Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 21 martie 2024 [1]

Cauza C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
împotriva
Government of Ireland și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda)]

„Cerere de decizie preliminară – Mediu – Directiva 2001/42/CE – Evaluare strategică de mediu – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (Cadrul Național de Planificare) – National Development Plan (Planul Național de Dezvoltare) – Planuri și programe financiare sau bugetare – Identificarea, descrierea și evaluarea alternativelor rezonabile – Efectele alternativelor preconizate asupra mediului”

I. Introducere

1. Directiva 2001/42/CE [2] sau Directiva ESM („ESM” este acronimul pentru „evaluarea strategică de mediu”) reglementează evaluarea ecologică în cadrul procedurii de adoptare a planurilor și programelor. Deși aceasta a preocupat deja foarte frecvent Curtea, există încă probleme deosebit de importante care au rămas nerezolvate. Prezenta cerere de decizie preliminară privește două dintre acestea, și anume, pe de o parte, importanța unei excepții de la domeniul de aplicare al directivei pentru planuri și programe financiare sau bugetare și, pe de altă parte, evaluarea efectelor asupra mediului ale alternativelor la planul sau la programul adoptat în cele din urmă. Mai precis, problema evaluării alternativelor prezintă interes și în contextul altor dispoziții ale dreptului Uniunii în materie de mediu care prevăd de asemenea luarea în considerare a alternativelor.

2. Aceste probleme au fost ridicate în cadrul unei acțiuni introduse de o asociație de protecție a mediului împotriva a două măsuri de planificare națională a dezvoltării Irlandei. Aspectul controversat este dacă una dintre aceste două măsuri intră sub incidența excepției menționate și dacă efectele alternativelor asupra mediului au fost examinate suficient în cadrul evaluării ecologice a celei de a doua măsuri.

[1] Limba originală: germana.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (JO 2001, L 197, p. 30, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 135).

II. Cadrul juridic

3. Este adevărat că Uniunea a adoptat Directiva ESM înainte de încheierea negocierilor privind Protocolul de la Kiev din 2003 privind evaluarea strategică de mediu [3]. Cu toate acestea, potrivit declarației formulate de Uniune la momentul aprobării acestuia, directiva pune în aplicare protocolul, iar considerentul (7) al directivei îl anticipează deja.

4. Obiectivele Directivei ESM rezultă în special din articolul 1:

„Obiectivul prezentei directive este să asigure un înalt nivel de protecție a mediului și să contribuie la integrarea considerațiilor privind mediul în elaborarea și adoptarea planurilor și programelor în vederea promovării dezvoltării durabile, asigurând că, în conformitate cu prezenta directivă, anumite planuri și programe care pot avea efecte semnificative asupra mediului fac obiectul unei evaluări ecologice."

5. Planurile și programele sunt definite la articolul 2 litera (a) din Directiva ESM:

„În sensul prezentei directive:

(a) «planuri și programe» înseamnă planuri și programe, inclusiv cele cofinanțate de Comunitatea Europeană, precum și modificările lor:

– elaborate și/sau adoptate de o autoritate la nivel național, regional sau local sau elaborate de o autoritate în vederea adoptării, printr-o procedură legislativă, de către parlament sau guvern și

– impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative".

6. Obligația de a efectua o evaluare strategică de mediu este prevăzută la articolul 3 din Directiva ESM:

„(1) O evaluare ecologică, în conformitate cu articolele 4-9, se realizează pentru planurile și programele prevăzute la alineatele (2)-(4) care pot avea efecte semnificative asupra mediului.

(2) Sub rezerva alineatului (3), o evaluare ecologică se realizează pentru toate planurile și programele:

(a) care sunt elaborate pentru agricultură, silvicultură, pescuit, energie, industrie, transport, gestionarea deșeurilor, gestionarea apei, telecomunicații, turism, planificare urbană și rurală sau utilizarea terenului și care definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II din [Directiva EEM [4]] va putea fi autorizată în viitor;

[3] Protocolul la Convenția de la Espoo din 1991 privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier (JO 2008, L 308, p. 35), aprobat prin Decizia 2008/871/CE a Consiliului din 20 octombrie 2008 (JO 2008, L 308, p. 33). Consiliul a aprobat Convenția de la Espoo prin Decizia din 15 octombrie 1996 (documentul Consiliului 8931/96 din 17 iulie 1996). Aceasta este reprodusă în JO 1992, C 104, p. 7.

[4] Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1), astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2014/52/UE (JO 2014, L 124, p. 1).

(b) pentru care, având în vedere efectele probabile asupra împrejurimilor, este necesară o evaluare ecologică în temeiul articolelor 6 și 7 din [Directiva habitate [5]].

[…]

(8) Următoarele planuri și programe nu fac obiectul prezentei directive:

– planurile și programele al căror scop unic este apărarea națională sau protecția civilă;

– planuri și programe financiare sau bugetare.

(9) Prezenta directivă nu se aplică planurilor și programelor cofinanțate în perioadele curente respective de programare […] pentru Regulament[ele] (CE) nr. 1260/1999 […] și (CE) nr. 1257/1999 […].”

7. Articolul 5 din Directiva ESM se referă la conținutul evaluării ecologice și la luarea în considerare a alternativelor:

„(1) Atunci când evaluarea mediului este necesară în conformitate cu articolul 3 alineatul (1), se elaborează un raport de mediu în care sunt identificate, descrise și evaluate efectele probabile importante asupra mediului ale aplicării planului sau programului și alternative rezonabile, ținând seama de obiectivele și domeniul de aplicare geografic al planului sau programului. Informațiile necesare în acest scop sunt enumerate în anexa I.

(2) Raportul de mediu elaborat în conformitate cu alineatul (1) trebuie să includă informațiile solicitate în mod rezonabil, ținând seama de cunoștințele și metodele de evaluare existente, de conținutul și gradul de precizie a planului sau programului, stadiul său în procesul de luare a deciziei și măsura în care este de preferat ca anumite aspecte să fie evaluate la diferite niveluri în acel proces în scopul evitării duplicării evaluării.

[…]”

8. Anexa I la Directiva ESM precizează informațiile care trebuie furnizate în temeiul articolului 5:

„Informațiile care trebuie furnizate în temeiul articolului 5 alineatul (1), sub rezerva alineatelor (2) și (3) din articolul menționat, sunt următoarele:

[…]

(h) o descriere a motivelor de selectare a alternativelor preconizate și o descriere a modului în care s-a făcut evaluarea, inclusiv orice dificultate întâlnită (cum ar fi deficiențe tehnice sau lipsa de cunoștințe teoretice în domeniu) în colectarea informațiilor solicitate;

[…]”

[5] Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

9. Cererea este formulată în cadrul unui recurs în fața Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda) prin care se contestă cele două componente ale *Project Ireland 2040*, adoptat de guvernul Irlandei la 16 februarie 2018 și „confirmat" printr-o decizie ulterioară din 29 mai 2018. Acesta cuprinde două măsuri: National Planning Framework [Cadrul Național de Planificare (denumit în continuare „NPF")], care descrie obiectivele de dezvoltare ale Irlandei în termeni foarte abstracți, și National Development Plan (Planul Național de Dezvoltare, denumit în continuare „NDP"), care conține declarații privind finanțarea de către stat a anumitor proiecte în acest context.

10. La publicarea sa, *Project Ireland 2040* a fost descris în preambul ca urmărind crearea unui plan unificat și coerent pentru utilizarea și dezvoltarea terenurilor în interiorul țării. High Court (Înalta Curte, Irlanda) l-a descris ca fiind „o strategie de amenajare a teritoriului la scară globală care trasează obiectivele generale de dezvoltare a țării pentru o perioadă care se încheie în anul 2040".

11. Proiectul NPF, însoțit de SEA Environmental Report [Raportul de mediu ESM; „SEA" este versiunea în limba engleză a acronimului „ESM" (evaluare strategică de mediu)], a fost publicat la 26 septembrie 2017. În preambulul NPF, acesta este descris ca fiind „un cadru de planificare destinat să ghideze investițiile pentru dezvoltare în cursul următorilor ani" și se precizează că el stabilește „o serie de obiective naționale și principii-cheie din care vor rezulta planuri mai detaliate și mai elaborate". Acesta nu prevede în mod expres toate detaliile pentru fiecare parte a țării, ci mai degrabă „autorizează fiecare regiune să conducă planificarea și dezvoltarea comunităților sale".

12. Preambulul NPF prevede totodată că NDP „merge mână în mână" cu NPF, iar NDP, publicat împreună cu acesta, este descris ca fiind o „strategie pe zece ani pentru investiții de capital public în valoare de aproape 116 miliarde de euro". NDP este un plan de investiții. Acesta este destinat să asigure și să susțină punerea în aplicare a NPF prin investiții de capital stabilind modul în care va fi pusă la dispoziție finanțarea în vederea punerii în aplicare a anumitor proiecte considerate esențiale pentru realizarea rezultatelor strategice menționate în NPF. NDP identifică lucrările majore de infrastructură pe care propune să le finanțeze, precum infrastructuri feroviare, rutiere și aeroportuare. El nu conține în sine elemente legate de planificare sau de dezvoltare.

13. Friends of the Irish Environment contestă validitatea adoptării celor două planuri. În motivare, aceasta susține că cerințele Directivei ESM nu au fost respectate. În ceea ce privește NPF, recurenta apreciază că examinarea alternativelor rezonabile a fost insuficientă în raport cu cerințele directivei.

14. Întrebarea prealabilă care se ridică în mod logic este, în opinia Supreme Court (Curtea Supremă), dacă NPF și/sau NDP constituie un „plan sau program" în sensul directivei. Intimații arată că, deși NDP a făcut obiectul unei evaluări în sensul Directivei ESM, această evaluare nu a fost efectuată în temeiul unei obligații juridice. Pe de altă parte, ei susțin că, cel puțin NDP, întrucât constituie o „politică bugetară", este exclus din domeniul de aplicare al Directivei ESM.

15. Această procedură este în prezent pendinte în a treia instanță, în fața Supreme Court (Curtea Supremă), care adresează Curții următoarele întrebări:

„1) Articolul 2 litera (a) din Directiva ESM coroborat cu articolul 3 alineatul (2) litera (a) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că o măsură care nu a fost adoptată de puterea executivă a unui stat membru nici în temeiul unei obligații legale sau administrative, nici al unui act cu putere de lege sau al unui act administrativ poate constitui un plan sau un program vizat de directivă atunci când planul sau programul astfel adoptat stabilește un cadru în care realizarea anumitor proiecte va putea fi autorizată sau refuzată în viitor și îndeplinește astfel criteriul de la articolul 3 alineatul (2) din directivă?

2a) Articolul 3 alineatul (1) din Directiva ESM coroborat cu articolul 3 alineatele (8) și (9) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că un plan sau un program care conține norme specifice, chiar dacă sunt calificate drept «orientative», pentru alocarea de fonduri în vederea construirii anumitor proiecte de infrastructură pentru a sprijini dezvoltarea amenajării strategice a teritoriului aferentă unui alt plan, care constituie el însuși baza unei amenajări strategice a teritoriului pentru viitor, poate constitui în sine un plan sau un program în sensul Directivei ESM?

2b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2a), faptul că un plan are ca obiectiv alocarea de resurse înseamnă că acesta trebuie tratat ca fiind un plan bugetar în sensul articolului 3 alineatul (8) din Directiva ESM?

3a) Articolul 5 din Directiva ESM coroborat cu anexa I la aceasta trebuie interpretat în sensul că, atunci când articolul 3 alineatul (1) impune o evaluare ecologică, raportul de mediu prevăzut de acesta ar trebui să implice, după identificarea alternativelor rezonabile la o opțiune preferată, efectuarea unei evaluări comparate a opțiunii preferate și a alternativelor rezonabile?

3b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 3a), este îndeplinită cerința Directivei ESM dacă alternativele rezonabile sunt evaluate comparativ înainte de selectarea opțiunii preferate, iar ulterior proiectul de plan sau de program este evaluat și se efectuează apoi o evaluare strategică de mediu (ESM) mai completă numai în privința opțiunii preferate?”

16. Friends of the Irish Environment, Irlanda, Republica Cehă, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise și orale în ședința din 8 noiembrie 2023.

IV. Apreciere juridică

17. Ne vom concentra în continuare asupra celei de a doua și a celei de a treia întrebări, întrucât răspunsul la prima întrebare reiese în prezent din jurisprudență[6]. Potrivit acesteia, chiar și măsurile pentru adoptarea cărora nu există o obligație pot îndeplini condiția de a fi „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative”, astfel cum prevede articolul 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva ESM.

[6] A se vedea în special Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punctele 35-52).

18. Prin intermediul celei de a doua întrebări, trebuie să se stabilească dacă una dintre aceste două măsuri, și anume NDP, îndeplinește condițiile unei obligații de evaluare în temeiul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva ESM (a se vedea secțiunea A). Cea de a treia întrebare privește evaluarea alternativelor în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) în cadrul celeilalte măsuri, și anume NFP (a se vedea secțiunea B).

A. A doua întrebare – Alocarea fondurilor

19. Cea de a doua întrebare se referă la calificarea NDP. Supreme Court (Curtea Supremă) urmărește să afle dacă este vorba într-adevăr despre un plan sau un program în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva ESM (a se vedea punctul 1) și, în acest caz, dacă acesta intră sub incidența excepției de la domeniul de aplicare al Directivei ESM pentru „planuri și programe financiare sau bugetare", prevăzute la articolul 3 alineatul (8) a doua liniuță din această directivă (a se vedea punctul 2).

1. NDP drept cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor

20. Într-adevăr, a doua întrebare litera a) vizează articolul 3 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatele (8) și (9) din Directiva ESM. Cu toate acestea, potrivit motivării întrebării[7], Supreme Court (Curtea Supremă) urmărește de fapt să afle dacă este relevantă excepția prevăzută la articolul 3 alineatul (8) sau dacă obligația de evaluare a NDP este deja eliminată, întrucât nu definește cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din directiva menționată.

21. În temeiul acestei din urmă dispoziții, planurile și programele privind anumite sectoare sunt supuse obligației de evaluare ecologică atunci când definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva EEM va putea fi autorizată în viitor.

22. În această privință, Supreme Court (Curtea Supremă) se pronunță, în special, cu privire la dependența istorică (*path dependency*)[8] a dezvoltării infrastructurilor, care este vizată de alocarea fondurilor prin intermediul NDP. Astfel, finanțarea anumitor măsuri de infrastructură poate constitui o condiție pentru alte proiecte de infrastructură care depind de primele măsuri, în timp ce alte proiecte de infrastructură sunt, prin urmare, excluse în fapt.

23. De exemplu, atunci când este finanțată o autostradă între două localități, dar nu și o linie feroviară, acest lucru permite sau sprijină anumite legături rutiere suplimentare care conferă densitate rețelei rutiere. În schimb, pentru anumite alte proiecte feroviare, condițiile pot să nu fie îndeplinite, întrucât, în lipsa liniei feroviare, acestea nu au o conexiune la rețeaua feroviară. În plus, alte măsuri, cum ar fi deciziile de localizare a întreprinderilor sau extinderea construcției de locuințe, se vor orienta în funcție de proiectele de infrastructură.

[7] În special punctele 32-35 din cererea de decizie preliminară.

[8] A se vedea utilizarea acestei noțiuni în secțiunea 3.1 din anexa I la Analiza anuală a creșterii economice efectuată de Comisie pentru anul 2012 [COM(2011) 815 final] și Anexa I ESRS E4, apendicele A AR punctul 1 litera (d) la Regulamentul delegat (UE) 2023/2772 al Comisiei din 31 iulie 2023 de completare a Directivei 2013/34/UE în ceea ce privește standardele de raportare privind durabilitatea (JO L, 2023/2772, p. 142).

24. Chiar dacă alocarea fondurilor poate avea astfel impact asupra proiectelor, este discutabil, din două motive, dacă, printr-o asemenea alocare, NDP definește un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor. În primul rând, există îndoieli cu privire la caracterul obligatoriu al NDP și, în al doilea rând, alocarea fondurilor ca atare nu este un regim care trebuie să facă parte din cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor.

a) Caracterul obligatoriu al planurilor și programelor

25. După cum subliniază în mod întemeiat Irlanda, Curtea a statuat că numai măsurile care au cel puțin un caracter obligatoriu pentru autoritățile competente în domeniul eliberării autorizațiilor pentru proiecte definesc un cadru pentru această autorizare [9]. Într-adevăr, numai actele cu caracter obligatoriu pot limita marja de manevră de care dispun aceste autorități și pot exclude astfel modalități de punere în aplicare a unor proiecte care s-ar putea dovedi mai favorabile mediului, motiv pentru care astfel de acte trebuie supuse unei evaluări ecologice [10]. În schimb, dispozițiile cu valoare pur indicativă [11] sau care au doar o anumită influență asupra localizării proiectelor [12] nu definesc un cadru pentru autorizări.

26. Prin urmare, Irlanda consideră că NDP nu este suficient de constrângător pentru a defini un cadru pentru autorizarea proiectelor.

27. Acest lucru este confirmat de faptul că, în întrebarea sa, Supreme Court (Curtea Supremă) caracterizează NDP drept măsură care conține norme calificate ca fiind „orientative” pentru alocarea de fonduri în vederea construirii anumitor proiecte de infrastructură. De fapt, chiar dacă NDP menționează un număr mare de proiecte, precum și de fonduri care trebuie să le fie alocate, acest lucru este doar cu titlu ilustrativ. În orice caz, alocarea fondurilor presupune autorizarea planului și respectarea tuturor celorlalte dispoziții privind mediul [13].

28. Este adevărat, chiar alocarea fără caracter obligatoriu a fondurilor pentru anumite măsuri de infrastructură, în sensul indicat mai sus, poate influența dezvoltarea altor măsuri de infrastructură și a altor proiecte, fapt pe care Friends of the Irish Environment își întemeiază opinia. După cum sunt sau nu sunt preconizate măsuri necesare de infrastructură într-o etapă ulterioară, se va lucra și la alte măsuri de infrastructură și de dezvoltare care depind de acestea.

29. Prin urmare, supunerea unor asemenea efecte unei evaluări ecologice ar fi, de asemenea, în conformitate cu obiectivul Directivei ESM. Astfel, aceasta urmărește să garanteze că efectele măsurilor asupra mediului sunt examinate și luate în considerare anterior adoptării unei decizii [14].

30. Cu toate acestea, efectul declarațiilor fără caracter obligatoriu referitoare la alocarea fondurilor nu este diferit de cel al altor declarații *fără caracter obligatoriu* privind planificarea sau programele care, la rândul lor, nu necesită încă o evaluare ecologică.

[9] Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punctul 77), și Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctul 49).

[10] Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctul 50).

[11] Hotărârea din 12 iunie 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punctul 44), Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punctul 76), Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctul 49).

[12] Hotărârea din 22 februarie 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punctul 69).

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

[14] A se vedea Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctul 58).

31. De exemplu, atunci când un guvern își anunță intenția de a crea condiții pentru anumite măsuri de infrastructură, dar anunțul respectiv nu este încă obligatoriu pentru autorități, acest lucru nu constituie o cerință care ar putea necesita deja o evaluare ecologică. Dimpotrivă, evaluarea ecologică ar face parte din procedura prin care se urmărește crearea acestor condiții.

32. Desigur, astfel de declarații ridică îndoieli cu privire la faptul că, la momentul evaluării ecologice, toate opțiunile sunt încă deschise [15], dat fiind că acestea oferă cel puțin aparența că rezultatul a fost deja decis. Cu toate acestea, într-o societate democratică trebuie să fie posibilă discutarea intențiilor și a obiectivelor fără ca deja aceste contribuții la discuție să fie supuse unei evaluări ecologice. În aceasta constă diferența dintre definirea unui cadru și discuția privind stabilirea acestuia.

33. În cazul în care caracterul aparent neobligatoriu al alocării fondurilor nu are caracter obligatoriu ar fi confirmată în fața instanțelor naționale, numai pentru acest motiv ar trebui să se excludă ca NDP să definească un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor.

b) Cadrul pentru autorizarea proiectelor

34. În plus, alocarea fondurilor, prin însăși natura sa – chiar dacă ar fi obligatorie –, nu definește, în sine, un cadru pentru autorizarea proiectelor.

35. Potrivit unei jurisprudențe constante, printr-un astfel de cadru trebuie să se înțeleagă actele care stabilesc, prin definirea normelor și a procedurilor de control aplicabile sectorului în cauză, un ansamblu semnificativ de criterii și de modalități pentru autorizarea și pentru punerea în aplicare a unuia sau mai multor proiecte care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului [16]. Recent, Curtea a precizat aceste criterii și modalități în sensul că includ localizarea, natura, mărimea și condițiile de funcționare ale unor asemenea proiecte sau alocarea resurselor legată de aceste proiecte [17].

36. La prima vedere, se pare că alocarea fondurilor ar putea face parte din cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor, deoarece se referă la alocarea resurselor. Această indicație a Curții nu poate fi însă înțeleasă în sensul că alocarea fondurilor face parte din cadrul prevăzut la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva ESM.

37. Astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, această indicație reia, printr-o formulare identică, concretizarea criteriilor de determinare a amplorii efectelor de la anexa II punctul 1 prima liniuță la Directiva ESM. Criteriul utilizării resurselor se referă, în acest sens, la obiectivul unei utilizări prudente și raționale a resurselor *naturale* menționat în considerentul (1) al Directivei ESM și la

[15] A se vedea articolul 8 alineatul (1) din Protocolul de la Kiev, articolul 6 alineatul (4) și articolul 7 din Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu din 1998 (JO 2005, L 124, p. 4, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 204), adoptată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201), precum și articolul 6 alineatul (4) din Directiva EEM.

[16] Hotărârea din 27 octombrie 2016, D'Oultremont și alții (C-290/15, EU:C:2016:816, punctul 49), Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punctul 67), și Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctul 38).

[17] Hotărârea din 22 februarie 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punctul 62).

articolul 191 alineatul (1) a treia liniuță TFUE. Este vorba, așadar, despre resurse precum apa, terenurile sau materiile prime [18] a căror utilizare are impact direct asupra mediului. În schimb, alocarea resurselor financiare este legată doar indirect de efecte semnificative asupra mediului.

38. Prin urmare, în locul finanțării unui proiect, trebuie evaluate numai măsurile privind localizarea, natura și mărimea sa, precum și condițiile de funcționare sau alocarea resurselor naturale legate de acesta. Pe de altă parte, o evaluare suplimentară a deciziei de finanțare nu promite un progres al cunoștințelor în această privință și, pentru acest motiv, ar trebui evitată, în calitate de duplicare superfluă a evaluării [19] în sensul considerentului (9) și al articolului 5 alineatul (2) din Directiva ESM.

39. Conform informațiilor disponibile, NDP nu pare să stabilească norme și proceduri de control autonome care să includă localizarea, natura, mărimea și condițiile de funcționare ale proiectelor sau alocarea resurselor naturale legată de acestea. Dimpotrivă, proiectele pe care le menționează sunt supuse propriilor proceduri de planificare și de autorizare [20] în cadrul cărora pot fi evaluate efectele asupra mediului. Pe de altă parte, potrivit întrebării preliminare, NDP alocă fonduri pentru a sprijini dezvoltarea amenajării strategice a teritoriului *unui alt plan*, și anume NPF, care a făcut obiectul unei evaluări ecologice.

c) Concluzie intermediară

40. Trebuie, așadar, să se răspundă la a doua întrebare litera a) că nici măsurile fără caracter obligatoriu, nici alocarea unor resurse financiare pentru anumite proiecte de infrastructură nu definesc un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva ESM; în consecință, potrivit dispoziției menționate, acestea nu necesită o evaluare ecologică prealabilă.

2. Domeniul de aplicare al excepției privind planurile și programele financiare sau bugetare

41. Dat fiind că din considerațiile referitoare la a doua întrebare litera a) reiese că alocarea resurselor financiare nu definește, în sine, cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva ESM, nu este în principiu necesar să se stabilească dacă un plan sau un program care are ca obiectiv alocarea resurselor financiare este exceptat de la aplicarea directivei în calitate de plan și program financiar sau bugetar în sensul articolului 3 alineatul (8) a doua liniuță din directivă.

42. Prin urmare, trebuie remarcat doar faptul că, în această privință, excepția menționată acoperă numai conținutul unui plan sau al unui program care intră, ca atare, sub incidența acestei excepții. În cazul în care măsura în discuție conține și alte cerințe, acestea pot să fie supuse evaluării ecologice – astfel cum susține în mod întemeiat Comisia – dacă definesc cadrul pentru

[18] Astfel, Hotărârea din 26 septembrie 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punctul 74), a considerat lemnul de foc ca fiind resursă naturală.

[19] A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-567/10, EU:C:2011:755, punctul 42) și în cauza D'Oultremont și alții (C-290/15, EU:C:2016:561, punctul 65).

[20] A se vedea nota de subsol 13.

autorizarea proiectelor. În caz contrar, statele membre ar putea eluda cu ușurință aplicarea evaluării ecologice[21] prin combinarea planurilor sau a programelor supuse evaluării cu măsurile bugetare sau financiare.

B. A treia întrebare – Evaluarea alternativelor rezonabile pentru NPF

43. A treia întrebare privește întinderea evaluării alternativelor rezonabile în contextul celeilalte părți din *Project Ireland 2040*, și anume NPF. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera a), Supreme Court (Curtea Supremă) urmărește să afle dacă raportul de mediu prevăzut la articolul 5 din Directiva ESM implică efectuarea unei evaluări comparate a opțiunii preferate și a alternativelor rezonabile, după identificarea lor. Dacă aceasta este situația, a treia întrebare litera b) urmărește să se stabilească dacă se poate face totuși distincția între compararea alternativelor și o examinare aprofundată a opțiunii selectate. Vom răspunde împreună la aceste două întrebări parțiale.

44. În conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Directiva ESM, se elaborează un raport de mediu în care sunt identificate, descrise și evaluate efectele probabile importante asupra mediului ale aplicării planului sau programului și alternative rezonabile, ținând seama de obiectivele și de domeniul de aplicare geografic al planului sau programului.

45. Potrivit acestei dispoziții, este cert că alternativele rezonabile trebuie să facă obiectul raportului de mediu. Totuși, această dispoziție ar putea fi înțeleasă și, așa cum propune Irlanda, în sensul că efectele probabile importante asupra mediului trebuie să fie identificate, descrise și evaluate numai în raport cu opțiunea preferată. În acest sens pledează și faptul că celelalte dispoziții ale Directivei ESM au ca obiect evaluarea ecologică a planului sau a programului respectiv, iar nu evaluarea alternativelor rezonabile.

46. Cu toate acestea, Comisia subliniază că, cel puțin potrivit versiunii neerlandeze a articolului 5 alineatul (1) din Directiva ESM, trebuie identificate, descrise și evaluate inclusiv efectele semnificative ale alternativelor asupra mediului. În orice caz, *evaluarea* alternativelor, astfel cum este prevăzută în toate versiunile lingvistice, *poate* include și efectele acestora asupra mediului, ceea ce ar presupune, la rândul său, identificarea și descrierea lor.

47. O asemenea luare în considerare a efectelor alternativelor asupra mediului este conformă cu obiectivul Directivei ESM, întrucât, potrivit considerentului (4) și articolului 1, aceasta urmărește să contribuie la integrarea considerațiilor legate de mediu în elaborarea și adoptarea planurilor și programelor prin intermediul evaluării ecologice. O evaluare a alternativelor fără a ține seama de efectele acestora asupra mediului ar fi contrară acestui obiectiv.

48. În cadrul selectării diferitelor alternative, a ține seama de considerațiile legate de mediu prezintă chiar o importanță deosebită. Astfel, după cum subliniază Comisia, Directiva ESM a fost adoptată întrucât, la momentul autorizării unui proiect în temeiul Directivei EEM, s-a constatat că

[21] Cu privire la riscul de eludare a se vedea Hotărârea din 25 iunie 2020, A și alții (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punctele 48 și 70), precum și Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctul 32).

deja existau adesea cerințe care excludeau anumite opțiuni, deși acestea erau mai favorabile pentru mediu [22]. Prin urmare, evaluarea ecologică trebuie să garanteze cel puțin că asemenea cerințe sunt adoptate numai dacă se cunosc alternative mai favorabile pentru mediu.

49. În consecință, raportul de mediu trebuie să identifice, să descrie și să evalueze inclusiv efectele alternativelor rezonabile asupra mediului.

50. Întinderea necesară a acestei prezentări este totuși limitată, potrivit articolului 5 alineatul (2) din Directiva ESM, numai la informațiile solicitate *în mod rezonabil*. În această privință, articolul 5 recurge deja pentru a doua oară la caracterul rezonabil, întrucât, în temeiul articolului 5 alineatul (1), trebuie evaluate numai alternativele rezonabile. Astfel, această noțiune capătă funcția unui filtru destinat să evite eforturile disproporționate de evaluare.

51. Într-o primă etapă, trebuie identificate alternativele rezonabile care necesită realmente o examinare mai aprofundată. În acest scop, articolul 5 alineatul (1) din Directiva ESM menționează obiectivele și domeniul de aplicare geografic al planului sau programului ca puncte de referință. Alternativele care nu pot atinge obiectivele sau care depășesc domeniul de aplicare geografic nu sunt, în general, rezonabile și nu necesită o evaluare suplimentară.

52. Cu toate acestea, autoritățile competente nu trebuie nici să restrângă în mod excesiv cadrul de evaluare, excluzând alternative potențial rezonabile deja prin definirea obiectivelor sau a domeniului de aplicare geografic.

53. Această idee este consacrată și la articolul 5 alineatul (2) din Directiva ESM. Potrivit acestei dispoziții, trebuie să se țină seama de stadiul planului sau al programului în procesul de luare a deciziei și de măsura în care este de preferat ca anumite aspecte să fie evaluate la diferite niveluri în acel proces în scopul evitării duplicării evaluării. De exemplu, în cazul unui proiect de construcție a unei șosele se poate ridica problema dacă o legătură feroviară trebuie examinată ca alternativă rezonabilă. Totuși, această evaluare este superfluă atunci când decizia fundamentală privind proiectul rutier rezultă dintr-un plan superior în cadrul căruia cele două alternative au fost deja comparate.

54. În ceea ce privește informațiile referitoare la identificarea unor alternative rezonabile, anexa I litera (h) la Directiva ESM precizează că informațiile care trebuie furnizate în raportul de mediu trebuie să cuprindă numai o scurtă *descriere* a motivelor de selectare a alternativelor preconizate. Ele trebuie să permită să se înțeleagă de ce alternativele preconizate sunt considerate rezonabile în raport cu altele, deci modul în care au fost identificate alternativele rezonabile.

55. Această noțiune de scurtă „descriere” nu se referă însă la descrierea și la evaluarea alternativelor rezonabile. Prin urmare, ea nu poate fi utilizată pentru a limita domeniul de aplicare al acestor informații.

56. Dimpotrivă, articolul 5 alineatul (2) din Directiva ESM prevede informațiile care pot fi solicitate în mod rezonabil, ținând seama de cunoștințele și de metodele de evaluare existente, de conținutul și gradul de precizie a planului sau programului, precum și de celelalte elemente menționate la punctul 53.

[22] Hotărârea din 9 martie 2023, An Bord Pleanála și alții (Situl St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punctele 57 și 58), precum și Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Terre wallonne și Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 și C-110/09, EU:C:2010:120, punctul 32 și jurisprudența citată).

57. Lipsește însă unul dintre cele mai importante criterii pentru conținutul raportului de mediu: mai precis, prezentarea efectelor asupra mediului trebuie să demonstreze că planul sau programul este compatibil cu cerințele substanțiale aplicabile ale dreptului în materie de mediu [23]. Astfel, efectele asupra mediului care încalcă dispoziții de mediu ar fi, în orice caz, semnificative [24].

58. În această privință, în cadrul evaluării alternativelor, trebuie să se aibă în vedere, de exemplu, articolul 6 alineatul (4) din Directiva habitate, a cărui aplicare este avută în vedere în cazul efectelor negative asupra siturilor Natura 2000. În acest caz, raportul de mediu ar trebui să demonstreze că nu există alternative care să afecteze mai puțin aceste situri [25]. Evaluări similare ale alternativelor sunt prevăzute în special la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate, la articolul 9 alineatul (1) din Directiva păsări [26] și la articolul 4 alineatul (7) litera (d) din Directiva-cadru privind apa [27].

59. În schimb, Directiva ESM însăși nu conține criterii esențiale pentru selectarea alternativelor. Prin urmare, aceasta nu obligă autoritățile competente să selecteze opțiunea care afectează cel mai puțin mediul. Astfel cum am arătat deja [28], obiectivul evaluării ecologice este doar ca decizia de selecție să fie adoptată *luând în considerare* posibilele efecte semnificative asupra mediului.

60. Așadar, în măsura în care selectarea diferitelor alternative nu depinde de cerințele juridice substanțiale ale altor reglementări, alte două elemente sunt relevante, înainte de toate, pentru determinarea informațiilor care pot fi solicitate în mod rezonabil, în plus față de indicațiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din Directiva ESM. În primul rând, având în vedere argumentele relevante pentru decizie, aceste informații trebuie să permită o comparație între opțiunea preferată și alternative. Și, în al doilea rând, aceste informații trebuie să permită luarea în considerare a preocupărilor legate de mediu determinante pentru această comparație.

61. În situația în care selectarea alternativelor se bazează, de exemplu, îndeosebi pe considerații legate de costuri, costurile tuturor alternativelor rezonabile trebuie să fie, așadar, identificate și descrise cel puțin în măsura în care este clară relația dintre costurile diferitelor opțiuni. Cu toate acestea, ar trebui să se clarifice de asemenea dacă aceste avantaje în materie de costuri sunt însoțite de efecte negative asupra mediului care ar fi evitate în cazul altor opțiuni. Altfel, aceste preocupări legate de mediu nu ar putea fi luate în considerare suficient la selectarea alternativelor preconizate.

62. Aceste cerințe nu exclud ca evaluarea ecologică a opțiunii preferate să fie mai detaliată decât evaluarea ecologică a celorlalte alternative preconizate. Acest lucru este de așteptat mai ales atunci când avantajele opțiunii preferate depășesc destul de clar alternativele preconizate, chiar și ținând

[23] A se vedea în acest sens, în privința Directivei EEM, Hotărârea din 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punctul 81), și Hotărârea din 24 februarie 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, punctul 52).

[24] A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punctele 54 și 55) și Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punctul 45), și, în acest sens, Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173, punctul 50).

[25] A se vedea Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Portugalia (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punctele 36-39), Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Grüne Liga Sachsen și alții (C-399/14, EU:C:2016:10, punctul 74), și Hotărârea din 16 iulie 2020, WWF Italia Onlus și alții (C-411/19, EU:C:2020:580, punctul 40).

[26] Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7), astfel cum a fost modificată ultima dată prin Regulamentul (UE) 2019/1010 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iunie 2019 privind alinierea obligațiilor de raportare în domeniul legislației legate de mediu (JO 2019, L 170, p. 115).

[27] Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO 2000, L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193), astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2014/101/UE a Comisiei din 30 octombrie 2014 (JO 2014, L 311, p. 32).

[28] A se vedea punctul 47 de mai sus.

seama de efectele asupra mediului. În acest caz, informațiile detaliate privind alternativele preconizate nu ar avea o funcție proprie, în timp ce informațiile privind efectele asupra mediului ale opțiunii preferate sunt importante pentru punerea în aplicare ulterioară a planului sau a programului.

63. Dacă însă avantajele și dezavantajele diferitelor opțiuni au o pondere similară, justificarea deciziei de selecție devine mai dificilă. În acest caz poate fi necesar să se furnizeze informații mai detaliate privind alternativele rezonabile în raportul de mediu, chiar dacă acest lucru implică un efort considerabil.

64. În ceea ce privește informațiile cuprinse în raportul de mediu în litigiu, nu este clar dacă au fost luate în considerare cerințe substanțiale ale altor reglementări sau dacă acestea erau măcar relevante pentru decizie. Pe de altă parte, se pare că, deși capitolul privind alternativele din cadrul raportului de mediu explică alternativele preconizate, precum și decizia cu privire la opțiunea preferată și conține informații referitoare la efectele lor asupra mediului, acestea se limitează în principal la o matrice cu indicatori plus și minus [29]. Modul în care sunt stabiliți acești indicatori și măsura în care au fost luați în considerare în cadrul selecției nu este explicat.

65. Această abordare poate rezulta din faptul că NPF prezintă un nivel ridicat de abstractizare – mai precis, nu prevede proiecte specifice –, precum și din cunoștințele prealabile ale publicului interesat.

66. Cu toate acestea, instanțele naționale trebuie să stabilească dacă, în acest context, contrar argumentelor prezentate de Friends of the Irish Environment, motivele selectării opțiunii preferate și efectele asupra mediului ale alternativelor preconizate au fost prezentate în mod inteligibil.

67. Prin urmare, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că, în conformitate cu articolul 5 alineatele (1) și (2) din Directiva ESM, raportul de mediu trebuie să includă informațiile referitoare la alternativele rezonabile preconizate în legătură cu planul sau programul adoptat și care sunt necesare:

– pentru a stabili conformitatea cu cerințele altor reglementări privind evaluarea alternativelor și

– pentru a putea înțelege luarea în considerare a efectelor asupra mediului în cadrul deciziei privind planul sau programul adoptat, în comparație cu alternativele preconizate.

[29] Capitolul 7 din Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, septembrie 2017, p. 121-132 (disponibil la adresa https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf, consultat la 22 februarie 2024).

V. Concluzie

68. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a doua și la a treia întrebare din prezenta cerere de decizie preliminară după cum urmează:

1) Nici măsurile fără caracter obligatoriu, nici alocarea resurselor financiare pentru anumite proiecte de infrastructură nu definesc un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2001/42/CE privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului; în consecință, potrivit dispoziției menționate, acestea nu necesită o evaluare ecologică prealabilă.

2) În conformitate cu articolul 5 alineatele (1) și (2) din Directiva 2001/42, raportul de mediu trebuie să includă informațiile referitoare la alternativele rezonabile preconizate în legătură cu planul sau programul adoptat și care sunt necesare:

   – pentru a stabili conformitatea cu cerințele altor reglementări privind evaluarea alternativelor și

   – pentru a putea înțelege luarea în considerare a efectelor asupra mediului în cadrul deciziei privind planul sau programul adoptat, în comparație cu alternativele preconizate.