Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 21. marca 2024[1]

Zadeva C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
proti
Government of Ireland in drugi

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Okolje – Direktiva 2001/42/ES – Strateška presoja vplivov na okolje – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (nacionalni okvir načrtovanja) – National Development Plan (nacionalni razvojni načrt) – Finančni ali proračunski načrti in programi – Opredelitev, opis in ovrednotenje primernih drugih možnosti – Vplivi obravnavanih drugih možnosti na okolje“

I. Uvod

1. Direktiva SPVO (SPVO pomeni strateška presoja vplivov na okolje)[2] ureja okoljsko presojo v postopku sprejemanja načrtov in programov. Sodišče jo je sicer že zelo pogosto obravnavalo, vendar na nekatera zelo pomembna vprašanja še vedno ni odgovorilo. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na dve izmed njih, in sicer po eni strani na pomen izvzetja iz področja uporabe Direktive, ki velja za finančne ali proračunske načrte in programe, po drugi strani pa na presojo vplivov na okolje, ki jih imajo druge možnosti, ki obstajajo za načrt ali program, ki je bil nazadnje sprejet. Zlasti vprašanje v zvezi s presojo drugih možnosti je pomembno tudi v povezavi z drugimi določbami okoljskega prava Unije, v katerih je prav tako predvideno upoštevanje drugih možnosti.

2. Ta vprašanja se postavljajo v povezavi s tožbo, ki jo je okoljsko združenje vložilo zoper ukrepa, ki spadata v okvir nacionalnega razvojnega načrtovanja Irske. Predmet spora med strankama je, ali eden od teh dveh ukrepov spada pod navedeno izjemo in ali so bili pri okoljski presoji drugega ukrepa zadostno obravnavani vplivi drugih možnosti na okolje.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

II. Pravni okvir

3. Unija je Direktivo SPVO sicer sprejela že pred koncem pogajanj za sklenitev Kijevskega protokola o strateški presoji vplivov na okolje iz leta 2003 [3]. Kljub temu se po izjavi Unije ob njegovi odobritvi Protokol z Direktivo izvaja in je v njeni uvodni izjavi 7 že predviden.

4. Cilji Direktive SPVO so navedeni zlasti v členu 1:

„Cilj te direktive je zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj, tako da se zagotovi skladno s to direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje."

5. Načrti in programi so opredeljeni v členu 2(a) Direktive SPVO:

„V tej direktivi:

(a) ‚načrti in programi' pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska Skupnost, ter vse njihove spremembe:

– ki jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in

– ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi".

6. Obveznost izvedbe strateške okoljske presoje je določena v členu 3 Direktive SPVO:

„1. Okoljska presoja v skladu s členi od 4 do 9 se izvede pri načrtih in programih iz odstavkov od 2 do 4, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

2. Ob upoštevanju odstavka 3 se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe,

(a) ki so pripravljeni za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k [Direktivi o PVO [4]]; ali

(b) pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 […] [Direktive o habitatih [5]].

[…]

[3] Protokol o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji UN/ECE iz Espooja iz leta 1991 o presoji čezmejnih vplivov na okolje (UL 2008, L 308, str. 35, odobren s Sklepom Sveta 2008/871/ES z dne 20. oktobra 2008, UL 2008, L 308, str. 33). Svet je Konvencijo iz Espooja odobril s Sklepom z dne 15. oktobra 1996 (dokument Sveta 8931/96 z dne 17. julija 1996). Konvencija je bila objavljena v UL 1992, C 104, str. 7.

[4] Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1), nazadnje spremenjena z Direktivo 2014/52/EU (UL 2014, L 124, str. 1).

[5] Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

8. Ta direktiva ne velja za naslednje načrte in programe:

– načrti in programi, ki so namenjeni izključno obrambi države ali civilni zaščiti,

– finančni ali proračunski načrti in programi.

9. Ta direktiva ne velja za načrte in programe, ki se sofinancirajo v tekočih programskih obdobjih […] za uredbi Sveta (ES) št. 1260/1999 […] in (ES) št. 1257/1999 […].“

7. Člen 5 Direktive SPVO se nanaša na vsebino okoljske presoje in upoštevanje drugih možnosti:

„1. Kadar je na podlagi člena 3(1) zahtevana okoljska presoja, se pripravi okoljsko poročilo, v katerem so opredeljeni, opisani in ovrednoteni verjetni znatni vplivi izvajanja načrta ali programa na okolje in primerne druge možnosti, ki upoštevajo cilje in območje uporabe načrta ali programa. Informacije, ki jih je treba predložiti v ta namen, so določene v Prilogi I.

2. V okoljskem poročilu, pripravljenem na podlagi odstavka 1, se navedejo informacije, ki jih je smiselno zahtevati glede na trenutno znanje in metode presoje, glede na vsebino in natančnost načrta ali programa ter glede na to, na kateri stopnji odločanja je načrt ali progam in koliko je nekatere zadeve primerneje presojati na različnih ravneh tega procesa, da se prepreči podvajanje presoje.

3. […]“

8. Priloga I k Direktivi SPVO natančno določa, katere informacije iz člena 5 je treba predložiti:

„Informacije, ki jih je treba predložiti po členu 5(1) ob upoštevanju člena 5(2) in (3), so naslednje:

[…]

(h) oris razlogov za izbiro obravnavanih drugih možnosti in opis poteka presoje skupaj z vsemi težavami (kakršne so tehnične pomanjkljivosti ali pomanjkanje znanja in izkušenj) pri zbiranju potrebnih informacij;

[…].“

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

9. Ta predlog je bil vložen v okviru pritožbenega postopka, ki poteka pred Supreme Court (višje sodišče, Irska) zoper oba dela projekta *Project Ireland 2040*, ki ga je irska vlada sprejela 16. februarja 2018 in „potrdila“ z naknadno odločbo z dne 29. maja 2018. Obsega dva ukrepa: National Planning Framework (nacionalni okvir načrtovanja (v nadaljevanju: NPF)), ki zelo abstraktno opisuje razvojne cilje Irske, in National Development Plan (nacionalni razvojni načrt (v nadaljevanju: NDP)), ki določa državno financiranje nekaterih projektov v tem okviru.

10. Projekt *Project Ireland 2040* je bil ob objavi v predgovoru opisan, kot da se z njim oblikuje enoten in skladen načrt za rabo in razvoj zemljišč v državi. High Court (pritožbeno sodišče, Irska) ga je opisalo kot „makroprostorsko strategijo, v kateri so opredeljeni splošni razvojni cilji države za obdobje do leta 2040“.

11. Osnutek NPF je bil skupaj s SEA Environmental Report (okoljsko poročilo SPVO, SEA je angleška različica nemške kratice SUP) objavljen 26. septembra 2017. V predgovoru k NPF je ta opisan kot „okvir za načrtovanje, namenjen usmerjanju naložb v razvoj v prihodnjih letih“, ki določa „številne nacionalne cilje in ključna načela, na podlagi katerih bodo pripravljeni podrobnejši in bolj diferencirani načrti“. V NPF niso izrecno določene vse podrobnosti za vsak del države, ampak je „vsaka regija […] pristojna za vodenje načrtovanja in razvoja svojih lokalnih skupnosti“.

12. V predgovoru k NPF je tudi navedeno, da ga „dopolnjuje“ NDP, ki je bil objavljen skupaj z njim in je opisan kot „desetletna strategija za javne naložbe v višini skoraj 116 milijard EUR“. NDP je naložbeni načrt. Njegov namen je zagotoviti in podpreti izvajanje NPF z zagotavljanjem kapitalskih naložb, tako, da določa, kako se bodo zagotovila sredstva za nekatere projekte, ki se štejejo za bistvene za uresničitev strateških ciljev, določenih v NPF. V NDP so navedeni pomembni infrastrukturni projekti, kot so železniška, cestna in letališka infrastruktura, ki naj bi se financirali z NDP. V njem pa ni preudarkov v zvezi z načrtovanjem in razvojem.

13. Združenje Friends of the Irish Environment izpodbija veljavnost sprejetja obeh načrtov. V obrazložitev navaja, da niso bile izpolnjene zahteve Direktive SPVO. V zvezi z NPF naj se ne bi zadostno obravnavalo primernih drugih možnosti, kot to zahteva Direktiva.

14. Logično vprašanje, na katero je treba po mnenju Supreme Court (vrhovno sodišče) odgovoriti najprej, je, ali je NPF in/ali NDP „načrt ali program“ v smislu Direktive. Tožene stranke trdijo, da je bila za NPF sicer opravljena presoja na podlagi Direktive SPVO, vendar naj ne bi bila opravljena zaradi pravne obveznosti. Ne glede na to pa trdijo, da je vsaj NDP kot predmet „proračunske politike“ izvzet iz področja uporabe Direktive SPVO.

15. Ta postopek zdaj poteka na tretji stopnji pred Supreme Court (vrhovno sodišče), ki je Sodišču predložilo ta vprašanja:

1. Ali je treba člen 2(a) Direktive SPVO v povezavi s členom 3(2)(a) te direktive razlagati tako, da se lahko ukrep, ki ga sprejme izvršni organ države članice, vendar ne na podlagi zakonodajne ali upravne obveznosti in ne na podlagi kakršnega koli regulativnega, upravnega ali zakonodajnega ukrepa, šteje za načrt ali program, na katerega se nanaša Direktiva, če se s tako sprejetim načrtom ali programom vzpostavlja okvir za nadaljnjo odobritev ali zavrnitev soglasja za izvedbo ter s tem izpolni merilo iz člena 3(2) Direktive?

2. a) Ali je treba člen 3(1) Direktive SPVO v povezavi s členom 3(8) in (9) te direktive razlagati tako, da se načrt ali program, ki vsebuje specifično določbo (sicer označeno kot „okvirno“) za dodelitve sredstev, namenjenih izvedbi določenih infrastrukturnih projektov z namenom podpore strategiji prostorskega razvoja drugega načrta, ki je že sam temelj za nadaljnjo strategijo prostorskega razvoja, lahko šteje za načrt ali program v smislu Direktive SPVO?

2. b) Če je odgovor na drugo vprašanje, točka (a), pritrdilen: ali dejstvo, da je cilj načrta dodeljevanje sredstev, pomeni, da ga je treba obravnavati kot proračunski načrt v smislu člena 3(8) Direktive?

3. a) Ali je treba člen 5 Direktive SPVO v povezavi s Prilogo I k tej direktivi razlagati tako, da, kadar se na podlagi člena 3(1) Direktive zahteva okoljska presoja, je treba v zadevnem okoljskem poročilu, takoj ko so poleg prednostne možnosti opredeljene primerne druge možnosti, opraviti presojo prednostne možnosti in primernih drugih možnosti na primerljivi podlagi?

3. b) Če je odgovor na tretje vprašanje, točka (a), pritrdilen: ali je zahteva iz Direktive izpolnjena, če se primerne druge možnosti presojajo na primerljivi podlagi še preden je izbrana prednostna možnost in se pozneje presoja osnutek načrta ali programa ter se le glede prednostne možnosti opravi popolnejša strateška presoja vplivov na okolje?

16. V pisni obliki in na obravnavi, ki je potekala 8. novembra 2023, so stališča predložili združenje Friends of the Irish Environment, Irska, Češka republika in Evropska komisija.

IV. Pravna presoja

17. V nadaljevanju se bom osredotočila na drugo in tretje vprašanje, ker je bilo na prvo vprašanje medtem odgovorjeno v sodni praksi[6]. V skladu s to sodno prakso lahko tudi ukrepi, katerih sprejetje ni obvezno, izpolnjujejo pogoj, da so „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“, kot to določa člen 2(a), druga alineja, Direktive SPVO.

18. Z odgovorom na drugo vprašanje je treba pojasniti, ali eden od obeh ukrepov, to je NDP, izpolnjuje pogoje za obveznost okoljske presoje iz člena 3(2)(a) Direktive SPVO (v zvezi s tem pod A). Tretje vprašanje se nanaša na presojo drugih možnosti na podlagi člena 5(1) pri drugem ukrepu, to je NPF (v zvezi s tem pod B).

A. Drugo vprašanje – dodeljevanje sredstev

19. Drugo vprašanje se nanaša na opredelitev NDP. Supreme Court (vrhovno sodišče) sprašuje, ali je NDP sploh načrt ali program v smislu člena 3(2)(a) Direktive SPVO (v zvezi s tem pod 1) in ali v tem primeru spada pod izjemo od uporabe Direktive SPVO za „finančne ali proračunske načrte in programe“ iz člena 3(8), druga alineja, Direktive SPVO (v zvezi s tem pod 2).

1. NDP kot okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov

20. Drugo vprašanje, točka (a), se sicer nanaša na člen 3(1) v povezavi s členom 3(8) in (9) Direktive SPVO. Vendar Supreme Court (vrhovno sodišče), kot je razvidno iz obrazložitve tega vprašanja[7], dejansko sprašuje, ali je sploh bistveno, ali se uporablja izjema iz člena 3(8), ali pa za NDP okoljske presoje ni treba opraviti že zato, ker ne določa okvira za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu člena 3(2)(a).

21. V skladu z zadnjenavedeno določbo je treba za načrte in programe na nekaterih področjih opraviti okoljsko presojo, če določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi o PVO.

[6] Glej zlasti sodbo z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, točke od 35 do 52).

[7] Zlasti iz točk od 32 do 35 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

22. Supreme Court (vrhovno sodišče) v zvezi s tem argumentira zlasti z odvisnostjo razvoja infrastrukture od zastavljene poti (path dependency) [8], ki je cilj dodeljevanja sredstev na podlagi NDP. Financiranje nekaterih infrastrukturnih ukrepov je namreč lahko pogoj za druge infrastrukturne projekte, ki so odvisni od prvonavedenih ukrepov, medtem ko so drugi infrastrukturni projekti s tem dejansko izključeni.

23. Če se na primer med dvema krajema financira avtocesta, ne pa železniška proga, se s tem omogočijo ali podprejo nekatere druge cestne povezave, ki dodatno okrepijo cestno omrežje. Po drugi strani morda niso izpolnjeni pogoji za nekatere druge železniške projekte, ker brez te železniške proge niso povezani z železniškim omrežjem. Poleg tega se infrastrukturni projekti upoštevajo pri drugih ukrepih, na primer odločitvah podjetij glede lokacije ali širitvi stanovanjske poselitve.

24. Čeprav dodeljevanje sredstev glede na navedeno lahko vpliva na projekte, obstajata dva razloga, zaradi katerih je vprašljivo, ali NDP s takim dodeljevanjem sredstev določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov. Prvič, postavlja se vprašanje, ali je NDP sploh zavezujoč, in, drugič, dodeljevanje sredstev samo po sebi ni ureditev, ki bi spadala pod okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

a) Zavezujoča narava načrtov in programov

25. Kot pravilno poudarja Irska, je Sodišče presodilo, da okvir za ta soglasja določajo samo ukrepi, ki so zavezujoči vsaj za organe, pristojne za odobritev izvedbe projekta. [9] Le zavezujoči akti lahko namreč omejijo manevrski prostor, ki ga imajo ti organi, in tako izključijo podrobna pravila za izvajanje projektov, ki so lahko ugodnejša za okolje, zaradi česar morajo biti taki akti predmet okoljske presoje. [10] Določbe, ki so povsem informativne [11] ali ki le v neki meri vplivajo na lokacijo projektov [12], pa ne določajo okvira za soglasja.

26. Zato Irska meni, da NDP ni dovolj zavezujoč, da bi določal okvir za soglasja za izvedbo projektov.

27. Argument za to je, da Supreme Court (vrhovno sodišče) v svojem vprašanju NDP opredeljuje kot ukrep, ki vsebuje „okvirne“ določbe za dodeljevanje sredstev, namenjenih izvedbi določenih infrastrukturnih projektov. Dejansko so v NDP sicer navedeni številni projekti in sredstva, ki naj bi se dodelila zanje, vendar naj bi bilo to namenjeno zgolj ponazoritvi. V vseh primerih naj bi bila za dodeljevanje sredstev potrebna odobritev načrtovanja in upoštevanje vseh drugih veljavnih okoljskih zakonov. [13]

[8] Glej, kako se pojem „odvisnost od zastavljene poti“ uporablja v oddelku 3.1, Priloge I k Letnemu pregledu rasti za leto 2012, ki ga je pripravila Komisija (COM(2011) 815 final in Priloge I, ESRS E4, k Dodatku A, AR 1, točka (d), k Delegirani uredbi Komisije (EU) 2023/2772 z dne 31. julija 2023 o dopolnitvi Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede standardov poročanja o trajnostnosti, UL L, 2023/2772, str. 142).

[9] Sodbi z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, točka 77), in z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Soseska St. Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, točka 49).

[10] Sodba z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Vrtovi sv. Tereze in okolica) (C-9/22, EU:C:2023:176, točka 50).

[11] Sodbe z dne 12. junija 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, točka 44); z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, točka 76), in z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Soseska St. Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, točka 49).

[12] Sodba z dne 22. februarja 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, točka 69).

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

28. Sicer lahko tudi nezavezujoče dodeljevanje sredstev za nekatere infrastrukturne ukrepe, kakršno je predstavljeno zgoraj, vpliva na razvoj drugih infrastrukturnih ukrepov in drugih projektov, s čimer svoje stališče utemeljuje združenje Friends of the Irish Environment. Odvisno od tega, ali se lahko na podlagi njega pričakujejo potrebni infrastrukturni ukrepi, se bodo pripravljali tudi drugi, od tega odvisni infrastrukturni in razvojni ukrepi.

29. Zato bi bilo skladno s ciljem Direktive SPVO, če bi se tudi za take učinke opravila okoljska presoja. Cilj te direktive je namreč zagotoviti, da se vplivi ukrepov na okolje presojajo in upoštevajo pred sprejetjem odločitve. [14]

30. Vendar se učinek nezavezujočih izjav o dodeljevanju sredstev ne razlikuje od učinka drugih *nezavezujočih* izjav iz načrtov ali programov, za katere tudi še ni treba opraviti okoljske presoje.

31. Če na primer vlada napove, da želi ustvariti pogoje za nekatere infrastrukturne ukrepe, vendar ta napoved za organe še ni zavezujoča, pri tem še ne gre za zahtevo, za katero bi bilo morda že treba opraviti okoljsko presojo. Okoljska presoja bi bila namreč del postopka za ustvaritev teh pogojev.

32. Take izjave sicer zbujajo dvom v to, da so v času okoljske presoje še vse možnosti odprte, [15] ker najmanj ustvarjajo videz, da je o rezultatu že odločeno. Kljub temu mora biti v demokratični družbi mogoče razpravljati o namenih in ciljih, ne da bi bilo treba že za te prispevke k razpravi opraviti okoljsko presojo. V tem je razlika med določanjem okvira in razpravo o njegovi določitvi.

33. Če bi nacionalna sodišča potrdila obstoj vtisa, da dodeljevanje sredstev ni zavezujoče, bi bilo treba tako že zaradi tega izključiti to, da NDP določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

b) Okvir za soglasja za izvedbo projektov

34. Poleg tega dodeljevanje sredstev po svoji naravi – tudi če bi bilo zavezujoče – samo po sebi še ne določa okvira za soglasja za izvedbo projektov.

35. Tak okvir so v skladu z ustaljeno sodno prakso akti, ki opredeljujejo pravila in postopke nadzora, ki veljajo za zadevni sektor, in s tem določajo velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje. [16] Sodišče je ta merila in pogoje pred kratkim podrobneje opredelilo tako, da obsegajo lokacijo, značilnosti, velikosti in razmere obratovanja teh projektov ali dodeljevanje sredstev v zvezi s temi projekti. [17]

36. Na prvi pogled zgleda, da bi bilo dodeljevanje sredstev lahko del okvira za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, ker se nanaša na dodeljevanje sredstev. Vendar se te navedbe Sodišča ne sme razumeti tako, da je dodeljevanje sredstev del okvira v smislu člena 3(2)(a) Direktive SPVO.

[14] Glej sodbo z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Vrtovi sv. Tereze in okolica) (C-9/22, EU:C:2023:176, točka 58).

[15] Glej člen 8(1) Kijevskega protokola, člen 6(4) in člen 7 Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 (UL 2005, L 124, str. 4), odobrene s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1), in člen 6(4) Direktive o PVO.

[16] Sodbe z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 49); z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, točka 67), in z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Soseska St. Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, točka 38).

[17] Sodba z dne 22. februarja 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, točka 62).

37. Kot pravilno trdi Komisija, se besedilo te navedbe povsem ujema s podrobnejšo opredelitvijo meril za določanje verjetne pomembnosti vplivov iz Priloge II, točka 1, prva alineja, Direktive SPVO. Merilo dodeljevanja sredstev se v tej zvezi nanaša na cilj preudarne in varčne rabe *naravnih* virov, omenjen v uvodni izjavi 1 Direktive SPVO in členu 191(1), tretja alineja, PDEU. To pomeni, da gre za sredstva (vire), kot so voda, površine ali surovine,[18] dodeljevanje (koriščenje) katerih neposredno vpliva na okolje. Nasprotno pa je dodeljevanje (koriščenje) finančnih virov samo posredno povezano s potencialnimi znatnimi vplivi na okolje.

38. Glede na navedeno je treba namesto presoje financiranja projekta opraviti samo presojo ukrepov, ki se nanašajo na njegovo lokacijo, njegove značilnosti in njegovo velikost ter razmere njegovega obratovanja ali dodeljevanje (koriščenje) naravnih virov v zvezi s tem projektom. Od dodatne presoje odločitve o financiranju pa si ni mogoče obetati nobenih novih ugotovitev, zato se je, ker pomeni odvečno podvajanje presoje[19] v smislu uvodne izjave 9 in člena 5(2) Direktive SPVO, ne bi smelo izvesti.

39. Za NDP se na podlagi informacij, ki so na voljo, zdi, da ne določa samostojnih pravil in postopkov nadzora, ki bi obsegali lokacijo, značilnosti, velikosti in razmere obratovanja projektov ali dodeljevanje naravnih sredstev v zvezi s temi projekti. Za projekte, ki so navedeni v NDP, se namreč izvajajo posebni postopki načrtovanja in odobritve,[20] v katerih se lahko opravi presoja vplivov na okolje. Sicer pa se sredstva na podlagi NDP, kot izhaja iz vprašanja za predhodno odločanje, dodeljujejo z namenom podpore strategiji prostorskega razvoja *drugega načrta*, in sicer NPF, za katerega je bila opravljena okoljska presoja.

c) Vmesni predlog

40. Zato je treba na drugo vprašanje, točka (a), odgovoriti, da niti nezavezujoči ukrepi niti dodeljevanje sredstev za nekatere infrastrukturne projekte ne določajo okvira za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu člena 3(2)(a) Direktive SPVO; zato zanje ni treba opraviti predhodne okoljske presoje, v skladu s to določbo.

2. Obseg izjeme za finančne ali proračunske načrte in programe

41. Ker v skladu s preudarki v zvezi z drugim vprašanjem, točka (a), dodeljevanje sredstev samo po sebi ne določa okvira za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu člena 3(2)(a) Direktive SPVO, načeloma ni treba pojasniti, ali za načrt ali program, katerega cilj je dodeljevanje sredstev, kot finančni ali proračunski načrt in program v smislu člena 3(8), druga alineja, Direktive SPVO, ta direktiva ne velja.

42. Zato je treba v zvezi s tem le pripomniti, da ta izjema obsega le vsebino načrta ali programa, ki kot taka spada pod to izjemo. Če zadevni ukrep poleg tega vsebuje tudi druge cilje, je za te – kot pravilno navaja Komisija – če določajo okvir za soglasja za izvedbo projektov, morda treba

[18] Tako se je v sodbi z dne 26. septembra 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, točka 74), drva štelo za naravni vir.

[19] Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2011:755, točka 42) in v zadevi D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:561, točka 65).

[20] Glej opombo 13.

opraviti okoljsko presojo. V nasprotnem primeru bi se lahko države članice zlahka izognile [21] obveznosti okoljske presoje s tem, da bi načrte ali programe, za katere je treba opraviti okoljsko presojo, kombinirale s proračunskimi ali finančnimi ukrepi.

B. Tretje vprašanje – presoja primernih drugih možnosti, ki obstajajo za NPF

43. Tretje vprašanje se nanaša na obseg presoje primernih drugih možnosti pri drugem delu projekta *Project Ireland 2040*, to je NPF. Supreme Court (vrhovno sodišče) s tretjim vprašanjem, točka (a), sprašuje, ali je treba v okoljskem poročilu iz člena 5 Direktive SPVO, takoj ko so opredeljene primerne druge možnosti, opraviti presojo prednostne možnosti in primernih drugih možnosti na primerljivi podlagi. Če je odgovor pritrdilen, s tretjim vprašanjem, točka (b), sprašuje, ali se vendarle lahko razlikuje med primerjavo drugih možnosti in poglobljeno presojo izbrane možnosti. Na ti podvprašanji bom podala skupen odgovor.

44. V skladu s členom 5(1) Direktive SPVO je treba pripraviti okoljsko poročilo. V njem so opredeljeni, opisani in ovrednoteni verjetni znatni vplivi izvajanja načrta ali programa na okolje in primerne druge možnosti, ki upoštevajo cilje in območje uporabe načrta ali programa.

45. Glede na to, morajo biti primerne druge možnosti vključene v okoljsko poročilo. Vendar bi bilo mogoče to določbo skupaj z Irsko razumeti tako, da je treba opredeliti, opisati in ovrednotiti le verjetne znatne vplive prednostne možnosti na okolje. V prid temu govori tudi, da se ostale določbe Direktive SPVO nanašajo na okoljsko presojo zadevnega načrta ali programa, ne pa na presojo primernih drugih možnosti.

46. Vendar Komisija poudarja, da je vsaj v skladu z nizozemsko jezikovno različico člena 5(1) Direktive SPVO treba opredeliti, opisati in ovrednotiti tudi znatne vplive drugih možnosti na okolje. V vsakem primeru *lahko ovrednotenje* drugih možnosti, ki je določeno v vseh jezikovnih različicah, vključuje tudi njihove vplive na okolje, kar pa bi bilo spet pogojeno z njihovo opredelitvijo in opisom.

47. Če se tako upošteva vplive drugih možnosti na okolje, je to skladno s ciljem Direktive SPVO, ki je na podlagi njene uvodne izjave 4 in njenega člena 1 z okoljsko presojo prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje načrtov in programov. Če bi se opravila presoja drugih možnosti, ne da bi se upoštevali njihovi vplivi na okolje, bi bilo to v nasprotju s tem ciljem.

48. Ko se izbira med različnimi drugimi možnostmi, je celo posebej pomembno upoštevati okoljske vidike. Kot poudarja Komisija, je bila Direktiva SPVO namreč sprejeta, ker se je pri izdaji soglasij za izvedbo projektov na podlagi Direktive o PVO ugotovilo, da so pogosto že obstajale zahteve, ki so izključevale nekatere možnosti, čeprav so bile te ugodnejše za okolje. [22] Zato je treba z okoljsko presojo zagotoviti vsaj, da se take zahteve sprejmejo le ob zavedanju, da obstajajo druge možnosti, ki so ugodnejše za okolje.

49. Glede na navedeno je treba v okoljskem poročilu opredeliti, opisati in ovrednotiti tudi vplive primernih drugih možnosti na okolje.

[21] V zvezi s tveganjem izogibanja glej sodbi z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, točki 48 in 70), in z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Soseska St. Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, točka 32).

[22] Sodba z dne 9. marca 2023, An Bord Pleanála in drugi (Soseska St. Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, točki 57 in 58), in že moji sklepni predlogi v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:120, točka 32), obakrat z nadaljnjim sklicevanjem.

50. Kljub temu pa je potreben obseg te predstavitve na podlagi člena 5(2) Direktive SPVO omejen na informacije, ki jih je *smiselno* zahtevati. Zato je v členu 5 že drugič uporabljen pojem smiselnost (primernost), saj je na podlagi člena 5(1) okoljsko presojo na splošno treba opraviti samo za primerne druge možnosti. Ta pojem ima funkcijo filtra, s katerim naj bi se preprečilo nesorazmerne obremenitve, povezane z izvedbo okoljske presoje.

51. Na prvi stopnji je treba opredeliti primerne druge možnosti, za katere je sploh treba opraviti natančnejšo okoljsko presojo. Pri tem si je mogoče pomagati s cilji in območjem uporabe načrta ali programa, kot je navedeno v členu 5(1) Direktive SPVO. Druge možnosti, s katerimi ni mogoče doseči ciljev ali ki presegajo območje uporabe, praviloma niso primerne in zanje ni treba opraviti dodatne presoje.

52. Vendar pristojni organi okvira za presojo prav tako ne smejo prekomerno omejiti s tem, da potencialno primerne druge možnosti izključijo že na podlagi opredelitve ciljev ali območja uporabe.

53. To idejo vsebuje tudi člen 5(2) Direktive SPVO. V skladu z njim je treba upoštevati, na kateri stopnji odločanja je načrt ali progam, in koliko je nekatere zadeve primerneje presojati na različnih ravneh tega procesa, da se prepreči podvajanje presoje. Pri načrtu za gradnjo magistralne ceste se na primer lahko vprašamo, ali je treba kot primerno drugo možnost preučiti železniško povezavo. Vendar je ta presoja odveč, če temeljna odločitev za projekt gradnje magistralne ceste temelji na nadrejenem načrtu, v katerem je že bila opravljena primerjava obeh drugih možnosti.

54. V Prilogi I, točka (h), k Direktivi SPVO je v zvezi z informacijami za opredelitev primernih drugih možnosti podrobneje določeno, da morajo informacije, ki se predložijo v okoljskem poročilu, obsegati le *oris* razlogov za izbiro obravnavanih drugih možnosti. Iz njih mora biti razvidno, zakaj se obravnavane druge možnosti štejejo za primerne, ostale druge možnosti pa ne, oziroma kako so bile primerne druge možnosti opredeljene.

55. Vendar se ta pojem orisa ne nanaša na opis in ovrednotenje primernih drugih možnosti. Zato ga ni mogoče uporabiti za to, da bi se omejilo obseg teh informacij.

56. Člen 5(2) Direktive SPVO namreč določa informacije, ki jih je smiselno zahtevati glede na trenutno znanje in metode presoje, glede na vsebino in natančnost načrta ali programa ter glede na druge vidike, navedene v točki 53.

57. Enega najpomembnejših meril za vsebino okoljskega poročila pa še nisem navedla: iz predstavitve vplivov na okolje mora biti razvidno zlasti, da je načrt ali program združljiv z veljavnimi vsebinskimi zahtevami okoljskega prava.[23] Vplivi na okolje, ki bi bili v nasprotju z določbami okoljskega prava, bi bili namreč v vsakem primeru pomembni.[24]

[23] Glej v tem smislu v zvezi z Direktivo o PVO sodbi z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točka 81), in z dne 24. februarja 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, točka 52).

[24] Glej moje sklepne predloge v zadevah Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, točki 54 in 55) in Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, točka 45) ter v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173, točka 50).

58. Zato je treba pri presoji drugih možnosti pomisliti na primer na člen 6(4) Direktive o habitatih, ki se uporablja v primeru škodljivega vpliva na celovitost območij Natura 2000. V tem primeru bi moralo biti iz okoljskega poročila razvidno, da ni drugih možnosti, ki bi manj obremenile ta območja.[25] Podobne presoje drugih možnosti so določene zlasti v členu 16(1) Direktive o habitatih, členu 9(1) Direktive o pticah[26] in členu 4(7)(d) Okvirne direktive o vodah[27].

59. Direktiva SPVO pa ne vsebuje niti vsebinskih meril za izbiro drugih možnosti. Pristojnim organom zato ne nalaga, da morajo izbrati možnost, ki najmanj škoduje okolju. Kot sem že navedla,[28] je cilj okoljske presoje le, da se odločitev o izbiri sprejme ob *upoštevanju* možnih znatnih vplivov na okolje.

60. Zato je treba, če izbira med različnimi drugimi možnostmi ni odvisna od vsebinskih pravnih zahtev iz drugih določb, pri določitvi informacij, ki jih je smiselno zahtevati, poleg napotkov iz člena 5(2) Direktive SPVO upoštevati predvsem še dva vidika. Prvič, na podlagi teh informacij mora biti glede na upoštevne argumente mogoče primerjati prednostno možnost z drugimi možnostmi. In, drugič, na podlagi teh informacij mora biti pri tej primerjavi mogoče upoštevati odločilne okoljske vidike.

61. Zato je treba, če izbira med drugimi možnostmi na primer temelji predvsem na preudarkih v zvezi s stroški, stroške vseh primernih drugih možnosti opredeliti in opisati vsaj tako, da je jasno, kakšno je medsebojno razmerje stroškov različnih možnosti. Poleg tega pa mora biti jasno razvidno tudi, ali so te stroškovne prednosti povezane s škodljivimi vplivi na okolje, ki jih pri drugih možnostih ne bi bilo. V nasprotnem primeru teh okoljskih vidikov pri izbiri med obravnavanimi drugimi možnostmi ne bi bilo mogoče zadostno upoštevati.

62. Okoljska presoja prednostne možnosti je lahko kljub tem zahtevam bolj podrobna od okoljske presoje drugih obravnavanih drugih možnosti. To je treba pričakovati zlasti, če je razmeroma jasno, da ima prednostna možnost v primerjavi z obravnavanimi drugimi možnostmi tudi ob upoštevanju vplivov na okolje več prednosti. V tem primeru podrobne informacije o obravnavanih drugih možnostih ne bi imele lastne funkcije, medtem ko so informacije o vplivih prednostne možnosti na okolje pomembne za poznejše izvajanje načrta ali programa.

63. Če pa imajo različne možnosti podobno število prednosti in slabosti, je težje utemeljiti odločitev o izbiri. V tem primeru je morda treba v okoljskem poročilu navesti bolj podrobne informacije o primernih drugih možnostih, tudi če je to povezano z znatnimi stroški.

64. Iz informacij v spornem okoljskem poročilu ni razvidno, ali so bile upoštevane vsebinske zahteve iz drugih določb oziroma so bile sploh bistvene za odločitev. Poleg tega se zdi, da so v poglavju okoljskega poročila o drugih možnostih sicer pojasnjene obravnavane druge možnosti

[25] Glej sodbe z dne 26. oktobra 2006, Komisija/Portugalska (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, točke od 36 do 39); z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi (C-399/14, EU:C:2016:10, točka 74), in z dne 16. julija 2020, WWF Italia Onlus in drugi (C-411/19, EU:C:2020:580, točka 40).

[26] Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) 2019/1010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o uskladitvi obveznosti poročanja na področju zakonodaje, povezane z okoljem (UL 2019, L 170, str. 115).

[27] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275), nazadnje spremenjena z Direktivo Komisije 2014/101/EU z dne 30. oktobra 2014 (UL 2014, L 311, str. 32).

[28] Glej točko 47 zgoraj.

in odločitev za prednostno možnost ter navedene informacije o njihovih vplivih na okolje, vendar so te v glavnem predstavljene le v obliki matrike pozitivnih in negativnih kazalnikov.[29] Kako so bili ti kazalniki oblikovani in koliko so bili upoštevani pri izbiri, ni pojasnjeno.

65. Ta pristop je morda posledica zelo abstraktne zasnove NPF, kar pomeni, da ne določa nobenih konkretnih projektov, in predhodne seznanjenosti zadevne javnosti.

66. Vendar morajo na vprašanje, ali so bili razlogi za izbiro prednostne možnosti in vplivi obravnavanih drugih možnosti na okolje glede na navedeno – in v nasprotju s trditvami združenja Friends of the Irish Environment – predstavljeni razumljivo, odgovoriti nacionalna sodišča.

67. Zato je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da mora okoljsko poročilo v skladu s členom 5(1) in (2) Direktive SPVO vsebovati informacije o obravnavanih primernih drugih možnostih, ki obstajajo za sprejeti načrt ali program, ki so potrebne,

– da se lahko ugotovi, ali so bile upoštevane zahteve za presojo drugih možnosti iz drugih določb, in

– da se lahko razume, kako so bili pri odločitvi za sprejeti načrt ali program v primerjavi z obravnavanimi drugimi možnostmi upoštevani vplivi na okolje.

V. Predlog

68. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na drugo in tretje vprašanje predloga za sprejetje predhodne odločbe odgovori:

1) Niti nezavezujoči ukrepi niti dodeljevanje sredstev za nekatere infrastrukturne projekte ne določajo okvira za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje; zato zanje ni treba opraviti predhodne okoljske presoje, v skladu s to določbo.

2) Okoljsko poročilo mora v skladu s členom 5(1) in (2) Direktive 2001/42 vsebovati informacije o obravnavanih primernih drugih možnostih, ki obstajajo za sprejeti načrt ali program, ki so potrebne,

   – da se lahko ugotovi, ali so bile upoštevane zahteve za presojo drugih možnosti iz drugih določb, in

   – da se lahko razume, kako so bili pri odločitvi za sprejeti načrt ali program v primerjavi z obravnavanimi drugimi možnostmi upoštevani vplivi na okolje.

[29] Poglavje 7 Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, september 2017, str. od 121 do 132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, stran sem obiskala 22. februarja 2024).