Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 21. marca 2024[1]

Vec C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
proti
Government of Ireland a i.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 2001/42/ES – Strategické environmentálne posudzovanie – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (Národný rámec plánovania) – National Development Plan (Národný plán rozvoja) – Finančné alebo rozpočtové plány a programy – Určenie, popísanie a zhodnotenie primeraných alternatív – Účinky posudzovaných alternatív na životné prostredie“

I. Úvod

1. Smernica o SEP (pričom SEP znamená strategické environmentálne posudzovanie)[2] upravuje environmentálne posudzovanie v konaní, v ktorom sa schvaľujú plány a programy. Súdny dvor sa ňou síce už veľmi často zaoberal, ale ešte stále existujú dôležité otvorené otázky. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka dvoch z nich, konkrétne na jednej strane významu výnimky z pôsobnosti tejto smernice stanovenej pre finančné alebo rozpočtové plány a programy a na druhej strane posudzovania účinkov alternatív k plánu alebo programu, ktorý bol napokon schválený, na životné prostredie. Najmä otázka týkajúca sa posudzovania alternatív je relevantná aj v súvislosti s inými predpismi Únie v oblasti práva životného prostredia, ktoré tiež stanovujú zohľadnenie alternatív.

2. Tieto otázky sa kladú v súvislosti so žalobou environmentálneho združenia podanou proti dvom opatreniam celoštátneho plánovania rozvoja Írska. Je sporné, či jedno z týchto dvoch opatrení spadá pod uvedenú výnimku a či pri environmentálnom posudzovaní druhého opatrenia boli dostatočne preskúmané účinky alternatív na životné prostredie.

[1] Jazyk prednesu: nemčina.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (Ú. v. ES L 197, 2001, s. 30; Mim. vyd. 15/006, s. 157).

II. Právny rámec

3. Únia síce prijala smernicu o SEP už pred ukončením rokovaní o Kyjevskom protokole o strategickom environmentálnom hodnotení z roku 2003 [3]. Podľa vyhlásenia Únie pri jeho schválení sa však touto smernicou vykonáva uvedený protokol a v odôvodnení 7 tejto smernice bol tento protokol spomenutý už pred jeho schválením.

4. Ciele smernice o SEP vyplývajú najmä z článku 1:

„Cieľom tejto smernice je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia a prispieť k integrácii environmentálnych úvah do prípravy a schvaľovania plánov a programov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného rozvoja tým, že sa zabezpečí, v súlade s touto smernicou, vykonanie environmentálneho posudzovania určitých plánov a programov, ktoré majú pravdepodobne významné účinky na životné prostredie.“

5. Plány a programy sú definované v článku 2 písm. a) smernice o SEP:

„Na účely tejto smernice:

a) ‚plány a programy‘ sú plány a programy vrátane tých, na ktorých financovaní sa podieľa Európske spoločenstvo, ako aj ich akékoľvek modifikácie,

   – ktoré sú predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, alebo ktoré úrad pripravuje na schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu a

   – ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy.“

6. Povinnosť vykonávať strategické environmentálne posudzovanie je upravená v článku 3 smernice o SEP:

„1. Environmentálne posudzovanie sa vykonáva v súlade s článkami 4 až 9 pre plány a programy uvedené v odsekoch 2 až 4, ktoré majú pravdepodobne významné environmentálne účinky [významné účinky na životné prostredie – *neoficiálny preklad*].

2. S výhradou odseku 3 sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre všetky plány a programy,

a) ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, priemysel, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja [pre budúce povoľovanie – *neoficiálny preklad*] projektov uvedených v prílohách I a II k [smernici o PVŽP [4]], alebo

[3] Protokol k Dohovoru z Espoo o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice z roku 1991 (Ú. v. EÚ L 308, 2008, s. 35), ktorý bol schválený rozhodnutím Rady 2008/871/ES z 20. októbra 2008 (Ú. v. EÚ L 308, 2008, s. 33). Rada schválila dohovor z Espoo rozhodnutím z 15. októbra 1996 (dokument Rady 8931/96 zo 17. júla 1996). Tento dohovor je uverejnený v Ú. v. ES C 104, 1992, s. 7.

[4] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1), naposledy zmenená smernicou 2014/52/EÚ (Ú. v. EÚ L 124, 2014, s. 1).

b) pri ktorých sa určilo, že vyžadujú posudzovanie podľa článku 6 alebo 7 [smernice o biotopoch [5]] s ohľadom na ich pravdepodobný účinok na lokality.

…

8. Predmetom tejto smernice nie sú nasledovné plány a programy:

– plány a programy, ktorých jediným účelom je národná obrana alebo civilná ochrana,

– finančné alebo rozpočtové plány a programy.

9. Táto smernica sa nevzťahuje na plány a programy spolufinancované v súčasných programových intervaloch… pre nariadenia Rady (ES) č. 1260/1999… a (ES) č. 1257/1999.“

7. Článok 5 smernice o SEP sa týka obsahu environmentálneho posudzovania a zohľadnenia alternatív:

„1. Tam, kde sa podľa článku 3 ods. 1 požaduje environmentálne posudzovanie, vypracuje sa environmentálna správa, v ktorej sa určia, popíšu a zhodnotia pravdepodobne významné účinky vykonávania plánu alebo programu na životné prostredie a primerané alternatívy, ktoré zohľadňujú ciele a geografický rozmer plánu alebo programu. Informácie, ktoré sa na tento účel poskytujú, sú uvedené v prílohe I.

2. Environmentálna správa vypracovaná podľa odseku 1 musí obsahovať informácie, ktoré možno odôvodnene požadovať pri zohľadnení súčasných poznatkov a metód posudzovania, obsah a úroveň [obsahu a úrovne – *neoficiálny preklad*] podrobnosti plánu alebo programu, v akom štádiu rozhodovacieho procesu sa nachádza[,] a rozsah v akom [rozsahu, v akom – *neoficiálny preklad*] sú určité záležitosti vhodnejšie posudzované na rozličných úrovniach procesu, aby sa predišlo zdvojovaniu posudzovania.

…“

8. Príloha I smernice o SEP spresňuje, ktoré informácie sa poskytujú podľa článku 5:

„Informácie, ktoré sa poskytujú podľa článku 5 ods. 1 a ktoré sú predmetom článku 5 ods. 2 a 3[,] sú nasledovné:

…

h) náčrt dôvodov pre výber alternatív a opis spôsobu, akým sa vykonalo posudzovanie, vrátane akýchkoľvek ťažkostí (akými sú technické nedostatky alebo nedostatok know-how), ktoré sa vyskytli pri zostavovaní požadovaných informácií;

…“

[5] Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102), zmenená smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 2013, s. 193).

III. Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

9. Návrh bol podaný v rámci konania na Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko) o opravnom prostriedku podanom proti obom častiam *Project Ireland 2040*, ktoré prijala vláda Írska 16. februára 2018 a „potvrdila“ následným rozhodnutím z 29. mája 2018. *Project Ireland 2040* tvoria dve opatrenia: National Planning Framework [Národný rámec plánovania (ďalej len „NPF“)], v ktorom sú veľmi abstraktne opísané ciele rozvoja Írska, a National Development Plan [Národný plán rozvoja (ďalej len „NDP“)], ktorý obsahuje konštatovania týkajúce sa štátneho financovania určitých projektov v tejto súvislosti.

10. V predslove publikácie *Project Ireland 2040* sa uvádza, že ide o vytvorenie jednotného a uceleného plánu využitia a rozvoja územia v krajine. High Court (Vyšší súd, Írsko) ho opísal ako „územnú makrostratégiu, ktorá mapuje všeobecné ciele rozvoja krajiny do roku 2040“.

11. Návrh NPF bol spolu so SEA Environmental Report (environmentálna správa o SEP, pričom SEA je anglickou verziou slovenskej skratky SEP) uverejnený 26. septembra 2017. V predslove k NPF sa uvádza, že ide o „rámec plánovania, ktorým sa budú riadiť investície do rozvoja v nasledujúcich rokoch“ a že stanovuje „viaceré národné ciele a kľúčové zásady, z ktorých budú vychádzať podrobnejšie a prepracovanejšie plány“. NPF neposkytuje všetky podrobnosti pre každú časť krajiny, ale skôr „splnomocňuje každý región, aby riadil plánovanie a rozvoj svojich obcí“.

12. V predslove k NPF sa tiež uvádza, že „sprievodným dokumentom“ je NDP, ktorý je opísaný ako „desaťročná stratégia pre verejné kapitálové investície vo výške takmer 116 miliárd eur“. NDP je investičným plánom. Má zabezpečiť a podporiť realizáciu NPF prostredníctvom poskytnutia kapitálových investícií, keďže sa v ňom stanovuje, ako sa sprístupní financovanie určitých projektov, ktoré sa považujú za nevyhnutné na dosiahnutie strategických výsledkov stanovených v NPF. V NDP sú uvedené hlavné práce v oblasti infraštruktúry, ktoré sa ním majú financovať, ako je železničná, cestná a letisková infraštruktúra. NDP sa nezaoberá úvahami týkajúcimi sa plánovania a rozvoja.

13. Friends of the Irish Environment napáda platnosť prijatia oboch plánov. Ako odôvodnenie uvádza, že neboli splnené požiadavky smernice o SEP. Pokiaľ ide o NPF, tvrdí, že zohľadnenie primeraných alternatív, ktoré vyžaduje táto smernica, bolo nedostatočné.

14. Logicky sa predtým podľa Supreme Court vynára otázka, či je NPF a/alebo NDP „plánom alebo programom“ v zmysle smernice. Žalovaní tvrdia, že NPF sa síce posudzoval so zreteľom na smernicu o SEP, no k tomu nedošlo na základe právnej povinnosti. Bez ohľadu na to tvrdia, že prinajmenšom NDP je vyňatý z pôsobnosti smernice o SEP z dôvodu, že sa týka „rozpočtovej politiky“.

15. Toto konanie v súčasnosti prebieha na treťom stupni na Supreme Court (Najvyšší súd), ktorý kladie Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

1. Má sa článok 2 písm. a) v spojení s článkom 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP vykladať v tom zmysle, že opatrenie prijaté výkonným orgánom členského štátu z iného dôvodu než na základe legislatívnej alebo správnej povinnosti a nie na základe akéhokoľvek regulatívneho, správneho alebo legislatívneho opatrenia môže byť plánom alebo programom, na ktorý sa

vzťahuje táto smernica, ak takto schválený plán alebo program stanovuje rámec pre nadväzujúce udelenie alebo zamietnutie súhlasu rozvoja, a teda spĺňa požiadavku podľa článku 3 ods. 2 tejto smernice?

2. a) Má sa článok 3 ods. 1 v spojení s článkom 3 ods. 8 a 9 smernice o SEP vykladať v tom zmysle, že plán alebo program, ktorý obsahuje konkrétne – aj keď je označené ako „indikatívne“ –ustanovenie o pridelení finančných prostriedkov na vybudovanie určitých projektov v oblasti infraštruktúry s cieľom podporiť stratégiu územného rozvoja iného plánu, ktorý sám tvorí základ stratégie nadväzujúceho územného rozvoja, by mohol byť sám plánom alebo programom v zmysle smernice o SEP?

2. b) V prípade kladnej odpovede na [otázku 2 písm. a)], znamená to, že plán, ktorého cieľom je alokácia zdrojov, sa musí považovať za rozpočtový plán v zmysle článku 3 ods. 8?

3. a) Majú sa článok 5 a príloha 1 smernice o SEP vykladať v tom zmysle, že ak sa podľa článku 3 ods. 1 požaduje environmentálne posudzovanie, malo by sa v environmentálnej správe, ktorá sa v tomto ustanovení uvádza, po určení primeraných alternatív k uprednostňovanej možnosti vykonať posudzovanie uprednostňovanej možnosti a primeraných alternatív na porovnateľnom základe?

3. b) V prípade kladnej odpovede na [otázku 3 písm. a)], je požiadavka uvedenej smernice splnená, ak sa primerané alternatívy posúdia na porovnateľnom základe pred výberom uprednostňovanej možnosti a následne sa posúdi návrh plánu alebo programu a vykoná sa úplnejšie strategické environmentálne posudzovanie len v súvislosti s uprednostňovanou možnosťou?

16. Friends of the Irish Environment, Írsko, Česká republika, ako aj Európska komisia predložili písomné pripomienky a boli vypočuté na pojednávaní z 8. novembra 2023.

IV. Právne posúdenie

17. V nasledujúcich bodoch sa zameriam na druhú a tretiu otázku, keďže odpoveď na prvú otázku už vyplýva z judikatúry[6]. Podľa nej môžu aj opatrenia, ktorých prijatie nie je založené na žiadnej povinnosti, spĺňať podmienku, aby išlo o opatrenia, „ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“, stanovenú v článku 2 písm. a) druhej zarážke smernice o SEP.

18. Druhou otázkou sa má objasniť, či jedno z týchto dvoch opatrení – NDP – spĺňa podmienky týkajúce sa povinnosti vykonať posudzovanie podľa článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP (pozri v tejto súvislosti časť A). Tretia otázka sa týka posudzovania alternatív podľa článku 5 ods. 1 v prípade druhého opatrenia, ktorým je NPF (pozri v tejto súvislosti časť B).

[6] Pozri najmä rozsudok z 25. júna 2020, A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, body 35 až 52).

A. Druhá otázka – pridelenie finančných prostriedkov

19. Druhá otázka sa týka klasifikácie NDP. Supreme Court (Najvyšší súd) chce vedieť, či je NDP vôbec plánom alebo programom v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP (pozri v tejto súvislosti oddiel 1) a či v tomto prípade spadá pod výnimku z pôsobnosti smernice o SEP podľa článku 3 ods. 8 druhej zarážky smernice o SEP stanovenú pre „finančné alebo rozpočtové plány a programy“ (pozri v tejto súvislosti oddiel 2).

1. NDP ako rámec pre budúce povoľovanie projektov

20. Otázka 2 písm. a) sa síce vzťahuje na článok 3 ods. 1 v spojení s článkom 3 ods. 8 a 9 smernice o SEP. Podľa odôvodnenia tejto otázky[7] však Supreme Court (Najvyšší súd) v skutočnosti chce zistiť, či je výnimka stanovená v článku 3 ods. 8 vôbec relevantná, alebo či povinnosť posúdiť NDP neexistuje už z dôvodu, že NDP nestanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a).

21. Podľa posledného uvedeného ustanovenia sa na plány a programy v určitých oblastiach vzťahuje povinnosť vykonať environmentálne posudzovanie, ak stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice o PVŽP.

22. Supreme Court (Najvyšší súd) v tejto súvislosti odkazuje najmä na zotrvačnosť danú minulým vývojom (path dependency)[8] týkajúcu sa rozvoja infraštruktúry, na ktorú je zamerané pridelenie finančných prostriedkov prostredníctvom NDP. Financovanie niektorých opatrení v oblasti infraštruktúry totiž môže byť podmienkou pre ďalšie projekty v oblasti infraštruktúry, ktoré sú závislé od uvedených opatrení, zatiaľ čo iné projekty v oblasti infraštruktúry sú tým fakticky vylúčené.

23. Ak sa napríklad financuje diaľnica medzi dvoma obcami, ale nie železničná trať, to umožní alebo podporí niektoré ďalšie cestné spojenia, ktoré dodatočne zhustia cestnú sieť. Naopak pre niektoré iné železničné projekty môžu chýbať podmienky, lebo bez železničnej trate im chýba spojenie so železničnou sieťou. Okrem toho sa iné opatrenia, napríklad rozhodnutia podnikov o výbere lokality alebo bytová výstavba, riadia podľa projektov v oblasti infraštruktúry.

24. Aj keď teda pridelenie finančných prostriedkov môže ovplyvniť projekty, z dvoch dôvodov je sporné, či NDP takým pridelením stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov. Po prvé existujú pochybnosti o záväznosti NDP a po druhé pridelenie finančných prostriedkov ako také nie je aktom, ktorý treba priradiť k rámcu pre budúce povoľovanie projektov.

a) Záväznosť plánov a programov

25. Ako Írsko správne zdôrazňuje, Súdny dvor rozhodol, že rámec pre povoľovanie projektov stanovujú len opatrenia, ktoré sú záväzné aspoň pre orgány príslušné v oblasti vydávania povolení na projekty.[9] Iba akty záväznej povahy totiž môžu obmedziť voľnú úvahu, ktorú majú tieto orgány,

[7] Najmä body 32 až 35 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

[8] Tento pojem je použitý v oddiele 3.1 prílohy I k správe Komisie o ročnom prieskume rastu za rok 2012 [KOM(2011) 815 v konečnom znení] a v prílohe I, ESRS E4, prílohe A bode 1 písm. d) delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2023/2772 z 31. júla 2023, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o štandardy vykazovania informácií o udržateľnosti (Ú. v. EÚ L, 2023/2772, s. 142).

[9] Rozsudky z 25. júna 2020, A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 77), a z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa’s Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 49).

a tak vylúčiť spôsoby realizácie projektov, ktoré sa môžu ukázať ako priaznivejšie pre životné prostredie, a preto musia byť takéto akty predmetom environmentálneho posudzovania.[10] Ustanovenia čisto orientačnej povahy[11] alebo ustanovenia, ktoré majú len určitý vplyv na umiestnenie projektov[12], naopak nestanovujú rámec pre povolenia.

26. Írsko preto zastáva názor, že NDP nie je dostatočne záväzný na to, aby stanovoval rámec pre povoľovanie projektov.

27. V prospech tohto záveru svedčí skutočnosť, že Supreme Court (Najvyšší súd) charakterizuje NDP vo svojej otázke ako opatrenie, ktoré obsahuje ustanovenie o pridelení finančných prostriedkov na vybudovanie určitých projektov v oblasti infraštruktúry, ktoré je označené ako „indikatívne“. V NDP sa síce skutočne uvádza veľký počet projektov, ako aj finančné prostriedky, ktoré sa im majú prideliť, ale podľa názoru Supreme Court (Najvyšší súd) to slúži len demonštratívne účely. Pridelenie finančných prostriedkov vo všetkých prípadoch predpokladá povolenie plánovania a dodržanie všetkých ostatných platných predpisov týkajúcich sa životného prostredia.[13]

28. Aj nezáväzné pridelenie finančných prostriedkov na určité opatrenia v oblasti infraštruktúry vo vyššie uvedenom zmysle síce môže ovplyvniť rozvoj ďalších opatrení v oblasti infraštruktúry a iných projektov, na čom Friends of the Irish Environment zakladá svoj názor. V závislosti od toho, či následne možno alebo nemožno očakávať nevyhnutné opatrenia v oblasti infraštruktúry, sa bude pracovať aj na ďalších opatreniach v oblasti infraštruktúry a rozvoja, ktoré sú od nich závislé.

29. Cieľu smernice o SEP by preto zodpovedalo, ak by predmetom environmentálneho posudzovania boli aj také účinky. Toto posudzovanie má totiž zaručiť, aby sa účinky opatrení na životné prostredie posúdili a zohľadnili pred prijatím rozhodnutia.[14]

30. Účinok nezáväzných vyhlásení o pridelení finančných prostriedkov sa však neodlišuje od účinku iných *nezáväzných* plánovacích alebo programových vyhlásení, ktoré si tiež ešte nevyžadujú environmentálne posudzovanie.

31. Ak napríklad určitá vláda oznámi, že chce vytvoriť podmienky pre určité opatrenia v oblasti infraštruktúry, avšak toto oznámenie ešte nie je záväzné pre orgány, ešte nie je záväzným aktom, ktorý by si prípadne už vyžadoval environmentálne posudzovanie. Environmentálne posudzovanie by bolo naopak súčasťou konania, ktoré má viesť k vytvoreniu týchto podmienok.

32. Také vyjadrenia síce vyvolávajú pochybnosti o tom, čipber v čase environmentálneho posudzovania sú dostupné ešte všetky možnosti,[15] lebo prinajmenšom vzbudzujú dojem, že o výsledku sa už rozhodlo. V demokratickej spoločnosti však musí byť možné diskutovať

[10] Rozsudok z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 50).

[11] Rozsudky z 12. júna 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, bod 44); z 25. júna 2020, A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 76), a z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 49).

[12] Rozsudok z 22. februára 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 69).

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

[14] Pozri rozsudok z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 58).

[15] Pozri článok 8 ods. 1 Kyjevského protokolu, článok 6 ods. 4 a článok 7 Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia **z** roku 1998 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4), ktorý bol schválený rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1), ako aj článok 6 ods. 4 smernice o PVŽP.

o zámeroch a cieľoch bez toho, aby už tieto diskusné príspevky museli byť predmetom environmentálneho posudzovania. V tom spočíva rozdiel medzi stanovením rámca a diskusiou o jeho stanovení.

33. Ak by vnútroštátne súdy potvrdili dojem, že pridelenie finančných prostriedkov nie je záväzné, už z tohto dôvodu by teda bolo potrebné vylúčiť, že NDP stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov.

b) Rámec pre povoľovanie projektov

34. Okrem toho pridelenie finančných prostriedkov vzhľadom na jeho povahu – aj keby bolo záväzné – ako také ešte nestanovuje rámec pre povoľovanie projektov.

35. Pod takým rámcom treba podľa ustálenej judikatúry rozumieť akty, ktoré vymedzujú pravidlá a kontrolné postupy uplatniteľné v dotknutom odvetví a tým stanovujú významný súbor kritérií a pravidiel pre povoľovanie a vykonávanie jedného alebo viacerých projektov, ktoré pravdepodobne majú významné účinky na životné prostredie.[16] Nedávno Súdny dvor spresnil tieto kritériá a pravidlá v tom zmysle, že zahŕňajú umiestnenie, povahu, veľkosť a podmienky fungovania takýchto projektov alebo alokáciu zdrojov súvisiacich s týmito projektmi.[17]

36. Na prvý pohľad sa zdá, že pridelenie finančných prostriedkov by mohlo byť súčasťou rámca pre budúce povoľovanie projektov, lebo sa týka alokácie zdrojov. Tento odkaz Súdneho dvora sa však nemá chápať v tom zmysle, že pridelenie finančných prostriedkov je súčasťou rámca v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP.

37. Ako Komisia správne uvádza, tento odkaz doslovne nadväzuje na konkretizáciu kritérií na určenie pravdepodobnej dôležitosti účinkov na životné prostredie v prvej zarážke bodu 1 prílohy II smernice o SEP. Kritérium využívania zdrojov sa v tejto súvislosti vzťahuje na cieľ týkajúci sa šetrného a racionálneho využívania *prírodných* zdrojov, ktorý je spomenutý v odôvodnení 1 smernice o SEP a v článku 191 ods. 1 tretej zarážke ZFEÚ. Ide teda o zdroje, akými sú voda, pozemky alebo suroviny,[18] ktorých alokácia priamo ovplyvňuje životné prostredie. Naproti tomu alokácia finančných zdrojov je len nepriamo spojená s potenciálne významnými účinkami na životné prostredie.

38. Namiesto financovania projektu sa teda majú posúdiť len opatrenia, ktoré sa týkajú jeho umiestnenia, povahy a veľkosti, ako aj podmienok jeho fungovania alebo alokácie prírodných zdrojov súvisiacich s týmto projektom. Dodatočné posúdenie rozhodnutia o financovaní navyše neumožňuje získať nové poznatky, a preto by sa mu malo predísť z dôvodu, že by išlo o zbytočné zdvojovanie posudzovania[19] v zmysle odôvodnenia 9 a článku 5 ods. 2 smernice o SEP.

[16] Rozsudky z 27. októbra 2016, D'Oultremont a i. (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 49); z 25. júna 2020, A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 67), a z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 38).

[17] Rozsudok z 22. februára 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 62).

[18] Napríklad v rozsudku z 26. septembra 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, bod 74), bolo palivové drevo považované za prírodný zdroj.

[19] Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesla vo veci Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2011:755, bod 42) a vo veci D'Oultremont a i. (C-290/15, EU:C:2016:561, bod 65).

39. NDP podľa dostupných informácií zrejme nevymedzuje samostatné pravidlá a kontrolné postupy, ktoré zahŕňajú umiestnenie, povahu, veľkosť a podmienky fungovania projektov alebo využívanie prírodných zdrojov súvisiacich s projektmi. Naopak projekty, ktoré sú v ňom uvedené, podliehajú vlastným plánovacím a povoľovacím postupom,[20] v ktorých možno posúdiť účinky na životné prostredie. Prostredníctvom NDP sa navyše podľa prejudiciálnej otázky finančné prostriedky prideľujú s cieľom podporiť stratégiu územného rozvoja *iného plánu*, konkrétne NPF, ktorý bol predmetom environmentálneho posudzovania podľa tohto ustanovenia.

c) Predbežný záver

40. Na otázku 2 písm. a) preto treba odpovedať tak, že nezáväzné opatrenia ani pridelenie finančných prostriedkov na určité projekty v oblasti infraštruktúry nestanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP, a preto nemusia byť predmetom predchádzajúceho environmentálneho posudzovania.

2. Dosah výnimky stanovenej pre finančné alebo rozpočtové plány a programy

41. Keďže podľa úvah týkajúcich sa otázky 2 písm. a) pridelenie finančných prostriedkov ako také nestanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP, v zásade nie je potrebné objasniť, či je plán alebo program, ktorého cieľom je pridelenie finančných prostriedkov, ako finančný alebo rozpočtový plán a program v zmysle článku 3 ods. 8 druhej zarážky vyňatý z pôsobnosti tejto smernice.

42. Preto treba v tejto súvislosti len poznamenať, že táto výnimka sa vzťahuje len na obsah plánu alebo programu, ktorý ako taký spadá pod túto výnimku. Ak sporné opatrenie navyše obsahuje ďalšie záväzné akty, tieto akty – ako Komisia správne uvádza – môžu podliehať environmentálnemu posudzovaniu, pokiaľ stanovujú rámec pre povoľovanie projektov. V opačnom prípade by členské štáty mohli ľahko obísť uplatnenie environmentálneho posudzovania tým,[21] že skombinujú plány alebo programy, ktoré treba posúdiť, s rozpočtovými alebo finančnými opatreniami.

B. Tretia otázka – posudzovanie primeraných alternatív k NPF

43. Tretia otázka sa týka rozsahu posudzovania primeraných alternatív v súvislosti s druhou časťou *Project Ireland 2040*, ktorou je NPF. Otázkou 3 písm. a) sa Supreme Court (Najvyšší súd) pýta, či sa má v environmentálnej správe podľa článku 5 smernice o SEP po určení primeraných alternatív vykonať posudzovanie uprednostňovanej možnosti a primeraných alternatív na porovnateľnom základe. Ak je to tak, otázkou 3 písm. b) sa má objasniť, či sa napriek tomu môže rozlišovať medzi porovnaním alternatív a podrobnejším posúdením vybratej možnosti. Na obe tieto čiastkové otázky odpoviem spoločne.

44. Podľa článku 5 ods. 1 smernice o SEP sa vypracuje environmentálna správa, v ktorej sa určia, popíšu a zhodnotia pravdepodobne významné účinky vykonávania plánu alebo programu na životné prostredie a primerané alternatívy, ktoré zohľadňujú ciele a geografický rozmer plánu alebo programu.

[20] Pozri poznámku pod čiarou 13.

[21] Pokiaľ ide o riziko obchádzania, pozri rozsudky z 25. júna 2020, A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, body 48 a 70), ako aj z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 32).

45. Z toho jednoznačne vyplýva, že primerané alternatívy musia byť predmetom environmentálnej správy. Toto ustanovenie by sa však dalo chápať – tak ako ho chápe Írsko – v tom zmysle, že pravdepodobne významné účinky na životné prostredie sa musia určiť, popísať a zhodnotiť len zo zreteľom na uprednostňovanú možnosť. V prospech tohto záveru svedčí aj skutočnosť, že predmetom ostatných ustanovení smernice o SEP je environmentálne posudzovanie dotknutého plánu alebo programu, a nie posudzovanie primeraných alternatív.

46. Komisia však zdôrazňuje, že aspoň podľa holandského znenia článku 5 ods. 1 smernice o SEP sa musia určiť, opísať a zhodnotiť aj významné účinky alternatív na životné prostredie. V každom prípade *zhodnotenie* alternatív stanovené vo všetkých jazykových verziách *môže* zahŕňať aj ich účinky na životné prostredie, čo by si zasa vyžadovalo, aby sa tieto účinky určili a popísali.

47. Také zohľadnenie účinkov alternatív na životné prostredie zodpovedá cieľu smernice o SEP, lebo táto smernica má podľa odôvodnenia 4, ako aj článku 1 prostredníctvom environmentálneho posudzovania prispieť k integrácii environmentálnych úvah do prípravy a schvaľovania plánov a programov. Posudzovanie alternatív bez zohľadnenia ich účinkov na životné prostredie by bolo v rozpore s týmto cieľom.

48. Pri výbere medzi rôznymi alternatívami má zohľadnenie environmentálnych úvah dokonca osobitný význam. Ako Komisia zdôrazňuje, smernica o SEP totiž bola prijatá, lebo pri povoľovaní projektov podľa smernice o PVŽP sa zistilo, že často už existovali záväzné akty, ktoré vylučovali určité možnosti, hoci tieto možnosti boli priaznivejšie pre životné prostredie.[22] Environmentálne posudzovanie musí preto prinajmenšom zaručiť, aby sa také akty prijali len vtedy, keď sú známe alternatívy, ktoré sú priaznivejšie pre životné prostredie.

49. V environmentálnej správe sa teda musia určiť, popísať a zhodnotiť aj účinky primeraných alternatív na životné prostredie.

50. Nutný rozsah tohto opisu je však podľa článku 5 ods. 2 smernice o SEP obmedzený na informácie, ktoré možno *odôvodnene* požadovať. V tejto súvislosti je v článku 5 už po druhýkrát použitý pojem primeranosť, lebo podľa článku 5 ods. 1 sa vôbec majú posúdiť len primerané alternatívy. Tento pojem má pritom funkciu filtra, ktorý má zabrániť neprimeranému posudzovaniu.

51. V prvej fáze treba identifikovať primerané alternatívy, ktoré si vôbec vyžadujú podrobnejšie posudzovanie. Na tento účel sú v článku 5 ods. 1 smernice o SEP ako orientačné body uvedené ciele a geografický rozmer plánu alebo programu. Alternatívy, ktoré nemôžu dosiahnuť tieto ciele alebo prekračujú geografický rozmer, spravidla nie sú primerané a nevyžadujú si ďalšie posudzovanie.

52. Príslušné orgány však tiež nemôžu nadmerne obmedziť rámec posudzovania tým, že vylúčia potenciálne primerané alternatívy už vymedzením cieľov alebo geografického rozmeru.

53. Táto myšlienka je vyjadrená aj v článku 5 ods. 2 smernice o SEP. Podľa neho sa má zohľadniť, v akom štádiu rozhodovacieho procesu sa plán alebo program nachádza, a rozsah, v akom sú určité záležitosti vhodnejšie posudzované na rozličných úrovniach procesu, aby sa predišlo zdvojovaniu posudzovania. Napríklad v prípade plánu na výstavbu diaľkovej cesty si možno

[22] Rozsudok z 9. marca 2023, An Bord Pleanála a i. (Oblasť St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, body 57 a 58), a tiež už návrhy, ktoré som predniesla v spojených veciach Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 32), ako aj tam citovaná judikatúra.

položiť otázku, či sa ako primeraná alternatíva musí preskúmať železničné spojenie. Toto posudzovanie je však nadbytočné, ak základný výber projektu výstavby cesty vyplýva z plánu vyššieho stupňa, v ktorom obe alternatívy už boli porovnané.

54. Pokiaľ ide o informácie na identifikáciu primeraných alternatív, písmeno h) prílohy I smernice o SEP spresňuje, že informácie, ktoré sa poskytujú v environmentálnej správe, musia zahŕňať len *náčrt* dôvodov pre výber posudzovaných alternatív. Musí z nich byť zrejmé, prečo sa posudzované alternatívy považujú za primerané, zatiaľ čo iné alternatívy sa nepovažujú za primerané, teda ako boli určené primerané alternatívy.

55. Tento pojem náčrt sa však nevzťahuje na popísanie a zhodnotenie primeraných alternatív. Preto ho nemožno uplatniť s cieľom obmedziť rozsah týchto informácií.

56. V článku 5 ods. 2 smernice o SEP sú naopak stanovené informácie, ktoré možno odôvodnene požadovať pri zohľadnení súčasných poznatkov a metód posudzovania, obsahu a úrovne podrobnosti plánu alebo programu, ako aj ďalších aspektov uvedených v bode 53.

57. Jedno z najdôležitejších kritérií týkajúcich sa obsahu environmentálnej správy však chýba: Z opisu účinkov na životné prostredie musí byť najmä zrejmé, že plán alebo program je zlučiteľný s uplatniteľnými hmotnoprávnymi požiadavkami práva životného prostredia.[23] Účinky na životné prostredie, ktoré porušujú ustanovenia právnych predpisov týkajúcich sa životného prostredia, by totiž v každom prípade boli významné.[24]

58. Pri posudzovaní alternatív možno v tejto súvislosti poukázať napríklad na článok 6 ods. 4 smernice o biotopoch, ktorého uplatnenie prichádza do úvahy, ak sú ovplyvnené lokality sústavy Natura 2000. V tomto prípade by z environmentálnej správy muselo byť zrejmé, že neexistujú žiadne alternatívy, ktoré zaťažujú tieto lokality v menšej miere.[25] Podobné posudzovanie alternatív je stanovené najmä v článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, v článku 9 ods. 1 smernice o ochrane vtáctva[26] a v článku 4 ods. 7 písm. d) rámcovej smernice o vode[27].

59. Samotná smernica o SEP naopak neobsahuje žiadne hmotnoprávne kritériá na výber alternatív. Preto neukladá príslušným orgánom povinnosť vybrať si možnosť, ktorá najmenej obmedzuje životné prostredie. Ako už bolo uvedené,[28] cieľom environmentálneho posudzovania je len to, aby sa rozhodnutie o výbere prijalo pri *zohľadnení* možných významných účinkov na životné prostredie.

[23] Pokiaľ ide o smernicu o PVŽP, pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 81), a z 24. februára 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, bod 52).

[24] Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, body 54 a 55) a Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, bod 45) a v tomto zmysle rozsudok z 9. marca 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a i. (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 50).

[25] Pozri rozsudky z 26. októbra 2006, Komisia/Portugalsko (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, body 36 až 39); zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i. (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 74), a zo 16. júla 2020, WWF Italia Onlus a i. (C-411/19, EU:C:2020:580, bod 40).

[26] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7), naposledy zmenená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1010 z 5. júna 2019 o zosúladení povinností podávania správ v oblasti právnych predpisov týkajúcich sa životného prostredia (Ú. v. EÚ L 170, 2019, s. 115).

[27] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (Ú. v. ES L 327, 2000, s. 1; Mim. vyd. 15/005, s. 275), naposledy zmenená smernicou Komisie 2014/101/EÚ z 30. októbra 2014 (Ú. v. EÚ L 311, 2014, s. 32).

[28] Pozri bod 47 vyššie.

60. Pokiaľ výber medzi rôznymi alternatívami nezávisí od hmotnoprávnych požiadaviek stanovených v iných predpisoch, pri určovaní informácií, ktoré možno odôvodnene požadovať, sú preto popri okolnostiach uvedených v článku 5 ods. 2 smernice o SEP smerodajné predovšetkým dva ďalšie aspekty. Po prvé tieto informácie musia so zreteľom na argumenty relevantné pre rozhodnutie umožňovať porovnanie uprednostňovanej možnosti s alternatívami. Po druhé tieto informácie musia dovoliť, aby sa pri tomto porovnaní zohľadnili smerodajné environmentálne otázky.

61. Ak je výber medzi alternatívami založený napríklad predovšetkým na úvahách týkajúcich sa nákladov, náklady na všetky primerané alternatívy sa preto musia určiť a popísať prinajmenšom do takej miery, aby bolo zrejmé, v akom vzájomnom pomere sú náklady na jednotlivé možnosti. Okrem toho musí byť však tiež zrejmé, či sú s týmito výhodami týkajúcimi sa nákladov spojené nepriaznivé účinky na životné prostredie, ktorým by sa pri iných možnostiach zabránilo. V opačnom prípade by sa tieto environmentálne otázky nemohli dostatočne zohľadniť pri výbere medzi posudzovanými alternatívami.

62. Tieto požiadavky nevylučujú, že environmentálne posudzovanie uprednostňovanej možnosti bude podrobnejšie než environmentálne posudzovanie ostatných posudzovaných alternatív. To možno očakávať najmä vtedy, keď výhody uprednostňovanej možnosti oproti posudzovaným alternatívam pomerne jednoznačne prevažujú aj pri zohľadnení účinkov na životné prostredie. V tomto prípade by podrobnejšie informácie o posudzovaných alternatívach nemali vlastnú funkciu, zatiaľ čo informácie o účinkoch uprednostňovanej možnosti na životné prostredie sú dôležité pre neskoršie vykonávanie plánu alebo programu.

63. Ak však výhody a nevýhody jednotlivých možností majú podobnú váhu, je ťažšie odôvodniť rozhodnutie o výbere. V tomto prípade môže byť potrebné uviesť v environmentálnej správe podrobnejšie informácie o primeraných alternatívach, aj keby na tento účel bolo potrebné vynaložiť značné úsilie.

64. Pokiaľ ide o informácie uvedené v spornej environmentálnej správe, nie je zrejmé, či boli zohľadnené hmotnoprávne požiadavky vyplývajúce z iných predpisov alebo či boli vôbec relevantné pre rozhodnutie. Navyše sa zdá, že v kapitole environmentálnej správy týkajúcej sa alternatív sú síce vysvetlené posudzované alternatívy, ako aj výber uprednostňovanej možnosti a obsiahnuté informácie o jej účinkoch na životné prostredie, avšak tieto informácie sú v podstate obmedzené na maticu s ukazovateľmi plus a mínus.[29] Nie je v nej vysvetlené, ako sa dospelo k týmto ukazovateľom a do akej miery boli zohľadnené pri výbere.

65. Je možné, že tento postup vyplýva z toho, že NPF vykazuje vysokú mieru abstraktnosti, teda nestanovuje žiadne konkrétne projekty, ako aj z poznatkov, ktoré dotknutá verejnosť už mala k dispozícii.

66. Vnútroštátne súdy však musia rozhodnúť, či dôvody pre výber uprednostňovanej možnosti a účinky posudzovaných alternatív na životné prostredie za týchto okolností – a v rozpore s tým, čo tvrdí Friends of the Irish Environment – boli pochopiteľne opísané.

[29] Kapitola 7 Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, September 2017, s. 121 až 132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, stránka navštívená 22. februára 2024).

67. Na tretiu otázku teda treba odpovedať tak, že podľa článku 5 ods. 1 a 2 smernice o SEP musí environmentálna správa obsahovať informácie o posudzovaných primeraných alternatívach k schválenému plánu alebo programu, ktoré sú potrebné na to, aby

– sa určilo, či boli dodržané požiadavky na posudzovanie alternatív stanovené v iných predpisoch, a

– bolo možné pochopiť zohľadnenie účinkov na životné prostredie pri výbere schváleného plánu alebo programu v porovnaní s posudzovanými alternatívami.

V. Návrh

68. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú a tretiu prejudiciálnu otázku takto:

1. Nezáväzné opatrenia ani pridelenie finančných prostriedkov na určité projekty v oblasti infraštruktúry nestanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie, a preto nemusia byť predmetom predchádzajúceho environmentálneho posudzovania podľa tohto ustanovenia.

2. Podľa článku 5 ods. 1 a 2 smernice 2001/42 musí environmentálna správa obsahovať informácie o posudzovaných primeraných alternatívach k schválenému plánu alebo programu, ktoré sú potrebné na to, aby

   – sa určilo, či boli dodržané požiadavky na posudzovanie alternatív stanovené v iných predpisoch, a

   – bolo možné pochopiť zohľadnenie účinkov na životné prostredie pri výbere schváleného plánu alebo programu v porovnaní s posudzovanými alternatívami.