JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. március 21. [1]

C-727/22. sz. ügy

Friends of the Irish Environment CLG
kontra
Government of Ireland és társai

(a Supreme Court [legfelsőbb bíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2001/42/EK irányelv – Stratégiai környezeti vizsgálat – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (Nemzeti Tervezési Keret) – National Development Plan (Nemzeti Fejlesztési Terv) – Pénzügyi vagy költségvetési tervek és programok – Az észszerű alternatívák azonosítása, leírása és értékelése – A vizsgált alternatívák környezeti hatásai”

I. Bevezetés

1. Az SKV-irányelv [2] (az SKV a stratégiai környezeti vizsgálat rövidítése) szabályozza a tervek és programok elfogadására irányuló eljárásban elvégzendő környezeti vizsgálatot. Bár a Bíróság már sokszor foglalkozott ezzel az irányelvvel, még mindig vannak nagy jelentőségű nyitott kérdések. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem kettőt érint ezek közül, nevezetesen egyrészt az irányelv hatálya alól a pénzügyi vagy költségvetési tervek és programok tekintetében fennálló kivétel jelentését, másrészt pedig a végül elfogadott terv vagy program alternatívái környezeti hatásainak vizsgálatát. Különösen az alternatívák vizsgálatával kapcsolatos kérdés az uniós környezetvédelmi jog más, az alternatívák figyelembevételét szintén előíró szabályozásaival összefüggésben is jelentőséggel bír.

2. E kérdések egy környezetvédő egyesület által Írország nemzeti fejlesztési tervezésének két intézkedésével szemben indított keresettel összefüggésben merülnek fel. Vitatott, hogy e két intézkedés egyike az említett kivétel alá tartozik-e, és hogy a második intézkedés környezeti vizsgálata során kellőképpen megvizsgálták-e az alternatívák környezeti hatásait.

[1] Az eredeti nyelv: német.

[2] Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.).

II. Jogi háttér

3. Igaz, hogy az Unió már a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló 2003. évi Kijevi Jegyzőkönyv [3] elfogadására irányuló tárgyalások lezárása előtt elfogadta az SKV-irányelvet. Az említett jegyzőkönyv jóváhagyása során az Unió által tett nyilatkozat szerint mindazonáltal a jegyzőkönyvet az irányelv hajtja végre, és az irányelv (7) preambulumbekezdése már előrevetíti a jegyzőkönyvet.

4. Az SKV-irányelv céljai különösen az 1. cikkből következnek:

„Ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”

5. A tervek és programok fogalmát az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja határozza meg:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) tervek és programok: azok a tervek és programok, beleértve az Európai Közösség által közösen finanszírozottakat is, illetve ezek bármely módosítása:

   – amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint

   – amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő”.

6. A stratégiai környezeti vizsgálat végzésére vonatkozó kötelezettséget az SKV-irányelv 3. cikke szabályozza:

„(1) A 4–9. cikknek megfelelő környezeti vizsgálatot kell végezni azokkal a 2–4. cikkben [helyesen: (2)–(4) bekezdésben] említett tervekkel és programokkal kapcsolatban, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz.

(2) A (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban,

a) amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a [KHV-irányelv [4]] I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit; illetve

[3] A 2008. október 20-i 2008/871/EK tanácsi határozattal (HL 2008. L 308., 33. o.) jóváhagyott, az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló 1991. évi Espooi Egyezményhez csatolt jegyzőkönyv (HL 2008. L 308., 35. o.). A Tanács az 1996. október 15-i határozattal (1996. július 17-i 8931/96. sz. tanácsi dokumentum) hagyta jóvá az Espooi Egyezményt. Azt a Hivatalos Lap következő számában tették közzé: HL 1992. C 104., 7. o.

[4] A legutóbb a 2014/52/EU irányelvvel (HL 2014. L 124., 1. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.).

b) amely esetében valószínű területi hatására tekintettel a[z élőhelyvédelmi irányelv[5]] 6. vagy 7. cikke értelmében vizsgálatra van szükség.

[…]

(8) Az alábbi tervek és programok nem tartoznak ennek az irányelvnek a hatálya alá:

– a kizárólag nemzetvédelmi vagy polgári védelmi célokat szolgáló tervek és programok,

– a pénzügyi vagy költségvetési tervek és programok.

(9) Ez az irányelv nem vonatkozik azokra a tervekre és programokra, amelyeket az 1260/1999/EK tanácsi rendelet […], illetve az 1257/1999/EK tanácsi rendelet […] folyó programtervezési időszak[ai] […] alatt együttesen finanszíroznak.”

7. Az SKV-irányelv 5. cikke a környezeti vizsgálat tartalmára és az alternatívák figyelembevételére vonatkozik:

„(1) Abban az esetben, ha a 3. cikk (1) bekezdésének értelmében környezeti vizsgálatra van szükség, környezeti jelentést készítenek, amelyben azonosítják, leírják és értékelik a terv vagy program, valamint – a terv vagy program célkitűzéseit és földrajzi hatályát figyelembe vevő – észszerű alternatívák megvalósításának valószínűsíthető jelentős környezeti hatásait. Az e célból biztosítandó információkat az I. melléklet tartalmazza.

(2) Az (1) bekezdés értelmében elkészített környezeti jelentés tartalmazza az észszerűen előírható valamennyi információt, figyelembe véve a jelenlegi ismereteket és vizsgálati módszereket, a terv vagy program tartalmát és részletességi fokát, a döntéshozatali folyamatban elfoglalt helyét, továbbá – a vizsgálat felesleges ismétlésének elkerülése érdekében – azt, hogy e folyamat különböző szintjein egyes kérdéseket lehet-e ennél megfelelőbben vizsgálni.

(3) […]”

8. Az SKV-irányelv I. melléklete pontosítja az 5. cikk alapján biztosítandó információkat:

„Az 5. cikk (1) bekezdése értelmében az 5. cikk (2) és (3) bekezdésének megfelelően az alábbi információkat kell megadni:

[…]

h) azoknak az okoknak a felvázolása, amelyek miatt a vizsgált alternatívákat választották, és a vizsgálat elvégzésének leírása, beleértve a szükséges információk összeállítása során felmerült bármilyen nehézséget (pl. technikai hiányosságok, illetve ismeretek hiánya);

[…]”

[5] A 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

9. A kérelmet az Írország kormánya által 2018. február 16-án elfogadott és egy későbbi, 2018. május 29-i határozattal „újra megerősített” *Project Ireland 2040* (Írország Projekt 2040) két területét megtámadó, a Supreme Courthoz (legfelsőbb bíróság, Írország) benyújtott fellebbezés keretében terjesztették elő. A *Project Ireland 2040* két intézkedést tartalmaz: a National Planning Frameworköt (Nemzeti Tervezési Keret, a továbbiakban: NPF), amely nagyon elvontan Írország fejlesztési céljait ismerteti, és a National Development Plant (Nemzeti Fejlesztési Terv, a továbbiakban: NDP), amely ezen összefüggésben bizonyos projektek állami finanszírozására vonatkozó megállapításokat tartalmaz.

10. Közzétételekor a *Project Ireland 2040-et* az előszó az országon belüli földhasználatra és területfejlesztésre vonatkozó egységes és koherens tervként jellemezte. A High Court (felsőbíróság, Írország) a következőképpen jellemezte a projektet: „olyan makro területrendezési stratégia, amely az ország általános fejlesztési céljait tűzi ki a 2040-ig terjedő időszakra”.

11. Az NPF tervezetét, az SEA Environmental Reporttal (SKV környezeti jelentés; az SEA a magyar SKV rövidítés angol megfelelője) együtt, 2017. szeptember 26-án tették közzé. Az NPF előszava szerint az NPF „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 NPF 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”.

12. Az NPF előszava szerint továbbá a dokumentumot a vele együtt közzétett NDP „kíséri”, amelyet „a közel 116 milliárd eurós állami tőkebefektetés tízéves stratégiájaként” jellemeznek. Az NDP egy beruházási terv. Az NDP célja az NPF végrehajtásának biztosítása és támogatása beruházási tőke biztosításával, mivel meghatározza, hogy a finanszírozás hogyan lesz elérhető bizonyos, az NPF-ben meghatározott stratégiai eredmények elérése tekintetében alapvető fontosságúnak tekintett projektek számára. Az NDP meghatározza az általa finanszírozni javasolt főbb infrastrukturális munkákat, például a vasúti, közúti és repülőtéri infrastruktúra tekintetében. Az NDP maga nem tartalmaz semmilyen tervezéssel vagy fejlesztéssel kapcsolatos megfontolást.

13. A Friends of the Irish Environment mindkét terv elfogadásának érvényességét vitatja. E tervek állítása szerint nem feleltek meg az SKV-irányelv követelményeinek. Az NPF-et illetően azt állítja, hogy az észszerű alternatívák kezelése – ahogyan azt az irányelv előírja – nem volt elégséges.

14. A Supreme Court (legfelsőbb bíróság) szerint logikusan felmerül az az előzetes kérdés, hogy az irányelv értelmében vett „tervnek vagy programnak” minősül-e az NPF és/vagy az NDP. Az ellenérdekű felek azzal érvelnek, hogy noha az NPF-et az SKV-irányelv alapján vizsgálták, erre nem jogi kötelezettség miatt került sor. Emellett azt állítják, hogy legalábbis az NDP amiatt, hogy „költségvetési politikának” minősül, ki van zárva az SKV-irányelv hatálya alól.

15. Ez az eljárás jelenleg harmadfokon a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) előtt van folyamatban, amely a következő kérdésekkel fordul a Bírósághoz:

„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 kritériumnak?

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 „indikatívnak” 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 I. mellékletét, hogy amennyiben a 3. cikk (1) bekezdése környezeti vizsgálatot ír elő, az abban előírt környezeti jelentésben – az előnyben részesített lehetőség észszerű alternatíváinak azonosítását követően – összehasonlítható alapon vizsgálni kell az előnyben részesített lehetőséget és az észszerű alternatívákat?

3) b) A 3) 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?”

16. A Friends of the Irish Environment, Írország, a Cseh Köztársaság, valamint az Európai Bizottság írásbeli és a 2023. november 8-án tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket is tett.

IV. Jogi értékelés

17. A következőkben a második és a harmadik kérdésre összpontosítok, mivel az első kérdésre már választ ad az ítélkezési gyakorlat.[6] Az ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az olyan intézkedések, amelyek elfogadását illetően nem áll fenn kötelezettség, szintén megfelelhetnek annak a feltételnek, hogy azokat az SKV-irányelv 2. cikke a) pontjának második franciabekezdésében előírtaknak megfelelően „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések ír[já]k elő”.

[6] Lásd különösen: 2020. június 25-i A és társai (Aalteri és nevelei szélerőművek) ítélet (C-24/19, EU:C:2020:503, 35–52. pont).

18. A második kérdés arra keres választ, hogy a két intézkedés egyike, az NDP megfelel-e az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti vizsgálati kötelezettség feltételeinek (erről lásd az A. pontot). A harmadik kérdés az alternatíváknak az 5. cikk (1) bekezdése szerinti vizsgálatára vonatkozik a másik intézkedés, az NPF esetében (erről lásd a B. pontot).

A. A második kérdés – pénzeszközök elosztása

19. A második kérdés a NDP minősítésére vonatkozik. A Supreme Court (legfelsőbb bíróság) azt szeretné megtudni, hogy az NDP egyáltalán az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett tervnek vagy programnak minősül-e (erről lásd az 1. pontot), és hogy az ebben az esetben „pénzügyi vagy költségvetési terv[ként, illetve] program[ként]" ki van-e zárva az SKV-irányelv hatálya alól ezen irányelv 3. cikke (8) bekezdésének második franciabekezdése alapján (erről lásd a 2. pontot).

1. Az NDP mint projektek jövőbeli engedélyének kerete

20. Igaz ugyan, hogy a 2) a) kérdés az SKV-irányelv 3. cikkének e cikk (8) és (9) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdésére hivatkozik. A kérdés indokolása szerint[7] azonban a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) ténylegesen azt szeretné megtudni, hogy releváns-e egyáltalán a 3. cikk (8) bekezdésében foglalt kivétel, vagy az NDP vizsgálatára vonatkozó kötelezettség eleve nem áll fenn azért, mert az nem határozza meg a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja értelmében projektek jövőbeli engedélyének kereteit.

21. Az utóbbi rendelkezés szerint a tervek és programok bizonyos területeken környezeti vizsgálati kötelezettség alá tartoznak, ha azok meghatározzák a KHV-irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit.

22. A Supreme Court (legfelsőbb bíróság) e tekintetben különösen azon infrastruktúrafejlesztés útfüggőségével, illetve útvonalaktól való függésével *(path dependency)* érvel,[8] amelyre a pénzeszközök NDP általi elosztása irányul. Bizonyos infrastrukturális intézkedések finanszírozása ugyanis olyan további infrastrukturális projektek feltételét képezheti, amelyek az először említett intézkedésektől függnek, míg más infrastrukturális projektek ezáltal gyakorlatilag kizárttá válnak.

23. Ha például két helység között autópályát finanszíroznak, vasútvonalat azonban nem, ez lehetővé tesz vagy támogat bizonyos további közúti összeköttetéseket, amelyek tovább bővítik a közúthálózatot. Ezzel szemben bizonyos más vasúti projektek esetében hiányozhatnak a feltételek, mert a vasútvonal nélkül nincs összeköttetésük a vasúthálózattal. Ezenkívül más intézkedések, például a vállalkozások székhelyválasztása vagy a lakóterületek bővítése, az infrastrukturális projektekhez igazodnak.

[7] Különösen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 32–35. pontja.

[8] E kifejezések használatát lásd a Bizottság 2012. évi éves növekedési jelentése (COM(2011) 815 végleges) I. mellékletének 3.1. szakaszában, valamint a 2013/34/EU irányelvnek a fenntarthatósági beszámolási standardok tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2023. július 31-i (EU) 2023/2772 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL L, 2023/2772, 142. o.) I. melléklete ESRS E4 része A. függeléke AR 1. pontjának d) alpontjában.

24. Jóllehet így a pénzeszközök elosztása befolyásolhatja a projekteket, két okból is kérdéses, hogy az NDP ilyen elosztás révén projektek jövőbeli engedélyének kereteit határozza-e meg. Először is, kétségek állnak fenn az NDP kötelező jellegével kapcsolatban, másodszor pedig a pénzeszközök elosztása önmagában nem olyan szabályozás, amelyet a projektek jövőbeli engedélyének keretei közé kellene sorolni.

a) A tervek és programok kötelező jellege

25. Amint azt Írország helyesen hangsúlyozza, a Bíróság megállapította, hogy csak azok az intézkedések határozzák meg valamely projektengedély kereteit, amelyek legalábbis kötelező jellegűek a projektengedélyek kibocsátásának területén hatáskörrel rendelkező hatóságokra nézve.[9] Kizárólag a kötelező jellegű aktusok korlátozhatják ugyanis e hatóságok mozgásterét és zárhatják ki a környezetre nézve esetleg kedvezőbbnek bizonyuló projektek végrehajtásának részletes szabályait, ezért az ilyen aktusok tekintetében környezeti vizsgálatot kell végezni.[10] A pusztán útmutatás jellegű[11] vagy a projektek elhelyezésére csupán bizonyos hatást gyakorló[12] rendelkezések viszont nem határozzák meg az engedélyek kereteit.

26. Írország ezért úgy véli, hogy az NDP nem kellőképpen kötelező jellegű ahhoz, hogy meghatározza projektek engedélyének kereteit.

27. Emellett szól, hogy a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) a kérdésében olyan intézkedésként jellemzi az NDP-t, amely bizonyos infrastrukturális projektek megvalósításához szükséges pénzeszközök elosztásának „indikatívnak” minősített elrendelése. Az NDP ténylegesen megemlít ugyan számos projektet és az azokra fordítandó pénzeszközöket, ez azonban csak szemléltetésül szolgál. A pénzeszközök nyújtásának minden esetben előfeltétele a tervezés jóváhagyása és minden egyéb alkalmazandó környezetvédelmi jogszabály betartása.[13]

28. Igaz ugyan, hogy pénzeszközöknek bizonyos infrastrukturális intézkedésekre történő, a fent ismertetett értelemben vett, nem kötelező jellegű elosztása is hatást gyakorolhat további infrastrukturális intézkedések és egyéb projektek kidolgozására; a Friends of the Irish Environment erre alapozza álláspontját. Attól függően, hogy ez alapján várhatók-e, vagy sem, szükséges infrastrukturális intézkedések, további, ezektől függő infrastrukturális és fejlesztési intézkedésekkel kapcsolatos munkálatokra is sor kerül.

29. Megfelel tehát az SKV-irányelv céljának, ha az ilyen hatásokat is környezeti vizsgálat alá vetik. Ezen irányelv célja ugyanis annak biztosítása, hogy az intézkedések környezeti hatásait a döntéshozatalt megelőzően megvizsgálják és figyelembe vegyék.[14]

[9] 2020. június 25-i A és társai (Aalteri és nevelei szélerőművek) ítélet (C-24/19, EU:C:2020:503, 77. pont); 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa’s Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 49. pont).

[10] 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa’s Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 50. pont).

[11] 2019. június 12-i Terre wallonne ítélet (C-321/18, EU:C:2019:484, 44. pont); 2020. június 25-i A és társai (Aalteri és nevelei szélerőművek) ítélet (C-24/19, EU:C:2020:503, 76. pont); 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa’s Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 49. pont).

[12] 2022. február 22-i Bund Naturschutz in Bayern ítélet (C-300/20, EU:C:2022:102, 69. pont).

[13] Government of Ireland, National Development Plan 2021–2030, 2021. október 4-i állapot (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), 50. o.

[14] Lásd: 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa’s Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 58. pont).

30. A pénzeszközök elosztására vonatkozó nem kötelező jellegű kijelentések hatása mindazonáltal nem különbözik más, *nem kötelező jellegű* tervezési vagy programozási kijelentések hatásától, amely kijelentések még szintén nem igényelnek környezeti vizsgálatot.

31. Ha például valamely kormány bejelenti, hogy meg kívánja teremteni bizonyos infrastrukturális intézkedések feltételeit, de ez a bejelentés még nem köti a hatóságokat, ez még nem jelent olyan előírást, amely adott esetben már környezeti vizsgálatot igényel. A környezeti vizsgálat sokkal inkább az említett feltételek megteremtésére irányuló eljárás része lenne.

32. Igaz ugyan, hogy az ilyen jellegű kijelentések kétségeket ébresztenek azzal kapcsolatban, hogy a környezeti vizsgálat időpontjában még minden lehetőség nyitva áll,[15] mert azok legalábbis azt a benyomást keltik, hogy az eredmény már eldőlt. Egy demokratikus társadalomban mindazonáltal lehetségesnek kell lennie a tervek és célok megvitatásának anélkül, hogy már ezeket a vitához való hozzászólásokat környezeti vizsgálat alá kellene vetni. Ebben rejlik a különbség a keretek meghatározása és a keretek meghatározásáról folytatott eszmecsere között.

33. Ha a nemzeti bíróságok előtt megerősítést nyer az a benyomás, hogy a pénzeszközök elosztása nem kötelező jellegű, már önmagában ezen okból ki kellene zárni, hogy az NDP projektek jövőbeli engedélyének kereteit határozza meg.

b) Projektek engedélyének keretei

34. Ezenkívül a pénzeszközök elosztása jellegénél fogva – még ha kötelező jellegű is – önmagában még nem határozza meg projektek engedélyének kereteit.

35. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen keretek olyan aktusokat jelentenek, amelyek az érintett ágazatra alkalmazandó ellenőrzési szabályok és eljárások meghatározásával kritériumok és részletes szabályok jelentős összességét állapítják meg egy vagy több olyan projekt engedélyezése és megvalósítása tekintetében, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre.[16] A Bíróság a közelmúltban úgy pontosította ezeket a kritériumokat és részletes szabályokat, hogy azok kiterjednek az ilyen projektek elhelyezkedésére, jellegére, méretére és működési feltételeire, illetve az erőforrások e projektekkel kapcsolatos elosztására.[17]

36. Első pillantásra úgy tűnik, hogy a pénzeszközök elosztása a projektek jövőbeli engedélye kereteinek részét képezheti, mert az erőforrások elosztását érinti. A Bíróság ezen iránymutatása azonban nem értelmezhető úgy, hogy a pénzeszközök elosztása az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett keretek részét képezi.

37. Amint arra a Bizottság helyesen rámutat, ez az iránymutatás szinte szó szerint a környezeti hatások valószínű jelentősége meghatározása szempontjainak az SKV-irányelv II. melléklete 1. pontjának első franciabekezdése szerinti konkretizálását veszi át. A források igénybevételének kritériuma ebben az összefüggésben a *természeti* erőforrások körültekintő és észszerű

[15] Lásd a Kijevi Jegyzőkönyv 8. cikkének (1) bekezdését, a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL 2005. L 124., 1. o.) jóváhagyott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló 1998. évi Aarhusi Egyezmény (HL 2005. L 124., 4. o.) 6. cikkének (4) bekezdését és 7. cikkét, valamint a KHV-irányelv 6. cikkének (4) bekezdését.

[16] 2016. október 27-i D'Oultremont és társai ítélet (C-290/15, EU:C:2016:816, 49. pont); 2020. június 25-i A és társai (Aalteri és nevelei szélerőművek) ítélet (C-24/19, EU:C:2020:503, 67. pont); 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa's Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 38. pont).

[17] 2022. február 22-i Bund Naturschutz in Bayern ítélet (C-300/20, EU:C:2022:102, 62. pont).

hasznosításának az SKV-irányelv (1) preambulumbekezdésében és az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdésének harmadik francíabekezdésében említett céljára vonatkozik. Olyan erőforrásokról van tehát szó, mint a víz, a föld vagy a nyersanyagok,[18] amelyek igénybevétele közvetlen hatást gyakorol a környezetre. Ezzel szemben a pénzeszközök igénybevétele csak közvetve jár potenciálisan jelentős környezeti hatásokkal.

38. Valamely projekt finanszírozása helyett tehát csak a projekt elhelyezkedésére, jellegére és méretére, valamint működési feltételeire, illetve a természeti erőforrások azzal kapcsolatos igénybevételére vonatkozó intézkedéseket kell vizsgálni. A finanszírozási döntés kiegészítő jellegű vizsgálata ezzel szemben nem szolgál többletinformációval, és ezért azt a vizsgálatnak az SKV-irányelv (9) preambulumbekezdése és 5. cikkének (2) bekezdése értelmében vett felesleges ismétléseként[19] el kell kerülni.

39. A rendelkezésre álló információk alapján úgy tűnik, hogy az NDP nem határoz meg olyan önálló ellenőrzési szabályokat és eljárásokat, amelyek kiterjednek a projektek elhelyezkedésére, jellegére, méretére és működési feltételeire, illetve a természeti erőforrások e projektekkel kapcsolatos igénybevételére. Az NDP-ben említett projektek sokkal inkább külön tervezési és engedélyezési eljárások tárgyát képezik,[20] amelyekben vizsgálhatók a környezeti hatások. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szerint egyébként az NDP *egy másik terv*, nevezetesen az NPF területfejlesztési stratégiájának támogatása céljából osztja el a pénzeszközöket, ez utóbbi tervet pedig környezeti vizsgálat alá vetették.

c) Közbenső következtetés

40. A 2) a) kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy sem nem kötelező jellegű intézkedések, sem pénzeszközöknek bizonyos infrastrukturális projektekre történő elosztása nem határozza meg az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében projektek jövőbeli engedélyének kereteit; azok ennélfogva nem igényelnek e rendelkezés szerinti előzetes környezeti vizsgálatot.

2. A pénzügyi vagy költségvetési tervekre és programokra vonatkozó kivétel hatálya

41. Mivel a 2) a) kérdéssel kapcsolatos megfontolások szerint a pénzeszközök elosztása önmagában nem határozza meg az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében projektek jövőbeli engedélyének kereteit, főszabály szerint nem szükséges tisztázni, hogy egy pénzeszközök elosztására irányuló terv vagy program a 3. cikk (8) bekezdésének második franciabekezdése értelmében vett pénzügyi vagy költségvetési tervként, illetve programként ki van-e zárva az irányelv hatálya alól.

42. E tekintetben ezért csak annyit kell megjegyezni, hogy ez a kivétel csak valamely terv vagy program azon tartalmára vonatkozik, amely önmagában e kivétel alá tartozik. Ha a szóban forgó intézkedés ezen túlmenően további előírásokat is tartalmaz, akkor azok – ahogyan azt a Bizottság helyesen kifejti – környezeti vizsgálat tárgyát képezhetik, amennyiben projektek engedélyének

[18] Így a 2013. szeptember 26-i IBV & Cie ítélet (C-195/12, EU:C:2013:598, 74. pont) természeti erőforrásnak tekintette a tűzifát.

[19] Lásd még: az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-567/10, EU:C:2011:755, 42. pont); a D'Oultremont és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-290/15, EU:C:2016:561, 65. pont).

[20] Lásd a 13. lábjegyzetet.

kereteit határozzák meg. Ellenkező esetben a tagállamok könnyen megkerülhetnék[21] a környezeti vizsgálat alkalmazását azáltal, hogy vizsgálati kötelezettség alá tartozó terveket vagy programokat költségvetési vagy pénzügyi intézkedésekkel kombinálnak.

B. Harmadik kérdés – az NPF észszerű alternatíváinak vizsgálata

43. A harmadik kérdés az észszerű alternatívák vizsgálatának terjedelmére vonatkozik a *Project Ireland 2040* másik részével, az NPF-fel összefüggésben. A 3) a) kérdéssel a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) azt szeretné megtudni, hogy az SKV-irányelv 5. cikke szerinti környezeti jelentésben – az észszerű alternatívák azonosítását követően – összehasonlítható alapon vizsgálni kell-e az előnyben részesített lehetőséget és az észszerű alternatívákat. Ha ez a helyzet, akkor a 3) b) kérdés azt kívánja tisztázni, hogy ennek ellenére különbség tehető-e az alternatívák összehasonlítása és a választott lehetőség részletes vizsgálata között. E két részkérdést együttesen fogom megválaszolni.

44. Az SKV-irányelv 5. cikkének (1) bekezdése szerint környezeti jelentést kell készíteni. E jelentésben azonosítják, leírják és értékelik a terv vagy program, valamint – a terv vagy program célkitűzéseit és földrajzi hatályát figyelembe vevő – észszerű alternatívák megvalósításának valószínűsíthető jelentős környezeti hatásait.

45. Ez alapján egyértelmű, hogy az észszerű alternatíváknak a környezeti jelentés tárgyát kell képezniük. Ez a rendelkezés azonban Írország álláspontjának megfelelően adott esetben úgy is értelmezhető, hogy a valószínűsíthető jelentős környezeti hatásokat csak az előnyben részesített lehetőségre tekintettel kell azonosítani, leírni és értékelni. Emellett szól az is, hogy az SKV-irányelv egyéb rendelkezései az érintett terv vagy program környezeti vizsgálatával foglalkoznak, nem pedig az észszerű alternatívák vizsgálatával.

46. A Bizottság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy legalábbis az SKV-irányelv 5. cikke (1) bekezdésének holland változata szerint az alternatívák jelentős környezeti hatásait is kötelező azonosítani, leírni és értékelni. Mindenesetre az alternatívák valamennyi nyelvi változatban előírt *értékelése* azok környezeti hatásaira is *kiterjedhet*, ami viszont e hatások azonosítását és leírását feltételezi.

47. Az alternatívák környezeti hatásainak ilyen figyelembevétele megfelel az SKV-irányelv céljának, mivel a (4) preambulumbekezdés és az 1. cikk szerint ezen irányelv célja, hogy a környezeti vizsgálat révén hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába. Az alternatívák vizsgálata azok környezeti hatásainak figyelembevétele nélkül ellentétes lenne ezzel a célkitűzéssel.

48. A különböző alternatívák közötti választás során a környezeti szempontok figyelembevétele egyenesen különös jelentőséggel bír. Amint azt ugyanis a Bizottság hangsúlyozza, az SKV-irányelvet azért fogadták el, mert a projektek KHV-irányelv szerinti engedélyezése során kiderült, hogy gyakran már léteztek olyan előírások, amelyek kizártak bizonyos lehetőségeket,

[21] A megkerülés kockázatával kapcsolatban lásd: 2020. június 25-i A és társai (Aalteri és nevelei szélerőművek) ítélet (C-24/19, EU:C:2020:503, 48. és 70. pont); 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa's Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 32. pont).

jóllehet azok a környezetre nézve kedvezőbbek voltak.[22] A környezeti vizsgálatnak ezért legalább azt kell biztosítania, hogy ilyen előírások elfogadására csak akkor kerüljön sor, ha a döntéshozók tudatában vannak a környezetre nézve kedvezőbb alternatíváknak.

49. A környezeti jelentésben következésképpen az észszerű alternatívák környezeti hatásait is kötelező azonosítani, leírni és értékelni.

50. Az SKV-irányelv 5. cikkének (2) bekezdése szerint mindazonáltal e bemutatás szükséges terjedelme az *észszerűen* előírható valamennyi információra korlátozódik. E tekintetben az 5. cikk már másodszor fordul az észszerűség fogalmához, az 5. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis csak az észszerű alternatívákat kell egyáltalán vizsgálni. Ez a fogalom e tekintetben egy olyan szűrő funkcióját tölti be, amelynek célja az aránytalan vizsgálati teher elkerülése.

51. Az első szakaszban azonosítani kell azokat az észszerű alternatívákat, amelyek egyáltalán alaposabb vizsgálatot tesznek szükségessé. Az SKV-irányelv 5. cikkének (1) bekezdése e tekintetben a terv vagy program célkitűzéseit és földrajzi hatályát említi támpontokként. A célkitűzések megvalósítására nem alkalmas vagy a földrajzi hatályon túlterjedő alternatívák főszabály szerint nem észszerűek, és nem igényelnek további vizsgálatot.

52. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek mindazonáltal nem korlátozhatják túlzottan sem a vizsgálati keretet azáltal, hogy már a célkitűzések vagy a földrajzi hatály meghatározásával kizárnak potenciálisan észszerű alternatívákat.

53. Ez az elgondolás az SKV-irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében is megjelenik. E rendelkezés szerint figyelembe kell venni a terv vagy program döntéshozatali folyamatban elfoglalt helyét, továbbá – a vizsgálat felesleges ismétlésének elkerülése érdekében – azt, hogy e folyamat különböző szintjein egyes kérdéseket lehet-e ennél megfelelőbben vizsgálni. Például egy elsődleges út építésére vonatkozó terv felvetheti azt a kérdést, hogy észszerű alternatívaként meg kell-e vizsgálni a vasúti összeköttetést. Ez a vizsgálat azonban felesleges, ha az útépítési projekt melletti alapvető döntés egy átfogó tervből következik, amelyben már összehasonlították a két alternatívát.

54. Ami az észszerű alternatívák azonosítására vonatkozó információkat illeti, az SKV-irányelv I. mellékletének h) pontja pontosítja, hogy a környezeti jelentésben megadandó információknak csupán azoknak az okoknak a *felvázolását* kell tartalmazniuk, amelyek miatt a vizsgált alternatívákat választották. A megadott információkból ki kell derülnie, hogy a vizsgált alternatívákat miért tekintik észszerűnek, más alternatívákat ezzel szemben nem, hogy tehát miként került sor az észszerű alternatívák azonosítására.

55. A felvázolás e fogalma azonban nem vonatkozik az észszerű alternatívák leírására és értékelésére. Arra ezért nem lehet hivatkozni ezen információk körének korlátozása érdekében.

56. Az SKV-irányelv 5. cikkének (2) bekezdése sokkal inkább a jelenlegi ismeretekre és vizsgálati módszerekre, a terv vagy program tartalmára és részletességi fokára, valamint az 53. pontban említett további szempontokra figyelemmel észszerűen előírható információk biztosítását írja elő.

[22] 2023. március 9-i An Bord Pleanála és társai (St Teresa's Gardens terület) ítélet (C-9/22, EU:C:2023:176, 57. és 58. pont); a Terre wallonne és Inter-Environnement Wallonie egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-105/09 és C-110/09, EU:C:2010:120, 32. pont), mindkét esetben további hivatkozásokkal.

57. Hiányzik azonban a környezeti jelentés tartalmának egyik legfontosabb kritériuma: a környezeti hatások bemutatásából ki kell különösen derülnie, hogy a terv vagy program összeegyeztethető a környezetvédelmi jog alkalmazandó tartalmi követelményeivel.[23] A környezetvédelmi jogi rendelkezéseket sértő környezeti hatások ugyanis minden esetben jelentősek.[24]

58. Az alternatívák vizsgálata esetében e tekintetben például az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (4) bekezdésére kell gondolni, amely Natura 2000 területek károsítása esetén alkalmazható. Ebben az esetben a környezeti jelentésből ki kell derülnie, hogy nincsenek olyan alternatívák, amelyek kevésbé súlyosan terhelik ezeket a területeket.[25] Az alternatívák hasonló vizsgálatát írja elő különösen az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése, a madárvédelmi irányelv[26] 9. cikkének (1) bekezdése és a víz-keretirányelv[27] 4. cikke (7) bekezdésének d) pontja.

59. Az SKV-irányelv maga ezzel szemben nem tartalmaz az alternatívák kiválasztására vonatkozó tartalmi kritériumokat. Ezért nem kötelezi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerveket azon lehetőség választására, amely a legkevésbé károsítja a környezetet. Ahogyan azt már említettem,[28] a környezeti vizsgálat célja csupán az, hogy a kiválasztási döntés meghozatalára a lehetséges jelentős környezeti hatásokra *figyelemmel* kerüljön sor.

60. Amennyiben tehát a különböző alternatívák közötti választás nem függ más szabályozások tartalmi jogi követelményeitől, az észszerűen megkövetelhető információk meghatározása során az SKV-irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében említett elemeken túlmenően mindenekelőtt két további szempontot kell figyelembe venni. Először is, ezen információknak a releváns érvekre tekintettel lehetővé kell tenniük az előnyben részesített lehetőség és az alternatívák közötti összehasonlítást. Másodszor pedig, az információknak lehetővé kell tenniük a vonatkozó környezetvédelmi szempontok ezen összehasonlítás során történő figyelembevételét.

61. Ha az alternatívák közötti választás például elsősorban a költségekkel kapcsolatos megfontolásokon alapul, akkor ezért az összes észszerű alternatíva költségét kötelező azonosítani és leírni legalább annyiban, hogy egyértelművé váljon, hogy hogyan aránylanak egymáshoz a különböző lehetőségek költségei. Emellett mindazonáltal annak is egyértelművé kell válnia, hogy e költségelőnyökkel olyan káros környezeti hatások járnak-e együtt, amelyek más lehetőségek esetében elkerülhetők lennének. Ellenkező esetben e környezetvédelmi szempontokat nem lehetne kellőképpen figyelembe venni a vizsgált alternatívák közötti választás során.

[23] Lásd ebben az értelemben a KHV-irányelvvel kapcsolatban: 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 81. pont); 2022. február 24-i Namur-Est Environnement ítélet (C-463/20, EU:C:2022:121, 52. pont).

[24] Lásd: a Mellor ügyre vonatkozó indítványom (C-75/08, EU:C:2009:32, 54. és 55. pont); a Namur-Est Environnement ügyre vonatkozó indítványom (C-463/20, EU:C:2021:868, 45. pont); lásd ebben az értelemben: 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173, 50. pont).

[25] Lásd: 2006. október 26-i Bizottság kontra Portugália (Castro Verde) ítélet (C-239/04, EU:C:2006:665, 36–39. pont); 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet (C-399/14, EU:C:2016:10, 74. pont); 2020. július 16-i WWF Italia Onlus és társai ítélet (C-411/19, EU:C:2020:580, 40. pont).

[26] A legutóbb a környezettel kapcsolatos jogszabályok területén a jelentéstételi kötelezettségek összehangolásáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/1010 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2019. L 170., 115. o.) módosított, a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.).

[27] A legutóbb a 2014. október 30-i 2014/101/EU bizottsági irányelvvel (HL 2014. L 311., 32. o.) módosított, a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.).

[28] Lásd a fenti 47. pontot.

62. E követelmények nem zárják ki, hogy az előnyben részesített lehetőség környezeti vizsgálata részletesebb legyen, mint a többi vizsgált alternatíva környezeti vizsgálata. Ez különösen akkor várható, ha az előnyben részesített lehetőség előnyei a környezeti hatásokra is figyelemmel viszonylag egyértelműen felülmúlják a vizsgált alternatívákat. Ebben az esetben a vizsgált alternatívákkal kapcsolatos részletes információk nem rendelkeznének önálló funkcióval, míg az előnyben részesített lehetőség környezeti hatásaira vonatkozó információk fontosak a terv vagy program későbbi végrehajtása szempontjából.

63. Ha azonban a különböző lehetőségek előnyei és hátrányai hasonló súllyal bírnak, nehezebbé válik a kiválasztási döntés megindokolása. Ebben az esetben szükségessé válhat, hogy részletesebb információkat foglaljanak a környezeti jelentésbe az észszerű alternatívákkal kapcsolatban, még ha ez jelentős teherrel jár is.

64. A vitatott környezeti jelentésben foglalt információkat illetően nem állapítható meg, hogy figyelembe vették-e más szabályozások tartalmi követelményeit, illetve hogy ez utóbbiak relevánsak voltak-e egyáltalán. Egyébként úgy tűnik, hogy bár a környezeti jelentés alternatívákra vonatkozó fejezete ismerteti a vizsgált alternatívákat és az előnyben részesített lehetőség melletti döntést, valamint információkat tartalmaz azok környezeti hatásaira vonatkozóan, ezek azonban lényegében egy plusz- és mínuszmutatókat tartalmazó mátrixra korlátozódnak.[29] Nem taglalják, hogy miként jöttek létre ezek a mutatók, és hogy milyen mértékben vették figyelembe azokat a választás során.

65. Ez a módszer alkalmasint abból ered, hogy az NPF-et magas absztrakciós szint jellemzi, tehát az nem konkrét projekteket ír elő, valamint abból, hogy az érintett nyilvánosság már rendelkezik előzetes ismeretekkel.

66. A nemzeti bíróságoknak kell azonban eldönteniük, hogy az előnyben részesített lehetőség választásának okait és a vizsgált alternatívák környezeti hatásait ilyen körülmények között – és a Friends of the Irish Environment álláspontjával ellentétben – érthetően mutatták-e be.

67. A harmadik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az SKV-irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a környezeti jelentésnek tartalmaznia kell az elfogadott terv vagy program vizsgált észszerű alternatíváival kapcsolatos azon információkat, amelyek szükségesek

– a más szabályozások által az alternatívák vizsgálatával szemben támasztott követelmények tiszteletben tartásának megállapításához, valamint

– ahhoz, hogy a vizsgált alternatívákkal összehasonlítva meg lehessen érteni a környezeti hatásoknak az elfogadott terv vagy program melletti döntés során történt figyelembevételét.

[29] Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, 2017. szeptember, 7. fejezet, 121–132. o. (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, megtekintve 2024. február 22-én).

V. Végkövetkeztetés

68. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem második és harmadik kérdésére a következőképpen válaszoljon:

1) Sem nem kötelező jellegű intézkedések, sem pénzeszközöknek bizonyos infrastrukturális projektekre történő elosztása nem határozza meg a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében projektek jövőbeli engedélyének kereteit; azok ennélfogva nem igényelnek e rendelkezés szerinti előzetes környezeti vizsgálatot.

2) A 2001/42 irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a környezeti jelentésnek tartalmaznia kell az elfogadott terv vagy program vizsgált észszerű alternatíváival kapcsolatos azon információkat, amelyek szükségesek

   – a más szabályozások által az alternatívák vizsgálatával szemben támasztott követelmények tiszteletben tartásának megállapításához, valamint

   – ahhoz, hogy a vizsgált alternatívákkal összehasonlítva meg lehessen érteni a környezeti hatásoknak az elfogadott terv vagy program melletti döntés során történt figyelembevételét.