Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 21. marts 2024[1]

Sag C-727/22

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – strategisk miljøvurdering – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (de nationale rammer for planlægning) – National Development Plan (den nationale plan for udvikling) – finansielle og budgetmæssige planer og programmer – fastlæggelse, beskrivelse og evaluering af rimelige alternativer – de vurderede alternativers indvirkning på miljøet«

I. Indledning

1. SMV-direktivet (SMV står for strategisk miljøvurdering)[2] fastsætter reglerne for miljøvurdering ved vedtagelsen af planer og programmer. Domstolen har ganske vist hyppigt beskæftiget sig med dette direktiv, men der er fortsat åbne spørgsmål af stor betydning. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører to af disse spørgsmål, dels betydningen af, at finansielle og budgetmæssige planer og programmer undtages fra direktivets anvendelsesområde, og dels vurderingen af indvirkningen på miljøet af alternativer til den plan eller det program, som ender med at blive vedtaget. Navnlig spørgsmålet om vurderingen af alternativer er også relevant i forbindelse med andre af Unionens miljøretlige bestemmelser, som ligeledes fastsætter, at der skal tages hensyn til alternativer.

2. Disse spørgsmål opstår i forbindelse med et søgsmål anlagt af en miljøorganisation til prøvelse af to foranstaltninger, der indgår i Irlands statslige udviklingsplanlægning. Parterne er uenige om, hvorvidt en af disse to foranstaltninger er omfattet af den nævnte undtagelse, og hvorvidt alternativernes indvirkning på miljøet er blevet undersøgt i tilstrækkelig grad i forbindelse med miljøvurderingen af den anden foranstaltning.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).

II. Retsforskrifter

3. Unionen vedtog ganske vist allerede SMV-direktivet før afslutningen af forhandlingerne om Kyiv-protokollen om strategisk miljøvurdering af 2003[3]. Alligevel gennemfører direktivet i henhold til Unionens erklæring protokollen ved dens godkendelse, og syvende betragtning til direktivet foregriber allerede protokollen.

4. SMV-direktivets formål fremgår navnlig af artikel 1:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

5. Planer og programmer defineres i SMV-direktivets artikel 2, litra a):

»I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

   – som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

   – som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.«

6. Forpligtelsen til at gennemføre en strategisk miljøvurdering er fastsat i SMV-direktivets artikel 3:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [VVM-direktivet[4]], eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i [habitatdirektivet[5]].

[3] – Protokol om Espoo-konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne af 1991 (EUT 2008, L 308, s. 35), godkendt ved Rådets afgørelse af 20.10.2008, EUT 2008, L 308, s. 33). Rådet godkendte Espoo-konventionen ved afgørelse af 15.10.1996 (rådsdokument 8931/96 af 17.7.1996). Den er gengivet i EFT 1992, C 104, s. 7).

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), senest ændret ved direktiv 2014/52/EU (EUT 2014, L 124, s. 1).

[5] – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

[…]

8. Følgende planer og programmer er ikke omfattet af dette direktiv:

– planer og programmer, som alene tjener et nationalt forsvarsformål og et civilt beredskabsformål

– finansielle og budgetmæssige planer og programmer.

9. Dette direktiv finder ikke anvendelse på samfinansierede planer og programmer, som er omfattet af de respektive løbende programmeringsperioder […] for Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 […] og (EF) nr. 1257/1999 […].«

7. SMV-direktivets artikel 5 vedrører indholdet af miljøvurderingen og det hensyn, der skal tages til alternativer:

»1. Når der kræves en miljøvurdering efter artikel 3, stk. 1, udarbejdes der en miljørapport, hvori den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde fastlægges, beskrives og evalueres. De oplysninger, der skal afgives med henblik herpå, er nævnt i bilag I.

2. Den miljørapport, der udarbejdes efter stk. 1, skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til den aktuelle viden og de gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad den/det indeholder, på hvilket trin den/det befinder sig i beslutningsforløbet, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb, således at dobbeltvurdering undgås.

3. […]«

8. Bilag I til SMV-direktivet præciserer, hvilke oplysninger der skal gives i henhold til artikel 5:

»De oplysninger, der i henhold til artikel 5, stk. 1, skal gives, er, med forbehold af artikel 5, stk. 2 og 3, følgende:

[…]

h) en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger

[…]«

III. Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

9. Anmodningen udspringer af en appel for Supreme Court (øverste domstol, Irland) om anfægtelsen af de to dele af Project Ireland 2040, som Irland vedtog den 16. februar 2018 og »bekræftede« ved en efterfølgende afgørelse af 29. maj 2018. Project Ireland 2040 omfatter to foranstaltninger: National Planning Framework (de nationale rammer for planlægning, herefter NPF), som på ganske abstrakt vis beskriver Irlands udviklingsmål, og National Development Plan (den nationale plan for udvikling, herefter NDP), som indeholder bestemmelser om den statslige finansiering af visse projekter i denne sammenhæng.

10. Offentliggørelsen af Project Ireland 2040 beskrives i forordet hertil således, at projektet skaber en ensartet og sammenhængende plan for anvendelsen af jord og udvikling i landet. High Court (ret i første instans, Irland) beskrev det som »en makrofysisk strategi, der kortlægger generelle udviklingsmål for landet i perioden frem til 2040«.

11. Udkastet til NPF, der blev ledsaget af en SEA Environmental Report (SMV-miljørapport; SEA er den engelske version af forkortelsen SMV), blev offentliggjort den 26. september 2017. Forordet til NPF beskriver planen som »de planlægningsmæssige rammer for anlægsinvesteringer i de kommende år«, og at de fastsætter »en række nationale formål og hovedprincipper, der danner grundlaget for mere detaljerede og uddybede planer på sigt«. NPF fastlægger ikke enhver detalje for hver en del af landet, men giver derimod »hver region kompetence til at føre an i planlægningen og udviklingen af deres samfund«.

12. Det fremgår ligeledes af forordet til NPF, at NDP »ledsager« dokumentet, der beskrives som en »tiårig strategi for offentlige kapitalinvesteringer på næsten 116 mia. EUR«. NDP er en investeringsplan. Den skal forsikre og støtte gennemførelsen af kapitalinvesteringer, idet den fastsætter, hvordan finansieringen vil blive stillet til rådighed for visse projekter, der anses for at være afgørende for opnåelsen af de strategiske udfald, der er fastlagt i NPF. NDP identificerer større infrastrukturmæssige arbejder, der foreslås finansieret, som eksempelvis jernbane-, vej- og lufthavnsinfrastruktur. Den indeholder ikke planlægningsmæssige eller udviklingsmæssige betragtninger.

13. Friends of the Irish Environment har anfægtet gyldigheden af vedtagelsen af begge planer. Som begrundelse har organisationen gjort gældende, at opfyldelsen af kravene i SMV-direktivet var mangelfuld. For så vidt angår NPF er det blevet gjort gældende, at behandlingen af rimelige alternativer som krævet i henhold til direktivet var utilstrækkelig.

14. Efter Supreme Courts (øverste domstol) opfattelse opstår der et logisk forudgående spørgsmål med hensyn til, hvorvidt NPF og/eller NDP er »en plan eller et program« i direktivets forstand. De indstævnte har anført, at selv om NPF blev vurderet med henblik på SMV-direktivet, blev dette ikke foretaget som følge af en retlig forpligtelse. De har særskilt gjort gældende, at NDP, idet det er en »budgetmæssig politik«, er udelukket fra SMV-direktivets anvendelsesområde.

15. Denne sag verserer nu i tredje instans for Supreme Court (øverste domstol), som forelægger Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal SMV-direktivets artikel 2, litra a), sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), fortolkes således, at en foranstaltning, der er truffet af forvaltningen i en medlemsstat, af andre grunde end som følge af en lovgivningsmæssig eller administrativ forpligtelse, og ikke med hjemmel i en administrativ eller lovgivningsmæssig foranstaltning, kan være en plan

eller et program, som er omfattet af direktivet, såfremt planen eller programmet fastlægger rammerne for tilladelse og afslag på gennemførelsen af visse projekter og følgelig opfylder kriteriet i direktivets artikel 3, stk. 2?

2) a) Skal SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 8 og 9, fortolkes således, at en plan eller et program, der fastsætter specifikke, om end de er beskrevet som »vejledende«, regler for tildelingen af midler med henblik på gennemførelsen af visse infrastrukturprojekter for at støtte den fysiske udviklingsstrategi i en anden plan, der selv udgør grundlaget for en fremtidig fysisk anlægsstrategi, i sig selv kunne være en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivet?

2) b) Såfremt det andet spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende, betyder den omstændighed, at en plan, der har som formål at tildele midler, da, at den skal behandles som en budgetplan som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 8?

3) a) Skal SMV-direktivets artikel 5, sammenholdt med bilag I til samme direktiv, fortolkes således, at der, såfremt det er et krav, at der foretages en miljøvurdering i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, i den miljørapport, der er fastlagt deri, så snart der er identificeret rimelige alternativer til en foretrukken mulighed, skal foretages en vurdering af den foretrukne mulighed og de rimelige alternativer på et sammenligneligt grundlag?

3) b) Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende, er kravet i direktivet da opfyldt, såfremt de rimelige alternativer vurderes på et sammenligneligt grundlag forud for valget af den foretrukne mulighed, og at der først derefter foretages en vurdering af udkastet til planen eller programmet, og en mere fuldstændig SMV-vurdering da alene foretages for så vidt den foretrukne mulighed?«

16. Friends of the Irish Environment, Irland, Den Tjekkiske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og deltog i retsmødet den 8. november 2023.

IV. Retlig bedømmelse

17. I det følgende vil jeg koncentrere mig om det andet og det tredje spørgsmål, eftersom besvarelsen af det første spørgsmål nu fremgår af retspraksis[6]. I henhold hertil kan også foranstaltninger, som der ikke gælder nogen forpligtelse til at vedtage, opfylde betingelsen om, at de »kræves ifølge love og administrative bestemmelser« som foreskrevet i SMV-direktivets artikel 2, litra a), andet led.

18. Med det andet spørgsmål ønskes det oplyst, om en af de to foranstaltninger, NDP, opfylder betingelserne om en vurderingspligt som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a) (herom under A). Det tredje spørgsmål vedrører vurderingen af alternativer i henhold til artikel 5, stk. 1, i forbindelse med den anden foranstaltning, NPF (herom under B).

[6] – Jf. navnlig dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 35-52).

A. Det andet spørgsmål – tildeling af finansielle midler

19. Det andet spørgsmål vedrører kvalificeringen af NDP. Supreme Court (øverste domstol) ønsker oplyst, om NDP overhovedet er en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2 (herom under 1), og om det i så fald er omfattet af undtagelsen fra SMV-direktivets anvendelsesområde for »finansielle og budgetmæssige planer og programmer« som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 8, andet led (herom under 2).

1. NDP som ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter

20. Det andet spørgsmål, litra a), vedrører ganske vist SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 3, stk. 8 og 9. Ifølge begrundelsen for spørgsmålet[7] ønsker Supreme Court (øverste domstol) dog faktisk oplyst, om undtagelsen i henhold til artikel 3, stk. 8, overhovedet har betydning, eller om pligten til at vurdere NDP allerede bortfalder, fordi det fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a).

21. I henhold til sidstnævnte bestemmelse er planer og programmer inden for visse områder underlagt en forpligtelse til miljøvurdering, når de fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet.

22. I denne henseende har Supreme Court (øverste domstol) navnlig argumenteret med naturbetingede afhængighedsforhold (path dependency)[8] i forbindelse med udviklingen af infrastruktur, som tildelingen af finansielle midler ved NDP tager sigte på. Finansieringen af visse infrastrukturforanstaltninger kan nemlig være en forudsætning for yderligere infrastrukturprojekter, som er afhængige af førstnævnte foranstaltninger, mens andre infrastrukturprojekter herved i praksis udelukkes.

23. Hvis der f.eks. finansieres en motorvej mellem to byer, men ikke en jernbane, muliggør og understøtter dette visse yderligere vejforbindelser, som gør vejnettet endnu tættere. Derimod kan forudsætningerne for visse andre jernbaneprojekter mangle, fordi de uden jernbanestrækningen ikke har nogen forbindelse til jernbanenettet. Endvidere vil andre foranstaltninger, f.eks. virksomheders beslutninger om, hvor de placerer sig, eller udbygningen af boligbyggeri, blive indrettet efter infrastrukturprojekterne.

24. Selv om tildelingen af finansielle midler således kan påvirke projekter, er det af to grunde tvivlsomt, om NDP ved en sådan tildeling fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter. For det første er der tvivl om, hvorvidt NDP er bindende, og for det andet udgør tildelingen af finansielle midler ikke som sådan en ordning, der kan henregnes til rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter.

[7] – Navnlig præmis 32-35 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[8] – Jf. anvendelsen af dette begreb i afsnit 3.1 i bilag I til Kommissionens årsvækstrapport for 2012 (KOM(2011) 815 endelig) og bilag I, ESRS E4, tillæg A, AR 1), litra d), til Kommissionens delegerede forordning (EU) 2023/2772 af 31.7.2023 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU for så vidt angår standarder for bæredygtighedsrapportering (EUT L, 2023/2772, s. 142).

a) Den bindende karakter af planer og programmer

25. Som Irland med rette har gjort gældende, har Domstolen fastslået, at kun foranstaltninger, der i hvert fald er bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse tilladelser til projekter, fastlægger rammerne for disse tilladelser [9]. Det er nemlig kun retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder råder over, og således udelukke de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af projekter, der kan vise sig at være mere gunstige for miljøet, hvorfor sådanne retsakter skal undergives en miljøvurdering [10]. Bestemmelser, der blot er af vejledende karakter [11], eller som kun har en vis indflydelse på projekters placering [12], fastlægger derimod ikke rammerne for anlægstilladelser.

26. Irland er derfor af den opfattelse, at NDP ikke er af tilstrækkelig bindende karakter til at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter.

27. Til støtte for denne opfattelse taler, at Supreme Court (øverste domstol) i sit spørgsmål betegner NDP som en foranstaltning, der fastsætter regler, der er beskrevet som »vejledende«, for tildelingen af finansielle midler med henblik på gennemførelsen af visse infrastrukturprojekter. Ganske vist nævner NDP faktisk et stort antal projekter samt de finansielle midler, de skal tildeles, men dette tjener kun som illustration. I alle tilfælde forudsætter tildelingen af finansielle midler, at der meddeles tilladelse til planerne, og at alle andre gældende miljølove overholdes [13].

28. Ganske vist kan også en ikke-bindende tildeling af finansielle midler til visse infrastrukturforanstaltninger som omhandlet ovenfor påvirke udviklingen af yderligere infrastrukturforanstaltninger og øvrige projekter, hvilket Friends of the Irish Environment har støttet sin opfattelse på. Alt efter, om der herefter kan forventes nødvendige infrastrukturforanstaltninger eller ikke, vil der også blive arbejdet på yderligere, heraf afhængige infrastruktur- og udviklingsforanstaltninger.

29. Det vil dermed være i overensstemmelse med SMV-direktivets formål, hvis sådanne effekter også undergives en miljøvurdering. Denne vurdering har nemlig til formål at sikre, at foranstaltningers indvirkning på miljøet undersøges og tages i betragtning, før en beslutning træffes [14].

30. Imidlertid adskiller virkningen af ikke-bindende bestemmelser om tildeling af finansielle midler sig ikke fra virkningen af andre *ikke-bindende* plan- eller programbestemmelser, som endnu heller ikke kræver nogen miljøvurdering.

[9] – Dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 77), og af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 49).

[10] – Dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 50).

[11] – Dom af 12.6.2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 44), af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 76), og af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 49).

[12] – Dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 69).

[13] – Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, pr. 4.10.2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), s. 50.

[14] – Jf. dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 58).

31. Hvis en regering f.eks. meddeler, at den vil skabe forudsætninger for visse infrastrukturforanstaltninger, men denne meddelelse endnu ikke er bindende for myndighederne, udgør dette ikke en bestemmelse, som muligvis allerede kræver en miljøvurdering. Miljøvurderingen vil derimod snarere være en del af den procedure, der skal føre til skabelsen af disse forudsætninger.

32. Sådanne udsagn giver ganske vist anledning til tvivl om, at alle muligheder fortsat vil stå åbne på tidspunktet for miljøvurderingen [15], eftersom de i det mindste vækker det indtryk, at der allerede er truffet beslutning om resultatet. Ikke desto mindre bør det i et demokratisk samfund være muligt at diskutere hensigter og formål, uden at der skal gennemføres en miljøvurdering af disse diskussionsbidrag. Heri består forskellen mellem fastlæggelse af rammer og diskussion om fastlæggelsen.

33. Såfremt det indtryk, at tildelingen af finansielle midler ikke er bindende, måtte blive bekræftet ved de nationale domstole, må det således allerede af denne grund udelukkes, at NDP fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter.

b) Rammerne for anlægstilladelser til projekter

34. Endvidere fastlægger tildelingen af finansielle midler efter sin natur – selv hvis den måtte være af bindende karakter – som sådan ikke rammerne for anlægstilladelser til projekter.

35. Sådanne rammer omfatter ifølge fast retspraksis retsakter, som definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, og herved fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet [16]. Domstolen har for nylig præciseret disse kriterier og fremgangsmåder således, at de omfatter placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller tildeling af midler til disse projekter [17].

36. Tildelingen af finansielle midler synes umiddelbart at kunne være en del af rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, eftersom den vedrører tildeling af midler. Denne udtalelse fra Domstolen skal imidlertid ikke forstås således, at tildelingen af finansielle midler er en del af rammerne som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a).

37. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, anvendte Domstolen, da den drog denne konklusion, samme ordlyd som konkretiseringen af kriterierne for bestemmelse af den sandsynlige betydning af indvirkningen på miljøet i bilag II, nr. 1), første led, til SMV-direktivet. Kriteriet om tildeling af ressourcer vedrører i denne sammenhæng det formål, der er omhandlet i første betragtning til SMV-direktivet og artikel 191, stk. 1, første led, TEUF, om en forsigtig og rationel udnyttelse af *naturressourcerne*. Der er således tale om ressourcer såsom vand, arealer eller råstoffer [18], hvis anvendelse direkte påvirker miljøet. Derimod er tildeling af finansielle midler kun indirekte forbundet med potentielt væsentlige virkninger på miljøet.

[15] – Jf. Kyiv-protokollens artikel 8, stk. 1, artikel 6, stk. 4, og artikel 7 i Aarhuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet af 1998 (EUT 2005, L 124, s. 4), godkendt ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1), samt VVM-direktivets artikel 6, stk. 4.

[16] – Dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 49), af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 67), og af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 38).

[17] – Dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 62).

[18] – Således anses træ til brændsel i dom af 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, præmis 74), for at være en naturressource.

38. Således er det ikke finansieringen af et projekt, der skal vurderes, men kun de foranstaltninger, som vedrører placeringen, arten, størrelsen og betingelserne for driften af projektet eller anvendelse af naturressourcer i forbindelse med disse projekter. En yderligere vurdering af afgørelsen om finansiering vil derimod ikke give nogen ny viden og bør derfor undgås som en overflødig dobbeltvurdering [19] som omhandlet i niende betragtning til og artikel 5, stk. 2, i SMV-direktivet.

39. NDP synes på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke at fastlægge selvstændige regler og kontrolprocedurer, som omfatter placering, art, størrelse og betingelser for drift af projekter eller anvendelse af naturressourcer til disse projekter. De heri anførte projekter er derimod undergivet egne planlægnings- og tilladelsesprocedurer [20], hvor indvirkningerne på miljøet kan vurderes. I øvrigt tildeler NDP ifølge det præjudicielle spørgsmål de finansielle midler for at støtte den fysiske udviklingsstrategi *i en anden plan*, nemlig NPF, der er blevet underkastet en miljøvurdering.

c) Foreløbig konklusion

40. Det andet spørgsmål, litra a), skal derfor besvares således, at hverken ikke-bindende foranstaltninger eller tildeling af finansielle midler til visse infrastrukturprojekter fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a); de kræver dermed ikke en forudgående miljøvurdering i henhold til denne bestemmelse.

2. Rækkevidden af undtagelsen for finansielle og budgetmæssige planer og programmer

41. Eftersom tildelingen af finansielle midler ifølge betragtningerne til det andet spørgsmål, litra a), ikke som sådan fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), er der i princippet ikke behov for at afklare, om en plan eller et program, som har til formål at tildele finansielle midler, er undtaget fra direktivets anvendelsesområde som en finansiel og budgetmæssig plan eller et finansielt og budgetmæssigt program som omhandlet i artikel 3, stk. 8, andet led.

42. Derfor anføres i denne henseende blot, at denne undtagelse kun omfatter indholdet af en plan eller et program, der som sådan er omfattet af denne undtagelse. Såfremt den pågældende foranstaltning derudover indeholder yderligere bestemmelser, kan disse – som Kommissionen med rette har gjort gældende – være undergivet en miljøvurdering, hvis de fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter. I modsat fald ville medlemsstaterne nemt kunne omgå anvendelsen af miljøvurderingen [21] ved at kombinere planer eller programmer, som skal vurderes, med finansielle og budgetmæssige foranstaltninger.

[19] – Jf. også mit forslag til afgørelse Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2011:755, punkt 42) og D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 65).

[20] – Jf. fodnote 13.

[21] – Jf. vedrørende risikoen for omgåelse dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 48 og 70), og af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 32).

B. Det tredje spørgsmål – vurdering af rimelige alternativer til NPF

43. Det tredje spørgsmål vedrører rækkevidden af vurderingen af rimelige alternativer i forbindelse med den anden del af Project Ireland 2040, NPF. Med det tredje spørgsmål, litra a), ønsker Supreme Court (øverste domstol) oplyst, om der i den miljørapport, der er omhandlet i SMV-direktivets artikel 5, skal foretages en vurdering af den foretrukne mulighed og af de rimelige alternativer på et sammenligneligt grundlag. Såfremt dette er tilfældet, ønskes det med det tredje spørgsmål, litra b), oplyst, om der kan sondres mellem sammenligningen af alternativerne og en mere dybtgående vurdering af den valgte mulighed. Jeg vil besvare disse to delspørgsmål samlet.

44. I henhold til SMV-direktivets artikel 5, stk. 1, skal der udarbejdes en miljørapport. Heri fastlægges, beskrives og evalueres den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

45. På denne baggrund er det klart, at de rimelige alternativer skal behandles i miljørapporten. Denne bestemmelse kan dog på linje med Irlands opfattelse fortolkes således, at den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet kun skal fastlægges, beskrives og evalueres for så vidt angår den foretrukne mulighed. Herfor taler også, at de øvrige bestemmelser i SMV-direktivet vedrører miljøvurderingen af den pågældende plan eller det pågældende program og ikke vurderingen af de rimelige alternativer.

46. Kommissionen har imidlertid fremhævet, at også alternativernes væsentlige indvirkning på miljøet i det mindste i henhold til den nederlandske version af SMV-direktivets artikel 5, stk. 1, skal fastlægges, beskrives og evalueres. Under alle omstændigheder *kan* den *evaluering* af alternativerne, der er fastsat i alle sprogversioner, også omfatte deres indvirkning på miljøet, hvilket igen vil forudsætte, at denne indvirkning fastlægges og beskrives.

47. En sådan hensyntagen til alternativers indvirkning på miljøet er i overensstemmelse med SMV-direktivets formål, som i henhold til fjerde betragtning og artikel 1 er at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer ved anvendelse af miljøvurderinger. En vurdering af alternativer uden hensyntagen til deres indvirkning på miljøet ville være i strid med dette formål.

48. Ved valget mellem de forskellige alternativer har tilgodeseelsen af miljøhensyn endda særlig betydning. Som Kommissionen har påpeget, blev SMV-direktivet nemlig vedtaget, fordi det i forbindelse med udstedelse af tilladelser til projekter i henhold til VVM-direktivet blev konstateret, at der ofte allerede gjaldt bestemmelser, som udelukkede visse muligheder, selv om de var gunstigere for miljøet[22]. Miljøvurderingen skal derfor i det mindste sikre, at sådanne bestemmelser kun vedtages, når mere miljøvenlige alternativer tages i betragtning.

49. Følgelig skal også de rimelige alternativers indvirkning på miljøet fastlægges, beskrives og evalueres i miljørapporten.

[22] – Dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 57 og 58), og allerede mit forslag til afgørelse Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 32), begge med yderligere henvisninger.

50. Det nødvendige omfang af denne redegørelse er dog i henhold til SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, begrænset til de oplysninger, der *med rimelighed* kan forlanges. I denne henseende anvender artikel 5 allerede for anden gang begrebet rimelighed, idet det i henhold til artikel 5, stk. 1, kun er de rimelige alternativer, der overhovedet skal vurderes. Dette begreb fungerer dermed som et filter, der har til formål at forhindre uforholdsmæssige vurderingsbyrder.

51. På det første trin skal de rimelige alternativer, som faktisk kræver en nøjere vurdering, identificeres. Med henblik herpå nævner SMV-direktivets artikel 5, stk. 1, planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde som orienteringspunkter. Alternativer, der ikke kan opfylde målene eller går ud over det geografiske anvendelsesområde, er sædvanligvis ikke rimelige og kræver ikke nogen yderligere vurdering.

52. De kompetente organer må dog heller ikke gå for langt ud over rammerne for vurderingen ved allerede i forbindelse med fastlæggelsen af målene eller det geografiske anvendelsesområde at udelukke potentielt rimelige alternativer.

53. Denne tankegang fremgår også af SMV-direktivets artikel 5, stk. 2. I henhold hertil skal der tages hensyn til det trin, som planen eller programmet befinder sig på i beslutningsforløbet, og til, hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb, således at dobbeltvurdering undgås. F.eks. kan der i forbindelse med en plan for anlæggelse af en hovedvej rejses det spørgsmål, om en jernbaneforbindelse skal undersøges som et rimeligt alternativ. Denne vurdering er imidlertid overflødig, hvis den grundlæggende beslutning følger af en overordnet plan, hvori de to alternativer allerede er blevet sammenlignet.

54. Hvad angår oplysningerne om identificering af rimelige alternativer præciseres det i bilag I, litra h), til SMV-direktivet, at de oplysninger, der skal gives i miljørapporten, kun skal omfatte en *kort skitsering* af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet. De skal vise, hvorfor de vurderede alternativer anses for rimelige, mens dette ikke er tilfældet for andre alternativer, altså hvordan de rimelige alternativer er blevet fastlagt.

55. Dette begreb »kort skitsering« vedrører imidlertid ikke beskrivelsen og evalueringen af de rimelige alternativer. Det kan således ikke påberåbes som begrundelse for at begrænse omfanget af disse oplysninger.

56. SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, fastsætter derimod de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til den aktuelle viden og de gængse vurderingsmetoder og til, hvor detaljeret planen eller programmet er, og hvad den/det indeholder, samt de øvrige forhold, der er nævnt i punkt 53.

57. Der tilbagestår imidlertid et af de vigtigste kriterier for miljørapportens indhold: Redegørelsen for indvirkningen på miljøet skal navnlig vise, at planen eller programmet opfylder de substantielle miljøretlige krav, der finder anvendelse[23]. Indvirkninger på miljøet, som tilsidesætter miljøretlige bestemmelser, vil nemlig i alle tilfælde være væsentlige[24].

[23] – Jf. i denne retning vedrørende VVM-direktivet dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 81), og af 24.2.2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, præmis 52).

[24] – Jf. mit forslag til afgørelse Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punkt 54 og 55) og Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punkt 45) samt i denne retning dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 50).

58. Med hensyn til vurderingen af alternativer kan der i denne henseende f.eks. henvises til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, som kan finde anvendelse, når Natura 2000-områder påvirkes. I dette tilfælde skal miljørapporten vise, at der ikke findes nogen alternativer, som er mindre skadelige for disse områder [25]. Lignende vurderinger af alternativer er navnlig fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fugledirektivets [26] artikel 9, stk. 1, og vandrammedirektivets [27] artikel 4, stk. 7, litra d).

59. SMV-direktivet fastsætter derimod ikke selv nogen substantielle kriterier for udvælgelsen af alternativer. Det forpligter dermed ikke de kompetente organer til at vælge den mulighed, der er mindst skadelig for miljøet. Som allerede nævnt [28] er formålet med miljøvurderingen kun, at udvælgelsen sker under *hensyntagen* til mulige væsentlige indvirkninger på miljøet.

60. For så vidt som valget mellem forskellige alternativer ikke afhænger af substantielle retlige krav i henhold til andre ordninger, er der derfor ud over kravene i SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, først og fremmest to yderligere væsentlige kriterier for fastlæggelsen af de oplysninger, der med rimelighed kan kræves. For det første skal disse oplysninger muliggøre en sammenligning mellem den foretrukne mulighed og alternativerne med hensyn til de argumenter, der har betydning for beslutningen. For det andet skal oplysningerne gøre det muligt at tilgodese de relevante miljøhensyn ved denne sammenligning.

61. Hvis valget mellem alternativerne f.eks. primært beror på udgiftshensyn, skal udgifterne ved alle rimelige alternativer derfor i det mindste fastlægges og beskrives i et sådant omfang, at forholdet mellem udgifterne til de forskellige muligheder står klart. Desuden skal det dog også tydeliggøres, om disse udgiftsfordele er forbundet med negative indvirkninger på miljøet, som undgås med andre muligheder. I modsat fald vil disse miljøhensyn ikke blive tilstrækkeligt tilgodeset ved valget mellem de vurderede alternativer.

62. Disse krav udelukker ikke, at miljøvurderingen af den foretrukne mulighed bliver mere detaljeret end miljøvurderingen af de øvrige vurderede alternativer. Dette må navnlig forventes, når det står forholdsvis klart, at der er flere fordele ved den foretrukne mulighed end ved de vurderede alternativer. I dette tilfælde ville detaljerede oplysninger om de vurderede alternativer ikke have nogen selvstændig funktion, mens oplysningerne om den foretrukne muligheds indvirkning på miljøet er væsentlige for den senere gennemførelse af planen eller programmet.

63. Såfremt fordelene og ulemperne ved de forskellige muligheder er lige store, er det imidlertid vanskeligere at begrunde udvælgelsen. I dette tilfælde kan det være nødvendigt at give mere detaljerede oplysninger om de rimelige alternativer i miljørapporten, selv hvis dette måtte være forbundet med en betydelig byrde.

64. Hvad angår oplysningerne i den omtvistede miljørapport fremgår det ikke, om der blev taget hensyn til substantielle krav i henhold til andre ordninger, eller om sådanne krav overhovedet havde betydning for afgørelsen. I øvrigt synes kapitlet om alternativerne i miljørapporten ganske

[25] – Jf. dom af 26.10.2006, Kommissionen mod Portugal (C-239/04, EU:C:2006:665, præmis 36-39), af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 74), og af 16.7.2020, WWF Italia Onlus m.fl. (C-411/19, EU:C:2020:580, præmis 40).

[26] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1010 af 5.6.2019 om tilpasning af rapporteringsforpligtelser inden for miljølovgivning (EUT 2019, L 170, s. 115).

[27] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EUT 2000, L 327, s. 1), senest ændret ved Kommissionens direktiv 2014/101/EU af 30.10.2014 (EUT 2014, L 311, s. 32).

[28] – Jf. punkt 47 ovenfor.

vist at redegøre for de vurderede alternativer og beslutningen om at vælge den foretrukne mulighed og at indeholde oplysninger om dens indvirkning på miljøet, men disse oplysninger er i det væsentlige begrænset til en tabel med plus- og minusindikatorer [29]. Det angives ikke, hvordan disse indikatorer er fremkommet, eller i hvilket omfang der er taget hensyn til dem ved udvælgelsen.

65. Denne fremgangsmåde skyldes muligvis, at NPF har et højt abstraktionsniveau, dvs. ikke fastsætter nogen konkrete projekter, og den berørte offentligheds forudgående viden.

66. Det tilkommer imidlertid de nationale domstole at afgøre, om der på denne baggrund – og i modsætning til, hvad Friends of the Irish Environment har gjort gældende – er redegjort tilstrækkelig klart for grundene til valget af den foretrukne mulighed og for de vurderede alternativers indvirkning på miljøet.

67. Det tredje spørgsmål skal derfor besvares således, at miljørapporten i henhold til SMV-direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, skal indeholde de oplysninger om de vurderede rimelige alternativer til den/det vedtagne plan eller program, som er nødvendige,

– for at det kan fastslås, at kravene til vurderingen af alternativer i henhold til andre ordninger er blevet overholdt, og

– for at det klart fremgår, at der ved udvælgelsen af den vedtagne plan eller det vedtagne program er taget hensyn til indvirkningen på miljøet i sammenligning med de vurderede alternativer.

V. Forslag til afgørelse

68. Jeg foreslår derfor Domstolen, at det andet og det tredje spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse besvares således:

»1) Hverken ikke-bindende foranstaltninger eller tildeling af finansielle midler til visse infrastrukturprojekter fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet; de kræver dermed ikke en forudgående miljøvurdering i henhold til denne bestemmelse.

2) I henhold til artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/42 skal miljørapporten indeholde de oplysninger om de vurderede rimelige alternativer til den/det vedtagne plan eller program, som er nødvendige,

   – for at det kan fastslås, at kravene til vurderingen af alternativer i henhold til andre ordninger er blevet overholdt, og

   – for at det klart fremgår, at der ved udvælgelsen af den vedtagne plan eller det vedtagne program er taget hensyn til indvirkningen på miljøet i sammenligning med de vurderede alternativer.«

[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, hentet den 22.2.2024).