



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 21 март 2024 година¹

Дело C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG

срещу

Government of Ireland и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Стратегическа екологична оценка — Project Ireland 2040 — National Planning Framework (Национална рамка за планиране) — National Development Plan (Национален план за развитие) — Финансови или бюджетни планове и програми — Идентифициране, описване и оценяване на разумни алтернативи — Последици върху околната среда от оценените алтернативи“

I. Въведение

1. Директивата за CEO („CEO“ е съкращение от „стратегическа екологична оценка“)² урежда извършването на екологична оценка в рамките на процедурата за приемане на планове и програми. Въпреки че от Съда вече многократно е искано да се произнесе по тази директива, все още има нерешени въпроси от голямо значение. Разглежданото преюдициално запитване се отнася до два такива въпроса, а именно, от една страна, значението на изключението от приложното поле на Директивата за финансовите или бюджетните планове и програми, и от друга страна, оценката на последиците върху околната среда от алтернативи на приетия в крайна сметка план или програма. По-специално въпросът за оценката на алтернативите е от значение и във връзка с други актове от правото на Съюза в областта на околната среда, които също предвиждат разглеждането на алтернативи.

2. Тези въпроси са повдигнати с жалба на сдружение за защита на околната среда срещу две национални мерки за планиране на развитието на Ирландия. Спорът се отнася до това дали една от тези две мерки попада в обхвата на посоченото изключение и дали при екологичната оценка на втората мярка са били разгледани в достатъчна степен последиците върху околната среда от алтернативите.

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

II. Правна уредба

3. Съюзът приема Директивата за СЕО още преди приключването на преговорите по Протокола от Киев за стратегическа екологична оценка от 2003 г.³ Независимо от това протоколът е транспониран в Директивата, както се заявява в декларацията на Съюза при одобрението му, като съображение 7 от нея се позовава предварително на него.

4. Целите на Директивата за СЕО са посочени по-специално в член 1:

„Целта на настоящата директива е да предостави високо равнище на защита на околната среда и да допринесе за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на планове и програми, с оглед съдействие за устойчиво развитие чрез осигуряване, че в съответствие с настоящата директива, се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда“.

5. Определението за планове и програми се съдържа в член 2, буква а) от Директивата за СЕО:

„За целите на настоящата директива:

а) „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези, съфинансирани от Европейската общност, както и всяко тяхно изменение:

- които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или които се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и
- които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“.

6. Задължението за извършване на стратегическа екологична оценка е уредено в член 3 от Директивата за СЕО:

„1. В съответствие с членове 4—9 екологична оценка се извършва на планове и програмите, посочени в параграфи 2—4, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

³ Протокол към Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, съставена в Еспо през 1991 г. (ОВ L 308, 2008 г., стр. 35, одобрен с решение 2008/871/ЕО на Съвета от 20 октомври 2008 г., ОВ L 308, 2008 г., стр. 33). Конвенцията от Еспо е одобрена с решение на Съвета от 15 октомври 1996 г. (документ на Съвета 8931/96 от 17 юли 1996 г.). То е публикувано в ОВ C 104, 1992 г., стр. 7.

2. [Без да се засягат разпоредбите на] параграф 3[,] екологична оценка се извършва за всички планове и програми:

- а) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, [управлението на водите,] далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване] на проектите, изброени в приложения I и II към [Директивата за ОВОС⁴], или
- б) които, с оглед вероятните последици върху [териториите], са били определени, че изискват оценка в съответствие с [член] 6 или 7 от [Директивата за местообитанията⁵].

[...]

8. Следните планове и програми не са предмет на настоящата директива:

- планове и програми, чиято единствена цел е да обслужват националната отбрана или гражданско извънредно положение,
- финансови или бюджетни планове и програми.

9. Настоящата директива не се отнася до планове и програми, съфинансирани по силата на текущите съответни програмни периоди [...] за Регламенти (ЕО) № 1260/1999 [...] и (ЕО) № 1257/1999 [...] на Съвета“.

7. Член 5 от Директивата за СЕО се отнася до съдържанието на екологичната оценка и разглеждането на алтернативи:

„1. Когато се изисква екологична оценка по силата на член 3, параграф 1, изготвя се екологичен доклад, в който се идентифицират, описват и оценяват вероятните значителни последици върху околната среда от изпълнението на плана или програмата, разумните алтернативи, отчитайки целите и географския обхват на плана или програмата. Информацията, която следва да бъде предоставена за тази цел, се посочва в приложение I.

2. Екологичният доклад, изготвян по силата на параграф 1, включва информацията, която може разумно да се изисква, отчитайки текущите знания и методи на оценка, съдържанието и равнището на подробности в плана или програмата, етапа в процеса на вземане на решение и степента, в която определени въпроси се оценяват по-подходящо на различни нива в този процес с оглед избягване дублиране на оценката.

3. [...]“.

⁴ Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1), последно изменена с Директива 2014/52/ЕС (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

⁵ Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

8. Приложение I към Директивата за СЕО уточнява информацията, която трябва да бъде предоставена съгласно член 5:

„Информацията, която трябва да бъде предоставена съгласно член 5, параграф 1, по силата на член 5, параграфи 2 и 3, е следната:

[...]

з) общо изложение на причините за избор на разглежданите алтернативи и описание как е била осъществена оценката, включително срещнати трудности (като например технически недостатъци или липса на ноу-хау) при комплектуването на изискваната информация;

[...]“.

III. Фактите и преюдициалното запитване

9. Запитването е отправено в рамките на производство по жалба до Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) срещу двете части на Project Ireland 2040, приет от правителството на Ирландия на 16 февруари 2018 г., и „потвърден“ с последващо решение от 29 май 2018 г. Той обхваща две мерки: National Planning Framework (Национална рамка за планиране, наричана по-нататък „NPF“), която описва много абстрактно целите за развитие на Ирландия, и National Development Plan (Национален план за развитие, наричан по-нататък „NDP“), в който се заявява държавно финансиране на някои проекти в тази рамка.

10. В увода на публикацията на Project Ireland 2040 се посочва, че целта на този документ е да се създаде единен и съгласуван план за използването и развитието на територията на страната. High Court (Висш съд, Ирландия) го определя като „макро стратегия за устройство на територията, която очертава общите цели за развитие на страната за периода до 2040 г.“.

11. Проектът на NPF и SEA Environmental Report (екологичният доклад за СЕО, като SEA е английският вариант на съкращението „СЕО“) са публикувани на 26 септември 2017 г. В уводната част на NPF се посочва, че същият представлява „рамка за планиране, която да направлява инвестициите в развитието през следващите години“, и че той определя „национални цели и ключови принципи, въз основа на които ще бъдат разработени по-подробни и точни планове“. В NPF не се предвиждат изрично всички подробности за всеки регион на страната, а по-скоро се „дава възможност на всеки регион да бъде водещ в планирането и развитието на попадащите в него населени места“.

12. В уводната част на NPF се посочва също, че публикуваният заедно с него NDP е „допълващ“ документ, който е описан като „десетгодишна стратегия за публични капиталови инвестиции в размер на близо 116 милиарда евро“. NDP е инвестиционен план, който следва да обезпечи и подпомогне изпълнението на NPF чрез предоставяне на капиталови инвестиции, доколкото в него се посочва как ще се предоставят средства за проекти, считани за съществени за постигането на определените в NPF стратегически

цели. NDP определя основните инфраструктурни обекти, които се предлага да бъдат финансирани от него, като например железопътна, пътна и летищна инфраструктура. В него не се разглеждат съображения, свързани с планирането и развитието.

13. Friends of the Irish Environment оспорва валидността на приемането на двата плана, като твърди, че не са спазени изискванията на Директивата за CEO. По отношение на NPF не били разгледани в достатъчна степен разумни алтернативи, както се изисква от Директивата.

14. Според Supreme Court (Върховен съд) логично се поставя въпросът дали NPF и/или NDP представляват „план или програма“ по смисъла на Директивата. Ответниците изтъкват, че действително за NPF е изготвена оценка съгласно Директивата за CEO, но това не било направено по силата на законово задължение. Отделно от това те твърдят, че тъй като представлява „бюджетна политика“, поне NDP е изключен от обхвата на Директивата за CEO.

15. Понастоящем производството е висящо на трета инстанция пред Supreme Court (Върховен съд), който отправя следните въпроси до Съда:

- „1) Трябва ли член 2, буква а) във връзка с член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за CEO да се тълкува в смисъл, че мярка, която е приета от орган на изпълнителната власт на държава членка и която нито се изисква от законова или административна разпоредба, нито се основава на подзаконов, административен или законов акт, може да попада в приложното поле на тази директива като план или програма, ако определя рамка за даване на съгласие за бъдещо развитие на последващи проекти и следователно отговаря на критерия по член 3, параграф 2 от същата директива?
2. а) Трябва ли член 3, параграф 1 във връзка с член 3, параграфи 8 и 9 от Директивата за CEO да се тълкува в смисъл, че план или програма, който или която предвижда конкретно, макар и описано като „индикативно“, отпускане на средства за изграждане на определени инфраструктурни проекти с цел подпомагане на стратегията за интегрирано териториално развитие на друг план, който сам по себе си представлява основа за стратегията за последващо интегрирано териториално развитие, може да бъде план или програма по смисъла на Директивата за CEO?
2. б) Ако отговорът на въпрос 2а е утвърдителен, фактът, че план има за цел предоставяне на средства, означава ли, че той трябва да се счита за бюджетен план по смисъла на член 3, параграф 8?
3. а) Трябва ли член 5 и приложение I към Директивата за CEO да се тълкуват в смисъл, че в случаите, когато член 3, параграф 1 изисква екологична оценка, в предвидения в тези разпоредби екологичен доклад следва да се установят разумните алтернативи на предпочитания вариант и да се направи сравнителна преценка на предпочитания вариант и разумните алтернативи?
3. б) Ако отговорът на въпрос 3а е утвърдителен, спазено ли е изискването на Директивата, ако сравнителната преценка на разумните алтернативи е извършена, преди да се избере предпочитаният вариант, а след това са направени оценка на проекта на плана или програмата и по-пълна стратегическа екологична оценка само на предпочитания вариант?“.

16. Friends of the Irish Environment, Ирландия, Чешката република и Европейската комисия представят писмени становища и вземат участие в съдебното заседание, проведено на 8 ноември 2023 г.

IV. Правен анализ

17. По-нататък ще се съсредоточа върху втория и третия въпрос, тъй като на първия въпрос вече е даден отговор в съдебната практика⁶. В съответствие с нея мерките, за които няма задължение да бъдат приети, също може да отговорят на условието, да „се изискват от закони, подзакони или административни разпоредби“, както е предвидено в член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО.

18. С втория въпрос следва да се изясни дали една от двете мерки, а именно NDP, отговаря на условията за задължителна оценка съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата СЕО (по този въпрос вж. раздел А по-долу). Третият въпрос се отнася до оценката на алтернативите съгласно член 5, параграф 1 в рамките на другата мярка — NPF (по този въпрос вж. раздел Б по-долу).

А. По втория въпрос — предоставяне на финансови средства

19. Вторият въпрос се отнася до квалифицирането на NDP. Supreme Court (Върховен съд) иска да се установи дали той представлява план или програма по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО (по този въпрос вж. точка 1) и дали в този случай той попада в обхвата на предвиденото в член 3, параграф 8, второ тире от същата директива изключение от приложното поле на Директивата за СЕО за „финансови или бюджетни планове и програми“ (вж. по този въпрос точка 2).

1. По NDP като рамка за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти

20. Вярно е наистина, че въпрос 2 а) се отнася до член 3, параграф 1 във връзка с член 3, параграфи 8 и 9 от Директивата за СЕО. При все това обаче, видно от изложените във връзка с този въпрос съображения⁷, Supreme Court (Върховен съд) всъщност иска да се установи дали изключението по член 3, параграф 8 изобщо е релевантно, или задължението за оценка на NDP вече е отпаднало, тъй като планът не определя рамка за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти по смисъла на член 3, параграф 2, буква а).

21. Съгласно последната разпоредба плановете и програмите в някои области подлежат на задължителна екологична оценка, когато определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

⁶ Вж. по-специално решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 35—52).

⁷ По-специално точки 32—35 от акта за преюдициално запитване.

22. В това отношение Supreme Court (Върховен съд) се позовава по-специално на зависимост от влияещи в миналото фактори (path dependency)⁸, свързани с развитието на инфраструктурата, което се цели с предоставянето на финансови средства от NDP. Всъщност финансирането на едни инфраструктурни мерки може да е условие за осъществяването на други инфраструктурни проекти, които зависят от първите, докато други инфраструктурни проекти на практика се изключват.

23. Например, когато се финансира автомагистрала между две населени места, а железопътна линия — не, това създава възможност или е в подкрепа на някои други пътни връзки, които повишават допълнително гъстотата на пътната мрежа. Условието за някои други железопътни проекти обаче може да не са изпълнени, тъй като без железопътната отсечка те нямат връзка с железопътната мрежа. Освен това и други мерки, като например решенията на предприятията за мястото им на установяване или разширяването на строителството на жилища, ще се основават на инфраструктурните проекти.

24. Така, макар че е възможно предоставянето на финансови средства за оказване на влияние върху проектите, по две причини може да се постави под въпрос дали чрез това предоставяне NDP определя рамка за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти. Първо, съществуват съмнения относно задължителния характер на NDP, и второ, самото предоставяне на финансови средства не е схема, която може да бъде отнесена към рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти.

а) По задължителния характер на плановете и програмите

25. Както Ирландия правилно подчертава, Съдът е постановил, че само мерки, които са задължителни най-малко за компетентните органи в областта на издаването на разрешения за проекти, определят рамка за издаване на това разрешение⁹. Всъщност само актовете със задължителен характер могат да ограничат свободата на действие, с която разполагат тези органи, и така да изключат някои условия за изпълнение на проектите, които могат да се окажат по-благоприятни за околната среда, поради което за такива актове трябва да се извърши екологична оценка¹⁰. Обратното, разпоредбите с чисто указателен характер¹¹ или такива, които биха могли само да повлияят до известна степен за местонахождението на проектите¹², не определят рамка за издаване на разрешения.

26. Поради това Ирландия застъпва становището, че NDP не е план с достатъчно задължителен характер, за да определя рамка за издаване на разрешения за осъществяване на проекти.

⁸ Вж. използването на това понятие в раздел 3.1. от Годишния обзор на растежа за 2012 година (COM(2011) 815 final на Комисията) и в точка 1, буква г) от приложение А към Делегиран регламент (ЕС) 2023/2772 на Комисията от 31 юли 2023 година за допълнение на Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета чрез стандарти за отчитането във връзка с устойчивостта (ОВ L, 2023/2772, стр. 142).

⁹ Решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 77), и от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa’s Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 49).

¹⁰ Решение от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa’s Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 50).

¹¹ Решения от 12 юни 2019 г., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, т. 44), и от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 76), и от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa’s Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 49).

¹² Решение от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 69).

27. Това се потвърждава от факта, че във въпроса си Supreme Court (Върховен съд) квалифицира NDP като мярка, която предвижда описано като „индикативно“ отпускане на финансови средства за изграждане на определени инфраструктурни проекти. Всъщност, въпреки че в NDP се споменават голям брой проекти и финансовите средства, които ще бъдат отпуснати за тях, това е само с илюстративна цел. Във всички случаи предоставянето на финансови средства зависи от издаването на разрешение за планирането и спазването на всички други действащи закони в областта на околната среда, регулаторните задължения и публичните изисквания по отношение на разходите за съответния проект¹³.

28. Действително, дори предоставянето с незадължителен характер на финансови средства за някои инфраструктурни мерки в посочения по-горе смисъл може да повлияе върху осъществяването на допълнителни инфраструктурни мерки и други проекти, на което основава тезата си Friends of the Irish Environment. Според това дали впоследствие трябва да се очаква необходимост от инфраструктурни мерки, или липсата на такава необходимост, ще се работи и по други, зависещи от това мерки за изграждане на инфраструктура и за развитие.

29. Следователно извършването на екологична оценка и на тези последици би било в съответствие с целта на Директивата за СЕО. Тази оценка ще гарантира именно, че преди да бъде взето решение, ще бъдат анализирани и взети предвид последиците върху околната среда от мерките¹⁴.

30. При все това действието на изявления с незадължителен характер относно предоставянето на финансови средства не се различава от това на други изявления с *незадължителен* характер относно планиране или програми, за които също не се изисква екологична оценка.

31. Така например, когато дадено правителство оповести намерението си да създаде условия за осъществяване на някои инфраструктурни мерки, но оповестяването все още не обвързва органите, това все още не представлява изискване, което евентуално вече се нуждае от екологична оценка. По-скоро екологичната оценка би била част от процедурата, която следва да доведе до създаването на тези условия.

32. Действително подобни изказвания пораждаат съмнения дали към момента на екологичната оценка все още са налице всички възможности за избор¹⁵, тъй като най-малкото създават впечатление, че окончателното решение вече е взето. В едно демократично общество обаче трябва да е възможно да се обсъждат намеренията и целите, без това вече да налага извършването на екологична оценка на тези позиции в обсъждането. В това се изразява разликата между определянето на рамка и обсъждането на нейното определяне.

¹³ Government of Ireland, National Development Plan 2021—2030 (Национален план за развитие за периода 2021—2030 г.), актуализация към 4 октомври 2021 г. (<https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/>), стр. 50.

¹⁴ Решение от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa’s Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 58).

¹⁵ Вж. член 8, параграф 1 от Протокола от Киев, член 6, параграф 4 и член 7 от Конвенцията от Орхус за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 1998 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204), одобрена с решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201), както и член 6, параграф 4 от Директивата за ОВОС.

33. Потвърждаването от националните юрисдикции на предположението, че предоставянето на финансови средства няма задължителен характер, само по себе си би изключило възможността NDP да определя рамка за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти.

б) По рамката за издаване на разрешения за осъществяване на проекти

34. Освен това, макар и да е задължително, предоставянето на финансови средства само по себе си не определя рамка за издаването на разрешения за осъществяване на проекти.

35. Съгласно постоянната съдебна практика под такава рамка се разбира „всеки акт, който, като определя правила и процедури за контрол, приложими за съответния сектор, установява съществена съвкупност от критерии и подробни правила за разрешаването и прилагането на един или повече проекти, които могат да имат значително отражение върху околната среда“¹⁶. Наскоро Съдът уточни тези критерии и правила в смисъл, че включват местоположението, естеството, големината и условията на функциониране на проектите или разпределението на свързаните с тях ресурси¹⁷.

36. На пръв поглед изглежда, че предоставянето на финансови средства може да бъде част от рамка за бъдещо издаване на разрешения за осъществяване на проекти, тъй като се отнася до използването на средства. Това указание на Съда обаче не трябва да се разбира в смисъл, че предоставянето на финансови средства е част от рамката по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.

37. Както правилно посочва Комисията, това указание буквално възпроизвежда критериите за определяне на вероятната значимост на последиците върху околната среда, уточнени в точка 1, първо тире от приложение II към Директивата за СЕО. В този контекст критерият за използване на *природните* ресурси се отнася до целта за разумно и рационално използване на природните ресурси, посочена в съображение 1 от Директивата за СЕО и член 191, параграф 1, трето тире ДФЕС. Следователно става въпрос за ресурси като вода, земя или суровини¹⁸, чието използване има пряко въздействие върху околната среда. За разлика от това използването на финансови средства е свързано само косвено с потенциално значителни последици върху околната среда.

38. Следователно вместо финансирането на даден проект следва да се оценяват само мерките, свързани с неговото местоположение, естество и големина, както и с условията на функциониране на проекта или разпределението на свързаните с него природни ресурси. От допълнителната оценка на решенията за финансиране не може да се очаква никаква допълнителна полезна информация в това отношение и поради това тя следва да се избягва като излишно дублиране на оценката¹⁹ по смисъла на съображение 9 и на член 5, параграф 2 от Директивата за СЕО.

¹⁶ Решения от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 49), от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 67), и от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa's Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 38).

¹⁷ Решение от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 62).

¹⁸ Така в решение от 26 септември 2013 г., IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, т. 74), се приема, че дървесните горива са природен ресурс.

¹⁹ Вж. и моите заключения по дела Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2011:755, т. 42) и D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:561, т. 65).

39. Въз основа на наличната информация изглежда, че NDP не установява самостоятелни правила и процедури за контрол, които обхващат местоположението, естеството, големината и условията на функциониране на проектите или разпределението на свързаните с тях природни ресурси. Напротив, посочените в него проекти подлежат на собствени процедури за планиране и издаване на разрешения²⁰, по време на които могат да се оценят последиците върху околната среда. Освен това от преюдициалния въпрос следва, че NDP предоставя финансовите средства с оглед на подкрепа на стратегията за териториално развитие *на друг план*, а именно NPF, който е бил подложен на екологична оценка.

в) Междинно заключение

40. Ето защо на въпрос 2 а) следва да се отговори, че незадължителните мерки и предоставянето на финансови средства за конкретни инфраструктурни проекти не определят рамка за бъдещо издаване на разрешения за осъществяване на проекти по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, поради което и за тези мерки не се изисква предварителна екологична оценка по посочената разпоредба.

2. По обхвата на изключението за финансови или бюджетни планове и програми

41. Предвид изложените по въпрос 2 а) съображения, че предоставянето на финансови средства само по себе си не определя рамка за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на проекти по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, по принцип не е необходимо да се изяснява дали даден план или програма, чиято цел е предоставянето на финансови средства, е изключена от приложното поле на Директивата като финансов или бюджетен план или програма по смисъла на член 3, параграф 8, второ тире от Директивата.

42. Ето защо в това отношение следва само да се отбележи, че това изключение обхваща само съдържанието на план или програма, което като такова попада в обхвата на това изключение. Както с основание посочва Комисията, ако въпросната мярка обхваща и други елементи, те може да подлежат на екологична оценка, ако определят рамка за издаването на разрешение за осъществяване на проекти. В противен случай държавите членки лесно биха могли да заобиколят прилагането на екологичната оценка²¹ чрез съчетаване на подлежащи на оценка планове или програми с бюджетни или финансови мерки.

Б. По третия въпрос — оценка на разумни алтернативи на NPF

43. Третият въпрос се отнася до обхвата на оценката на разумни алтернативи в контекста на другата част на Project Ireland 2040, а именно на NPF. С въпрос 3 а) Supreme Court (Върховен съд) иска да се установи дали в предвидения в член 5 от Директивата за СЕО екологичен доклад следва да се установят разумните алтернативи на предпочитания вариант и да се направи сравнителна преценка на предпочитания вариант и разумните

²⁰ Вж. бележка под линия 13.

²¹ Вж. относно риска от заобикаляне на задължението за екологична оценка решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 48 и 70), и от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa’s Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 32).

алтернативи. Ако това е така, целта на въпрос 3 б) е да се установи дали все пак може да се направи разграничение между сравнението на алтернативите и задълбочена оценка на избрания вариант. Ще дам общ отговор на двата подвъпроса.

44. Съгласно член 5, параграф 1 от Директивата за СЕО трябва да се изготви екологичен доклад. В него се идентифицират, описват и оценяват вероятните значителни последици върху околната среда от изпълнението на плана или програмата, разумните алтернативи, отчитайки целите и географския обхват на плана или програмата.

45. От това следва безспорно, че разумните алтернативи задължително са предмет на екологичния доклад. Тази разпоредба би могла все пак да се тълкува и в смисъла, в който я разбира Ирландия, а именно че трябва да бъдат идентифицирани, описани и оценени вероятните значителни последици върху околната среда само по отношение на предпочитания вариант. В подкрепа на това разбиране е и обстоятелството, че предмет на останалите разпоредби на Директивата за СЕО е екологичната оценка на съответния план или програма, а не оценката на разумните алтернативи.

46. Комисията обаче подчертава, че най-малкото съгласно текста на нидерландски език на член 5, параграф 1 от Директивата за СЕО трябва да бъдат идентифицирани, описани и оценени и значителните последици върху околната среда на алтернативите. Във всеки случай предвидената в текстовете на всички езици *оценка* на алтернативите *може* да включва и последиците върху околната среда от тях, което на свой ред би предполагало тяхното идентифициране и описване.

47. Вземането предвид на последиците върху околната среда от алтернативите е в съответствие с целта на Директивата за СЕО, тъй като съгласно съображение 4 и член 1 от нея чрез екологичната оценка тя има за цел да допринесе за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на някои планове и програми. Оценка на алтернативите, при която не се вземат предвид последиците им върху околната среда, би била в противоречие с посочената цел.

48. При избора между различни алтернативи вземането предвид на екологични съображения е от особено значение. Всъщност, както подчертава Комисията, Директивата за СЕО е приета, тъй като при издаването на разрешения за проекти съгласно Директивата за ОВОС е било установено, че често вече е имало изисквания, които са изключили някои възможности, въпреки че те са били по-благоприятни за околната среда²². Следователно екологичната оценка трябва най-малкото да гарантира, че такива изисквания се приемат само ако има яснота относно алтернативи, които са по-благоприятни за околната среда.

49. Поради това в екологичния доклад трябва също така да бъдат идентифицирани, описани и оценени последиците върху околната среда от разумните алтернативи.

50. Съгласно член 5, параграф 2 от Директивата за СЕО необходимият обхват на това изложение обаче включва информацията, която може *разумно* да се изисква. В това отношение член 5 за втори път използва понятието „разум“, след като в параграф 1

²² Решение от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Обект „St Teresa’s Gardens“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 57 и 58), и мое заключение по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120, т. 32), както и цитираната в тях съдебна практика.

предвижда, че трябва да бъдат разгледани само разумните алтернативи. Това понятие служи следователно като филтър, чиято цел е да се избегнат непропорционални усилия за извършване на оценка.

51. Като първа стъпка следва да се идентифицират разумните алтернативи, които действително изискват по-задълбочена оценка. За тази цел член 5, параграф 1 от Директивата за СЕО посочва като насоки целите и географския обхват на плана или програмата. Алтернативи, които не могат да постигнат целите или надхвърлят географския обхват, по принцип не са разумни и не се нуждаят от по-нататъшна оценка.

52. Компетентните органи обаче не следва да ограничават прекомерно рамката за оценка, като изключват потенциално разумни алтернативи още при определянето на целите или географския обхват.

53. Тази идея е залегнала и в член 5, параграф 2 от Директивата за СЕО. Съгласно тази разпоредба следва да се вземат предвид както етапът на плана или програмата в процеса на вземане на решение, така и степента, в която определени въпроси се оценяват по-подходящо на различни нива в този процес с оглед на избягване на дублиране на оценката. Например по отношение на план за изграждане на магистрала може да се постави въпросът дали дадена железопътна връзка трябва да се разглежда като разумна алтернатива. Тази оценка обаче е излишна, когато основното решение за проекта за пътно строителство следва от генерален план, в който двете алтернативи вече са били сравнени.

54. Що се отнася до информацията за идентифициране на разумни алтернативи, в буква з) от приложение I към Директивата за СЕО се уточнява, че информацията, която трябва да бъде предоставена в екологичния доклад, трябва да включва само *общо изложение* на причините за избор на разглежданите алтернативи. Тя трябва да показва защо разглежданите алтернативи се считат за разумни, а други алтернативи — не, тоест как са идентифицирани разумните алтернативи.

55. Понятието „общо изложение“ обаче не се отнася до описанието и оценката на разумните алтернативи. Следователно не може позоваването на него да послужи за ограничаване на обхвата на тази информация.

56. Напротив, член 5, параграф 2 от Директивата за СЕО предвижда, че това е информацията, която може разумно да се изисква, отчитайки текущите знания и методи на оценка, съдържанието и равнището на подробности в плана или програмата, както и другите, посочени в точка 53 по-горе аспекти.

57. Един от основните критерии за съдържанието на екологичния доклад обаче липсва: изложението на последиците върху околната среда по-специално трябва да показва, че планът или програмата са съвместими с приложимите съществени изисквания на законодателството в областта на околната среда²³. Всъщност последици върху околната среда, които нарушават разпоредби на законодателството в областта на околната среда, във всички случаи биха били значителни²⁴.

²³ Вж. в този смисъл относно Директивата за ОВОС решения от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 81), и от 24 февруари 2022 г., Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, т. 52).

²⁴ Вж. моето заключение по дела Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, т. 54 и 55) и Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, т. 45), както и в този смисъл решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др. (C-375/21, EU:C:2023:173, т. 50).

58. В това отношение при разглеждането на алтернативите следва да се има предвид например член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, който може да е приложим в случай на неблагоприятно въздействие върху територии от „Натура 2000“. В този случай екологичният доклад трябва да показва, че не съществуват алтернативи, които увреждат в по-малка степен тези територии²⁵. Подобни оценки на алтернативи са предвидени по-специално в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, в член 9, параграф 1 от Директивата за птиците²⁶ и в член 4, параграф 7, буква г) от Рамковата директива за водите²⁷.

59. Директивата за СЕО обаче не съдържа съществени критерии за избора на алтернативи. Ето защо тя не задължава компетентните органи да изберат варианта, който има най-малко неблагоприятно въздействие върху околната среда. Както вече беше посочено²⁸, целта на екологичната оценка е единствено решението за избор да бъде взето, като *се отчитат* евентуалните значителни последици върху околната среда.

60. Следователно, доколкото изборът между различни алтернативи не зависи от съществени правни изисквания на други нормативни актове, за определяне на информацията, която разумно може да се очаква, са от значение преди всичко другите два аспекта в допълнение към указанията, посочени в член 5, параграф 2 от Директивата за СЕО. Първо, тази информация трябва да позволява сравнение между предпочитания вариант и алтернативите по отношение на релевантните за решението доводи. И второ, тази информация трябва да позволява да бъдат отчетени екологичните съображения, които са от значение за целите на това сравнение.

61. Така, ако изборът между алтернативите например се основава най-вече на свързани с разходите съображения, тогава разходите за всички разумни алтернативи трябва да бъдат определени и описани поне дотолкова, че да става ясно съотношението между разходите за различните варианти. В допълнение обаче трябва да се изясни също така дали тези предимства от гледна точка на разходите са свързани с отрицателни последици върху околната среда, които биха могли да се избегнат при други варианти. В противен случай тези екологични съображения няма да могат да бъдат отчетени в достатъчна степен при избора между разглежданите алтернативи.

62. Тези изисквания не изключват възможността екологичната оценка на предпочитания вариант да бъде по-подробна от екологичната оценка на другите разглеждани алтернативи. Това следва да се очаква по-специално, когато предимствата на предпочитания вариант надделяват относително ясно спрямо разглежданите алтернативи, включително като се отчитат последиците върху околната среда. В този случай подробната информация за разглежданите алтернативи не би имала самостоятелна функция, докато информацията относно последиците върху околната среда от предпочитания вариант е важна за последващото изпълнение на плана или програмата.

²⁵ Вж. решения от 26 октомври 2006 г., Комисия/Португалия (C-239/04, EU:C:2006:665, т. 36—39), от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 74), и от 16 юли 2020 г., WWF Italia Onlus и др. (C-411/19, EU:C:2020:580, т. 40).

²⁶ Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7), последно изменена с Регламент (ЕС) 2019/1010 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно привеждането в съответствие на задълженията за докладване в рамките на законодателството, свързано с околната среда (ОВ L 170, 2019 г., стр. 115).

²⁷ Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 2000 г., стр. 1), последно изменена с Директива 2014/101/ЕС на Комисията от 30 октомври 2014 г. (ОВ L 311, 2014 г., стр. 32).

²⁸ Вж. точка 47 по-горе.

63. Ако обаче предимствата и недостатъците на различните варианти са сходни, става по-трудно да се обоснове решението за избор. В такива случаи може да е необходимо в екологичния доклад да се предостави по-подробна информация относно разумните алтернативи дори когато това е свързано със значителни усилия.

64. Що се отнася до информацията, съдържаща се в спорния екологичен доклад, не е възможно да се установи дали съществените изисквания на други нормативни актове са били взети предвид и дори дали са били от значение за решението. Освен това изглежда, че макар главата относно алтернативите в екологичния доклад действително да изяснява разглежданите алтернативи и решението за предпочитания вариант и да съдържа информация за последиците върху околната среда от тях, тази информация по същество се ограничава до матрица с показатели „плюс“ и „минус“²⁹. Не се посочва как са формирани тези показатели и до каква степен те са били взети предвид при избора.

65. Този подход вероятно произтича от факта, че NPF се характеризира с висока степен на абстрактност, тоест не предвижда конкретни проекти, както и от предварителната запознатост на заинтересованата общественост.

66. При все това въпросът дали причините за избора на предпочитания вариант и последиците върху околната среда от разглежданите алтернативи в този контекст — и обратно на доводите на Friends of the Irish Environment — са били представени разбираемо, трябва да се реши от националните юрисдикции.

67. Следователно на третия въпрос следва да се отговори, че на основание член 5, параграфи 1 и 2 от Директивата за СЕО екологичният доклад трябва да съдържа информация за разумните алтернативи, които са били разгледани във връзка с приетия план или програма и които са необходими,

- за да се установи, че са спазени изискванията на други нормативни актове за оценката на алтернативите, и
- за да може да се разбере, че са отчетени последиците върху околната среда при вземането на решение за приетия план или програма в сравнение с разглежданите алтернативи.

V. Заключение

68. Предвид изложеното предлагам на Съда да отговори на втория и третия въпрос от преюдициалното запитване, както следва:

- „1) Незадължителните мерки и предоставянето на финансови средства за конкретни инфраструктурни проекти не определят рамка за бъдещо издаване на разрешения за осъществяване на проекти по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, поради което и за тези мерки не се изисква предварителна екологична оценка по посочената разпоредба.

²⁹ Глава 7 от Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 — Our Plan (Стратегическа екологична оценка, Екологичен доклад, Ирландия 2040 г. — нашият план), септември 2017 г., стр. 121–132 (<https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf>, посетен на 22 февруари 2024 г.).

- 2) На основание член 5, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/42 екологичният доклад трябва да съдържа информация за разумните алтернативи, които са били разгледани във връзка с приетия план или програма и които са необходими,
- за да се установи, че са спазени изискванията на други нормативни актове за оценката на алтернативите, и
 - за да може да се разбере, че са отчетени последиците върху околната среда при вземането на решение за приетия план или програма в сравнение с разгледаните алтернативи“.