Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 21 mars 2024[1]

Mål C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
mot
Government of Ireland m.fl.

(begäran om förhandsavgörande framställd av Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2001/42/EG – Strategisk miljöbedömning – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (det nationella ramverket för samhällsplanering) – National Development Plan (den nationella samhällsutvecklingsplanen) – Finansiella planer eller budgetplaner och program – Identifiering, beskrivning och utvärdering av rimliga alternativ – Miljöpåverkan av bedömda alternativ”

I. Inledning

1. Genom direktiv 2001/42/EG (nedan kallat SMB-direktivet, där SMB står för strategisk miljöbedömning)[2] regleras miljöbedömningen inom förfarandet för utfärdande av planer och program. Domstolen har redan flera gånger behandlat detta ämne, men nya frågor av stor betydelse uppkommer hela tiden. Förevarande begäran om förhandsavgörande gäller två sådana frågor, nämligen dels innebörden av ett undantag från direktivets tillämpningsområde för finansiella planer eller budgetplaner och program, dels frågan om bedömning av den miljöpåverkan som alternativen till den slutligt antagna planen eller det slutligt antagna programmet har. Frågan om bedömning av alternativ är av intresse även med avseende på annan lagstiftning inom unionens miljörätt, där det också föreskrivs att alternativ ska övervägas.

2. Dessa frågor uppkommer i samband med en miljöorganisations talan mot två åtgärdsprogram inom Irlands övergripande nationella utvecklingsplanering. Tvisten gäller huruvida det ena av dessa båda åtgärdsprogram omfattas av det nämnda undantaget och huruvida miljöpåverkan av alternativen har prövats i tillräcklig utsträckning vid miljöbedömningen av det andra åtgärdsprogrammet.

[1] Originalspråk: tyska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30).

II. Tillämpliga bestämmelser

3. Unionen utfärdade visserligen SMB-direktivet redan innan förhandlingarna avslutades om Kievprotokollet om strategiska miljöbedömningar från år 2003[3]. I enlighet med den förklaring som unionen gjorde vid sitt godkännande införlivades likväl protokollet genom direktivet, och genom direktivets sjunde skäl föregreps redan protokollet.

4. Syftet med SMB-direktivet framgår i synnerhet av artikel 1 i detta där följande anges:

”Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”

5. Begreppet planer och program definieras i artikel 2 a i SMB-direktivet på följande sätt:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem

   – som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och

   – som krävs i lagar och andra författningar”.

6. Skyldigheten att utföra en strategisk miljöbedömning fastläggs i artikel 3 i SMB-direktivet i enlighet med följande:

”1) En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 – 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2) Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till [direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar, nedan kallat MKB-direktivet[4]] eller

b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i [livsmiljödirektivet[5]].

[3] Protokoll om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (EUT L 308, 2008, s. 35, godkänt genom rådets beslut 2008/871/EG av den 20 oktober 2008, EUT L 308, 2008, s. 33). Rådet godkände Esbokonventionen genom beslut av den 15 oktober 1996 (rådets dokument 8931/96 av den 17 juli 1996). Texten återges i EGT C 104, 1992, s. 7.

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1), senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU (EUT L 124, 2014, s. 1).

[5] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) i dess lydelse enligt 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

…

8) Följande planer och program skall inte omfattas av detta direktiv:

– planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap.

– finansiella planer eller budgetplaner och program.

9) Detta direktiv skall inte gälla planer och program som samfinansieras enligt de löpande respektive programperioderna för rådets förordningar (EG) nr 1260/1999 och (EG) nr 1257/1999.”

7. Artikel 5 i SMB-direktivet avser innehållet i miljöbedömningen och beaktandet av alternativ enligt följande:

”1) Om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1 skall det utarbetas en miljörapport där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas. De uppgifter som skall lämnas för detta ändamål anges i bilaga I.

2) Den miljörapport som utarbetas enligt punkt 1 skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger.

3) …”

8. I bilaga I till SMB-direktivet anges enligt följande vilka uppgifter som ska lämnas i enlighet med artikel 5:

”Följande uppgifter skall lämnas enligt artikel 5.1 om inte annat följer av artikel 5.2 och 5.3:

…

h) En sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som behandlats och en beskrivning av hur bedömningen gjorts och vilka problem som påträffats (t.ex. tekniska brister eller brist på kunskap) när de begärda uppgifterna sammanställdes.

….”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

9. Begäran om förhandsavgörande har framställts inom ramen för ett mål om överklagande vid Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) mot de båda delarna av *Project Ireland 2040*, som Irlands regering antog den 16 februari 2018 och ”bekräftade” genom ett efterföljande beslut av den 29 maj 2018. *Project Ireland 2040* omfattar två åtgärdsprogram: National Planning Framework (det nationella ramverket för samhällsplanering, nedan kallat NPF), i vilken det

mycket allmänt anges vilka mål för samhällsutvecklingen Irland har, och National Development Plan (den nationella samhällsutvecklingsplanen, nedan kallad NDP), som innehåller uppgifter i fråga om statlig finansiering av vissa enskilda projekt.

10. Vid offentliggörandet betecknades *Project Ireland 2040* i förordet som inrättandet av en enhetlig och sammanhängande plan för markanvändningen och samhällsutvecklingen i landet. Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) betecknade den som ”en makrostrategi för markanvändningen som kartlägger allmänna samhällsutvecklingsmål för landet för tiden fram till år 2040”.

11. Utkastet till NPF offentliggjordes tillsammans med SEA Environmental Report (SMB-miljörapport, SEA är den engelska versionen av den svenska akronymen SMB) den 26 september 2017. I förordet till NPF beskrivs den som ”ett ramverk för samhällsplaneringen avsedd att vägleda samhällsutvecklande investeringar under de kommande åren” som fastställer ”nationella mål och nyckelprinciper som ska ligga till grund för mer detaljerade och förfinade planer”. Det innebär inte uttryckligen att varje del av landet regleras i detalj, utan snarare att ”varje region ges befogenhet att leda planeringen och utvecklingen av sina samhällen” och att den innehåller ”en uppsättning nationella mål och nyckelprinciper som ska ligga till grund för mer detaljerade och förfinade planer”.

12. I förordet anges också att dokumentet har sitt ”motstycke” i NDP, som beskrivs som en ”tioårig strategi för offentliga kapitalinvesteringar på närmare 116 miljarder euro”. I fråga om NDP rör det sig om en investeringsplan. Den ska säkra och stödja genomförandet av NPF genom tillhandahållande av kapitalinvesteringar på så sätt att det anges hur finansiering ska ställas till förfogande för vissa projekt som anses vara av avgörande betydelse för att uppnå de strategiska resultat som identifierats i NPF. I NDP identifieras större infrastrukturarbeten som föreslås erhålla finansiering, såsom järnvägs-, väg- och flygplatsinfrastruktur, vilka ska finansieras genom NDP. Den innehåller inga överväganden rörande planering eller utveckling av samhället.

13. Friends of the Irish Environment har framfört invändningar mot giltigheten av antagandet av de båda planerna. Som motivering för detta anför de att kraven i SMB-direktivet inte har beaktats. Med avseende på NPF har den behandling av rimliga alternativ som föreskrivs i direktivet varit otillräcklig.

14. En fråga som enligt Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen) logiskt sett ska besvaras först är huruvida NPF och/eller NDP kan anses utgöra en ”plan eller [ett] program” i direktivets mening. Motparterna har hävdat att även om NPF bedömdes i enlighet med SMB-direktivet, så skedde detta inte på grund av någon rättslig skyldighet. De har separat gjort gällande att NDP är en ”budgetplan”, som inte omfattas av SMB-direktivets tillämpningsområde.

15. Förfarandet är nu anhängigt i tredje instans vid Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland), som ställer följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

1) Ska artikel 2 a i SMB-direktivet, jämförd med artikel 3.2 a i direktivet, tolkas så, att en rättsakt som antas av ett verkställande organ i en medlemsstat, av andra skäl än att det krävs i lagar och andra författningar, och inte med stöd av föreskrifter, lagar eller andra författningar, kan anses utgöra en plan eller ett program som omfattas av direktivet, om den plan eller det program som sålunda antagits anger förutsättningarna för tillstånd för eller avslag på ett projekt i senare led och därmed uppfyller villkoren i artikel 3.2 i direktivet?

2. a) Ska artikel 3.1 i SMB-direktivet, jämförd med artikel 3.8 och 3.9 i direktivet, tolkas så, att en plan eller ett program som innehåller specifika bestämmelser, om än beskrivna som ”vägledande”, om tilldelning av medel för genomförande av vissa infrastrukturprojekt i syfte att stödja den fysiska samhällsutvecklingsstrategin i en annan plan, vilken utgör grunden för den fysiska samhällsutvecklingsstrategin i senare led, i sig kan anses utgöra en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet?

2. b) Om fråga 2 a ska besvaras jakande, innebär det faktum att en plan har till syfte att fördela resurser att den ska betraktas som en budgetplan i den mening som avses i artikel 3.8 i direktivet?

3. a) Ska artikel 5 i SMB-direktivet och bilaga I till det direktivet tolkas så, att om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1, ska den miljörapport som föreskrivs däri, när rimliga alternativ till det föredragna alternativet har identifierats, innehålla en bedömning på jämförbar grund av det föredragna alternativet och de rimliga alternativen?

3. b) Om fråga 3 a ska besvaras jakande, ska direktivets krav anses uppfyllda om de rimliga alternativen bedöms på jämförbar grund innan det föredragna alternativet väljs, och om utkastet till plan eller program därefter bedöms och en mer fullständig SMB-bedömning sedan utförs endast med avseende på det föredragna alternativet?

16. Friends of the Irish Environment, Irland, Tjeckien och Europeiska kommissionen har yttrat sig skriftligen samt vid den muntliga förhandling som hölls den 8 november 2023.

IV. Rättslig bedömning

17. Jag kommer nedan att inrikta mig på den andra och den tredje frågan, eftersom svaret på den första frågan redan framgår av rättspraxis [6]. Enligt rättspraxis kan även åtgärdsprogram, i fråga om vilka ett antagande inte är tvingande, uppfylla villkoret att de ”krävs i lagar och andra författningar”, såsom anges i artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet.

18. Med den andra frågan söks svar på om ett av dessa båda åtgärdsprogram, NDP, uppfyller villkoren enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet (avsnitt A). Den tredje frågan gäller bedömningen av alternativ i enlighet med artikel 51 med avseende på det andra åtgärdsprogrammet, NPF (avsnitt B).

A. Den andra frågan – Tilldelning av finansiella medel

19. Den andra frågan gäller kategoriseringen av NDP. Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen) önskar få svar på huruvida NDP över huvud taget utgör en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet (delavsnitt 1) samt huruvida NDP i detta fall omfattas av undantaget för ”finansiella planer eller budgetplaner och program” med avseende på tillämpningsområdet för SMB-direktivet i enlighet med artikel 3.8 andra strecksatsen i det direktivet (delavsnitt 2).

[6] Se, särskilt, dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkterna 35–52).

1. NDP som ram för kommande projekts tillstånd

20. Fråga 2 a avser visserligen artikel 3.1 jämförd med artikel 3.8 och 3.9 i SMB-direktivet. Med utgångspunkt i motiveringen bakom frågan [7] vill Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen) dock egentligen få svar på huruvida undantaget i artikel 3.8 över huvud taget är relevant eller om skyldigheten att bedöma NDP bortfaller redan på grund av att det däri inte anges några förutsättningar för kommande tillstånd för projekt i den mening som avses i artikel 3.2 a.

21. I enlighet med den sistnämnda bestämmelsen ska en miljöbedömning utföras för planer och program inom vissa områden i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till MKB-direktivet.

22. Härvid hänvisar Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen) särskilt till stigberoendet (*path dependency*) [8] inom infrastrukturutvecklingen, på vilket tilldelningen av finansiella medel via NDP tar fasta. Finansieringen av vissa projekt för infrastruktur kan nämligen utgöra en förutsättning för andra, fortsatta infrastrukturprojekt som är avhängiga av de förstnämnda projekten, samtidigt som andra infrastrukturprojekt därigenom i praktiken utesluts.

23. Om till exempel finansiering ges för en motorväg mellan två orter men inte till en järnvägsförbindelse möjliggör eller understöder detta vissa ytterligare vägförbindelser som därtill förtätar vägnätet. Däremot kan förutsättningarna komma att saknas för vissa andra järnvägsprojekt som utan den nya sträckningen saknar förbindelse med det övriga järnvägsnätet. Till detta kommer att andra åtgärder, som beslut om lokalisering av företag eller utbyggnad av bostadsbebyggelse, riktar sig efter infrastrukturprojekten.

24. Trots att tilldelningen av finansiella medel således kan ha inverkan på projekt är det av två skäl diskutabelt huruvida NDP genom en sådan tilldelning anger förutsättningar för kommande tillstånd för projekt. För det första råder det tvivel om i vad mån NDP är tvingande och för det andra är tilldelningen av finansiella medel i sig ingen lagstiftning som förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt kan inordnas i.

a) Planers och programs tvingande verkan

25. Som Irland med rätta har framhållit har domstolen slagit fast att endast sådana åtgärdsprogram som åtminstone är tvingande för de myndigheter som är behöriga att utfärda tillstånd för projekt anger förutsättningar för dessa tillstånd. [9] Det är nämligen endast tvingande rättsakter som kan begränsa myndigheternas handlingsutrymme och på så sätt utesluta närmare villkor för genomförandet av projekt vilka skulle kunna visa sig vara förmånligare för miljön,

[7] Särskilt punkterna 32–35 i begäran om förhandsavgörande.

[8] Se användningen av detta begrepp i avsnitt 3.1 i bilaga I till i kommissionens årliga tillväxtöversikt 2012 (KOM(2011) 815 slutlig sant i tillägg A 1 i bilaga I, ESRS E4, till kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2772 av den 3 juli 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU vad gäller standarder för hållbarhetsrapportering.

[9] Dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 77), och dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 49).

vilket är anledningen till att sådana rättsakter ska vara föremål för en miljöbedömning.[10] Genom bestämmelser som endast är vägledande[11] eller bara har en viss påverkan på lokaliseringen av projekt[12] anges däremot inte några förutsättningar för tillstånd.

26. Irland hävdar därför att NDP inte är tillräckligt tvingande för att ange förutsättningarna för tillstånd för projekt.

27. För denna uppfattning talar att Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen) i sin fråga har beskrivit NDP som ett åtgärdsprogram som är ”vägledande” för bestämmelser om anslag av finansiella medel till projekt för anläggning av viss infrastruktur. Visserligen anges i NDP ett stort antal projekt samt finansiella medel som ska anslås för dessa, men detta sker enligt uppgift enbart i åskådliggörande syfte. I vart fall omfattas tilldelningen av finansiella medel av tillståndet för planeringen samt av att all övrig gällande miljölagstiftning, administrativa skyldigheter och kraven i samband med offentliga utgifter för ett berört projekt iakttas.[13]

28. Förvisso kan också en icke tvingande tilldelning av finansiella medel till vissa projekt för infrastruktur i ovannämnda bemärkelse inverka på framtagningen av ytterligare projekt för infrastruktur liksom på andra projekt, varpå Friends of the Irish Environment grundar sin mening. Vissa projekt för infrastruktur och samhällsutveckling kommer att studeras eller avvisas beroende på vilket eller vilka nödvändiga projekt som de är beroende av och för vilka finansiella medel har tilldelats man kan räkna med kommer att förverkligas.

29. Det står således i samklang med syftet med SMB-direktivet att inbegripa även sådana effekter i en miljöbedömning. Dessa ska nämligen garantera att miljöpåverkan av åtgärder undersöks i samband med det förberedande skedet och att hänsyn tas till dessa i det sammanhanget.[14]

30. Emellertid skiljer sig effekten av icke tvingande uppgifter angående tilldelning av finansiella medel inte från verkningarna av andra *icke tvingande* uppgifter angående planering eller program vilka heller inte kräver någon miljöbedömning.

31. Om till exempel en regering tillkännager att den vill skapa förutsättningar för vissa projekt för infrastruktur men att detta emellertid ännu inte är bindande för myndigheterna är detta ännu inte något projekt som eventuellt redan kräver en miljöbedömning. En miljöbedömning bör i stället vara en del i det förfarande som ska leda till att dessa förutsättningar skapas.

32. Sådana förklaringar väcker dock tvivel i fråga om att alla alternativ alltjämt står öppna vid tidpunkten för miljöbedömningen,[15] eftersom de åtminstone kan ge intryck av att beslutet om resultatet redan har fattats. Dock måste det i ett demokratiskt samhälle vara möjligt att diskutera

[10] Dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa’s Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 50).

[11] Dom av den 12 juni 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 44), dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 76), samt dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa’s Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 49).

[12] Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 69).

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

[14] Se dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa’s Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 58).

[15] Se artikel 8.1 i Kievprotokollet, artiklarna 6.4 och. 7 i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från år 1998 (EUT L 124, 2005, s. 4), godkänt genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1), samt artikel 6.4 i MKB-direktivet.

avsikter och mål utan att tvingas underkasta dessa diskussionsinlägg en miljöbedömning. Det är detta som är skillnaden mellan angivelsen av förutsättningar och diskussionen om fastställelse av dessa.

33. Om antagandet att tilldelningen av finansiella medel inte är tvingande bekräftas av de nationella domstolarna skulle det således redan av detta skäl kunna uteslutas att förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt anges i NDP.

b) Förutsättningarna för tillstånd för projekt

34. Vidare anger tilldelningen av finansiella medel till sin art – även om den skulle vara tvingande – i sig inte heller några förutsättningar för tillstånd för projekt.

35. Enligt fast rättspraxis ska rättsakter anses falla inom ett sådant ramverk i vilka det – genom att regler och förfaranden för kontroll som är tillämpliga inom den aktuella sektorn – fastställs en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.[16] På senare tid har domstolen preciserat dessa kriterier och former, bland annat vad gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden för sådana projekt eller tilldelning av resurser knutna till dessa projekt.[17]

36. Vid ett första betraktande förefaller det som att tilldelningen av finansiella medel skulle kunna ingå i förutsättningarna för ett kommande tillstånd för projekt, eftersom tilldelningen gäller användningen av resurser. Uttalandet från EU-domstolen ska emellertid inte tolkas så, att tilldelningen av finansiella medel ingår i förutsättningarna i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet.

37. Såsom kommissionen med rätta anger återger detta uttalande ordagrant konkretiseringen i bilaga II punkt 1 första strecksatsen i SMB-direktivet av kriterier för fastställelse av den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra. Detta kriterium om användning av resurser hänför sig i detta sammanhang till det mål att utnyttja *natur*resurserna varsamt och rationellt som anges i skäl 1 i SMB-direktivet och i artikel 191.1 tredje strecksatsen FEUF. Det rör sig således om resurser som vatten, mark eller råvaror[18] vars användning direkt inverkar på miljön. Däremot är tilldelningen av finansiella medel endast indirekt förbunden med en potentiellt betydande miljöpåverkan.

38. Således ska i stället för finansieringen av ett projekt endast sådana åtgärder bedömas som gäller projektets plats, art, storlek och driftsförhållanden eller användning av naturresurser knutna till detta. En kompletterande bedömning av beslutet om finansiering tillför däremot ingen insikt och bör därför undvikas som varande överflödig dubblering av bedömningen[19] i den mening som avses i det nionde skälet och artikel 5.2 i SMB-direktivet.

[16] Dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49), dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 67), och dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 38).

[17] Dom av den 22 februari 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 62).

[18] I dom av den 26 september 2013, IBV & Cie (cc, EU:C:2013:598, punkt 74), befanns sålunda även brännved vara en naturresurs.

[19] Se även mitt förslag till avgörande i målet Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2011:755, punkt 42) samt mitt förslag till avgörande i målet D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 65).

39. Genom NDP tycks det enligt föreliggande uppgifter inte fastställas några separata bestämmelser eller förfaranden i fråga om kontroller som omfattar projektens plats, art, storlek och driftsförhållanden eller tilldelningen av naturliga resurser knutna till projekten. I stället omfattas de däri angivna projekten av egna förfaranden för planering och tillståndsgivning,[20] inom vilka miljöpåverkan kan bedömas. Dessutom tilldelas genom NDP i enlighet med tolkningsfrågan de finansiella medlen i syfte att stödja den fysiska samhällsutvecklingsstrategin *i en annan plan*, nämligen NPF, vilken har underkastats en miljöbedömning.

c) Preliminär slutsats

40. Led a i den andra tolkningsfrågan ska därför besvaras så, att varken icke tvingande åtgärdsprogram eller anslag av finansiella medel till vissa infrastrukturprojekt anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet, och de kräver därför ingen föregående miljöbedömning enligt denna bestämmelse.

2. Räckvidden av undantaget för finansiella planer eller budgetplaner och program

41. Eftersom tilldelning av finansiella medel i enlighet med de överväganden som gjorts med avseende på led a i den andra tolkningsfrågan i sig inte anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet, krävs det i princip inget klargörande av om en plan eller ett program, som innebär tilldelning av finansiella medel, i sin egenskap av finansiell plan eller budgetplan och program i den mening som avses i artikel 3.8 andra strecksatsen är undantagen från tillämpningen av direktivet.

42. Det bör därvid påpekas att detta undantag endast omfattar en plans eller ett programs innehåll, vilket som sådant faller under detta undantag. Om det berörda åtgärdsprogrammet dessutom innehåller ytterligare bestämmelser, kan dessa – såsom kommissionen med rätta har anfört – omfattas av en miljöbedömning om det i dem anges förutsättningarna för tillstånd för projekt. I annat fall skulle medlemsstaterna lätt kunna undgå att utföra miljöbedömningar[21] genom att kombinera planer eller program för vilka det krävs en bedömning med budgetära eller finansiella åtgärder.

B. Den tredje tolkningsfrågan – Bedömning av rimliga alternativ i fråga om NPF

43. Den tredje tolkningsfrågan gäller omfattningen av bedömningen av de rimliga alternativen i samband med den andra delen av *Project Ireland 2040*, nämligen NPF. Genom led a i den tredje tolkningsfrågan vill Supreme Court (Förvaltningsöverdomstolen) få svar på huruvida miljörapporten enligt artikel 5 i SMB-direktivet ska innehålla en bedömning av det föredragna alternativet och de rimliga alternativen på jämförbar grund, när de rimliga alternativen har identifierats. Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen genom led b i den tredje tolkningsfrågan få svar på om en jämförelse av alternativen ändå kan särskiljas från en mer ingående bedömning av det valda alternativet. Jag kommer att besvara dessa båda delfrågor tillsammans.

[20] Se fotnot 13.

[21] Se, i fråga om risken för ett kringgående, dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkterna 48 och 70), samt dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 32).

44. Enligt artikel 5.1 i SMB-direktivet ska en miljörapport utarbetas. I denna ska den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra samt rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och utvärderas, liksom rimliga alternativ, genom vilka hänsyn tas till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd.

45. Det står därmed klart att de rimliga alternativen måste tas upp i miljörapporten. Man skulle emellertid, såsom Irland har gjort, kunna tolka denna bestämmelse så, att den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra måste identifieras, beskrivas och utvärderas endast med avseende på det föredragna alternativet. För detta talar även att SMB-direktivets övriga bestämmelser avser miljöbedömning av den berörda planen eller programmet och inte en bedömning av de rimliga alternativen.

46. Emellertid framhåller kommissionen att det åtminstone i den nederländska språkversionen av artikel 5.1 i SMB-direktivet anges att även den betydande miljöpåverkan av alternativen ska identifieras, beskrivas och utvärderas. I alla händelser *kan* den i samtliga språkversioner föreskrivna *utvärderingen* av alternativen också inbegripa deras miljöpåverkan, vilket i sin tur förutsätter att de identifieras och beskrivs.

47. Ett sådant beaktande av alternativens miljöpåverkan uppfyller det syfte som eftersträvas med SMB-direktivet, eftersom detta enligt det fjärde skälet samt artikel 1 i detta ska bidra till att genom miljöbedömningar integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program. En bedömning av alternativ utan beaktande av deras miljöpåverkan skulle stå i strid med denna målsättning.

48. Vid valet mellan olika alternativ har beaktandet av miljöaspekter till och med en särskild betydelse. Såsom kommissionen framhåller utfärdades nämligen SMB-direktivet på grund av att det, i samband med att tillstånd enligt MKB-direktivet utfärdades för projekt, konstaterades att det ofta redan fanns projekt med avseende på vilka vissa alternativ hade uteslutits, trots att dessa miljömässigt sett var mer hållbara.[22] En miljöbedömning måste därför åtminstone sörja för att beslut om sådana projekt endast fattas om man är medveten om miljömässigt mer hållbara alternativ.

49. Följaktligen måste även miljöpåverkan av de rimliga alternativen identifieras, beskrivas och utvärderas i miljörapporten.

50. Omfattningen av denna redogörelse är dock i enlighet med artikel 5.2 i SMB-direktivet nödvändigtvis begränsad till de uppgifter som *rimligtvis* kan krävas. Därmed hänvisas det i artikel 5 redan för andra gången till begreppet rimlighet, eftersom det i artikel 5.1 anges att det endast är de rimliga alternativen som över huvud taget behöver bedömas. Nämnda begrepp fungerar därvid som filter för att förhindra en oproportionerlig bedömningsinsats.

51. I ett första skede bör det fastställas vilka rimliga alternativ som över huvud taget kräver en mer ingående bedömning. För detta ändamål hänvisas i artikel 5.1 i SMB-direktivet till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd som orienteringspunkter. Alternativ som inte kan fylla syftet eller som överskrider den geografiska räckvidden är i normalfallet inte rimliga och kräver ingen ytterligare bedömning.

[22] Dom av den 9 mars 2023, An Bord Pleanála m.fl. (Området St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkterna 57 och 58), samt mitt tidigare framlagda förslag till avgörande i de förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 32), och där angiven rättspraxis.

52. De behöriga myndigheterna får emellertid inte heller i alltför hög grad begränsa förutsättningarna för bedömningen på sådant sätt att de därigenom utesluter potentiellt rimliga alternativ redan genom fastställelsen av syftet och den geografiska räckvidden.

53. Denna aspekt tas också upp i artikel 5.2 i SMB-direktivet. Hänsyn ska tas till var i beslutsprocessen som planen eller programmet befinner sig liksom till i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger. Exempelvis kan man i samband med en plan på anläggning av en stamväg ställa sig frågan om inte en järnvägsförbindelse måste prövas som rimligt alternativ. Denna bedömning är emellertid överflödig om det grundläggande beslutet om vägbyggnadsprojektet har fattats på grundval av en överordnad plan i vilken båda alternativen redan har ställts mot varandra.

54. Vad gäller de uppgifter som ligger till grund för fastställelse av rimliga alternativ anges det i bilaga I h till SMB-direktivet att de uppgifter som ska läggas fram i miljörapporten bara måste omfatta en *sammanfattning* av skälen till valet av de alternativ som behandlats. De måste visa varför de bedömda alternativen anses vara rimliga medan andra alternativ inte är det och därmed visa hur de rimliga alternativen identifierades.

55. Begreppet sammanfattning hänför sig emellertid inte till beskrivningen och utvärderingen av de rimliga alternativen. Detta begrepp kan därför inte andragas i syfte att begränsa omfattningen av dessa angivelser.

56. I artikel 5.2 i SMB-direktivet föreskrivs i stället angivelser som med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, samt de i punkt 53 angivna aspekterna, rimligtvis kan krävas.

57. Ett av de viktigaste kriterierna för innehållet i miljörapporten saknas emellertid, nämligen att redogörelsen för miljöpåverkan bland annat måste visa att planen eller programmet står i överensstämmelse med tillämpliga väsentliga krav inom miljörätten. [23] En inverkan på miljön som åsidosätter miljölagstiftningen är i vart fall av betydande art. [24]

58. Vid bedömningen av alternativ kan man i åtanke ha artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, som kan tillämpas om Natura-2000-områden påverkas. I detta fall måste det av miljörapporten framgå att det inte finns några alternativ som i lägre grad belastar dessa områden. [25] Likartade bedömningar av alternativ föreskrivs särskilt i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, artikel 9.1 i fågelskyddsdirektivet [26] och artikel 4.7 d i vattendirektivet [27].

[23] Se, i detta hänseende med avseende på MKB-direktivet, dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 81), och dom av den 24 februari 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, punkt 52).

[24] Se mitt förslag till avgörande i målet Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punkterna 54 och 55), samt mitt förslag till avgörande i målet Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punkt 45) och, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2023 i målet Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie” m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 50).

[25] Se dom av den 26 oktober 2006, kommissionen/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punkterna 36–39), dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 74), och dom av den 16 juli 2020, WWF Italia Onlus m.fl. (C-411/19, EU:C:2020:580, punkt 40).

[26] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1010 av den 5 juni 2019 om samordning av rapporteringsskyldigheter inom miljöanknuten lagstiftning (EUT L 170, 2019, s. 115).

[27] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s.1), senast ändrat genom kommissionens direktiv av den 30 oktober 2014 (EUT L 311, 2014, s. 32).

59. SMB-direktivet i sig innehåller däremot inga sakliga kriterier för valet bland alternativ. De behöriga myndigheterna åläggs därför inte att välja det alternativ som minst skadar miljön. Såsom redan har påpekats [28] syftar miljöbedömningen endast till att beslutet om urval ska fattas med *beaktande* av en eventuell betydande miljöpåverkan.

60. Om valet bland olika alternativ inte är avhängigt av väsentliga rättsliga krav inom annan lagstiftning är därför vid fastställelsen av vilka uppgifter som rimligtvis kan förväntas framför allt ytterligare två aspekter relevanta, utöver hänvisningarna till artikel 5.2 i SMB-direktivet. För det första måste dessa angivelser, vad avser de argument som är relevanta för att avgöra tvisten möjliggöra, göra en jämförelse möjlig mellan det föredragna alternativet och alternativen till detta. För det andra måste uppgifterna göra det möjligt att vid denna jämförelse beakta relevanta miljöhänsyn.

61. Om valet bland alternativen till exempel framför allt grundar sig på överväganden avseende kostnader måste därför kostnaderna för alla rimliga alternativ åtminstone i den utsträckning identifieras och beskrivas att det tydligt framgår i vilket förhållande som kostnaderna för de olika alternativen står till varandra. Det måste emellertid dessutom tydligt framgå om kostnadsfördelarna är förbundna med en negativ miljöpåverkan som skulle undvikas med andra alternativ. I annat fall skulle dessa miljöhänsyn inte i tillräcklig grad kunna beaktas vid urvalet bland de bedömda alternativen.

62. Dessa krav utesluter inte att miljöbedömningen av det föredragna alternativet kan bli mer ingående än miljöbedömningen i fråga om de övriga bedömda alternativen. Detta kan särskilt förväntas om fördelarna med det föredragna alternativet relativt tydligt överväger i förhållande till de bedömda alternativen även med beaktande av miljöpåverkan. I sådant fall skulle ingående uppgifter i fråga om de bedömda alternativen sakna egen funktion, medan uppgifterna om det föredragna alternativets miljöpåverkan är viktiga för det senare genomförandet av planen eller programmet.

63. Om det emellertid väger jämnt i fråga om för- och nackdelarna av de olika valmöjligheterna blir det svårare att motivera urvalsbeslutet. I det fallet kan det bli nödvändigt att införa mer detaljerade uppgifter om de rimliga alternativen i miljörapporten, även om detta skulle innebära en betydande belastning.

64. Vad avser uppgifterna i den omtvistade miljörapporten framgår det inte huruvida väsentliga krav inom annan lagstiftning har beaktats eller om de över huvud taget var relevanta. Dessutom förefaller det som att det kapitel i miljörapporten som tar upp alternativen visserligen beskriver de bedömda alternativen och motiverar beslutet om att välja det föredragna alternativet samt innehåller uppgifter om alternativens miljöpåverkan, men att detta dock huvudsakligen inskränker sig till en mall med plus- och minusindikatorer. [29] Hur dessa indikatorer kommit till och i vad mån de har beaktats redovisas inte.

65. Detta upplägg beror möjligen på att NPF uppvisar en hög abstraktionsgrad, på så sätt att det inte däri anges några konkreta projekt, samt på den befintliga kunskapen hos den berörda allmänheten.

[28] Se punkt 47 ovan.

[29] Kapitel 7 i ”Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan”, september 2017, s. 121–132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, besökt den 22 februari 2024).

66. Huruvida skälen för att välja det föredragna alternativet samt huruvida miljöpåverkan av de bedömda alternativen till detta mot denna bakgrund har framställts på begripligt sätt – i motsats till vad Friends of the Irish Environment gör gällande – ankommer dock på de nationella domstolarna att avgöra.

67. Den tredje tolkningsfrågan ska därför besvaras så, att miljörapporten enligt artikel 5.1 och 5.2 i SMB-direktivet måste innehålla de uppgifter gällande de bedömda rimliga alternativen till den antagna planen eller det antagna programmet som krävs för att

– fastställa att kraven inom annan lagstiftning har beaktats vid bedömningen av alternativen, och

– kunna sluta sig till att miljöpåverkan har beaktats vid valet av den antagna planen eller det antagna programmet i stället för de bedömda alternativen.

V. Förslag till avgörande

68. Av ovan anförda skäl föreslår jag att frågorna 2 och 3 i begäran om förhandsavgörande ska besvaras enligt följande:

1) Varken icke tvingande åtgärdsprogram eller anslag av finansiella medel till vissa projekt för infrastruktur anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42/EG om bedömningen av miljöpåverkan av vissa planer och program, och de kräver därför ingen föregående miljöbedömning enligt denna bestämmelse.

2) Miljörapporten måste enligt artikel 5.1 och 5.2 i SMB-direktivet innehålla de uppgifter gällande de bedömda rimliga alternativen till den antagna planen eller det antagna programmet som krävs för att

   – fastställa att kraven inom annan lagstiftning har beaktats vid bedömningen av alternativen, och

   – kunna sluta sig till att miljöpåverkan har beaktats vid valet av den antagna planen eller det antagna programmet i stället för de bedömda alternativen.