Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTES JULIANAS KOKOTES [*JULIANE KOKOTT*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2024. gada 21. martā [1]

Lieta C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
pret
***Government of Ireland* u.c.**

(*Supreme Court* (Augstākās tiesas, Īrija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

"Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Vide – Direktīva 2001/42/EK – Stratēģiskais vides novērtējums – *Project Ireland 2040* – *National Planning Framework* (Nacionālais plānošanas satvars) – *National Development Plan* (Nacionālais attīstības plāns) – Finansēšanas vai budžeta plāni un programmas – Iespējamu alternatīvu noteikšana, aprakstīšana un novērtēšana – Novērtēto alternatīvu ietekme uz vidi"

I. Ievads

1. SVN direktīva (SVN apzīmē stratēģisko vides novērtējumu) [2] paredz vides novērtējumu plānu un programmu pieņemšanas procedūrā. Tiesa tai ir pievērsusies jau ļoti bieži, tomēr joprojām ir būtiski neatbildēti jautājumi. Šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz diviem no tiem, proti, no vienas puses, uz izslēgšanas no direktīvas piemērošanas jomas nozīmi attiecībā uz finansēšanas vai budžeta plāniem un programmām un, no otras puses, uz pieņemtā plāna vai programmas alternatīvu ietekmes uz vidi novērtējumu. It īpaši jautājums par alternatīvu izvērtēšanu ir nozīmīgs arī saistībā ar citiem Savienības vides tiesību aktiem, kuros ir paredzēts ņemt vērā alternatīvas.

2. Šie jautājumi rodas saistībā ar vides organizācijas prasību, kas vērsta pret diviem Īrijas valsts attīstības plāna pasākumiem. Strīdīgi ir jautājumi par to, vai uz vienu no abiem pasākumiem attiecas minētais izņēmums un vai otra pasākuma vides novērtējumā ir pietiekami izpētīta alternatīvu ietekme uz vidi.

[1] Oriģinālvaloda – vācu.

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2001/42/EK (2001. gada 27. jūnijs) par noteiktu plānu un programmu ietekmes uz vidi novērtējumu (OV 2001, L 197, 30. lpp.).

II. Atbilstošās tiesību normas

3. Lai gan Savienība SVN direktīvu pieņēma jau pirms sarunu pabeigšanas par 2003. gada Kijivas protokolu par stratēģisko vides novērtējumu [3], tomēr protokols direktīvā tika ieviests pēc Savienības paziņojuma par tā apstiprināšanu un tas jau ir paredzēts direktīvas 7. apsvērumā.

4. SVN direktīvas mērķi it īpaši izriet no tās 1. panta:

"Šīs direktīvas mērķis ir nodrošināt augstu vides aizsardzības līmeni un veicināt noturīgu attīstību, sekmējot ekoloģisko apsvērumu integrēšanu plānu un programmu sagatavošanas un pieņemšanas procesā, nodrošinot, lai saskaņā ar šo direktīvu veiktu vides novērtējumu tādiem plāniem un programmām, kam var būt būtiska ietekme uz vidi."

5. Plānu un programmu definīcija ir sniegta SVN direktīvas 2. panta a) punktā:

"Šajā direktīvā:

a) "plāni un programmas" ir plāni un programmas, tostarp ar Eiropas Kopienas līdzfinansējumu, kā arī visi plānu un programmu grozījumi:

   – kurus sagatavo un/vai pieņem valsts, reģionālā vai vietējā līmenī, vai arī tādi, ko pieņemšanai likumdošanas kārtībā parlamentā vai valdībā sagatavo iestāde, un

   – kas prasīti saskaņā ar normatīviem vai administratīviem aktiem".

6. Pienākums veikt stratēģisko vides novērtējumu ir noteikts SVN direktīvas 3. pantā:

"1. Vides novērtējumu saskaņā ar 4. līdz 9. pantu veic 2. līdz 4. punktā minētajiem plāniem un programmām, kam var būtiska ietekme uz vidi.

2. Saskaņā ar 3. punktu vides novērtējumu veic visiem plāniem un programmām:

a) kas sagatavoti lauksaimniecībā, mežsaimniecībā, zvejniecībā, enerģētikā, rūpniecībā, transportā, atkritumu apsaimniekošanā, ūdens resursu apsaimniekošanā, telekomunikāciju un tūrisma nozarē, pilsētas un lauku plānošanā vai zemes lietošanā un kuros noteikti pamatprincipi turpmākās attīstības saskaņošanai projektiem, kas uzskaitīti I un II pielikumā [IVN direktīvai [4]]; vai

b) kuru iespējamās ietekmes dēļ uz vidi noteikta prasība veikt novērtējumu saskaņā ar [Dzīvotņu direktīvas [5]] 6. vai 7. pantu.

[..]

[3] 1991. gada Espo Konvencijai par ietekmes uz vidi novērtējumu pārrobežu kontekstā pievienotais protokols (OV 2008, L 308, 35. lpp., apstiprināts ar Padomes Lēmumu 2008/871/EK (2008. gada 20. oktobris) (OV 2008, L 308, 33. lpp.)). Padome Espo Konvenciju ir apstiprinājusi ar 1996. gada 15. oktobra lēmumu (Padomes dokuments 8931/96, 1996. gada 17. jūlijs). Tas ir publicēts OV 1992, C 104, 7. lpp.

[4] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/92/ES (2011. gada 13. decembris) par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu (OV 2012, L 26, 1. lpp.), kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2014/52/ES (OV 2014, L 124, 1. lpp.).

[5] Padomes Direktīva 92/43/EEK (1992. gada 21. maijs) par dabisko dzīvotņu, savvaļas faunas un floras aizsardzību (OV 1992, L 206, 7. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Padomes Direktīvu 2013/17/ES (2013. gada 13. maijs) (OV 2013, L 158, 193. lpp.).

8. Šī direktīva neattiecas uz šādiem plāniem un programmām:

– plāniem un programmām, kas saistīti tikai ar valsts aizsardzību vai civilo aizsardzību,

– finansēšanas vai budžeta plāniem un programmām.

9. Šī direktīva neattiecas uz plāniem un programmām, kurām pašreizējam plānošanas laikposmam [..] piešķirts līdzfinansējums saskaņā ar Padomes Regulu (EK) Nr. 1260/1999 [..] un Regulu (EK) Nr. 1257/1999 [..]."

7. SVN direktīvas 5. pants attiecas uz vides novērtējuma saturu un alternatīvu ņemšanu vērā:

"1. Ja vides novērtējums jāizdara saskaņā ar 3. panta 1. punktu, sagatavo vides pārskatu, kurā identificē, apraksta un izvērtē attiecīgā plāna vai programmas īstenošanas iespējamo būtisko ietekmi uz vidi, kā arī iespējamās alternatīvas, ņemot vērā plāna vai programmas mērķus un ģeogrāfisko darbības jomu. Šim nolūkam nepieciešamā informācija minēta I pielikumā.

2. Saskaņā ar 1. punktu sagatavotajā vides pārskatā iekļauj informāciju, ko var pamatoti prasīt, ņemot vērā pašreizējās zināšanas un novērtēšanas metodes, plāna vai programmas saturu un detalizācijas pakāpi, tā vietu lēmumu pieņemšanas procesā un pakāpi, līdz kādai konkrēti jautājumi dažādos minētā procesa līmeņos ir pienācīgi novērtēti, lai novērstu novērtējuma dublēšanos.

3. [..]"

8. SVN direktīvas I pielikumā ir precizēts, kāda informācija ir jāsniedz saskaņā ar 5. punktu:

"Informācija, kas jāsniedz saskaņā ar 5. panta 1. punktu, ievērojot 5. panta 2. un 3. punkta noteikumus ir šāda:

[..]

h) īss iespējamo alternatīvu izvēles pamatojums, novērtējuma veikšanas apraksts, ietverot visas grūtības (piemēram, tehniskas nepilnības vai zinātības trūkumu), ar kurām bija jāsaskaras, apkopojot vajadzīgo informāciju;

[..]."

III. Fakti un lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu

9. Lūgums ir iesniegts *Supreme Court* (Augstākā tiesa, Īrija) notiekošā apelācijas tiesvedībā, kurā tiek apstrīdēti Īrijas valdības 2018. gada 16. februārī pieņemtā un ar valdības vēlāk, 2018. gada 29. maijā, pieņemto lēmumu "atkārtoti apstiprinātā" *Project Ireland 2040* abi virzieni. Tas ietver divus pasākumus: *National Planning Framework* (Nacionālais plānošanas satvars, turpmāk tekstā – "NPS"), kurā ļoti abstrakti tiek aprakstīti Īrijas attīstības mērķi, un *National Development Plan* (Nacionālais attīstības plāns, turpmāk tekstā – "NAP"), kurā ir ietverti apgalvojumi par noteiktu šajā kontekstā paredzētu ieceru valsts finansējumu.

10. *Project Ireland 2040* publikācijā tas priekšvārdā tika aprakstīts kā vienota un saskaņota plāna izveide zemes izmantošanai un attīstībai valstī. *High Court* (Augstā tiesa, Īrija) to raksturoja kā "teritoriālo makrostratēģiju, kas ieskicē valsts vispārējos attīstības mērķus laikposmam līdz 2040. gadam".

11. NPS projekts tika publicēts kopā ar *SEA Environmental Report* (SVN vides pārskats; *SEA* ir saīsinājuma SVN angļu valodas versija) 2017. gada 26. septembrī. NPS priekšvārdā tas raksturots kā "plānošanas satvars ieguldījumu attīstības jomā vadībai turpmākajos gados", un tajā ir noteikti "valsts mērķu un galveno principu kopumu, kuram sekos detalizētāki un konkrēti plāni". NPS nav ietvertas konkrētas detalizētas norādes par katru valsts daļu, bet gan "katram reģionam [..] tiek dota iespēja uzņemties vadošo lomu savu kopienu plānošanā un attīstībā".

12. NPS priekšvārdā arī norādīts, ka dokumenta "pavaddokuments" ir NAP, kas raksturots kā "desmit gadu stratēģija gandrīz 116 miljardu EUR valsts kapitālieguldījumiem". NAP ir ieguldījumu plāns. Tā mērķis ir nodrošināt un atbalstīt īstenošanu, izmantojot kapitālieguldījumus, jo tajā ir noteikts, kā tiks darīts pieejams finansējums konkrētiem projektiem, kas tiek uzskatīti par būtiskiem NPS noteikto stratēģisko rezultātu sasniegšanai. NAP ir paredzēti apjomīgi infrastruktūras darbi, piemēram, dzelzceļa, autoceļu un lidostu infrastruktūra, kuru ir piedāvāts finansēt saskaņā ar šo plānu. Tajā nav aplūkoti plānošanas vai attīstības apsvērumi.

13. *Friends of the Irish Environment* apstrīd abu plānu pieņemšanas likumību. Kā pamatojums tiek norādīts tas, ka nav ievērotas SVN direktīvas prasības. Attiecībā uz NPS neesot pietiekami izskatītas iespējamās alternatīvas, kā to prasa direktīva.

14. *Supreme Court* ieskatā loģiski rodas sākotnējais jautājums par to, vai NPS un/vai NAP ir "plāns vai programma" direktīvas izpratnē. Atbildētāji apgalvo, ka, lai gan NPS tika novērtēts no SVN direktīvas skatpunkta, tas netika darīts, pamatojoties uz juridisku pienākumu. Turklāt tie apgalvo, ka, tā kā vismaz NPS piemīt "budžeta politikas" raksturs, uz to neattiecas SVN direktīvas piemērošanas joma.

15. Šis process tagad tiek izskatīts trešajā instancē *Supreme Court*, kas Tiesai uzdod šādus jautājumus:

"1) Vai SVN direktīvas 2. panta a) punkts kopsakarā ar 3. panta 2. punkta a) apakšpunktu ir jāinterpretē tādējādi, ka dalībvalsts izpildvaras pieņemtu pasākumu, kas nav pamatots ar juridisku vai administratīvu pienākumu, nedz arī balstīts uz normatīvu vai administratīvu pasākumu, var uzskatīt par plānu vai programmu, uz kuru attiecas šī direktīva, ja šādi pieņemtais plāns vai programma nosaka satvaru, saskaņā ar kuru nākotnē var piešķirt vai atteikt attīstības atļauju, un tādējādi tas atbilst SVN direktīvas 3. panta 2. punktā paredzētajam kritērijam?

2. a) Vai SVN direktīvas 3. panta 1. punkts kopsakarā ar 3. panta 8. un 9. punktu ir jāinterpretē tādējādi, ka plānu vai programmu, kurā ietverti konkrēti noteikumi – lai gan tie ir raksturoti kā "indikatīvi" – par līdzekļu piešķiršanu noteiktu infrastruktūras projektu būvniecībai, nolūkā atbalstīt citā plānā paredzēto teritoriālās attīstības stratēģiju, kas pats par sevi ir teritoriālās attīstības nākotnes stratēģijas pamats, var uzskatīt par plānu vai programmu SVN direktīvas izpratnē?

2. b) Ja atbilde uz otrā jautājuma a) daļu ir apstiprinoša, vai tas, ka plāns, kura mērķis ir resursu piešķiršana, nozīmē, ka tas ir uzskatāms par budžeta plānu 3. panta 8. punkta izpratnē?

3. a) Vai SVN direktīvas 5. pants un 1. pielikums ir jāinterpretē tādējādi, ka gadījumā, ja saskaņā ar 3. panta 1. punktu ir jāveic vides novērtējums, vides pārskatā, kas paredzēts 5. pantā, pēc tam, kad ir noteiktas iespējamās alternatīvas vēlamajam risinājumam, ir jāveic vēlamā risinājuma un iespējamo alternatīvu novērtējums, pamatojoties uz salīdzināmiem kritērijiem?

3. b) Ja atbilde uz trešā jautājuma a) daļu ir apstiprinoša, vai SVN direktīvas prasība ir izpildīta, ja iespējamās alternatīvas tiek salīdzinoši novērtētas pirms vēlamā risinājuma izvēles, un pēc tam tiek novērtēts plāna vai programmas projekts, un pilnīgāks stratēģiskais vides novērtējums tiek veikts tikai attiecībā uz izvēlēto risinājumu?"

16. *Friends of the Irish Environment*, Īrija, Čehijas Republika, kā arī Eiropas Komisija pauda viedokli gan rakstveidā, gan 2023. gada 8. novembra tiesas sēdē.

IV. Juridiskā analīze

17. Turpinājumā es pievērsīšos otrajam un trešajam jautājumam, jo atbilde uz pirmo jautājumu tagad izriet no judikatūras [6]. Saskaņā ar to arī pasākumi, kurus nav pienākums pieņemt, var atbilst nosacījumam, ka tie ir "balstīti uz normatīvu vai administratīvu pasākumu", kā to pieprasa SVN direktīvas 2. panta a) punkta otrais ievilkums.

18. Ar otro jautājumu ir jānoskaidro, vai viens no abiem pasākumiem, NAP, atbilst novērtēšanas pienākuma nosacījumiem saskaņā ar SVN direktīvas 3. panta 2. punkta a) apakšpunktu (par to A daļā). Trešais jautājums attiecas uz alternatīvu novērtējumu saskaņā ar 5. panta 1. punktu attiecībā uz otro pasākumu, NPS (par to B daļā).

A. Otrais jautājums – finansējuma piešķiršana

19. Otrais jautājums ir par NAP klasifikāciju. *Supreme Court* vēlas uzzināt, vai to vispār var uzskatīt par plānu vai programmu SVN direktīvas 3. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē (par to 1. punktā) un vai uz to šajā gadījumā attiecas izņēmums no SVN direktīvas piemērošanas jomas attiecībā uz "Finansēšanas vai budžeta plāniem un programmām" saskaņā ar SVN direktīvas 3. panta 8. punkta otro ievilkumu (par to 2. punktā).

1. NAP kā pamatprincipi turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem

20. Lai gan otrā jautājuma a) daļa attiecas uz SVN direktīvas 3. panta 1. punktu kopsakarā ar 3. panta 8. un 9. punktu, saskaņā ar jautājuma pamatojumu [7] *Supreme Court* tomēr faktiski vēlas uzzināt, vai 3. panta 8. punktā paredzētajam izņēmumam šeit vispār ir nozīme vai arī pienākuma novērtēt NAP nav jau tāpēc vien, ka tajā nav noteikti pamatprincipi turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem 3. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē.

[6] Skat. it īpaši spriedumu, 2020. gada 25. jūnijs, A u.c. (Vējturbīnas Ālterā un Nēvelē) (C-24/19, EU:C:2020:503, 35.–52. punkts).

[7] It īpaši lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu 32.–35. punkts.

21. Saskaņā ar pēdējo minēto tiesību normu uz plāniem un programmām noteiktās nozarēs attiecas pienākums veikt vides novērtējumu, ja tajos ir noteikti pamatprincipi turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem, kas uzskaitīti IVN direktīvas I un II pielikumā.

22. Šajā ziņā *Supreme Court* argumentē it īpaši ar infrastruktūras attīstības, kas ir finansējuma piešķiršanas saskaņā ar NAP mērķis, atkarību no ierastiem risinājumiem (*path dependency*) [8]. Noteiktu infrastruktūras pasākumu finansēšana var būt nosacījums citiem infrastruktūras projektiem, kuri ir atkarīgi no vispirms minētajiem pasākumiem, kamēr citi infrastruktūras projekti tādējādi tiek faktiski izslēgti.

23. Piemēram, ja tiek finansēta automaģistrāle starp divām vietām, bet ne dzelzceļa līnija, tiek nodrošināti vai atbalstīti noteikti citi ceļu savienojumi, kas ceļu tīklu padara vēl blīvāku. Turpretim priekšnoteikumi noteiktiem citiem dzelzceļa projektiem var nebūt izpildīti, jo bez dzelzceļa līnijas tiem trūkst savienojuma ar dzelzceļa tīklu. Turklāt infrastruktūras projekti tiks ņemti vērā citos pasākumos, piemēram, uzņēmumu lēmumos par atrašanās vietu vai dzīvojamo ēku būvniecībā.

24. Lai gan finansējuma piešķiršana tātad var ietekmēt projektus, divu iemeslu dēļ nav skaidrs, vai ar NAP, piešķirot šādu finansējumu, tiek noteikti pamatprincipi turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem. Pirmkārt, ir šaubas par to, vai NAP ir saistošs, un, otrkārt, finansējuma piešķiršana pati par sevi nav noteikums, kas ir pieskaitāms pie pamatprincipiem turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem.

a) Plānu un programmu saistošais raksturs

25. Kā pamatoti uzsver Īrija, Tiesa ir lēmusi, ka tikai tādi pasākumi, kas ir saistoši vismaz attīstības atļauju piešķiršanas jomā kompetentajām iestādēm, nosaka to pamatprincipus [9]. Tikai saistoši akti var ierobežot šo iestāžu rīcības brīvību un tādējādi var izslēgt tādas projektu īstenošanas kārtības piemērošanu, kas var izrādīties labvēlīgāka videi, tādēļ šādiem aktiem ir jāveic vides novērtējums [10]. Tīri indikatīva rakstura noteikumi [11] vai noteikumi, kas tikai zināmā mērā var ietekmēt projektu īstenošanas vietas izvēli [12] nenosaka pamatprincipus attīstības saskaņošanai.

26. Tāpēc Īrija uzskata, ka NAP nav pietiekami saistošs, lai noteiktu pamatprincipus attīstības saskaņošanai projektiem.

[8] Skat. kā šis jēdziens tiek izmantots Komisijas Gada izaugsmes pētījuma par 2012. gadu (COM(2011) 815, galīgā redakcija) I pielikuma 3.1. punktā un Komisijas Deleģētās Regulas (ES) 2023/2772 (2023. gada 31. jūlijs), ar ko Direktīvu 2013/34/ES papildina attiecībā uz ilgtspējas ziņu sniegšanas standartiem I pielikuma ESRS E4 A papildinājuma AR 1 b) apakšpunktā (OV L, 2023/2772, 142. lpp.).

[9] Spriedumi, 2020. gada 25. jūnijs, A u.c. (Vējturbīnas Ālterā un Nēvelē) (C-24/19, EU:C:2020:503, 77. punkts), un 2023. gada 9. marts, An Bord Pleanála u.c. (St Teresa's Gardens teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 49. punkts).

[10] Spriedums, 2023. gada 9. marts, *An Bord Pleanála* u.c. (*St Teresa's Gardens* teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 50. punkts).

[11] Spriedumi, 2019. gada 12. jūnijs, *Terre wallonne* (C-321/18, EU:C:2019:484, 44. punkts), 2020. gada 25. jūnijs, A u.c. (Vējturbīnas Ālterā un Nēvelē) (C-24/19, EU:C:2020:503, 76. punkts) un 2023. gada 9. marts, *An Bord Pleanála* u.c. (*St Teresa's Gardens* teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 49. punkts).

[12] Spriedums, 2022. gada 22. februāris, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, 69. punkts).

27. Par to liecina tas, ka *Supreme Court* savā jautājumā NAP raksturo kā pasākumu, kurā ietverti tādi noteikumi par līdzekļu piešķiršanu noteiktu infrastruktūras projektu būvniecībai, kas raksturoti kā "indikatīvi". Lai gan NAP faktiski tiek minēts liels projektu skaits un finansējums, kas tiem ir jāpiešķir, taču tas kalpo vienīgi ilustrācijai. Visos gadījumos finansējuma piešķiršana ir atkarīga no attīstības piekrišanas un visu citu spēkā esošo vides tiesību aktu ievērošanas [13].

28. Arī nesaistoša finansējuma piešķiršana konkrētiem infrastruktūras pasākumiem iepriekš minētajā izpratnē var ietekmēt turpmāku infrastruktūras pasākumu un citu projektu attīstību, un uz to ir balstīts *Friends of the Irish Environment* viedoklis. Atkarībā no tā, vai pēc tam ir sagaidāmi nepieciešami infrastruktūras pasākumi, notiks darbs arī pie citiem, no tiem atkarīgiem infrastruktūras un attīstības pasākumiem.

29. Arī šādu seku vides novērtējuma veikšana atbilst SVN direktīvas mērķim. Tās mērķis ir nodrošināt, ka pasākumu ietekme uz vidi tiek izpētīta un ņemta vērā pirms lēmuma pieņemšanas [14].

30. Taču nesaistošu apgalvojumu par finansējuma piešķiršanu ietekme neatšķiras no citu tādu *nesaistošu* apgalvojumu par plāniem un programmām ietekmes, kuriem arī vēl nav nepieciešams veikt vides novērtējumu.

31. Piemēram, ja kāda valdība paziņo, ka tā vēlas izveidot nosacījumus noteiktiem infrastruktūras pasākumiem, taču šis paziņojums vēl nav saistošs iestādēm, tad tā nav prasība, saskaņā ar kuru, iespējams, jau būtu jāveic vides novērtējums. Drīzāk vides novērtējums būtu procesa daļa, kura rezultātā tiktu izveidoti šie nosacījumi.

32. Tāda veida paziņojumi gan rada šaubas par to, vai vides novērtējuma brīdī visi risinājumi vēl ir iespējami [15], jo tie rada vismaz iespaidu, ka rezultāts ir jau izlemts. Tomēr demokrātiskā sabiedrībā ir jābūt iespējai apspriest nodomus un mērķus bez nepieciešamības pakļaut tos vides novērtējumam. Tā ir atšķirība starp pamatprincipu noteikšanu un diskusiju par to noteikšanu.

33. Ja valsts tiesas apstiprinās iespaidu, ka finansējuma piešķiršana nav saistoša, tad jau šī iemesla dēļ būtu jāizslēdz, ka NAP ir noteikti pamatprincipi turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem.

b) Pamatprincipi attīstības saskaņošanai projektiem

34. Turklāt finansējuma piešķiršana – pat ja tā būtu saistoša – pati par sevi nenosaka pamatprincipus attīstības saskaņošanai projektiem.

35. Ar šādiem pamatprincipiem saskaņā ar pastāvīgo judikatūru saprot tiesību aktus, ar kuriem, nosakot attiecīgajā nozarē piemērojamos noteikumus un kontroles mehānismus, ir definēts būtisks kritēriju un detalizētu nosacījumu kopums, lai atļautu un īstenotu vienu vai vairākus

[13] *Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030*, 2021. gada 4. oktobrī spēkā esošā redakcija (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), 50. lpp.

[14] Skat. spriedumu, 2023. gada 9. marts, *An Bord Pleanála* u.c. (*St Teresa's Gardens* teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 58. punkts).

[15] Skat. Kijivas protokola 8. panta 1. punktu, 1998. gada Orhūsas konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (OV 2005, L 124, 4. lpp.), kas apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris) (OV 2005, L 124, 1. lpp.), 6. panta 4. punktu un 7. pantu, kā arī IVN direktīvas 6. panta 4. punktu.

projektus, kuriem var būt būtiska ietekme uz vidi [16]. Tiesa šos kritērijus un detalizētos nosacījumus nesen ir precizējusi, nosakot, ka tie attiecas uz šādu projektu īstenošanas vietu, veidu, lielumu un darbības nosacījumiem vai ar šiem projektiem saistīto resursu piešķiršanu [17].

36. Sākotnēji šķiet, ka finansējuma piešķiršana varētu būt daļa no pamatprincipiem turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem, jo tā ir saistīta ar resursu piešķiršanu. Taču šī Tiesas norāde nav jāsaprot tā, ka finansējuma piešķiršana ietilpst pamatprincipos SVN direktīvas 3. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē.

37. Kā Komisija pamatoti norāda, šīs norādes formulējums ir identisks SVN direktīvas II pielikuma 1. punkta pirmā ievilkumā konkretizētajiem kritērijiem, lai noteiktu ietekmes uz vidi iespējamo nozīmi. Resursu izmantošanas kritērijs šajā kontekstā attiecas uz SVN direktīvas pirmajā apsvērumā un LESD 191. panta 1. punkta trešajā ievilkumā minēto *dabas* resursu apdomīgas un racionālas izmantošanas mērķi. Runa tātad ir par tādiem resursiem kā ūdens, zeme vai izejvielas [18], kuru izmantošana tieši ietekmē vidi. Savukārt finanšu resursu piešķiršana ir tikai netieši saistīta ar, iespējams, būtisku ietekmi uz vidi.

38. Tāpēc projekta finansējuma vietā ir jāpārbauda tikai tie pasākumi, kas attiecas uz tā īstenošanas vietu, veidu, lielumu un darbības nosacījumiem, un ar to saistīto dabas resursu izmantošana. Finansēšanas lēmuma papildu novērtēšana nesola sniegt jaunas zināšanas un tāpēc no tās būtu jāizvairās kā no liekas novērtējuma dublēšanās [19] SVN direktīvas 9. apsvēruma un 5. panta 2. punkta izpratnē.

39. Saskaņā ar pieejamo informāciju šķiet, ka NAP neparedz noteikumus un kontroles mehānismus, kas ietver projektu īstenošanas vietu, veidu, lielumu un darbības nosacījumus vai ar tiem saistīto dabas resursu izmantošanu. Uz tajā norādītajiem projektiem gluži pretēji attiecas patstāvīgas plānošanas un apstiprināšanas procedūras [20], kurās var tikt pārbaudīta ietekme uz vidi. Turklāt ar NAP atbilstoši prejudiciālā jautājuma formulējumam finansējums tiek piešķirts nolūkā atbalstīt teritoriālās attīstības stratēģiju, kas paredzēta *citā plānā*, proti, NPS, kam ir veikts vides novērtējums.

c) Starpsecinājumi

40. Tāpēc uz otrā jautājuma a) daļu ir jāatbild, ka ne nesaistoši pasākumi, ne finansējuma piešķiršana konkrētiem infrastruktūras projektiem nenosaka pamatprincipus turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem SVN direktīvas 3. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē; tātad tiem nav nepieciešams iepriekšējs vides novērtējums saskaņā ar šo tiesību normu.

[16] Spriedumi, 2016. gada 27. oktobris, *D'Oultremont* u.c. (C-290/15, EU:C:2016:816, 49. punkts), 2020. gada 25. jūnijs, A u.c. (Vējturbīnas Ālterā un Nēvelē) (C-24/19, EU:C:2020:503, 67. punkts), un 2023. gada 9. marts, *An Bord Pleanála* u.c. (*St Teresa's Gardens* teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 38. punkts).

[17] Spriedums, 2022. gada 22. februāris, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, 62. punkts).

[18] 2013. gada 26. septembra spriedumā *IBV & Cie* (C-195/12, EU:C:2013:598, 74. punkts) malka tika uzskatīta par dabas resursu.

[19] Skat. arī manus secinājumus lietā *Inter-Environnement Bruxelles* u.c. (C-567/10, EU:C:2011:755, 42. punkts) un lietā *D'Oultremont* u.c. (C-290/15, EU:C:2016:561, 65. punkts).

[20] Skat. 13. zemsvītras piezīmi.

2. Izņēmuma attiecībā uz finansēšanas vai budžeta plāniem un programmām tvērums

41. Tā kā saskaņā ar apsvērumiem par otrā jautājuma a) daļu finansējuma piešķiršana nenosaka pamatprincipus turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem SVN direktīvas 3. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē, principā nav nepieciešams noskaidrot, vai plāns vai programma ar mērķi piešķirt finansējumu, ir izslēgts no direktīvas piemērošanas jomas kā finansēšanas vai budžeta plāns un programma 3. panta 8. punkta otrā ievilkuma izpratnē.

42. Tāpēc šajā ziņā ir tikai jāatzīmē, ka šis izņēmums attiecas tikai uz tādu plāna vai programmas saturu, uz kuru attiecas šis izņēmums. Ja konkrētais pasākums papildus tam ietver arī citas prasības, tad tām – kā pamatoti norāda Komisija – var būt jāveic vides novērtējums, ja tās nosaka pamatprincipus turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem. Pretējā gadījumā dalībvalstis varētu viegli izvairīties no šī vides novērtējuma piemērošanas[21], apvienojot plānus vai programmas, uz kuriem attiecas novērtējuma pienākums, ar budžeta vai finanšu pasākumiem.

B. Trešais jautājums – iespējamo NPS alternatīvu novērtējums

43. Trešais jautājums attiecas uz iespējamo alternatīvu novērtējuma apmēru saistībā ar otru *Project Ireland 2040* virzienu – NPS. Trešā jautājuma a) daļā *Supreme Court* vēlas uzzināt, vai vides pārskatā, kas paredzēts SVN direktīvas 5. pantā, pēc tam, kad ir noteiktas iespējamās alternatīvas, ir jāveic vēlamā risinājuma un iespējamo alternatīvu novērtējums, pamatojoties uz salīdzināmiem kritērijiem. Ja tā ir, tad tā ar trešā jautājuma b) daļu vēlas noskaidrot, vai var nošķirt alternatīvu salīdzinājumu un izvēlētā risinājuma padziļinātu novērtējumu. Uz šiem diviem apakšjautājumiem es atbildēšu reizē.

44. Saskaņā ar SVN direktīvas 5. panta 1. punktu ir jāsagatavo vides pārskats. Tajā identificē, apraksta un izvērtē attiecīgā plāna vai programmas īstenošanas iespējamo būtisko ietekmi uz vidi, kā arī iespējamās alternatīvas, ņemot vērā plāna vai programmas mērķus un ģeogrāfisko darbības jomu.

45. Pamatojoties uz to, ir zināms, ka iespējamām alternatīvām ir jābūt iekļautām vides pārskatā. Taču šo noteikumu, piekrītot Īrijai, varētu saprast tā, ka iespējama būtiska ietekme uz vidi ir jāidentificē, jāapraksta un jānovērtē tikai attiecībā uz vēlamo risinājumu. Par to liecina arī tas, ka pārējie SVN direktīvas noteikumi ir par attiecīgā plāna vai programmas vides novērtējumu un nevis par iespējamu alternatīvu novērtējumu.

46. Taču Komisija uzsver, ka vismaz saskaņā ar SVN direktīvas 5. panta 1. punkta holandiešu valodas versiju ir nepieciešams identificēt, aprakstīt un izvērtēt arī alternatīvu būtisko ietekmi uz vidi. Katrā gadījumā visu valodu redakcijās paredzētā alternatīvu *izvērtēšana var* ietvert arī to ietekmi uz vidi, kas savukārt nozīmē, ka vispirms ir jāidentificē un jāapraksta šī ietekme.

47. Šāda alternatīvu ietekmes uz vidi ņemšana vērā atbilst SVN direktīvas mērķim, jo saskaņā ar 4. apsvērumu, kā arī 1. pantu tās mērķis ir ar vides novērtējumu sekmēt ekoloģisko apsvērumu integrēšanu plānu un programmu sagatavošanas un pieņemšanas procesā. Alternatīvu novērtējums, neņemot vērā ietekmi uz vidi, būtu pretrunā šim mērķim.

[21] Par izvairīšanās risku skat. spriedumus, 2020. gada 25. jūnijs, A u.c. (Vējturbīnas Ālterā un Nēvelē) (C-24/19, EU:C:2020:503, 48 un 70. punkts), kā arī 2023. gada 9. marts, *An Bord Pleanála* u.c. (*St Teresa's Gardens* teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 32. punkts).

48. Izvēloties starp dažādām alternatīvām vides apsvērumu ņemšana vērā iegūst pat īpašu nozīmi. Kā uzsver Komisija, SVN direktīva tika pieņemta, jo sniedzot attīstības piekrišanu projektiem saskaņā ar IVN direktīvu tika konstatēts, ka bieži jau eksistēja prasības, kas izslēdza noteiktas iespējas, lai gan tās bija labvēlīgākas videi [22]. Tāpēc vides novērtējumam ir vismaz jānodrošina, ka šādas prasības tiek pieņemtas tikai tad, ja ir zināmas videi draudzīgākas alternatīvas.

49. Līdz ar to vides pārskatā ir nepieciešams identificēt, aprakstīt un izvērtēt arī iespējamo alternatīvu ietekmi uz vidi.

50. Šī izklāsta obligātais apjoms saskaņā ar SVN direktīvas 5. panta 2. punktu ir ierobežots ar informāciju, ko var *pamatoti* prasīt. Tāpēc 5. pants jau otro reizi atsaucas uz pamatotības jēdzienu, jo saskaņā ar 5. panta 1. punktu vispār ir jāpārbauda tikai iespējamās (pamatotās) alternatīvas. Šim jēdzienam tādējādi piemīt filtra funkcija, lai novērstu nesamērīgu novērtējuma slogu.

51. Vispirms ir nepieciešams noteikt iespējamās alternatīvas, kurām vispār ir nepieciešams sīkāks novērtējums. Tam SVN direktīvas 5. panta 1. punktā kā orientējoši punkti tiek minēti plāna vai programmas mērķi un ģeogrāfiskā darbības joma. Alternatīvas, kas nevar sasniegt mērķus vai pārsniedz ģeogrāfisko darbības jomu, parasti nav iespējamas alternatīvas un tāpēc nav papildus jāvērtē.

52. Taču kompetentās iestādes nedrīkst arī pārmērīgi ierobežot novērtēšanas pamatprincipus, izslēdzot potenciāli iespējamās alternatīvas, jau noteikdamas mērķus vai ģeogrāfiskās darbības jomu.

53. Šī doma ir pausta arī SVN direktīvas 5. panta 2. punktā. Saskaņā ar to jāņem vērā plāna vai programmas vieta lēmumu pieņemšanas procesā, kā arī pakāpe, līdz kādai konkrēti jautājumi dažādos minētā procesa līmeņos ir pienācīgi novērtēti, lai novērstu novērtējuma dublēšanos. Piemēram, attiecībā uz plānu par starppilsētu autoceļa izveidi var jautāt, vai dzelzceļa savienojums nav jānovērtē kā iespējama alternatīva. Tomēr šis novērtējums ir lieks, ja lēmums par ceļa būves projektu izriet no augstāka līmeņa plāna, kurā abas alternatīvas jau ir salīdzinātas.

54. Attiecībā uz informāciju iespējamo alternatīvu noteikšanai SVN direktīvas I pielikuma h) punktā tiek precizēts, ka informācija, kas jāsniedz vides pārskatā, ir *īss* iespējamo alternatīvu izvēles *pamatojums*. Tam jāparāda, kāpēc novērtētās alternatīvas tiek uzskatītas par iespējamām, turpretim citas alternatīvas nē, proti, tas, kā iespējamās alternatīvas ir noteiktas.

55. Bet šis īsā pamatojuma jēdziens neattiecas uz iespējamo alternatīvu aprakstu un novērtējumu. Tāpēc to nevar izmantot, lai ierobežotu šīs informācijas apjomu.

56. SVN direktīvas 5. panta 2. punktā ir paredzēta informācija, ko var pamatoti prasīt, ņemot vērā pašreizējās zināšanas un novērtēšanas metodes, plāna vai programmas saturu un detalizācijas pakāpi, kā arī pārējos 53. punktā minētos aspektus.

[22] Spriedums, 2023. gada 9. marts, *An Bord Pleanála* u.c. (*St Teresa's Gardens* teritorija) (C-9/22, EU:C:2023:176, 57. un 58. punkts), kā arī mani secinājumi apvienotajās lietās *Terre wallonne* un *Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 un C-110/09, EU:C:2010:120, 32. punkts) un tajos minētās norādes.

57. Tomēr viens no svarīgākajiem vides pārskata satura kritērijiem trūkst: ietekmes uz vidi izklāstam it īpaši ir jāparāda, ka plāns vai programma atbilst piemērojamajām vides tiesību aktu prasībām [23]. Tāda ietekme uz vidi, kas pārkāpj vides tiesību noteikumus, jebkurā gadījumā būtu būtiska [24].

58. Attiecībā uz alternatīvu izvērtēšanu ir jāpatur prātā Dzīvotņu direktīvas 6. panta 4. punkts, kura piemērošana jāapsver, ja tiek ietekmētas *Natura 2000* teritorijas. Šādā gadījumā vides pārskatam būtu jāparāda, ka nav alternatīvu, kas šīs teritorijas ietekmē mazāk [25]. Līdzīgi alternatīvu novērtējumi ir paredzēti it īpaši Dzīvotņu direktīvas 16. panta 1. punktā, Putnu direktīvas [26] 9. panta 1. punktā un Ūdens pamatdirektīvas [27] 4. panta 7. punkta d) apakšpunktā.

59. Taču pašā SVN direktīvā nav ietverti būtiski kritēriji alternatīvu izvēlei. Tā neuzliek pienākumu kompetentajām iestādēm izvēlēties risinājumu, kas vismazāk ietekmē vidi. Kā jau tika minēts iepriekš [28], vides novērtējuma mērķis ir tikai tas, ka izvēles lēmums tiek pieņemts, *ņemot vērā* iespējamu būtisku ietekmi uz vidi.

60. Ciktāl izvēle starp dažādām alternatīvām nav atkarīga no citu regulējumu būtiskām juridiskajām prasībām, nosakot informāciju, ko var pamatoti pieprasīt, papildus norādījumiem SVN direktīvas 5. panta 2. punktā, galvenokārt, ir noteicoši vēl divi aspekti. Pirmkārt, šai informācijai ir jāļauj salīdzināt vēlamo risinājumu ar alternatīvām, attiecībā uz argumentiem, kas ir būtiski lēmuma pieņemšanai. Un, otrkārt, informācijai ir jābūt tādai, lai šajā salīdzinājumā varētu ņemt vērā attiecīgos vides apsvērumus.

61. Ja izvēle starp alternatīvām galvenokārt tiek pamatota, piemēram, ar izmaksu apsvērumiem, ir jānosaka un jāapraksta visu iespējamo alternatīvu izmaksas vismaz tiktāl, lai būtu skaidrs, kādas ir dažādo risinājumu salīdzinošās izmaksas. Tomēr ir arī jānoskaidro, vai šīs izmaksu priekšrocības ir saistītas ar tādu nelabvēlīgu ietekmi uz vidi, no kuras varētu izvairīties, izvēloties citus risinājumus. Pretējā gadījumā šos vides apsvērumus nevarētu pietiekami ņemt vērā, izvēloties starp novērtētajām alternatīvām.

62. Šīs prasības neizslēdz to, ka vēlamā risinājuma vides novērtējums ir detalizētāks, nekā citu novērtēto alternatīvu vides novērtējums. Tas ir sagaidāms it īpaši tad, ja vēlamo risinājumu priekšrocības samērā skaidri pārsniedz novērtēto alternatīvu priekšrocības, arī ņemot vērā ietekmi uz vidi. Šajā gadījumā detalizētākai informācijai par novērtētajām alternatīvām nebūtu patstāvīgas funkcijas, bet informācija par vēlamā risinājuma ietekmi uz vidi ir svarīga vēlākai plāna vai programmas īstenošanai.

[23] Šajā nozīmē par IVN direktīvu skat. spriedumus, 2020. gada 28. maijs, *Land Nordrhein-Westfalen* (C-535/18, EU:C:2020:391, 81. punkts), un 2022. gada 24. februāris, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, EU:C:2022:121, 52. punkts).

[24] Skat. manus secinājumus lietā *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:32, 54. un 55. punkts), kā arī lietā *Namur-Est Environnement* (C-463/20, EU:C:2021:868, 45. punkts), un šajā nozīmē spriedumu, 2023. gada 9. marts, *Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie"* u.c. (C-375/21, EU:C:2023:173, 50. punkts).

[25] Skat. spriedumus, 2006. gada 26. oktobris, Komisija/Portugāle (*Castro Verde*) (C-239/04, EU:C:2006:665, 36.–39. punkts), 2016. gada 14. janvāris, *Grüne Liga Sachsen* u.c. (C-399/14, EU:C:2016:10, 74. punkts), un 2020. gada 16. jūlijs, *WWF Italia Onlus* u.c. (C-411/19, EU:C:2020:580, 40. punkts).

[26] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2009/147/EK (2009. gada 30. novembris) par savvaļas putnu aizsardzību (OV 2010, L 20, 7. lpp.), kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2019/1010 (2019. gada 5. jūnijs) par ziņošanas pienākumu pielāgošanu ar vidi saistītu tiesību aktu jomā (OV 2019, L 170, 115. lpp.).

[27] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2000/60/EK (2000. gada 23. oktobris), ar ko izveido sistēmu Kopienas rīcībai ūdens resursu politikas jomā (OV 2000, L 327, 1. lpp.), kura grozīta ar Komisijas Direktīvu 2014/101/ES (2014. gada 30. oktobris) (OV 2014, L 311, 32. lpp.).

[28] Skat. šo secinājumu 47. punktu

63. Tomēr, ja dažādu risinājumu priekšrocības un trūkumi ir līdzvērtīgi, kļūst grūtāk pamatot izvēles lēmumu. Šajā gadījumā var būt nepieciešams sniegt detalizētāku informāciju par iespējamām alternatīvām vides pārskatā, pat ja tas ir saistīts ar ievērojamām pūlēm.

64. Attiecībā uz strīdīgā vides pārskata informāciju nav konstatējams, vai ir ņemtas vērā citu regulējumu būtiskas prasības un vai tām vispār ir bijusi nozīme lēmuma pieņemšanā. Tāpat šķiet, ka, lai gan vides pārskata nodaļā par alternatīvām tiek izskaidrotas novērtētās alternatīvas, kā arī lēmums par vēlamo risinājumu, un ir ietverta informācija par ietekmi uz vidi, taču tā būtībā ir tikai matrica ar plus un mīnus rādītājiem [29]. Kas veido šos rādītājus un kādā mērā tie ir ņemti vērā izvēlē, netiek izklāstīts.

65. Šī pieeja, iespējams, izriet no tā, ka NPS lielā mērā ir ļoti abstrakts, t.i., tas neparedz konkrētus projektus, kā arī no ieinteresētās sabiedrības daļas iepriekšējām zināšanām.

66. Tomēr tas, vai vēlamā risinājuma pamatojums un novērtēto alternatīvu ietekme uz vidi, ņemot vērā iepriekš minēto, – un pretēji *Friends of the Irish Environment* argumentam – ir norādīti saprotami, ir jāizlemj valsts tiesām.

67. Tāpēc uz trešo jautājumu ir jāatbild, ka saskaņā ar SVN direktīvas 5. panta 1. un 2. punktu vides pārskatā ir jāiekļauj tāda informācija par pieņemtā plāna vai programmas novērtētajām iespējamajām alternatīvām, kas ir nepieciešama,

– lai varētu konstatēt citu regulējumu prasību ievērošanu attiecībā uz alternatīvu izvērtēšanu un

– lai varētu saprast, kā ietekme uz vidi ir ņemta vērā lēmumā par pieņemto plānu vai programmu salīdzinājumā ar novērtētajām alternatīvām.

V. Secinājumi

68. Tāpēc ierosinu Tiesai uz otro un trešo jautājumu, kas uzdoti lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, atbildēt šādi:

1) Ne nesaistoši pasākumi, ne finansējuma piešķiršana konkrētiem infrastruktūras projektiem nenosaka pamatprincipus turpmākas attīstības saskaņošanai projektiem Direktīvas 2001/42/EK par noteiktu plānu un programmu ietekmes uz vidi novērtējumu 3. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē; tātad tiem nav nepieciešams iepriekšējs vides novērtējums saskaņā ar šo tiesību normu.

2) Saskaņā ar Direktīvas 2001/42 5. panta 1. un 2. punktu vides pārskatā ir jāiekļauj informācija par pieņemtā plāna vai programmas novērtētām iespējamām alternatīvām, kas ir nepieciešama,

   – lai varētu konstatēt citu regulējumu prasību ievērošanu attiecībā uz alternatīvu izvērtēšanu un

   – lai varētu saprast, kā ietekme uz vidi ir ņemta vērā lēmumā par pieņemto plānu vai programmu salīdzinājumā ar novērtētajām alternatīvām.

[29] *Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, September 2017*, 7. nodaļa, 121.–132. lpp. (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, skatīts 2024. gada 22. februārī).