



Datum van inontvangstneming : 20/01/2023

Zaak C-727/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

25 november 2022

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 november 2022

Verzoekende partij:

Friends of the Irish Environment CLG

Verwerende partijen:

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)

[*omissis*]

**PREJUDICIËLE VERWIJZING NAAR HET HOF VAN JUSTITIE VAN
DE EUROPESE UNIE KRACHTENS ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG
BETREFFENDE DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE**

[*omissis*]

[*omissis*] [samenstelling van de rechterlijke instantie]

IN DE ZAAK

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

REKWIRANT

TEGEN

THE GOVERNMENT OF IRELAND

MINISTER FOR HOUSING

PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT

IERLAND ende ATTORNEY GENERAL

VERWEERDERS

**PREJUDICIËLE VERWIJZINGSBESCHIKKING VAN 24 NOVEMBER
2022 KRACHTENS ARTIKEL 267 [VWEU]**

Naar aanleiding van het door rekwirant op 4 januari 2022 ingediende verzoekschrift waarbij hogere voorziening wordt ingesteld tegen het arrest van de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) [*omissis*] van 26 november 2021 en de beschikking van 7 december 2021 tot verwerping van het hoger beroep van rekwirant tegen het vonnis en de beschikking van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) [*omissis*] van 24 april 2020 en de beschikking van 13 mei 2020 tot afwijzing van de vordering van rekwirant van 16 mei 2018 tot nietigverklaring, bij beschikkingen van Certiorari door middel van een verzoek om rechterlijke toetsing, van het besluit van de regering van Ierland van 16 februari 2018, zoals herbevestigd bij later besluit van 29 mei 2018, ter vaststelling van het nationaal planningskader en het nationale ontwikkelingsplan en andere daarmee verband houdende maatregelen, en tot verkrijging van een beschikking tot vernietiging van de genoemde uitspraken en beschikkingen op de gronden zoals uiteengezet in het voornoemde verzoekschrift tot hogere voorziening, dat ter terechtzitting van 18 en 19 juli 2022 voor de Supreme Court is behandeld

[*omissis*]

[*omissis*] [nationale procedurele aangelegenheden]

En omdat het [*omissis*] de Supreme Court voorkomt dat de beoordeling van de geschilpunten tussen procespartijen vragen oproept betreffende de juiste uitlegging van bepaalde Unierechtelijke bepalingen, te weten de vereisten van richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (de richtlijn strategische milieubeoordeling, hierna: „SMB-richtlijn” of „richtlijn”)

HEEFT DE SUPREME COURT BESLIST om het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking

van de Europese Unie [*omissis*] te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Moet artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 2, onder a), aldus worden uitgelegd dat een maatregel die – anders dan uit hoofde van wettelijke of bestuursrechtelijke dwang en niet op grond van enige wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel – is vastgesteld door de uitvoerende macht van een lidstaat, een plan of programma kan zijn waarop de richtlijn van toepassing is, indien in het aldus vastgestelde plan of programma een kader wordt gecreëerd voor de latere toekenning of weigering van vergunningen, en aldus voldoet aan het criterium van artikel 3, lid 2, van de richtlijn?

2a) Moet artikel 3, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 3, leden 8 en 9, van de SMB-richtlijn aldus worden uitgelegd dat een plan of programma dat specifiek, zij het „indicatief”, voorziet in de toekenning van financiering voor de bouw van bepaalde infrastructuurprojecten ter ondersteuning van de strategie voor ruimtelijke ontwikkeling van een ander plan, dat zelf de basis vormt voor latere strategische keuzes op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, zelf een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn kan zijn?

2b) Indien de tweede vraag, onder a), bevestigend wordt beantwoord, betekent het feit dat een plan de toewijzing van middelen tot doel heeft, dat het plan moet worden behandeld als een begrotingsplan in de zin van artikel 3, lid 8?

3a) Moeten artikel 5 van en bijlage I bij de SMB-richtlijn aldus worden uitgelegd dat wanneer een milieubeoordeling vereist is krachtens artikel 3, lid 1, in het daarin bedoelde milieurapport een vergelijkende beoordeling van de voorkeursoptie en de redelijke alternatieven moet worden gemaakt, zodra redelijke alternatieven voor een voorkeursoptie zijn aangeduid?

3b) Indien de derde vraag, onder a), bevestigend wordt beantwoord, is dan aan het vereiste van de richtlijn voldaan indien vóór de selectie van de voorkeursoptie een vergelijkende beoordeling van de redelijke alternatieven wordt gemaakt, en daarna het ontwerpplan of het ontwerpprogramma wordt beoordeeld en een vollediger SMB-beoordeling wordt uitgevoerd die uitsluitend betrekking heeft op de voorkeursoptie?

EN BESLIST DE SUPREME COURT dat de behandeling van de onderhavige hogere voorziening wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich over de prejudiciële vragen heeft uitgesproken of totdat ondertussen een nieuwe beschikking wordt gegeven.

[*omissis*]

[*omissis*] [handtekeningen]

[*omissis*]

DE SUPREME COURT

[*omissis*]

[*omissis*] [samenstelling van de rechtbank en herhaling van de partijen]

Beschikking tot verwijzing van 24 november 2022

- 1 De Supreme Court heeft bij arrest van 9 november 2022 [*omissis*] beslist het Hof van Justitie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie drie vragen voor te leggen over de uitlegging van [*omissis*] [de SMB-richtlijn], die in Iers recht is omgezet bij SI 435/2004 the European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 en SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 [SI 435/2004 — Regeling van 2004 inzake de Europese Gemeenschappen (milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's) en SI 200/2011 — Gewijzigde regeling inzake de Europese Gemeenschappen (milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's)].
- 2 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend naar aanleiding van een hogere voorziening die is ingesteld in een procedure tot betwisting van de twee onderdelen van Project Ireland 2040 die op 16 februari 2018 door de Ierse regering zijn vastgesteld en bij een daaropvolgend besluit van de regering van 29 mei 2018 zijn „herbevestigd”. Project Ireland [2040] omvat twee plannen, het nationale planningskader (hierna ook: „NPK”) en het nationale ontwikkelingsplan (hierna ook: „NOP”).
- 3 In casu wordt de geldigheid van de vaststelling van beide plannen betwist op grond dat niet zou zijn voldaan aan de vereisten van de SMB-richtlijn. Met betrekking tot het NPK werd betoogd dat de behandeling van redelijke alternatieven, zoals is vereist door de richtlijn, ontoereikend was.
- 4 In dit verband rijst logischerwijs de prealabele vraag of het NPK en/of het NOP een „plan of programma” is in de zin van de richtlijn en binnen de werkingssfeer ervan valt. Verweerders betoogden dat het NPK wel in het licht van de SMB-richtlijn, maar niet uit hoofde van een wettelijke verplichting was beoordeeld. Los daarvan betogen zij dat het NOP een „begrotingsbeleid” is en derhalve van de werkingssfeer van de SMB-richtlijn is uitgesloten op grond van artikel 3, lid 7, ervan.
- 5 Bij de publicatie van Project Ireland 2040 wordt dit project in het voorwoord omschreven als de totstandbrenging van een uniform en samenhangend plan voor landgebruik en -ontwikkeling binnen het land, en werd ditzelfde project door [*omissis*] de High Court omschreven als „een macroruimtelijke strategie die de algemene ontwikkelingsdoelstellingen voor het land voor de periode tot 2040 in kaart brengt”.

- 6 In het voorwoord van het NPK wordt het plan omschreven als „een planningskader om sturing te geven aan de ontwikkelingsinvesteringen van de komende jaren” en wordt verklaard dat het „nationale doelstellingen en hoofdbeginselen vaststelt waaruit meer details en verfijnde plannen zullen volgen”. Het bevat niet alle details voor elk deel van het land, maar „stelt elke regio in staat het voortouw te nemen bij de planning en ontwikkeling van hun gemeenschappen” en bevat „een reeks nationale doelstellingen en hoofdbeginselen waaruit meer details en verfijnde plannen zullen volgen”. In het voorwoord wordt verder uiteengezet dat het NOP, dat wordt omschreven als een „tienjarenstrategie voor openbare kapitaalinvesteringen ter waarde van bijna 116 miljard EUR”, „ter flankering” van het NPK dient.
- 7 Het ontwerp-NPK, vergezeld van het door RPS Consultants opgestelde SMB-milieurapport, werd op 26 september 2017 gepubliceerd.
- 8 Het NPK werd samen met het nationaal ontwikkelingsplan gepubliceerd — een investeringsplan om de uitvoering van het NPK te verzekeren en te ondersteunen door middel van de verstrekking van kapitaalinvesteringen, waaronder een specifiek vernieuwings- en ontwikkelingsfonds voor stedelijke en plattelandsgebieden ter waarde van 3 miljard EUR — aangezien erin wordt uiteengezet hoe financiering beschikbaar zal worden gesteld voor bepaalde projecten die essentieel worden geacht voor de verwezenlijking van de in het NPK vastgestelde strategische resultaten. In het NOP worden belangrijke infrastructuurwerken voor financiering voorgesteld, zoals spoorweg-, weg- en luchthaveninfrastructuur. Het omvat geen overwegingen in verband met planning of ontwikkeling.

Eerste geschilpunt en conclusie van de Supreme Court: het nationale planningskader

- 9 Een plan of een programma moet op grond van de SMB-richtlijn worden beoordeeld indien het aan de drempelvoorwaarden van artikel 2, onder a), voldoet. De debatten voor de Supreme Court betroffen de vraag of het NPK een plan of programma is dat:
- „door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau [wordt] opgesteld en/of vastgesteld of [dat] door een instantie [wordt] opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en – [dat] door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen [is] voorgeschreven”.
- 10 Terwijl was komen vast te staan dat het NPK moet worden beoordeeld op grond van richtlijn 92/42/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de „habitatrictlijn”), werd aanvaard dat het NPK voldeed aan de vereisten van artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn. Verweerders betogen dat het NPK buiten de werkingssfeer van

de SMB-richtlijn valt, omdat het geen plan of programma in de zin van artikel 2, onder a), is.

- 11 De Supreme Court heeft geconcludeerd dat het NPK is vastgesteld bij uitvoerend besluit van de regering op grond van de haar krachtens artikel 28.2 van de grondwet toegekende bevoegdheid. Dit is een autonome bevoegdheid met rechtstreekse werking en de uitoefening ervan is in geen enkel opzicht afhankelijk van een wettelijke bevoegdheid of enige wetgeving. De Supreme Court was van oordeel dat een dergelijk door de regering opgesteld document — althans volgens de letterlijke bewoordingen van de richtlijn — niet kan worden geacht binnen de werkingsfeer van artikel 2, onder a), van de richtlijn te vallen.
- 12 Verder heeft de Supreme Court geoordeeld dat de vaststelling van het NPK niet was geregeld in wettelijke bepalingen en dat er evenmin een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling bestaat waarin is aangegeven wie bevoegd is voor de vaststelling van een dergelijk plan en welke procedure voor de opstelling ervan moet worden gevolgd, afgezien van procedures die voorschrijven dat het plan na vaststelling moet worden gepubliceerd.
- 13 Het is waar dat het NPK derhalve kan worden geacht te zijn opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal niveau in de zin van de vierde en vijfde regel van artikel 2, onder a), van de richtlijn, aangezien de regering duidelijk een dergelijke instantie is. Gelet op het autonome karakter van de krachtens artikel 28.2 [van de grondwet] aan de regering toegekende uitvoerende bevoegdheid kan echter echt niet worden gesteld dat de opstelling of vaststelling van het NPK „door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen [is] voorgeschreven”, zelfs indien rekening wordt gehouden met de ruime uitlegging van het woord „voorgeschreven” die het Hof van Justitie heeft gehanteerd in de arresten A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503) en Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102). Meer bepaald is er in casu geen sprake van een „bijzondere rechtsgrondslag [...] die de bevoegde instanties machtigt om dit plan of programma vast te stellen, zelfs wanneer deze vaststelling niet verplicht is” (zie arrest Bund Naturschutz in Bayern, punt 37).
- 14 De Supreme Court heeft evenwel opgemerkt dat uit de bewoordingen van het arrest Bund Naturschutz in Bayern volgt dat de door de grondwet toegekende uitvoerende bevoegdheid van de collectief handelende regering zou kunnen worden aangemerkt als de „rechtsgrondslag” voor de vaststelling van het NPK.
- 15 Vervolgens heeft de Supreme Court vastgesteld dat het NPK bedoeld was om sommige criteria voor de toekenning van vergunningen voor individuele projecten te beïnvloeden, en dat lokale instanties op grond van bepaalde wettelijke bepalingen bij de vaststelling van een ontwikkelingsplan of een bestemmingsplan rekening moeten houden met de bepalingen van het NPK, wat op zijn beurt gevolgen heeft voor de besluitvorming op lokaal niveau in verband met vergunningsaanvragen voor projecten. De Supreme Court was dus van oordeel dat

het NPK zonder twijfel gevolgen heeft en beoogt te hebben voor latere besluitvorming.

- 16 De Supreme Court was van oordeel dat het NPK een kaderdocument is, met name wanneer rekening wordt gehouden met het doel en de gevolgen ervan. In dit document zijn keuzes gemaakt met betrekking tot de geschiktheid van, bijvoorbeeld, lintbebouwing langs plattelandswegen, en met het oog op de algemene strategie voor landgebruik voor huisvesting. Dat kader beïnvloedt uiteindelijk de keuzes op regionaal en lokaal niveau en de toekenning van vergunningen voor projecten. Sommige andere mogelijkheden, zoals de ontwikkeling van nieuwe steden of grote agglomeraties, of de ontwikkeling van corridors naar de regio's, worden uitgesloten op basis van de keuzes die hier op hoog niveau zijn gemaakt.
- 17 De Supreme Court is zich ervan bewust dat het criterium dat de vaststelling van een plan of programma is „voorgeschreven”, niet mag worden uitgelegd alsof het een nationale maatregel betrof, maar veeleer een autonome Unierechtelijke betekenis moet krijgen. De rechtspraak van het Hof van Justitie ondersteunt een ruime benadering bij de uitlegging van de werkingssfeer van de richtlijn, en dit suggereert dat het woord geen normatieve betekenis draagt — wat wel het geval zou zijn bij een letterlijke uitlegging van het woord in de Engelse taal — maar dichter aanleunt bij het woord „gereguleerd”.
- 18 De Supreme Court heeft aanvaard dat het niet van doorslaggevende betekenis is dat het NPK op vrijwillige basis is vastgesteld, aangezien een dergelijk criterium zou tekortschieten gelet op de verscheidenheid aan situaties of de uiteenlopende praktijken van nationale instanties. Op basis van de rechtspraak is de Supreme Court zich ook ervan bewust dat het Hof van Justitie geen restrictieve opvatting hanteert met betrekking tot het woord „voorgeschreven” in het tweede streepje van artikel 2, onder a), en dat dit woord niet aldus kan worden gelezen dat het ziet op een bepaling van de nationale wetgeving die is vastgesteld op grond van een dwingend vereiste.
- 19 Gezien de ruime uitlegging die het Hof van Justitie reeds in de arresten A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele) en Bund Naturschutz in Bayern heeft gehanteerd met betrekking tot artikel 2, onder a), valt niet geheel uit te sluiten dat het Hof van Justitie een andere uitlegging zal geven aan deze woorden („die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”), ook al kan, naar nationaal constitutioneel recht, de aan de grondwet ontleende uitvoerende bevoegdheid van de regering, in dit geval om de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling te plannen, niet worden geacht van wettelijke of bestuursrechtelijke aard te zijn.
- 20 De Supreme Court is een rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet in de zin van artikel 267, derde alinea, VWEU. Gelet op het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, punt 51) met betrekking tot de omvang van die

verplichting, kan de Supreme Court er niet van uitgaan dat de voorgelegde kwestie zo duidelijk is dat de Supreme Court gerust zelf tot een conclusie ter zake kan komen.

- 21 De Supreme Court is van oordeel dat het antwoord op deze vraag met betrekking tot de werkingssfeer van de SMB-richtlijn geen *acte clair* is, met name in het licht van het doel van de richtlijn, in samenhang met de beginselen van artikel 37 van het Handvest van de grondrechten, volgens welke voor een hoog niveau van milieubescherming moet worden gezorgd, en de doelstellingen met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van het milieu en de beginselen van duurzame ontwikkeling.
- 22 Het Hof van Justitie heeft nooit bepaald wat de juiste benadering met betrekking tot de werkingssfeer van de SMB-richtlijn is wanneer een plan of programma door een uitvoerend orgaan van de staat wordt vastgesteld, zonder dat er een wettelijk vereiste voor de vaststelling ervan bestaat, maar waarbij het plan of programma bedoeld is om krachtens nationale wettelijke bepalingen potentiële gevolgen teweeg te brengen, en deze ook teweegbrengt, voor de latere besluitvorming op lokaal en regionaal niveau en voor de toekenning van vergunningen voor een specifiek project. Van de door het Hof van Justitie voorgestane ruime interpretatieve benadering wordt nota genomen, maar deze biedt geen duidelijk antwoord op deze vraag in het licht van het ruime gebruik van de uitvoerende bevoegdheid van de regering om de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het land te plannen.
- 23 Derhalve wordt de eerste prejudiciële vraag voorgelegd, die als volgt luidt:

[*omissis*] [herhaling van de eerste vraag]

Tweede geschilpunt en conclusie van de Supreme Court: het nationale ontwikkelingsplan

- 24 In het NOP wordt vermeld dat het document bedoeld is om „investeringsprioriteiten vast te stellen die de succesvolle uitvoering van het NPK zullen ondersteunen”, wordt het omschreven als een „begrotings- en financieel plan” en wordt uitdrukkelijk vermeld dat het geen deel uitmaakt van een proces inzake ruimtelijke ordening maar „volledig geïntegreerd is met de in het nationale planningskader vastgestelde aanpak inzake ruimtelijke planning”, aangezien erin wordt uiteengezet hoe financiering beschikbaar zal worden gesteld voor bepaalde projecten die essentieel worden geacht voor de verwezenlijking van de in het NPK in kaart gebrachte strategische resultaten.
- 25 In het NOP worden belangrijke infrastructuurwerken voor financiering voorgesteld, zoals spoorweg-, weg- en luchthaveninfrastructuur.
- 26 De partijen waren overeengekomen om in de hogere voorziening de afzonderlijke vraag op te nemen of het NOP binnen de werkingssfeer van de SMB-richtlijn valt omdat het een begrotingsplan is. De High Court en de Court of Appeal hebben

aanvaard dat het NOP volledig onder de uitzonderingen van de SMB-richtlijn valt en geen plan of programma is waarop de richtlijn van toepassing is.

- 27 De vraag die in casu rijst, is of het NOP moet worden beoordeeld in het kader van de SMB-richtlijn, omdat het, in sommige gevallen, zeer specifiek voorziet in steun voor de verwezenlijking van bepaalde in het NPK vastgestelde strategische doelstellingen aan de hand van een zogenoemde „indicatieve” toekenning van middelen voor grootschalige infrastructuurprojecten, die alle uitdrukkelijk worden aangemerkt als projecten die verenigbaar zijn met en ondersteuning bieden voor de doelstellingen van het NPK. De plannen zijn met elkaar verbonden en vormen, met name op het gebied van vervoersinfrastructuur, samen het kader om de in het NPK vastgestelde strategie voor ruimtelijke ordening te bevorderen.
- 28 Rekwirant stelt dat het NOP weliswaar wordt omschreven als een begrotings- of financieel plan, en om die reden buiten de SMB-richtlijn zou vallen, maar dat het op grond van de SMB-richtlijn had moeten worden beoordeeld omdat het is ontwikkeld met het NPK en kruisverwijzingen naar het NPK bevat, en omdat het een plan is op basis waarvan de in het NPK omschreven infrastructuur moet worden gerealiseerd. Bovendien wordt betoogd dat aangezien er in het NOP strategische keuzes worden gemaakt omtrent de soorten projecten, bijvoorbeeld het feit dat de voorkeur uitgaat naar wegen in plaats van spoorwegen voor connectiviteit, en aangezien het voorziet in de toekenning van middelen om die doelstelling te verwezenlijken, het NOP tot gevolg heeft dat een alternatieve toekenning van de middelen voor de strategische ontwikkelingen wordt uitgesloten. Aangevoerd wordt dat het NOP vanwege de mate van integratie ervan in het NPK niet kan worden behandeld als een losstaand begrotingsplan en dat het op wezenlijke punten een aanvulling op het NPK vormt.
- 29 Aangezien er geen wettelijke bepaling is die de opstelling en de vaststelling van het NOP voorschrijft, stellen verweerders dat het geen plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn kan zijn. Zij stellen eveneens dat het een zuiver begrotingsplan is en derhalve is vrijgesteld op grond van artikel 3, lid 8, van de richtlijn.
- 30 De Court of Appeal was van oordeel dat het NOP buiten de werkingssfeer van de SMB-richtlijn valt omdat het niet voldoet aan de vereisten van artikel 3 en ook omdat het is uitgesloten daar het een begrotingsplan is. De Court of Appeal is niet ingegaan op de vraag die nu rijst, namelijk of de reeks specifiek aangeduide projecten, met inbegrip van specifieke wegenbouwprojecten, de aanleg van nieuwe wegen of verbeterde of opgewaardeerde plattelandswegen, die niet in kaart zijn gebracht in het NPK, wel een milieubeoordeling vereisen. De Court of Appeal merkte op dat dergelijke projecten hoe dan ook allemaal onderworpen zijn aan het planningsproces en aan een passende beoordeling en milieueffectbeoordeling en een beoordeling met betrekking tot habitats voor beschermde soorten flora en fauna, zoals reeds is vereist uit hoofde van het Unierecht.

- 31 De vraag of het NOP een begrotingsplan is en dus is vrijgesteld op grond van artikel 3, leden 8 en 9, staat los van de bovenstaande vraag, en de Supreme Court heeft gewezen op de opmerking van het Hof van Justitie in het arrest Bund Naturschutz in Bayern dat aan het vereiste van artikel 3, lid 2, onder a), van de richtlijn:
- „[dus] moet [...] worden geacht te zijn voldaan wanneer dit plan of programma een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van een of meerdere van deze projecten, met name met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden van dergelijke projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten.”
- 32 Aangezien het NOP wel degelijk voorziet in de toekenning van middelen voor specifieke infrastructuurprojecten, in het bijzonder voor bepaalde wegenbouwprojecten en de verbetering van bestaande spoorwegprojecten, is de vraag of in het NOP criteria en modaliteiten zijn vastgesteld voor de toekenning van vergunningen voor en de uitvoering van deze projecten.
- 33 Het NOP creëert weliswaar geen bindende of beperkende context waarbinnen vergunningen voor projecten moeten worden overwogen, maar het voorziet wel uitdrukkelijk en specifiek in de in het plan aangeduide wegennetwerken en verbeterde spoorwegnetwerken, en sluit in zoverre wel toelatingen of vergunningen uit voor latere projecten die afhankelijk zullen zijn van het bestaan en de ligging van de wegen die zijn aangeduid, zij het op een kleinschalige kaart, maar toch op basis van de ligging en het ruwe traject ervan. Het kan niet worden gezegd dat in het NOP regels en criteria worden vastgesteld. Hooguit wordt daarin een algemeen kader gecreëerd dat te gelegener tijd de uitvoeringslocatie of de precieze parameters van projecten zou kunnen beperken.
- 34 De correcte benadering met betrekking tot deze vraag zal waarschijnlijk worden beïnvloed door het antwoord op het verzoek om verduidelijking omtrent de werkingssfeer van de richtlijn, maar er rijst nog een andere vraag met betrekking tot het NOP, namelijk of het feit dat het NOP is vastgesteld ter ondersteuning van het NPK, volstaat om het te behandelen als een plan of programma waarvoor een strategische milieubeoordeling is vereist, ofschoon het een plan is dat is opgezet als een begrotings- of financieel plan.
- 35 De Supreme Court verzoekt om opheldering teneinde deze bijkomende vraag te helpen beantwoorden. Het antwoord op die vraag is immers geen *acte clair* voor wat betreft de overlapping of verwevenheid van de twee plannen, namelijk of een plan of programma waarin specifiek wordt voorzien in de toekenning van financiering voor de aanleg van bepaalde infrastructuurprojecten ter ondersteuning van de strategie voor ruimtelijke ordening van een ander plan, zelf een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn kan zijn, dan wel of een plan dat tot doel heeft middelen toe te kennen, moet worden behandeld als een begrotingsplan in de zin van artikel 3, lid 8.

36 De Supreme Court legt derhalve de volgende tweede prejudiciële vraag voor:

[*omissis*]

[*omissis*] [herhaling van de tweede vraag]

Derde geschilpunt en conclusie van de Supreme Court: de beoordeling van alternatieven

- 37 Het tweede onderdeel van de hogere voorziening heeft betrekking op de door verweerders bij de beoordeling van het NPK gehanteerde methodologie en de vraag of deze methodologie in overeenstemming is met de benadering van artikel 5, lid 1, van en bijlage I bij de richtlijn.
- 38 In hoofdstuk 7 van het „Strategic Environmental Assessment Environmental Report - Ireland 2040: The National Planning Framework” (hierna: „milieurapport”) is een milieubeoordeling uitgevoerd, waarin vijf redelijke alternatieven zijn aangeduid voor een algemeen strategisch planningskader. Op grond van artikel 5, lid 1, van de richtlijn moest elk van deze vijf redelijke alternatieven worden bepaald, beschreven en beoordeeld.
- 39 De opties werden vervolgens beoordeeld in een matrix waarin voor elk van de zes opties plus- en min-indicatoren zijn gebruikt. De voorkeur ging uit naar de macroruimtelijke groeiaanpak omdat deze regionale duidelijkheid verschafte, toegespitst was op steden en enkele regionaal belangrijke grotere nederzettingen, de groei beheerste en stedelijke wildgroei verminderde, en voorzag in de opeenvolgende aanleg van infrastructuur, waarbij bepaalde kritieke infrastructuur dient om investeringen te bevorderen. De redenen voor deze keuze zijn uiteengezet in het milieurapport.
- 40 De voorkeursoptie is enigszins in detail behandeld in hoofdstuk 8 en beoordeeld op grond van haar mogelijke milieueffecten. Hoofdstuk 9 betrof mogelijke mitigerende maatregelen om eventuele aanzienlijke negatieve milieueffecten van deze optie te compenseren.
- 41 De in hogere voorziening bij de Supreme Court aan de orde gestelde kwestie in verband met de beoordeling van redelijke alternatieven heeft betrekking op de vraag of de redelijke alternatieven op toereikende wijze zijn bepaald en beschreven en op correcte wijze zijn beoordeeld in vergelijking met de analyse van de voorkeursoptie. De Court of Appeal heeft geoordeeld dat de beoordeling voldeed aan de vereisten van de richtlijn.
- 42 Rekwirant stelt dat wanneer een aantal opties uitdrukkelijk als redelijk was aangemerkt, deze opties op hetzelfde niveau en op dezelfde basis als de voorkeursoptie moesten worden beoordeeld, en dat dit de manier is waarop een beoordeling, die door rekwirant als „vergelijkbaar” wordt omschreven, moet worden uitgevoerd. Rekwirant betoogt dat alle vijf redelijke alternatieven even grondig en op dezelfde basis als de voorkeursoptie moesten worden beoordeeld,

en dat dit de door artikel 5, lid 1, opgelegde benadering is, alsook de correcte manier waarop deze alternatieven goed met elkaar kunnen worden vergeleken.

- 43 In verband met een eenvoudige kwantitatieve analyse wijst rekwirant op het feit dat de 57 bladzijden tekst in hoofdstuk 8, waarin de voorkeursoptie wordt geanalyseerd, sterk verschillen van de korte beschrijvende verklaring en strakke matrices die in hoofdstuk 7 worden gebruikt om de redelijke alternatieven te beoordelen en te beschrijven.
- 44 Verweerders pleiten voor een iteratieve aanpak, zodat weliswaar een beoordeling van redelijke alternatieven en de voorkeursoptie moet worden uitgevoerd, maar de mate van toetsing afhangt van de relevante fase van het proces waarin dit gebeurt. Verweerders betogen dat de beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het ontwerpplan een hoge mate van toetsing vereist, maar dat een minder hoge mate van toetsing passend is voor de redelijke alternatieven, hetgeen blijkt uit het feit dat in verschillende fasen van het proces alternatieven worden afgewezen. Verweerders voeren aan dat wanneer er vijf opties als redelijke alternatieven waren aangemerkt, het voldoende was om elke optie in zekere mate te beoordelen, en dat de richtlijn zich niet verzet tegen een grondigere toetsing van de voorkeursoptie, zodra deze optie was aangeduid. Zij betogen dat in artikel 3, lid 2, van de richtlijn wordt bepaald dat juist het ontwerpplan uitvoerig op milieueffecten moet worden beoordeeld, en dat daarvoor niet vereist is dat alle redelijke alternatieven, die als mogelijke andere manieren voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen van het plan worden beschouwd, op identiek dezelfde manier worden behandeld als de voorkeursoptie.
- 45 Gesuggereerd wordt dat de hoogste mate van toetsing moet worden toegepast op de voorkeursoptie, waarvoor een „volledige beoordeling” vereist is, en dat dit blijkt uit het feit dat de strategische milieubeoordeling een proces is waarbij eerst redelijke alternatieven moeten worden vastgesteld en vervolgens deze alternatieve moeten worden vergeleken om tot een voorkeursoptie te komen, waarna een volledige beoordeling moet worden gemaakt van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van die optie.
- 46 Dit verschil in benadering is van enige betekenis, aangezien de voorkeursoptie in het milieurapport dat samen met het ontwerp-NPK is gepubliceerd en voor brede raadpleging is voorgelegd, aan een grondiger en meer gedetailleerd onderzoek is onderworpen dan de vijf alternatieven die tijdens het proces als redelijk werden aangeduid.
- 47 Na bestudering van de richtlijn, de richtsnoeren van de Commissie (getiteld „Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s”) en bepaalde gezaghebbende rechterlijke instanties van Engeland en Wales, is de Supreme Court van oordeel dat de richtlijn weliswaar voorziet in een iteratieve aanpak voor de selectie van alternatieven, maar dat de te hanteren methodologie voor de beschrijving en beoordeling van de redelijke alternatieven en de voorkeursoptie,

en met name de vraag of een identieke of grotendeels identieke of vergelijkbare beoordeling moet worden uitgevoerd voor de redelijke alternatieven en de voorkeursoptie, geen *acte clair* is.

- 48 De Supreme Court heeft verwezen naar de doelstelling van de SMB-richtlijn en de centrale rol die een geïnformeerde openbare raadpleging over de selectie van de voorkeursoptie speelt bij de besluitvorming, aangezien een milieurapport tot doel heeft bij te dragen tot duurzamere oplossingen in de besluitvorming. De Supreme Court heeft verklaard dat aangezien de milieubeoordeling op grond van artikel 4, lid 1, moet worden uitgevoerd tijdens de opstelling van het plan of het programma, en vóór de vaststelling ervan, dit zou suggereren dat een vergelijkbare analyse van de redelijk geachte alternatieven moet worden uitgevoerd zodat de geraadpleegde partijen de voorkeursoptie met kennis van zaken kunnen onderzoeken.
- 49 De Supreme Court heeft ook opgemerkt dat als de vereisten inzake beoordeling en raadpleging samen worden gelezen met het Verdrag van Aarhus (het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gesloten te Aarhus op 25 juni 1998), kan worden betoogd dat een raadpleging het best kan plaatsvinden, of misschien alleen naar behoren kan plaatsvinden, indien redelijk geachte alternatieven in voldoende mate worden beoordeeld en indien voor deze alternatieven een mate van toetsing geldt die grotendeels vergelijkbaar is met de mate van toetsing voor de voorkeursoptie, zodat de mogelijke milieueffecten van de voorkeursoptie naar behoren kunnen worden beoordeeld en begrepen in het licht van de informatie over de mogelijke milieueffecten van andere redelijke alternatieven waarmee mogelijk hetzelfde brede strategische resultaat wordt gerealiseerd. In dit verband hebben verweerders aangevoerd dat deze beoordelingsaanpak zou kunnen inhouden dat meerdere plannen moeten worden opgesteld, wat aanzienlijke praktische gevolgen zou kunnen hebben voor de autoriteiten die de plannen opstellen.
- 50 De Supreme Court heeft verder opgemerkt dat mogelijk kan worden betoogd dat het opstellen van een gedetailleerdere analyse van de voorkeursoptie voordat het raadplegingsproces is afgerond en voordat een plan definitief wordt vastgesteld, tot gevolg zou kunnen hebben dat in een te vroege fase van het proces een soort zwaartekracht begint uit te gaan van de voorkeursoptie. De opmerkingen van de geraadpleegde partijen zouden voor de voorkeursoptie, mogelijk bijna altijd, gericht en duidelijker kunnen zijn wanneer er meer details beschikbaar zijn in verband met de mogelijke milieueffecten ervan.
- 51 Voorts rijst de vraag of de door rekwirant bepleite aanpak wel praktisch of haalbaar is, en of deze aanpak onnodig belastende en onwerkbare verplichtingen met zich zou brengen.
- 52 De Supreme Court heeft echter opgemerkt dat de formulering van artikel 3, lid 1, van de richtlijn, dat vereist dat een milieubeoordeling overeenkomstig de

artikelen 4 en 9 wordt uitgevoerd voor plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, kan leiden tot de conclusie dat de verplichting om een volledige strategische milieubeoordeling uit te voeren alleen kan ontstaan voor een plan of een programma, dit wil zeggen zodra in dat plan of dat programma de voorkeursoptie is vastgesteld en aangeduid.

- 53 De tekst van de richtlijn biedt geen antwoord, aangezien een gewone lezing zou kunnen suggereren dat een SMB-beoordeling moet worden uitgevoerd voor een ontwerpplan, maar het niet duidelijk is of een beoordeling met een bepaald niveau van gedetailleerdheid vereist is voor alle mogelijke redelijke alternatieven die in kaart zijn gebracht in een ontwerpplan dat voor raadpleging is ingediend vóór de definitieve vaststelling van een plan. Het is evenmin duidelijk of het passend of eenvoudigweg overbodig is dat bij de beoordeling van een voorkeursoptie een hogere mate van toetsing wordt gehanteerd dan bij de beoordeling van de redelijke alternatieven.
- 54 De Supreme Court legt derhalve de volgende derde prejudiciële vraag voor:

[*omissis*]

[*omissis*] [herhaling van de derde vraag]