Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 21 maart 2024[1]

Zaak C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
tegen
Government of Ireland e.a.

[verzoek van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Strategische milieubeoordeling – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (nationaal planningskader) – National Development Plan (nationaal ontwikkelingsplan) – Financiële of begrotingsplannen en -programma's – Bepaling, beschrijving en beoordeling van redelijke alternatieven – Milieueffecten van de onderzochte alternatieven"

I. Inleiding

1. De SMB-richtlijn (SMB staat voor strategische milieubeoordeling)[2] regelt de milieubeoordeling in de procedure voor de vaststelling van plannen en programma's. Hoewel het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof") zich al vele malen over deze richtlijn heeft gebogen, zijn er nog steeds belangrijke vragen die nog niet beantwoord zijn. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft twee kwesties, ten eerste de betekenis van een voor financiële of begrotingsplannen en -programma's geldende uitzondering op de werkingssfeer van de richtlijn, en ten tweede de beoordeling van de milieueffecten van alternatieven voor het plan of programma dat uiteindelijk is vastgesteld. In het bijzonder is de kwestie van het onderzoek van alternatieven ook van belang in verband met andere regelingen van het milieurecht van de Unie die eveneens bepalen dat rekening moet worden gehouden met alternatieven.

2. Deze vragen rijzen in het kader van een beroep dat door een milieuorganisatie is ingesteld tegen twee maatregelen betreffende de ontwikkelingsplanning voor heel Ierland. Omstreden is of een van deze twee maatregelen onder de genoemde uitzondering valt en of bij de milieubeoordeling van de tweede maatregel de milieueffecten van de alternatieven voldoende zijn onderzocht.

[1] Oorspronkelijke taal: Duits.

[2] Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30).

II. Toepasselijke bepalingen

3. De Unie had de SMB-richtlijn reeds vastgesteld voordat de onderhandelingen over het Protocol van Kiev inzake de strategische milieubeoordeling van 2003 [3] werden afgerond. Dit neemt echter niet weg dat de SMB-richtlijn bij de goedkeuring ervan volgens de verklaring van de Unie uitvoering geeft aan dat protocol, alsmede dat overweging 7 van die richtlijn daarop reeds vooruitloopt.

4. Het doel van de SMB-richtlijn komt in het bijzonder naar voren uit artikel 1:

„Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen."

5. Plannen en programma's worden in artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn als volgt gedefinieerd:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚plannen en programma's': plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

   – die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

   – die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven".

6. De verplichting om een strategische milieubeoordeling te verrichten is geregeld in artikel 3 van de SMB-richtlijn:

„1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij [de MEB-richtlijn [4]] genoemde projecten, of

[3] Protocol bij het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 1991 (PB 2008, L 308, blz. 35, goedgekeurd bij besluit 2008/871/EG van de Raad van 20 oktober 2008, PB 2008, L 308, blz. 33). De Raad heeft het Verdrag van Espoo goedgekeurd bij beschikking van 15 oktober 1996 (Raadsdocument 8931/96 van 17 juli 1996). Het is gepubliceerd in PB 1992, C 104, blz. 7.

[4] Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU (PB 2014, L 124, blz. 1).

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van [de habitatrichtlijn[5]].

[…]

8. De volgende plannen en programma's vallen niet onder deze richtlijn:

– plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties,

– financiële of begrotingsplannen en -programma's.

9. Deze richtlijn geldt niet voor plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige respectieve programmeringsperioden van de verordeningen (EG) nr. 1260/1999 en (EG) nr. 1257/1999 van de Raad."

7. Artikel 5 van de SMB-richtlijn betreft de inhoud van de milieubeoordeling en de mate waarin rekening moet worden gehouden met alternatieven:

„1. Wanneer krachtens artikel 3, lid 1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.

2. Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.

3. […]"

8. In bijlage I bij de SMB-richtlijn wordt gepreciseerd welke informatie volgens artikel 5 moet worden verstrekt:

„De informatie welke krachtens artikel 5, lid 1, moet worden verstrekt, omvat, onverminderd artikel 5, lid 2 en lid 3, de volgende elementen:

[…]

h) een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);

[…]"

[5] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

9. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend naar aanleiding van een hogere voorziening die is ingesteld bij de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) in een procedure tot betwisting van de twee onderdelen van *Project Ireland 2040* dat op 16 februari 2018 door de Ierse regering is vastgesteld en bij een daaropvolgend besluit van 29 mei 2018 is „bevestigd". Het project omvat twee maatregelen: het National Planning Framework (nationaal planningskader; hierna: „NPK") waarin de ontwikkelingsdoelstellingen van Ierland op zeer abstracte wijze worden beschreven, en het National Development Plan (nationaal ontwikkelingsplan; hierna: „NOP") met verklaringen over de overheidsfinanciering van bepaalde projecten in dit verband.

10. *Project Ireland 2040* is bij zijn publicatie in het voorwoord omschreven als de totstandbrenging van een uniform en samenhangend plan voor grondgebruik en -ontwikkeling in het land. De High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) omschreef het als „een macroruimtelijke strategie die de algemene ontwikkelingsdoelstellingen voor het land voor de periode tot 2040 in kaart brengt".

11. Het ontwerp van het NPK werd, vergezeld van het SEA Environmental Report (SMB-milieurapport; SEA is de Engelse versie van de Nederlandse afkorting SMB), op 26 september 2017 gepubliceerd. In het voorwoord van het NPK wordt het omschreven als „een planningskader om sturing te geven aan de ontwikkelingsinvesteringen in de komende jaren" waarin „een reeks nationale doelstellingen en hoofdbeginselen" is vastgelegd „op basis waarvan meer details en verfijnde plannen zullen volgen". In het NPK worden niet uitdrukkelijk alle details voor elk deel van het land vastgelegd, maar wordt „elke regio in staat gesteld het voortouw te nemen bij de planning en ontwikkeling van hun plaatselijke gemeenschappen".

12. In het voorwoord van het NPK staat voorts dat het wordt „aangevuld" door het NOP, dat samen met het NPK is gepubliceerd en dat wordt omschreven als een „tienjarenstrategie voor overheidsinvesteringen ten belope van bijna 116 miljard EUR". Het NOP is een investeringsplan. Het strekt ertoe om middels het verstrekken van kapitaalinvesteringen de uitvoering van het NPK te waarborgen en te ondersteunen, doordat het vastlegt op welke wijze financiële middelen beschikbaar wordt gesteld voor bepaalde projecten die worden geacht van essentieel belang te zijn voor de verwezenlijking van de in het NPK vastgestelde strategische doeleinden. In het NOP worden belangrijke infrastructuurprojecten vermeld, zoals spoorweg-, weg- en luchthaveninfrastructuur, die door het NOP moeten worden gefinancierd. Het gaat niet in op overwegingen die verband houden met planning of ontwikkeling.

13. Friends of the Irish Environment betwisten de geldigheid van de vaststelling van beide plannen. Zij voeren daartoe aan dat niet is voldaan aan de vereisten van de SMB-richtlijn. Met betrekking tot het NPK wordt betoogd dat het door deze richtlijn vereiste onderzoek van redelijke alternatieven ontoereikend was.

14. In dit verband rijst volgens de Supreme Court logischerwijs de vooraf te beantwoorden vraag of het bij het NPK en/of het NOP gaat om een „plan of programma" in de zin van de richtlijn. Verweerders betogen dat het NPK weliswaar is getoetst aan de SMB-richtlijn, maar dat dit niet is gebeurd omdat er daartoe een wettelijke verplichting bestond. Los daarvan stellen zij dat het NOP hoe dan ook onder „begrotingsbeleid" valt en bijgevolg uitgesloten is van de werkingssfeer van de SMB-richtlijn.

15. Deze procedure is thans in derde aanleg aanhangig bij de Supreme Court, die het Hof de volgende vragen stelt:

1) Moet artikel 2, onder a), gelezen in samenhang met artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn aldus worden uitgelegd dat een maatregel die – anders dan op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke dwang dan wel op grond van enige wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel – is vastgesteld door de uitvoerende macht van een lidstaat, een plan of programma kan zijn waarop de richtlijn van toepassing is, indien in het aldus vastgestelde plan of programma een kader wordt gecreëerd voor de latere verlening of weigering van vergunningen, zodat dit plan of programma voldoet aan het criterium van artikel 3, lid 2, van de richtlijn?

2) a) Moet artikel 3, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 3, leden 8 en 9, van de SMB-richtlijn aldus worden uitgelegd dat een plan of programma dat specifieke, zij het als „indicatief" omschreven voorschriften bevat voor de toewijzing van financiële middelen voor de bouw van bepaalde infrastructuurprojecten ter ondersteuning van de strategie voor ruimtelijke ontwikkeling van een ander plan, dat de basis vormt voor latere strategische keuzen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, zelf een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn kan zijn?

2) b) Indien de tweede vraag, onder a), bevestigend wordt beantwoord, betekent het feit dat een plan de toewijzing van financiële middelen tot doel heeft, dan dat het plan moet worden behandeld als een begrotingsplan in de zin van artikel 3, lid 8?

3) a) Moeten artikel 5 van de SMB-richtlijn en bijlage I bij deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat wanneer een milieubeoordeling vereist is krachtens artikel 3, lid 1, in het in dat artikel 5 bedoelde milieurapport een vergelijkende beoordeling van de voorkeursoptie en de redelijke alternatieven moet worden gemaakt, zodra redelijke alternatieven voor een voorkeursoptie zijn bepaald?

3) b) Indien de derde vraag, onder a), bevestigend wordt beantwoord, is dan aan de vereisten van de richtlijn voldaan indien vóór de selectie van de voorkeursoptie een vergelijkende beoordeling van de redelijke alternatieven wordt gemaakt, en daarna het ontwerpplan of het ontwerpprogramma wordt beoordeeld en een volledigere SMB-beoordeling wordt uitgevoerd die uitsluitend betrekking heeft op de voorkeursoptie?

16. Friends of the Irish Environment, Ierland, de Tsjechische Republiek en de Europese Commissie hebben zich schriftelijk en tijdens de mondelinge behandeling van 8 november 2023 over de zaak uitgelaten.

IV. Juridische beoordeling

17. Hieronder zal ik mij concentreren op de tweede en de derde prejudiciële vraag, aangezien het antwoord op de eerste prejudiciële vraag inmiddels blijkt uit de rechtspraak.[6] Op basis daarvan kunnen ook maatregelen waarvan de vaststelling niet verplicht is, voldoen aan de voorwaarde dat zij „door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven", zoals artikel 2, onder a), tweede streepje, van de SMB-richtlijn vereist.

[6] Zie met name arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punten 35-52).

18. Met de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een van beide maatregelen, het NOP, voldoet aan de voorwaarden voor een verplichte beoordeling als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn (zie onder A). De derde prejudiciële vraag heeft betrekking op het onderzoek van alternatieven overeenkomstig artikel 5, lid 1, wat betreft de andere maatregel, het NPK (zie onder B).

A. Tweede prejudiciële vraag – Toewijzing van financiële middelen

19. De tweede prejudiciële vraag betreft de kwalificatie van het NOP. De Supreme Court wenst te vernemen of het een plan of programma is in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn (zie punt 1) en of het in dat geval valt onder „financiële of begrotingsplannen en -programma's" als bedoeld in artikel 3, lid 8, tweede streepje, van deze richtlijn, die uitgesloten zijn van de werkingssfeer van die richtlijn (zie punt 2).

1. Het NOP als kader voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten

20. Het is juist dat de tweede prejudiciële vraag, onder a), betrekking heeft op artikel 3, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 3, leden 8 en 9, van de SMB-richtlijn. Blijkens de motivering van deze vraag[7] wenst de Supreme Court echter in feite te vernemen of de uitzondering van artikel 3, lid 8, van de SMB-richtlijn überhaupt relevant is dan wel of de verplichting om het NOP te beoordelen wegvalt op de enkele grond dat het geen kader vormt voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), van die richtlijn.

21. Volgens laatstgenoemde bepaling moet voor plannen en programma's op specifieke gebieden een milieubeoordeling worden verricht wanneer deze plannen en programma's het kader vormen voor de verlening van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten.

22. In dit verband wordt in het betoog van de Supreme Court in het bijzonder gewezen op de padafhankelijkheid (path dependency)[8] van de infrastructuurontwikkeling waarop de toewijzing van financiële middelen door het NOP gericht is. De financiering van bepaalde infrastructuurmaatregelen kan namelijk een voorwaarde zijn voor verdere infrastructuurprojecten die afhankelijk zijn van eerstgenoemde maatregelen, terwijl andere infrastructuurprojecten daardoor de facto worden uitgesloten.

23. Wanneer bijvoorbeeld een autosnelweg tussen twee plaatsen wordt gefinancierd, maar geen spoorlijn, worden hierdoor bepaalde andere wegen die het wegennet uitbreiden mogelijk gemaakt of ondersteund. Daarentegen is het mogelijk dat voor bepaalde andere spoorwegprojecten niet aan de voorwaarden is voldaan, omdat er zonder de spoorlijn geen aansluiting op het spoorwegnet bestaat. Bovendien zullen andere maatregelen, bijvoorbeeld de keuze van de vestigingsplaats van een onderneming of de uitbreiding van de woningbouw, worden afgestemd op de infrastructuurprojecten.

7 Met name de punten 32-35 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

8 Zie de toepassing van dit begrip in deel 3.1 van de bijlage bij de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie voor 2012 [COM(2011) 815 definitief] en bijlage I, ESRS E4, bijlage A, TV 1, onder d), van gedelegeerde verordening (EU) 2023/2772 van de Commissie van 31 juli 2023 tot aanvulling van richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportage (PB 2023, L 2772, blz. 142).

24. Hoewel de toewijzing van financiële middelen dus invloed kan hebben op projecten, is het om twee redenen twijfelachtig of het NOP door een dergelijke toewijzing een kader vormt voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten. In de eerste plaats bestaan er twijfels over het bindende karakter van het NOP en in de tweede plaats is de toewijzing van financiële middelen als zodanig geen regeling die valt onder het kader voor de afgifte van toekomstige vergunningen voor projecten.

a) Bindend karakter van plannen en programma's

25. Zoals Ierland terecht benadrukt, heeft het Hof geoordeeld dat slechts maatregelen die op zijn minst bindend zijn voor de autoriteiten die bevoegd zijn om vergunningen voor projecten te verlenen, een kader vormen voor deze vergunning.[9] Alleen bindende handelingen kunnen immers de speelruimte van die autoriteiten beperken en daardoor regelingen voor de uitvoering van projecten die gunstiger voor het milieu zouden kunnen zijn, uitsluiten. Daarom moet voor dergelijke handelingen een milieubeoordeling worden verricht.[10] Bepalingen met een puur indicatieve waarde[11] of die enkel enige invloed hebben op de locatie van projecten[12], vormen daarentegen geen kader voor vergunningen.

26. Ierland stelt zich dus op het standpunt dat het NOP niet voldoende bindend is om een kader te vormen voor de goedkeuring van projecten.

27. Hiervoor pleit dat de Supreme Court het NOP in zijn vraag kwalificeert als een maatregel die voorschriften voor de toewijzing van financiële middelen voor de bouw van bepaalde infrastructuurprojecten bevat die „indicatief" worden genoemd. Het NOP vermeldt inderdaad een groot aantal projecten en de daaraan toe te wijzen financiële middelen, maar deze dienen uitsluitend ter illustratie. In alle gevallen vereist de toewijzing van financiële middelen de goedkeuring van de planning en de naleving van alle andere geldende milieuregels.[13]

28. Het is juist dat ook een niet-bindende toewijzing van financiële middelen aan bepaalde infrastructuurmaatregelen in de hierboven bedoelde zin de ontwikkeling van verdere infrastructuurmaatregelen en andere projecten kan beïnvloeden, wat ten grondslag ligt aan de opvatting van Friends of the Irish Environment. Naargelang vervolgens noodzakelijke infrastructuurmaatregelen al dan niet worden verwacht, zal ook aan andere daarvan afhankelijke infrastructuur- of ontwikkelingsmaatregelen worden gewerkt.

29. Dat ook dergelijke effecten worden onderworpen aan een milieubeoordeling beantwoordt dus aan de doelstelling van de SMB-richtlijn. Deze richtlijn moet namelijk waarborgen dat de milieueffecten van maatregelen reeds in de voorbereidende fase van een besluit worden onderzocht en in aanmerking worden genomen.[14]

9 Arresten van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punt 77), en 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punt 49).

10 Arrest van 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punt 50).

11 Arresten van 12 juni 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punt 44); 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punt 76), en 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punt 49).

12 Arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punt 69).

13 Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, versie van 4 oktober 2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), blz. 50.

14 Zie arrest 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punt 58).

30. Het effect van niet-bindende verklaringen over de toewijzing van financiële middelen verschilt echter niet van het effect van andere niet-bindende plannings- of programmaverklaringen, die ook nog geen milieubeoordeling vereisen.

31. Wanneer bijvoorbeeld een regering aankondigt de voorwaarden voor bepaalde infrastructuurmaatregelen te willen vaststellen, maar deze aankondiging nog niet bindend is voor de bevoegde instanties, is dit nog geen voorschrift dat mogelijkerwijs een milieubeoordeling behoeft. De milieubeoordeling maakt veeleer deel uit van de procedure die ertoe moet leiden dat deze voorwaarden worden geschapen.

32. Dergelijke uitlatingen roepen twijfels op over de vraag of alle opties nog open zijn wanneer de milieubeoordeling wordt verricht [15], omdat zij op zijn minst de schijn wekken dat de uitkomst reeds vaststaat. Niettemin moet het in een democratische samenleving mogelijk zijn om te discussiëren over intenties en doelstellingen, zonder dat voor deze discussiebijdragen zelf een milieubeoordeling hoeft te worden verricht. Hierin ligt het verschil tussen het vormen van een kader en de discussie over de vaststelling daarvan.

33. Indien de indruk dat de toewijzing van financiële middelen niet bindend is, door de nationale rechters zou worden bevestigd, zou dus alleen al om die reden moeten worden uitgesloten dat het NOP een kader vormt voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten.

b) Kader voor de verlening van vergunningen voor projecten

34. Bovendien vormt de toewijzing van financiële middelen uit de aard ervan – zelfs indien zij bindend zou zijn – op zichzelf nog geen kader voor de verlening van vergunningen voor projecten.

35. Onder een dergelijk kader moeten volgens vaste rechtspraak rechtshandelingen worden verstaan die de regels en controleprocedures vaststellen die op de betrokken sector van toepassing zijn en die daardoor een groot pakket criteria en nadere voorwaarden vaststellen voor de goedkeuring en uitvoering van een of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu. [16] Het Hof heeft deze criteria en nadere voorwaarden onlangs aldus gepreciseerd dat zij de ligging, de aard, de omvang en de organisatie van dergelijke projecten of de toewijzing van hulpbronnen die verband houden met die projecten, omvatten. [17]

36. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de toewijzing van financiële middelen deel kunnen uitmaken van het kader voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten, omdat zij betrekking heeft op de toewijzing van hulpbronnen. Deze opmerking van het Hof moet echter niet aldus worden opgevat dat de toewijzing van financiële middelen deel uitmaakt van het kader als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn.

37. Zoals de Commissie terecht uiteenzet, heeft het Hof met die opmerking dezelfde woorden gebezigd als in de concretisering, door bijlage II, punt 1, eerste streepje, van de SMB-richtlijn, van de criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten. Het criterium

[15] Zie artikel 8, lid 1, van het Protocol van Kiev, artikel 6, lid 4, en artikel 7 van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 1998 (PB 2005, L 124, blz. 4), goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1), alsmede artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn.

[16] Arresten van 27 oktober 2016, D'Oultremont e.a. (C-290/15, EU:C:2016:816, punt 49); 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punt 67), en 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punt 38).

[17] Arrest van 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punt 62).

van de toewijzing van hulpbronnen heeft in dit verband betrekking op het in overweging 1 van deze richtlijn en artikel 191, lid 1, derde streepje, VWEU genoemde doel van een behoedzaam en rationeel gebruik van *natuurlijke* hulpbronnen. Het gaat dus om hulpbronnen als water, land of grondstoffen [18], waarvan het gebruik directe gevolgen heeft voor het milieu. Daarentegen houdt het gebruik van financiële middelen slechts indirect verband met mogelijke aanzienlijke milieueffecten.

38. In plaats van de financiering van een project moeten dus uitsluitend de maatregelen worden beoordeeld die zien op de ligging, de aard, de omvang en de organisatie van dat project of de daarmee verband houdende toewijzing van hulpbronnen. Een aanvullende beoordeling van het financieringsbesluit heeft daarentegen geen toegevoegde waarde en zou dus moeten worden vermeden als een overbodige overlappende beoordeling [19] in de zin van overweging 9 en artikel 5, lid 2, van de SMB-richtlijn.

39. Volgens de beschikbare informatie lijkt het NOP geen onafhankelijke regels en controleprocedures vast te stellen die zich uitstrekken tot de ligging, de aard, de omvang en de organisatie van dergelijke projecten of tot de toewijzing van natuurlijke hulpbronnen voor die projecten. Veeleer zijn de daarin vermelde projecten onderworpen aan eigen plannings- en vergunningsprocedures [20], waarin de milieueffecten kunnen worden beoordeeld. Voorts wijst het NOP volgens de prejudiciële vraag de financiële middelen toe met het oog op de ondersteuning van de strategie voor ruimtelijke ontwikkeling *van een ander plan*, namelijk het NPK, waarvoor een milieubeoordeling is verricht.

c) Voorlopige conclusie

40. De tweede prejudiciële vraag, onder a), moet aldus worden beantwoord dat noch niet-bindende maatregelen noch de toewijzing van financiële middelen voor bepaalde infrastructuurprojecten een kader vormen voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn. Voor deze projecten hoeft op grond van deze bepaling dan ook geen voorafgaande milieubeoordeling te worden verricht.

2. Reikwijdte van de uitzondering voor financiële of begrotingsplannen en -programma's

41. Aangezien volgens de overwegingen met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag, onder a), de toewijzing van financiële middelen als zodanig geen kader vormt voor de verlening van toekomstige vergunningen als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn, hoeft in beginsel niet te worden verduidelijkt of een plan of programma dat tot doel heeft financiële middelen toe te wijzen, als financieel of begrotingsplan en -programma buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt in de zin van artikel 3, lid 8, tweede streepje, ervan.

42. Om die reden moet dienaangaande slechts worden opgemerkt dat deze uitzondering uitsluitend de inhoud van een plan of programma omvat die als zodanig onder deze uitzondering valt. Bevat de maatregel in kwestie daarnaast andere voorschriften, dan kunnen deze – zoals de Commissie terecht aanvoert – aan een milieubeoordeling onderworpen zijn indien zij een kader

[18] Zo is in het arrest van 26 september 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punt 74), brandhout aangemerkt als natuurlijke hulpbron.

[19] Zie ook mijn conclusie in de zaak Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2011:755, punt 42) en in de zaak D'Oultremont e.a. (C-290/15, EU:C:2016:561, punt 65).

[20] Zie voetnoot 13.

vormen voor de verlening van vergunningen voor projecten. Anders zouden de lidstaten de toepassing van de milieubeoordeling gemakkelijk kunnen omzeilen[21] door plannen of programma's waarvoor een beoordeling moet worden verricht te combineren met financiële of begrotingsmaatregelen.

B. Derde prejudiciële vraag – Onderzoek van redelijke alternatieven voor het NPK

43. De derde prejudiciële vraag betreft de omvang van het onderzoek van redelijke alternatieven in samenhang met het andere onderdeel van het *Project Ireland 2040*, het NPK. Met de derde vraag, onder a), wenst de Supreme Court te vernemen of in het milieurapport als bedoeld in artikel 5 van de SMB-richtlijn een vergelijkende beoordeling van de voorkeursoptie en de redelijke alternatieven moet worden verricht zodra de redelijke alternatieven zijn bepaald. Indien dit het geval is, moet het antwoord op de derde vraag, onder b), verduidelijken of er niettemin een onderscheid kan worden gemaakt tussen de vergelijking van alternatieven en een grondige beoordeling van de gekozen optie. Ik zal deze twee deelvragen gezamenlijk beantwoorden.

44. Krachtens artikel 5, lid 1, van de SMB-richtlijn moet een milieurapport worden opgemaakt. Daarin worden de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsook van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, bepaald, beschreven en beoordeeld.

45. Op basis daarvan staat het vast dat de redelijke alternatieven in het milieurapport aan de orde moeten komen. Net zoals Ierland heeft gedaan, kan deze bepaling echter aldus worden opgevat dat mogelijke aanzienlijke milieueffecten uitsluitend met het oog op de voorkeursoptie moeten worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Hiervoor pleit tevens dat de overige bepalingen van de SMB-richtlijn zien op de milieubeoordeling van het plan of programma in kwestie en niet op de beoordeling van de redelijke alternatieven.

46. De Commissie benadrukt evenwel dat – althans volgens de Nederlandse versie van artikel 5, lid 1, van de SMB-richtlijn – ook de aanzienlijke milieueffecten van de alternatieven moeten worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Hoe dan ook *kan* de in alle taalversies voorgeschreven *beoordeling* van de alternatieven zich mede uitstrekken tot de milieueffecten ervan, hetgeen weer zou vereisen dat zij worden bepaald en beschreven.

47. Dat aldus de milieueffecten van alternatieven in aanmerking worden genomen, beantwoordt aan de doelstelling van de SMB-richtlijn, aangezien deze – volgens overweging 4 en artikel 1 ervan – door middel van de milieubeoordeling moet bijdragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's. Een beoordeling van alternatieven zonder daarbij rekening te houden met de milieueffecten ervan zou in strijd zijn met deze doelstelling.

48. Bij de keuze tussen verschillende alternatieven is het zelfs van bijzonder belang dat rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen. Zoals de Commissie benadrukt, is de SMB-richtlijn immers vastgesteld omdat bij de goedkeuring van projecten volgens de MEB-richtlijn werd geconstateerd dat vaak al voorschriften bestonden die bepaalde opties uitsloten, zelfs wanneer zij

[21] Zie met betrekking tot het risico van omzeiling de arresten van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punten 48 en 70), en 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punt 32).

gunstiger waren voor het milieu.[22] De milieubeoordeling moet bijgevolg op zijn minst waarborgen dat dergelijke voorschriften alleen worden vastgesteld wanneer milieuvriendelijkere alternatieven bekend zijn.

49. Derhalve moeten in het milieurapport ook de milieueffecten van de redelijke alternatieven bepaald, beschreven en beoordeeld worden.

50. De noodzakelijke omvang van deze uiteenzetting is niettemin volgens artikel 5, lid 2, van de SMB-verordening beperkt tot de informatie die *redelijkerwijs* mag worden verlangd. In zoverre verwijst artikel 5 voor de tweede keer naar het begrip „redelijkheid", want volgens lid 1 ervan moeten enkel de redelijke alternatieven worden onderzocht. Dit begrip heeft in dit verband de functie van een filter die moet voorkomen dat beoordelingen worden verricht die onevenredig veel moeite kosten.

51. De eerste stap is de identificatie van de redelijke alternatieven die überhaupt nauwkeuriger moeten worden onderzocht. Daarvoor noemt artikel 5, lid 1, van de SMB-richtlijn het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma als richtsnoeren. Alternatieven die het doel niet kunnen verwezenlijken of buiten de geografische werkingssfeer vallen, zijn doorgaans niet redelijk en hoeven niet nader te worden onderzocht.

52. De bevoegde instanties mogen het onderzoekskader echter ook niet al te zeer beperken door mogelijke redelijke alternatieven uit te sluiten op basis van de definitie van het doel of de geografische werkingssfeer.

53. Deze opvatting is ook terug te vinden in artikel 5, lid 2, van de SMB-richtlijn. Volgens deze bepaling dient rekening te worden gehouden met de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma zich bevindt en met de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden. Bij een plan voor de aanleg van een autosnelweg kan bijvoorbeeld de vraag rijzen of een spoorlijn als redelijk alternatief moet worden onderzocht. Dit onderzoek is echter overbodig wanneer het fundamentele besluit over het wegenbouwproject voortvloeit uit een algemeen plan waarin beide alternatieven reeds met elkaar zijn vergeleken.

54. Wat betreft de informatie die ziet op de identificatie van redelijke alternatieven, is in bijlage I, onder h), van de SMB-richtlijn nader geregeld dat de informatie die in het milieurapport moet worden verstrekt, slechts een *schets* van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven moet omvatten. Deze informatie moet aantonen waarom de onderzochte alternatieven redelijk worden geacht en andere alternatieven daarentegen niet, dus op welke wijze de redelijke alternatieven zijn bepaald.

55. Het begrip „schets" verwijst echter niet naar de beschrijving en de beoordeling van de redelijke alternatieven. Daarop kan dus geen beroep worden gedaan om de omvang van die informatie te beperken.

56. Artikel 5, lid 2, van de SMB-richtlijn bepaalt veeleer welke informatie redelijkerwijs mag worden verlangd gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma alsook de andere in punt 53 genoemde aspecten.

[22] Arrest van 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punten 57 en 58), en mijn conclusie in de gevoegde zaken Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:120, punt 32), en de in deze punten aangehaalde rechtspraak.

57. Een van de belangrijkste criteria voor de inhoud van het milieurapport ontbreekt echter: uit de uiteenzetting van de milieueffecten moet met name blijken dat het plan of programma verenigbaar is met de toepasselijke materiële vereisten van het milieurecht.[23] Milieueffecten die bepalingen van het milieurecht schenden, zouden immers hoe dan ook aanzienlijk zijn.[24]

58. Bij het onderzoek van alternatieven moet in dit verband bijvoorbeeld worden gedacht aan artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, dat van toepassing kan zijn wanneer Natura 2000-gebieden worden aangetast. In dat geval zou uit het milieurapport naar voren moeten komen dat er geen alternatieven bestaan die minder schadelijk zouden zijn voor deze gebieden.[25] Vergelijkbare onderzoeken van alternatieven zijn met name geregeld in artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn[26] en artikel 4, lid 7, onder d), van de waterkaderrichtlijn[27].

59. De SMB-richtlijn bevat daarentegen zelf geen materiële criteria voor de selectie van alternatieven. Bij deze richtlijn worden de bevoegde instanties dus niet verplicht om de optie te kiezen die het minst schadelijk is voor het milieu. Zoals reeds is opgemerkt[28], strekt de milieubeoordeling er enkel toe dat bij de keuze *rekening wordt gehouden* met mogelijke aanzienlijke milieueffecten.

60. Voor zover de keuze tussen verschillende alternatieven niet afhangt van materieelrechtelijke vereisten van andere regelingen, zijn dus bij de vaststelling van de informatie die redelijkerwijs kan worden verlangd, naast de richtsnoeren van artikel 5, lid 2, van de SMB-richtlijn vooral twee andere aspecten relevant. Ten eerste moet deze informatie, met het oog op de argumenten die relevant zijn voor het besluit, een vergelijking tussen de voorkeursoptie en de alternatieven mogelijk maken. Ten tweede moet de informatie ervoor zorgen dat bij deze vergelijking rekening kan worden gehouden met de relevante milieubelangen.

61. Indien de keuze tussen de alternatieven bijvoorbeeld met name berust op kostenoverwegingen, moeten dus de kosten van alle redelijke alternatieven hoe dan ook in zoverre bepaald en beschreven worden dat duidelijk wordt hoe de kosten van de verschillende opties zich tot elkaar verhouden. Tevens moet evenwel duidelijk worden of deze kostenvoordelen gepaard gaan met nadelige milieueffecten, die bij andere opties zouden worden voorkomen. Anders zou bij de keuze tussen de onderzochte alternatieven onvoldoende rekening kunnen worden gehouden met die milieuaspecten.

62. Deze vereisten sluiten niet uit dat de milieubeoordeling van de voorkeursoptie gedetailleerder is dan die van de andere onderzochte alternatieven. Dit kan met name worden verwacht wanneer de voordelen van de voorkeursoptie relatief duidelijk opwegen tegen de onderzochte alternatieven, ook wanneer rekening wordt gehouden met de milieueffecten. In dat geval zou

[23] Zie in die zin, met betrekking tot de MEB-richtlijn, arresten van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 81), en 24 februari 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, punt 52).

[24] Zie mijn conclusie in de zaken Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punten 54 en 55), en Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punt 45). Zie in die zin ook arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie" e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punt 50).

[25] Zie arresten van 26 oktober 2006, Commissie/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punten 36-39); 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2016:10, punt 74), en 16 juli 2020, WWF Italia Onlus e.a. (C-411/19, EU:C:2020:580, punt 40).

[26] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1010 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen op het gebied van de milieuwetgeving (PB 2019, L 170, blz. 115).

[27] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB 2014, L 311, blz. 32).

[28] Zie punt 47 hierboven.

gedetailleerde informatie over de onderzochte alternatieven geen eigen functie hebben, terwijl de informatie over de milieueffecten van de voorkeursoptie van belang is voor de latere uitvoering van het plan of programma.

63. Wanneer de voor- en nadelen van de verschillende opties echter even zwaar wegen, wordt het moeilijker om de keuze te motiveren. In dat geval kan het noodzakelijk worden om in het milieurapport gedetailleerde informatie te verstrekken over de redelijke alternatieven, ook al zou dit aanzienlijke inspanningen vergen.

64. Wat de informatie in het litigieuze milieurapport betreft, is het niet duidelijk of materiële vereisten van andere regelingen in aanmerking werden genomen of überhaupt relevant waren. Voorts lijkt het erop dat in het hoofdstuk in het milieurapport dat over de alternatieven gaat, weliswaar de onderzochte alternatieven en de keuze van de voorkeursoptie worden toegelicht en informatie over de milieueffecten ervan wordt verstrekt, maar dat deze informatie in wezen beperkt is tot een matrix met plus- en min-indicatoren.[29] Hoe deze indicatoren tot stand komen en in hoeverre zij in aanmerking zijn genomen bij de selectie, wordt niet nader uiteengezet.

65. Het is niet uitgesloten dat deze aanpak voortvloeit uit het feit dat het NPK een hoog abstractieniveau heeft – dat wil zeggen niet in specifieke projecten voorziet – en uit de voorkennis van het betrokken publiek.

66. Of de motieven voor de keuze van de voorkeursoptie en de milieueffecten van de onderzochte alternatieven tegen deze achtergrond – en anders dan Friends of the Irish Environment betogen – begrijpelijk zijn geschetst, moet evenwel worden beoordeeld door de nationale rechterlijke instanties.

67. De derde prejudiciële vraag moet dan ook aldus worden beantwoord dat krachtens artikel 5, leden 1 en 2, van de SMB-richtlijn het milieurapport de informatie over de onderzochte redelijke alternatieven voor het goedgekeurde plan of programma moet bevatten die noodzakelijk is:

– om vast te stellen dat de vereisten van andere regelingen bij het onderzoek van de alternatieven in acht zijn genomen, en

– om te kunnen nagaan op welke wijze bij de keuze van het goedgekeurde plan of programma rekening is gehouden met de milieueffecten in vergelijking met de onderzochte alternatieven.

V. Conclusie

68. Ik geef het Hof bijgevolg in overweging om de tweede en de derde vraag van het verzoek om een prejudiciële beslissing te beantwoorden als volgt:

„1) Niet-bindende maatregelen noch de toewijzing van financiering voor bepaalde infrastructuurprojecten vormen een kader voor de verlening van toekomstige vergunningen voor projecten in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn. Voor deze projecten hoeft op grond van deze bepaling dan ook geen voorafgaande milieubeoordeling te worden verricht.

[29] Hoofdstuk 7 van het Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, september 2017, blz. 121-132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf, geraadpleegd op 22 februari 2024).

2) Krachtens artikel 5, leden 1 en 2, van de SMB-richtlijn moet het milieurapport de informatie over de onderzochte redelijke alternatieven voor het goedgekeurde plan of programma bevatten die noodzakelijk is:

– om vast te stellen dat de vereisten van andere regelingen bij het onderzoek van de alternatieven in acht zijn genomen, en

– om te kunnen nagaan op welke wijze bij de keuze van het goedgekeurde plan of programma rekening is gehouden met de milieueffecten in vergelijking met de onderzochte alternatieven.”