως 4, και τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 3, πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για όλα τα σχέδια και προγράμματα,

[3] Πρωτόκολλο του 1991 σχετικά με τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση της σύμβασης του Espoo για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο (ΕΕ 2008, L 308, σ. 35, το οποίο εγκρίθηκε με την απόφαση 2008/871/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 2008, ΕΕ 2008, L 308, σ. 33). Το Συμβούλιο ενέκρινε τη Σύμβαση του Espoo με την απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1996 (έγγραφο του Συμβουλίου 8931/96 της 17ης Ιουλίου 1996). Η Σύμβαση αναδημοσιεύτηκε στην ΕΕ 1992, C 104, σ. 7.

α) τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων, διαχείριση υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, χωροταξία ή χρήση του εδάφους και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της [οδηγίας ΕΠΕ [4]], ή

β) για τα οποία, λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους, απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της [οδηγίας για τους οικοτόπους [5]].

[…]

8. Τα ακόλουθα σχέδια και προγράμματα δεν υπόκεινται στην παρούσα οδηγία:

– σχέδια και προγράμματα που εξυπηρετούν αποκλειστικά σκοπούς εθνικής άμυνας ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης,

– χρηματοδοτικά ή προϋπολογιστικά σχέδια και προγράμματα.

9. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε σχέδια και προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα κατά τις αντίστοιχες τρέχουσες περιόδους προγραμματισμού […] για τους κανονισμούς του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 […] και (ΕΚ) αριθ. 1257/999 […]».

7. Το άρθρο 5 της οδηγίας ΣΕΠΕ αφορά το περιεχόμενο της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τη συνεκτίμηση των εναλλακτικών δυνατοτήτων:

«1. Σε περίπτωση που απαιτείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1, εκπονείται περιβαλλοντική μελέτη στην οποία εντοπίζονται, περιγράφονται και αξιολογούνται οι ενδεχόμενες σημαντικές επιπτώσεις που θα έχει στο περιβάλλον η εφαρμογή του σχεδίου ή προγράμματος, καθώς και λογικές εναλλακτικές δυνατότητες λαμβανομένων υπόψη των στόχων και του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος. Οι πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται γι' αυτό το σκοπό περιέχονται στο παράρτημα I.

2. Η περιβαλλοντική μελέτη που εκπονείται σύμφωνα με την παράγραφο 1 περιλαμβάνει τις πληροφορίες που ευλόγως μπορεί να απαιτηθούν λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες γνώσεις και μεθόδους εκτίμησης, το περιεχόμενο και το επίπεδο λεπτομερειών στο σχέδιο ή το πρόγραμμα, το στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεως και το βαθμό στον οποίο ορισμένα θέματα αξιολογούνται καλύτερα σε διαφορετικά επίπεδα της εν λόγω διαδικασίας ώστε να αποφεύγεται η επανάληψη της εκτίμησης.

3. […]»

[4] Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε εσχάτως με την οδηγία 2014/52/ΕΕ (ΕΕ 2014, L 124, σ. 1).

[5] Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/17/ΕΕ του Συμβουλίου, της 13ης Μαΐου 2013 (ΕΕ 2013, L 158, σ. 193).

8. Το παράρτημα I της οδηγίας ΣΕΠΕ εξειδικεύει τις πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται κατά το άρθρο 5:

«Οι πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 1, με την επιφύλαξη του άρθρου 5 παράγραφοι 2 και 3, είναι οι εξής:

[…]

η) η παρουσίαση σε γενικές γραμμές των λόγων για τους οποίους επελέγησαν οι εξετασθείσες εναλλακτικές δυνατότητες και η περιγραφή του τρόπου διενέργειας της εκτίμησης, με μνεία των τυχόν δυσκολιών (όπως τεχνικά ελαττώματα ή έλλειψη τεχνογνωσίας) που προέκυψαν κατά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων πληροφοριών,

[…]».

III. Τα πραγματικά περιστατικά και η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

9. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υπεβλήθη στο πλαίσιο αίτησης αναιρέσεως ενώπιον του Supreme Court (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Ιρλανδία) κατά των δύο σκελών του σχεδίου Project Ireland 2040, το οποίο εγκρίθηκε από την Ιρλανδική Κυβέρνηση στις 16 Φεβρουαρίου 2018 και «επιβεβαιώθηκε» με μεταγενέστερη κυβερνητική απόφαση της 29ης Μαΐου 2018. Περιλαμβάνει δύο μέτρα: το National Planning Framework (εθνικό πλαίσιο σχεδιασμού, στο εξής: NPF), το οποίο περιγράφει με πολύ αόριστο τρόπο τους αναπτυξιακούς στόχους της Ιρλανδίας, και το National Development Plan (εθνικό αναπτυξιακό σχέδιο, στο εξής: NDP), το οποίο περιλαμβάνει εκτιμήσεις σχετικά με την κρατική χρηματοδότηση ορισμένων σχεδίων στο πλαίσιο αυτό.

10. Στο προοίμιο της δημοσίευσής του, το Project Ireland 2040 περιγράφεται ως η δημιουργία ενιαίου και συνεκτικού σχεδίου για τη χρήση γης και την ανάπτυξη στη χώρα. Το High Court (Ανώτερο Δικαστήριο, Ιρλανδία) το χαρακτήρισε ως «μακρο-χωρική στρατηγική που θέτει τους γενικούς αναπτυξιακούς στόχους της χώρας έως και το 2040».

11. Το σχέδιο του NPF, συνοδευόμενο από τη SEA Environmental Report (περιβαλλοντική μελέτη προβλεπόμενη από την οδηγία ΣΕΠΕ, όπου SEA η αγγλική εκδοχή της ελληνικής συντομογραφίας ΣΕΠΕ), δημοσιεύθηκε στις 26 Σεπτεμβρίου 2017. Στο προοίμιό του, το NPF περιγράφεται ως «πλαίσιο σχεδιασμού που θα καθοδηγεί τις αναπτυξιακές επενδύσεις κατά τα επόμενα έτη», ενώ αναφέρεται ότι καθορίζει «ένα σύνολο εθνικών στόχων και βασικών αρχών από όπου θα προκύψουν περισσότερες λεπτομέρειες και ακριβέστερα σχέδια». Το NPF δεν προβλέπει ρητώς όλες τις λεπτομέρειες για κάθε τμήμα της χώρας, αλλά μάλλον «παρέχει σε κάθε περιφέρεια τη δυνατότητα να ηγηθεί του σχεδιασμού και της ανάπτυξης των κοινοτήτων της».

12. Στο προοίμιο του NPF προβλέπεται επίσης ότι «συμπλήρωμα» της πράξης αυτής αποτελεί το NDP, το οποίο δημοσιεύτηκε μαζί με αυτήν και περιγράφεται ως «δεκαετής στρατηγική για την επένδυση δημοσίων κεφαλαίων ύψους σχεδόν 116 δισεκατομμυρίων ευρώ». Το NDP είναι επενδυτικό σχέδιο. Αποσκοπεί στην εξασφάλιση και υποστήριξη της υλοποίησης του NPF με την παροχή επενδυτικών κεφαλαίων, καθώς καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα διατεθεί χρηματοδότηση για ορισμένα έργα που κρίνονται ουσιώδη για την επίτευξη των στρατηγικών

αποτελεσμάτων που προσδιορίζονται στο NPF. Το NDP προσδιορίζει τα μεγάλα έργα υποδομής, όπως σιδηροδρομικές, οδικές και αερολιμενικές υποδομές, τα οποία χρηματοδοτούνται μέσω αυτού. Δεν αφορά ζητήματα σχεδιασμού ή ανάπτυξης.

13. Η Friends of the Irish Environment βάλλει κατά της εγκυρότητας της έγκρισης αμφοτέρων των σχεδίων. Συναφώς προβάλλει ότι δεν τηρήθηκαν οι προϋποθέσεις της οδηγίας ΣΕΠΕ. Όσον αφορά το NPF, υποστηρίζεται ότι η προβλεπόμενη από την οδηγία εξέταση των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων ήταν ανεπαρκής.

14. Κατά το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο), τίθεται ως λογικό πρόκριμα το ζήτημα κατά πόσον το NPF ή/και το NDP συνιστούν «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια ή το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Οι καθών υποστηρίζουν ότι, μολονότι το NPF αξιολογήθηκε κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ, εντούτοις τούτο δεν αποτελούσε νομική υποχρέωση. Εξάλλου, υποστηρίζουν ότι τουλάχιστον το NDP συνιστά «δημοσιονομική πολιτική», η οποία εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ.

15. Η διαδικασία εκκρεμεί πλέον στον τρίτο βαθμό δικαιοδοσίας ενώπιον του Supreme Court, το οποίο υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

1) Έχει το άρθρο 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, αυτής, την έννοια ότι μέτρο εγκριθέν από την εκτελεστική εξουσία κράτους μέλους, χωρίς να υπάρχει νομοθετική ή διοικητική υποχρέωση και όχι βάσει κανονιστικής, διοικητικής ή νομοθετικής πράξης, μπορεί να συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα εμπίπτον στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, εφόσον το σχέδιο ή το πρόγραμμα που εγκρίθηκε κατά τον τρόπο αυτόν καθορίζει το πλαίσιο για τη μελλοντική χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης αδειών για ορισμένα έργα και πληροί έτσι το κριτήριο του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας;

2α) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφοι 8 και 9, της οδηγίας ΣΕΠΕ, την έννοια ότι σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο, μολονότι χαρακτηρίζεται ως «ενδεικτικό», προβλέπει ειδικώς τη χορήγηση κονδυλίων για την υλοποίηση ορισμένων έργων υποδομής με σκοπό τη στήριξη της σχετικής με τη χωροταξική ανάπτυξη στρατηγικής άλλου σχεδίου, το οποίο με τη σειρά του αποτελεί τη βάση για μελλοντική στρατηγική χωροταξικής ανάπτυξης, δύναται καθαυτό να συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ;

2β) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ερώτημα 2α): Το γεγονός ότι ένα σχέδιο αποσκοπεί στη χορήγηση πόρων σημαίνει ότι πρέπει να θεωρηθεί σχέδιο που αφορά τον προϋπολογισμό κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 8, της οδηγίας;

3α) Έχουν το άρθρο 5 και το παράρτημα Ι της οδηγίας ΣΕΠΕ την έννοια ότι, όταν απαιτείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, αυτής, η προβλεπόμενη σε αυτά περιβαλλοντική μελέτη πρέπει, αφού εντοπιστούν λογικές εναλλακτικές δυνατότητες έναντι μίας προτιμώμενης επιλογής, να προβαίνει σε συγκριτική εκτίμηση της προτιμώμενης επιλογής και των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων;

3β) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ερώτημα 3α): Πληρούνται οι απαιτήσεις της οδηγίας εάν οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες αξιολογούνται συγκριτικά πριν προκριθεί η προτιμώμενη επιλογή και στη συνέχεια αξιολογείται το προσχέδιο του σχεδίου ή προγράμματος και διενεργείται πληρέστερη εκτίμηση ΣΕΠΕ μόνον ως προς την προτιμώμενη εναλλακτική;

16. Η Friends of the Irish Environment, η Ιρλανδία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις και μετείχαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 8ης Νοεμβρίου 2023.

IV. Νομική εκτίμηση

17. Θα επικεντρωθώ στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, δεδομένου ότι η απάντηση στο πρώτο ερώτημα προκύπτει από τη νομολογία [6]. Σύμφωνα με αυτήν, ακόμη και μέτρα η έγκριση των οποίων δεν είναι υποχρεωτική ενδέχεται να πληρούν την προϋπόθεση ότι «απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων» κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2, στοιχείο α′, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

18. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί κατά πόσον κάποιο από τα μέτρα που προβλέπει το NDP πληροί τις προϋποθέσεις περί υποχρεώσεως διεξαγωγής εκτίμησης κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ (επ' αυτού υπό Α). Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την εκτίμηση εναλλακτικών δυνατοτήτων κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στο πλαίσιο του άλλου μέτρου που προβλέπεται στο NPF (επ' αυτού υπό Β).

A. Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα – Χορήγηση χρηματοδοτικών πόρων

19. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά τον χαρακτηρισμό του NDP. Το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο) ζητεί να διευκρινιστεί αν πρόκειται για σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ (επ' αυτού υπό 1) και κατά πόσον, στην περίπτωση αυτή, εμπίπτει στην εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ όσον αφορά τα «δημοσιονομικά σχέδια και προγράμματα ή σχέδια και προγράμματα που αφορούν τον προϋπολογισμό» βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 8, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας αυτής (επ' αυτού υπό 2).

1. Το NDP ως πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων

20. Είναι γεγονός ότι το πρώτο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος αναφέρεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας ΣΕΠΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφοι 8 και 9, της οδηγίας αυτής. Όπως, όμως, προκύπτει από το σκεπτικό του ερωτήματος [7], το αιτούν δικαστήριο στην πραγματικότητα ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσον είναι κρίσιμη η εξαίρεση του άρθρου 3, παράγραφος 8, ή αν η υποχρέωση εκτίμησης του NDP παύει να υφίσταται, λόγω του ότι δεν θέτει κανένα πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′.

[6] Βλ., ιδίως, απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020, Α κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, σκέψεις 35 έως 52).

[7] Ιδίως σημεία 32 έως 35 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

21. Κατά την τελευταία αυτή διάταξη, για τα σχέδια και προγράμματα σε ορισμένους τομείς προβλέπεται υποχρέωση εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, οσάκις αυτά θέτουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ.

22. Συναφώς, το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο) αναφέρεται ιδίως στην πεπατημένη που ακολουθείται (path dependency) [8] για την ανάπτυξη των υποδομών, στην οποία αποσκοπεί η χορήγηση χρηματοδοτικών πόρων από το NDP. Τούτο διότι η χρηματοδότηση ορισμένων μέτρων υποδομής ενδέχεται να αποτελεί προϋπόθεση για περαιτέρω σχέδια υποδομών, τα οποία εξαρτώνται από τα μέτρα, ενώ αποκλείονται εν τοις πράγμασι άλλα σχέδια τέτοιου είδους.

23. Αν, επί παραδείγματι, η χρηματοδότηση αφορά αυτοκινητόδρομο που συνδέει δύο τοποθεσίες, και όχι σιδηροδρομική γραμμή, τότε το έργο αυτό διευκολύνει ή υποστηρίζει ορισμένες περαιτέρω οδικές συνδέσεις, οι οποίες εμπλουτίζουν το οδικό δίκτυο. Αντιθέτως, για ορισμένα άλλα έργα στον τομέα των σιδηροδρομικών συγκοινωνιών είναι πιθανόν να μη συντρέχουν οι προϋποθέσεις υλοποίησής τους, διότι χωρίς τη συγκεκριμένη σιδηροδρομική γραμμή ελλείπει η δυνατότητα σύνδεσής τους με το σιδηροδρομικό δίκτυο. Επιπλέον, και άλλα μέτρα, όπως οι αποφάσεις των εταιριών σχετικά με τον τόπο εγκατάστασής τους ή η επέκταση οικιστικής περιοχής, λαμβάνονται βάσει των σχεδίων υποδομών.

24. Μολονότι, συνεπώς, η χορήγηση πόρων ενδέχεται να επηρεάσει τα έργα, είναι αμφίβολο για δύο λόγους το κατά πόσον το NDP καθορίζει το πλαίσιο για τις μελλοντικές άδειες έργων μέσω αυτής της χορήγησης. Αφενός, γεννώνται αμφιβολίες σχετικά με τον δεσμευτικό χαρακτήρα του NDP και, αφετέρου, η χορήγηση χρηματοδοτικών πόρων δεν αποτελεί, αυτή καθαυτήν, ρύθμιση η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο που αφορά τις μελλοντικές άδειες έργων.

α) Δεσμευτικός χαρακτήρας των σχεδίων και προγραμμάτων

25. Όπως ορθώς υπογραμμίζει η Ιρλανδία, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι πλαίσιο για τις άδειες έργων μπορούν να αποτελούν μόνο μέτρα τα οποία είναι δεσμευτικά τουλάχιστον για τις αρχές που είναι αρμόδιες για τη χορήγηση τέτοιων αδειών [9]. Πράγματι, μόνον οι πράξεις υποχρεωτικού χαρακτήρα μπορούν να περιορίσουν τα περιθώρια χειρισμών που διαθέτουν οι αρχές αυτές και να αποκλείσουν κατ' αυτόν τον τρόπο όρους υλοποίησης των σχεδίων που ενδέχεται να αποδειχθούν ευνοϊκότεροι για το περιβάλλον, λόγος για τον οποίο οι πράξεις αυτές πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων [10]. Αντιθέτως, διατάξεις αποκλειστικώς ενδεικτικής αξίας [11], ή διατάξεις που ενδέχεται να ασκούν κάποια επιρροή όσον αφορά τον προσδιορισμό του τόπου υλοποίησης των έργων [12], δεν δύνανται να αποτελούν τέτοιου είδους πλαίσιο.

26. Ως εκ τούτου, η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι το NDP δεν είναι επαρκώς δεσμευτικό, ώστε να καθορίζει το πλαίσιο για την αδειοδότηση έργων.

[8] Βλ. για τη χρήση του όρου αυτού στον τίτλο 3.1 του παραρτήματος I της ετήσιας επισκόπησης της Επιτροπής για την ανάπτυξη για το έτος 2012 [COM(2011) 815 τελικό] και παράρτημα I, ESRS E4, παράρτημα A, AR 1, στοιχείο δ', του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2023/2772 της Επιτροπής, της 31ης Ιουλίου 2023, για τη συμπλήρωση της οδηγίας 2013/34/ΕΕ όσον αφορά τα πρότυπα υποβολής εκθέσεων βιωσιμότητας (ΕΕ 2023, L 198, σ. 142).

[9] Αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 2020, A κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, σκέψη 77), και της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψη 49).

[10] Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψη 50).

[11] Αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, σκέψη 44), της 25ης Ιουνίου 2020, A κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, σκέψη 76), και της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψη 49).

[12] Απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, σκέψη 69).

27. Υπέρ αυτής της απόψεως συνηγορεί το γεγονός ότι, στο οικείο ερώτημα που υπέβαλε, το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο) χαρακτηρίζει το NDP ως «ενδεικτικό» μέτρο το οποίο προβλέπει ειδικώς τη χορήγηση πόρων για την κατασκευή ορισμένων έργων υποδομών. Πράγματι, ενώ στο NDP αναφέρεται ένας μεγάλος αριθμός έργων όπως και οι χρηματοδοτικοί πόροι που θα διατεθούν για αυτά, τα εν λόγω στοιχεία έχουν απλώς ενδεικτικό χαρακτήρα. Εν πάση περιπτώσει, η κατανομή των πόρων προϋπέθετε την αδειοδότηση όσον αφορά τον σχεδιασμό και τη συμμόρφωση με τις λοιπές ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις [13].

28. Η Friends of the Irish Environment ισχυρίζεται ότι η μη δεσμευτική χορήγηση πόρων για ορισμένα μέτρα υποδομής κατά την ανωτέρω αναφερόμενη έννοια ενδέχεται να επηρεάσει την ανάπτυξη περαιτέρω μέτρων υποδομής και άλλων έργων. Αναλόγως του κατά πόσον στη συνέχεια πρέπει να αναμένονται αναγκαία μέτρα υποδομής, δρομολογούνται και περαιτέρω μέτρα υποδομής και ανάπτυξης που εξαρτώνται από αυτά.

29. Συνεπώς, ακόμη και η υποβολή των αποτελεσμάτων αυτών σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων συνάδει με τον σκοπό που επιδιώκει η οδηγία ΣΕΠΕ. Ειδικότερα, ο σκοπός έγκειται στο να εξασφαλιστεί ότι οι επιπτώσεις των μέτρων στο περιβάλλον θα εξεταστούν κατά το στάδιο των προπαρασκευαστικών μέτρων και θα ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο αυτό [14].

30. Πάντως, τα αποτελέσματα των μη δεσμευτικών δηλώσεων που αφορούν την κατανομή των πόρων δεν διαφέρουν από τα αποτελέσματα άλλων, *μη δεσμευτικών* δηλώσεων για τον σχεδιασμό και προγραμματισμό, για τις οποίες επίσης δεν απαιτείται, σε αυτό το στάδιο, εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

31. Όταν, επί παραδείγματι, η κυβέρνηση ανακοινώσει ότι σκοπεί στη δημιουργία προϋποθέσεων για ορισμένα μέτρα υποδομών, η ανακοίνωση αυτή δεν δεσμεύει ακόμη τις αρχές και επομένως δεν περιλαμβάνει, σε αυτό το στάδιο, απαιτήσεις που θα επέβαλλαν, ενδεχομένως, τη διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Πολλώ δε μάλλον καθόσον, στην περίπτωση αυτή, η εν λόγω εκτίμηση θα αποτελούσε μέρος της διαδικασίας για τη δημιουργία των προϋποθέσεων.

32. Πράγματι, τέτοιου είδους δηλώσεις γεννούν αμφιβολίες σχετικά με το ότι, κατά τον χρόνο διενέργειας της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όλες οι επιλογές είναι ακόμη δυνατές [15], καθώς δημιουργούν την εντύπωση ότι το αποτέλεσμα έχει ήδη αποφασιστεί. Εντούτοις, σε μια δημοκρατικά διαρθρωμένη κοινωνία πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να τίθενται υπό συζήτηση προθέσεις και σκοποί, χωρίς να είναι αναγκαία η υποβολή των παρεμβάσεων σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σε τούτο έγκειται η διαφορά μεταξύ του καθορισμού πλαισίου και της συζήτησης σχετικά με τη θέσπισή του.

33. Αν από τα εθνικά δικαστήρια επιβεβαιωθεί η εντύπωση ότι η κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων δεν είναι δεσμευτική, θα έπρεπε ήδη εξ αυτού το λόγου να αποκλειστεί ότι το NDP καθορίζει ένα πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων.

[13] Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, έκδοση: 4 Οκτωβρίου 2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), σ. 50.

[14] Βλ. απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψη 58).

[15] Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου του Κιέβου, άρθρο 6, παράγραφοι 4 και 7, της Συμβάσεως του Aarhus του 1998 σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2005, L 124, σ. 4), εγκριθείσας με την απόφαση 2005/370/ΕG του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1), καθώς και άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας ΕΠΕ.

β) Το πλαίσιο για την αδειοδότηση έργων

34. Εξάλλου, η χορήγηση χρηματοδοτικών πόρων εκ φύσεως, ακόμα και όταν είναι δεσμευτική, δεν καθορίζει, αυτή καθαυτήν, το πλαίσιο για την αδειοδότηση των έργων.

35. Κατά πάγια νομολογία, ως πλαίσιο νοείται κάθε πράξη η οποία καθορίζει, θεσπίζοντας κανόνες και διαδικασίες ελέγχου που έχουν εφαρμογή στον οικείο τομέα, ένα σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την αδειοδότηση και την εκτέλεση ενός ή περισσοτέρων έργων τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον [16]. Το Δικαστήριο εξειδίκευσε προσφάτως τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις, κρίνοντας ότι περιλαμβάνουν τον τόπο, τη φύση, το μέγεθος και τις συνθήκες λειτουργίας των έργων ή τη συνδεόμενη με αυτά χορήγηση πόρων [17].

36. Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται ότι η κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων μπορεί να αποτελεί μέρος του πλαισίου για τις μελλοντικές άδειες των έργων, δεδομένου ότι αφορά τη χορήγηση πόρων. Εντούτοις, η επισήμανση αυτή του Δικαστηρίου δεν έχει την έννοια ότι η χορήγηση των χρηματοδοτικών πόρων αποτελεί τμήμα του πλαισίου που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

37. Όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, η επισήμανση αυτή συμπίπτει ως προς τη διατύπωσή της με την εξειδίκευση των κριτηρίων που προβλέπονται στο σημείο 1, πρώτη περίπτωση, του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας ΣΕΠΕ για τον καθορισμό των ενδεχόμενων σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον. Το κριτήριο αυτό περί της χορήγησης πόρων παραπέμπει εν προκειμένω στον σκοπό που διαλαμβάνεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας ΣΕΠΕ και στο άρθρο 191, παράγραφος 1, τρίτη περίπτωση, ΣΛΕΕ, περί συνετής και ορθολογικής χρησιμοποίησης των *φυσικών* πόρων. Πρόκειται, συνεπώς, για πόρους όπως ύδατα, γη ή πρώτες ύλες [18], η χορήγηση των οποίων επηρεάζει άμεσα το περιβάλλον. Αντιθέτως, η χορήγηση οικονομικών πόρων συνδέεται έμμεσα μόνο με δυνητικώς σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

38. Επομένως, αντί για τη χρηματοδότηση του σχεδίου εξετάζονται μόνο τα μέτρα που αφορούν τον τόπο, τη φύση και το μέγεθος, καθώς και τις συνθήκες λειτουργίας τους ή τη συνδεόμενη με αυτά χορήγηση φυσικών πόρων. Αντιθέτως, η επιπρόσθετη εξέταση της αποφάσεως περί χρηματοδότησης δεν υπόσχεται την άντληση επιπλέον πληροφοριών και, ως εκ τούτου, πρέπει να αποφεύγεται ως περιττή αλληλεπικάλυψη εκτιμήσεων [19] κατά την έννοια της ένατης αιτιολογικής σκέψης και του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

39. Σύμφωνα με τις παρασχεθείσες πληροφορίες, το NDP δεν φαίνεται να θεσπίζει αυτοτελείς κανόνες και διαδικασίες ελέγχου σχετικά με τον τόπο, το είδος, το μέγεθος και τις συνθήκες λειτουργίας των έργων ή της συνδεόμενης με αυτά χορήγησης φυσικών πόρων. Αντιθέτως, τα σχέδια που παρατίθενται σε αυτό υπόκεινται στις οικίες διαδικασίες σχεδιασμού και αδειοδότησης [20], στο πλαίσιο των οποίων είναι δυνατή η εξέταση των περιβαλλοντικών

[16] Αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 2016, D'Oultremont κ.λπ. (C-290/15, EU:C:2016:816, σκέψη 49), της 25ης Ιουνίου 2020, A κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, σκέψη 67), και της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψη 38).

[17] Απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, σκέψη 62).

[18] Στο ίδιο πνεύμα, η απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, σκέψη 74), χαρακτήρισε το ξύλο φυσικό πόρο.

[19] Πρβλ., επίσης, τις προτάσεις μου στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2011:755, σημείο 42) και στην υπόθεση D'Oultremont κ.λπ. (C-290/15, EU:C:2016:561, σημείο 65).

[20] Βλ. υποσημείωση 13.

επιπτώσεων. Κατά τα λοιπά, σύμφωνα με το προδικαστικό ερώτημα, το NDP χορηγεί τους πόρους με σκοπό τη στήριξη της στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης *άλλου σχεδίου*, ήτοι του NPF, το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο περιβαλλοντικής εκτίμησης.

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

40. Κατόπιν των ανωτέρω, η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος είναι ότι το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ δεν καθορίζουν ούτε τα μη δεσμευτικά μέτρα ούτε η χορήγηση οικονομικών πόρων για ορισμένα έργα υποδομών· επομένως, δεν χρήζουν προηγούμενης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της διάταξης αυτής.

2. Πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως που αφορά σχέδια και προγράμματα σχετικά με τον προϋπολογισμό

41. Δεδομένου ότι, σύμφωνα με τις σκέψεις που διατυπώθηκαν επί του πρώτου σκέλους του δεύτερου ερωτήματος, η χορήγηση οικονομικών πόρων δεν καθορίζει αφ' εαυτής το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, κατά κανόνα παρέλκει να διευκρινιστεί κατά πόσον ένα σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο αποσκοπεί στη χορήγηση οικονομικών πόρων, ως δημοσιονομικό σχέδιο και πρόγραμμα ή σχέδιο και πρόγραμμα που αφορά τον προϋπολογισμό κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 8, δεύτερη περίπτωση, εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων της οδηγίας.

42. Επομένως, από αυτή την άποψη πρέπει να επισημανθεί μόνον ότι η εν λόγω εξαίρεση αφορά αποκλειστικά τα περιεχόμενα σχεδίων ή προγραμμάτων τα οποία αυτά καθαυτά εμπίπτουν στην εν λόγω εξαίρεση. Όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, αν το επίμαχο μέτρο περιλαμβάνει και περαιτέρω απαιτήσεις, αυτές ενδέχεται να υπάγονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων υπό τον όρο ότι καθορίζουν το πλαίσιο αδειοδότησης έργων. Άλλως, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να παρακάμψουν ευχερώς την εφαρμογή της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων [21], συνδυάζοντας σχέδια ή προγράμματα που υπόκεινται στην εκτίμηση με δημοσιονομικά ή οικονομικά μέτρα.

Β. Τρίτο προδικαστικό ερώτημα – Έλεγχος λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων στο πλαίσιο του NPF

43. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά το πεδίο εφαρμογής της εκτίμησης των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων σε συνάρτηση με το άλλο τμήμα του έργου Project Ireland 2040, το NPF. Με το πρώτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος, το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο) ζητεί να διευκρινιστεί αν στην προβλεπόμενη στο άρθρο 5 της οδηγίας ΣΕΠΕ περιβαλλοντική μελέτη πρέπει, αφού εντοπιστούν οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες έναντι μίας προτιμώμενης εναλλακτικής, να γίνεται συγκριτική εκτίμηση των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, πρέπει να εξεταστεί το δεύτερο σκέλος του τρίτου ερωτήματος με το οποίο ερωτάται εάν, παρά ταύτα, μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ της

[21] Βλ., σχετικά με τον κίνδυνο καταστρατήγησης, αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 2020, A κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, σκέψεις 48 και 70), και της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψη 32).

σύγκρισης των εναλλακτικών δυνατοτήτων και της ενδελεχούς εξέτασης της επιλεγμένης εναλλακτικής δυνατότητας. Θα εξετάσω την απάντηση και στα δύο σκέλη του τρίτου ερωτήματος από κοινού.

44. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας ΣΕΠΕ, πρέπει να εκπονείται περιβαλλοντική μελέτη. Στη μελέτη αυτή εντοπίζονται, περιγράφονται και αξιολογούνται οι ενδεχόμενες σημαντικές επιπτώσεις που θα έχει στο περιβάλλον η εφαρμογή του σχεδίου ή προγράμματος, καθώς και οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες λαμβανομένων υπόψη των στόχων και του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος.

45. Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι αντικείμενο της περιβαλλοντικής μελέτης πρέπει να αποτελούν οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες. Εντούτοις, στην περίπτωση της Ιρλανδίας η εν λόγω διάταξη θα μπορούσε να έχει την έννοια ότι οι ενδεχόμενες σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να εντοπίζονται, να περιγράφονται και να αξιολογούνται μόνο σε συνάρτηση με την προτιμώμενη επιλογή. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από το γεγονός ότι αντικείμενο των λοιπών διατάξεων της οδηγίας ΣΕΠΕ αποτελεί η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου ή προγράμματος και όχι η αξιολόγηση των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων.

46. Όπως τονίζει, όμως, η Επιτροπή, τουλάχιστον σύμφωνα με το κείμενο του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας ΣΕΠΕ στην ολλανδική γλώσσα, πρέπει επίσης να εντοπίζονται, να περιγράφονται και να αξιολογούνται και οι σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις των εναλλακτικών δυνατοτήτων. Σε κάθε περίπτωση, η *αξιολόγηση* των εναλλακτικών δυνατοτήτων, για την οποία γίνεται λόγος σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις, *μπορεί* να περιλαμβάνει και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των εναλλακτικών δυνατοτήτων, επομένως τον εντοπισμό και την περιγραφή αυτών.

47. Η εν λόγω συνεκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των εναλλακτικών δυνατοτήτων συνάδει με τον σκοπό της οδηγίας ΣΕΠΕ, διότι, σύμφωνα με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο της 1, η εν λόγω οδηγία πρέπει, μέσω της περιβαλλοντικής μελέτης, να συμβάλει στην ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων. Εκτίμηση των εναλλακτικών δυνατοτήτων που δεν λαμβάνει υπόψη τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους θα ήταν αντίθετη προς τον σκοπό αυτό.

48. Μάλιστα, στο πλαίσιο επιλογής μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών δυνατοτήτων, η συνεκτίμηση περιβαλλοντικών ζητημάτων έχει ιδιαίτερη σημασία. Τούτο διότι, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, ο λόγος για τον οποίο εκδόθηκε η οδηγία ΣΕΠΕ είναι ότι, κατά τη διαδικασία έγκρισης των έργων βάσει της οδηγίας ΕΠΕ, διαπιστώθηκε ότι συχνά υφίσταντο ήδη κανόνες οι οποίοι ενδέχεται, κατά περίπτωση, να αποκλείουν ορισμένες επιλογές, ακόμη και εκείνες που είναι ευνοϊκότερες, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, για το περιβάλλον[22]. Συνεπώς, με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων πρέπει να διασφαλίζεται κατ' ελάχιστον ότι τέτοιου είδους κανόνες μπορούν να θεσπίζονται μόνον εφόσον έχουν αναγνωριστεί εναλλακτικές δυνατότητες ευνοϊκότερες για το περιβάλλον.

49. Κατά συνέπεια, στην περιβαλλοντική μελέτη πρέπει να εντοπίζονται, να περιγράφονται και να αξιολογούνται και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων.

[22] Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, An Bord Pleanála κ.λπ. (Περιοχή St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, σκέψεις 57 και 58), και, συναφώς, προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Terre wallonne και Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 και C-110/09, EU:C:2010:120, σημείο 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

50. Εντούτοις, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ, το εύρος των στοιχείων που παρατίθενται στη μελέτη περιορίζεται στις πληροφορίες που *ευλόγως* μπορεί να απαιτηθούν. Από αυτή την άποψη, το άρθρο 5 χρησιμοποιεί για δεύτερη φορά την έννοια της λογικής, δεδομένου ότι, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, πρέπει να εκτιμώνται μόνον οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω έννοια θα μπορούσε να λειτουργεί ως φίλτρο, προκειμένου να αποφεύγεται ο δυσανάλογος ελεγκτικός φόρτος.

51. Σε πρώτο επίπεδο πρέπει να προσδιορίζονται μόνον οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες για τις οποίες απαιτείται ακριβέστερη εκτίμηση. Για τον σκοπό αυτό, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας ΣΕΠΕ προβλέπει, ως σημεία αναφοράς, τους στόχους και το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος. Εναλλακτικές δυνατότητες που δεν επιτυγχάνουν τους στόχους ή υπερβαίνουν το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής δεν είναι, κατά κανόνα, εύλογες και δεν χρήζουν περαιτέρω εκτίμησης.

52. Παρά ταύτα, οι αρμόδιες αρχές δεν πρέπει να περιορίζουν αδικαιολόγητα το εύρος της εκτίμησης αποκλείοντας εκ προοιμίου πιθανώς λογικές εναλλακτικές δυνατότητες λόγω των καθοριζόμενων στόχων ή του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής.

53. Το σκεπτικό αυτό επιβάλλεται και βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σχέδιο ή το πρόγραμμα, το στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεως και ο βαθμός στον οποίο ορισμένα θέματα αξιολογούνται καλύτερα σε διαφορετικά επίπεδα της εν λόγω διαδικασίας, ώστε να αποφεύγεται η επανάληψη της εκτίμησης. Παραδείγματος χάριν, προκειμένου περί σχεδίου για την κατασκευή αυτοκινητοδρόμου μπορεί να τεθεί το ζήτημα κατά πόσον πρέπει να εξεταστεί, ως λογική εναλλακτική δυνατότητα, η σιδηροδρομική σύνδεση. Η εν λόγω εκτίμηση είναι, όμως, περιττή αν η βασική απόφαση για το έργο οδοποιίας λήφθηκε στο πλαίσιο ενός γενικότερου σχεδίου, όπου έχει ήδη γίνει σύγκριση των δύο εναλλακτικών δυνατοτήτων.

54. Όσον αφορά τις πληροφορίες βάσει των οποίων προσδιορίζονται οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες, στο παράρτημα Ι, στοιχείο η΄, της οδηγίας ΣΕΠΕ προβλέπεται ότι οι πληροφορίες που παρέχονται στην περιβαλλοντική μελέτη πρέπει να περιλαμβάνουν την *παρουσίαση σε γενικές γραμμές* των λόγων για τους οποίους επελέγησαν οι εξετασθείσες εναλλακτικές δυνατότητες. Συγκεκριμένα, πρέπει να παρατίθενται οι λόγοι για τους οποίους οι εξετασθείσες εναλλακτικές δυνατότητες θεωρήθηκαν λογικές εν αντιθέσει με άλλες, δηλαδή με ποιον τρόπο έγινε εκτίμηση των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων.

55. Εντούτοις, η έννοια της «παρουσίασης σε γενικές γραμμές» δεν αναφέρεται στην περιγραφή και αξιολόγηση των λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων. Επομένως, δεν μπορεί να αποτελέσει βάση για τον περιορισμό της έκτασης των πληροφοριών.

56. Αντιθέτως, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ, πρόκειται για πληροφορίες που ευλόγως μπορεί να απαιτηθούν λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες γνώσεις και μεθόδους εκτίμησης, το περιεχόμενο και το επίπεδο λεπτομερειών στο σχέδιο ή το πρόγραμμα, καθώς και τα περαιτέρω στοιχεία που αναφέρθηκαν στο σημείο 53.

57. Εντούτοις, ένα από τα σημαντικότερα κριτήρια για το περιεχόμενο της περιβαλλοντικής μελέτης απουσιάζει: στην παρουσίαση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων πρέπει να παρατίθενται, ιδίως, οι λόγοι για τους οποίους το σχέδιο ή το πρόγραμμα συνάδει με τις

εφαρμοστέες ουσιώδεις απαιτήσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας[23]. Τούτο διότι περιβαλλοντικές επιπτώσεις οι οποίες παραβιάζουν τις οικείες διατάξεις είναι, σε κάθε περίπτωση, σημαντικές[24].

58. Στο πλαίσιο της εκτίμησης εναλλακτικών δυνατοτήτων θα μπορούσε, ενδεχομένως, να λαμβάνεται υπόψη το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, η εφαρμογή του οποίου δεν αποκλείεται αν επηρεάζονται τόποι Natura 2000. Στην περίπτωση αυτή, στην περιβαλλοντική μελέτη πρέπει να παρατίθενται οι λόγοι για τους οποίους δεν υφίστανται άλλες εναλλακτικές δυνατότητες, οι οποίες θα επιβάρυναν λιγότερο τις περιοχές αυτές[25]. Παρόμοιες εκτιμήσεις εναλλακτικών δυνατοτήτων προβλέπονται, ιδίως, στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας για την προστασία των πτηνών[26] και στο άρθρο 4, παράγραφος 7, στοιχείο δ′, της οδηγίας για τα ύδατα[27].

59. Αντιθέτως, η οδηγία ΣΕΠΕ δεν προβλέπει ουσιώδη κριτήρια για την επιλογή εναλλακτικών δυνατοτήτων. Συνεπώς, δεν υποχρεώνει τις αρμόδιες αρχές να επιλέξουν την εναλλακτική δυνατότητα που επιβαρύνει λιγότερο το περιβάλλον. Όπως ήδη παρατηρήθηκε[28], αποκλειστικός σκοπός της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι η απόφαση επιλογής να λαμβάνεται κατόπιν *συνεκτίμησης* των σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

60. Επομένως, εάν η επιλογή μεταξύ διαφόρων εναλλακτικών δυνατοτήτων δεν εξαρτάται από ουσιώδεις απαιτήσεις άλλων νομοθετικών διατάξεων, για τον καθορισμό των πληροφοριών που ευλόγως μπορεί να απαιτηθούν, εκτός από τα στοιχεία που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ, κρίσιμης σημασίας είναι, ιδίως, δύο περαιτέρω στοιχεία. Πρώτον, όσον αφορά τα κρίσιμα για τη λήψη αποφάσεως επιχειρήματα, τα στοιχεία αυτά πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα σύγκρισης μεταξύ της προτιμώμενης επιλογής και των εναλλακτικών δυνατοτήτων Δεύτερον, τα στοιχεία πρέπει να επιτρέπουν να λαμβάνονται υπόψη, στο πλαίσιο αυτής της σύγκρισης, οι καθοριστικής σημασίας περιβαλλοντικοί προβληματισμοί.

61. Αν, παραδείγματος χάριν, η επιλογή μεταξύ των εναλλακτικών επιλογών βασίζεται κυρίως σε λόγους αναγόμενους στο κόστος, πρέπει να εντοπίζονται και να περιγράφονται όλες οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες, τουλάχιστον στον βαθμό που κατ' αυτόν τον τρόπο καθίσταται σαφής η σχέση κόστους των διαφόρων εναλλακτικών δυνατοτήτων. Ωστόσο, πρέπει παραλλήλως να διευκρινίζεται κατά πόσον τα πλεονεκτήματα από άποψη κόστους συνδέονται με δυσμενείς επιπτώσεις για το περιβάλλον, οι οποίες θα αποφεύγονταν σε περίπτωση επιλογής διαφορετικής εναλλακτικής δυνατότητας. Άλλως, οι περιβαλλοντικοί προβληματισμοί δεν θα λαμβάνονταν επαρκώς υπόψη κατά την επιλογή μεταξύ των εξεταζόμενων εναλλακτικών δυνατοτήτων.

[23] Βλ. συναφώς, όσον αφορά την οδηγία ΕΠΕ, αποφάσεις της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 81), και της 24ης Φεβρουαρίου 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, σκέψη 52).

[24] Βλ. τις προτάσεις μου στις υποθέσεις Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, σημεία 54 και 55) και Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, σημείο 45) και, στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, Sdruzhenie «Za Zemyata – dostap do pravosadie» κ.λπ. (C-375/21, EU:C:2023:173, σκέψη 50).

[25] Βλ. αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, σκέψεις 36 έως 39), της 14ης Ιανουαρίου 2016, Grüne Liga Sachsen κ.λπ. (C-399/14, EU:C:2016:10, σκέψη 74), και της 16ης Ιουλίου 2020, WWF Italia Onlus κ.λπ. (C-411/19, EU:C:2020:580, σκέψη 40).

[26] Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ 2010, L 20, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε εσχάτως με τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/1010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με την ευθυγράμμιση των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (ΕΕ 2019, L 170, σ. 115).

[27] Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ 2000, L 327, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε εσχάτως με την οδηγία 2014/101/ΕΕ της Επιτροπής, της 30ής Οκτωβρίου 2014 (ΕΕ 2014, L 311, σ. 32).

[28] Βλ. σημείο 46 των παρουσών προτάσεων.

62. Οι εν λόγω απαιτήσεις δεν αποκλείουν η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων της προτιμώμενης επιλογής να είναι πιο λεπτομερής σε σχέση με την αντίστοιχη εκτίμηση των άλλων εξεταζόμενων εναλλακτικών δυνατοτήτων. Αυτό πρέπει να αναμένεται ιδίως στην περίπτωση που τα πλεονεκτήματα της προτιμώμενης επιλογής υπερισχύουν αισθητά έναντι των εναλλακτικών δυνατοτήτων που εξετάστηκαν, ακόμα και υπό το πρίσμα των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Στην περίπτωση αυτή, τυχόν λεπτομερέστερες πληροφορίες δεν έχουν καμία ειδική σημασία όσον αφορά τις εξετασθείσες εναλλακτικές δυνατότητες, ενώ οι πληροφορίες που αφορούν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής είναι σημαντικές για τη μεταγενέστερη υλοποίηση του σχεδίου ή προγράμματος.

63. Αν, όμως, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των διαφόρων επιλογών είναι παρόμοιας βαρύτητας, δυσχεραίνεται η αιτιολόγηση της αποφάσεως επιλογής. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να είναι απαραίτητο στην περιβαλλοντική μελέτη να συμπεριληφθούν λεπτομερέστερες πληροφορίες σχετικά με τις λογικές εναλλακτικές δυνατότητες, ακόμα και αν αυτό συνεπάγεται μεγαλύτερη επιβάρυνση.

64. Όσον αφορά τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στην επίμαχη περιβαλλοντική μελέτη, δεν είναι σαφές αν έχουν ληφθεί υπόψη ουσιώδεις απαιτήσεις άλλων διατάξεων ή αν τέτοιες απαιτήσεις ήταν κρίσιμες για τη λήψη απόφασης εν προκειμένω. Εξάλλου, το κεφάλαιο της περιβαλλοντικής μελέτης που αναφέρεται στις εναλλακτικές δυνατότητες φαίνεται ότι εντοπίζει τις εξετασθείσες εναλλακτικές και την απόφαση για την προτιμώμενη επιλογή και περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τις περιβαλλοντικές της επιπτώσεις, τις οποίες όμως περιορίζει, κατ' ουσίαν, σε έναν πίνακα που περιλαμβάνει θετικούς και αρνητικούς δείκτες[29]. Δεν αναφέρεται το σκεπτικό βάσει του οποίου προκύπτουν οι δείκτες αυτοί και το κατά πόσον λήφθηκαν υπόψη για την επιλογή.

65. Η προσέγγιση αυτή ενδέχεται να οφείλεται στο ότι το NPF χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό αφαιρετικότητας, υπό την έννοια ότι δεν προβλέπει συγκεκριμένα έργα, καθώς και στο γνωστικό υπόβαθρο του ενδιαφερόμενου κοινού.

66. Πάντως, το κατά πόσον στο πλαίσιο αυτό, και αντίθετα προς τους ισχυρισμούς που προβάλλει η Friends of the Irish Environment, εκτέθηκαν κατά τρόπο ικανοποιητικό οι λόγοι που οδήγησαν στην επιλογή της προτιμώμενης εναλλακτικής δυνατότητας και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των εναλλακτικών δυνατοτήτων που εξετάσθηκαν εναπόκειται στην κρίση των εθνικών δικαστηρίων.

67. Επομένως, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ, ως προς τις εξετασθείσες λογικές εναλλακτικές δυνατότητες σε σχέση με το εγκεκριμένο σχέδιο ή πρόγραμμα, η περιβαλλοντική μελέτη πρέπει να περιλαμβάνει τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες

– προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον για τον έλεγχο των εναλλακτικών δυνατοτήτων τηρήθηκαν οι απαιτήσεις άλλων νομοθετικών διατάξεων και

– προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον, στην απόφαση περί εγκρίσεως του σχεδίου ή προγράμματος, στο πλαίσιο σύγκρισης των εξεταζόμενων εναλλακτικών δυνατοτήτων λήφθηκαν υπόψη οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

[29] Κεφάλαιο 7 της Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, Σεπτέμβριος 2017, σ. 121 έως 132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf, προσπελάσθηκε την 22α Φεβρουαρίου 2024).

V. Πρόταση

68. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως ως εξής:

1) Το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, δεν καθορίζεται ούτε από μη δεσμευτικά μέτρα ούτε από τη χορήγηση οικονομικών πόρων για ορισμένα έργα υποδομών· επομένως, αυτά δεν χρήζουν προηγούμενης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της διάταξης αυτής.

2) Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2001/42, ως προς τις εξετασθείσες λογικές εναλλακτικές δυνατότητες σε σχέση με το εγκεκριμένο σχέδιο ή πρόγραμμα, η περιβαλλοντική μελέτη πρέπει να περιλαμβάνει τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες

   – προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον για τον έλεγχο των εναλλακτικών δυνατοτήτων τηρήθηκαν οι απαιτήσεις άλλων νομοθετικών διατάξεων και

   – προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον, στην απόφαση περί εγκρίσεως του σχεδίου ή προγράμματος, στο πλαίσιο σύγκρισης των εξεταζόμενων εναλλακτικών δυνατοτήτων λήφθηκαν υπόψη οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις.