

MRF 2024.125

EU-Domstolens dom af 4. oktober 2024, 2. afd., sag C-727/22, Friends of the Irish Environment

Den irske regerings beslutning om rammer for national planlægning (NPF) og national udviklingsplan (NDP) var ikke omfattet af SMV-direktivet, da de var vedtaget af regeringen alene på grundlag af forfatningens bestemmelse om, at regeringen udgør den udøvende myndighed.

I februar 2018 vedtog den irske regering National Planning Framework (NPF) og National Development Plan (NDP), hvilket blev bekræftet ved en afgørelse truffet af regeringen den 29. maj 2018. NPF fastlagde de planlægningsmæssige rammer for udvikling og investering i de kommende år med angivelse af de nationale formål og hovedprincipper, der dannede grundlag for mere detaljerede planer. NPF var ledsaget af NDP, som fastlagde en tiårig strategi for offentlige kapitalinvesteringer på op til 116 mia. euro med fastlæggelse af, hvordan finansieringen skulle stilles til rådighed for projekter, der ansås for afgørende for de strategiske resultater anført i NPF, og med opregnelser af de væsentligste infrastrukturprojekter, der foresloges finansieret. Miljøorganisationen Friends of the Irish Environment anlagde sag ved de irske domstole med påstand om, at vedtagelsen af NPF og NDP var ugyldige, da de var omfattet af SMV-direktivets krav om miljøvurdering af planer og programmer, som ikke var blevet overholdt. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen fra den irske højesteret, der bl.a. ønskede svar på, om NPF og NDP var omfattet af SMV-direktivet, når regeringens afgørelser ikke var en følge af lovgivningsmæssige eller administrative forpligtelser under hensyn til, at det fremgik, at NPF og NDP var vejledende for tildeling af midler til infrastrukturprojekter. EU-Domstolen bemærkede, at efter SMV-direktivets art. 3(2)(a) skal der navnlig gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, der er udarbejdet inden for en af de sektorer, som er nævnt i bestemmelsen, og som fastlægger rammer for

fremtidige tilladelser til projekter anført i VVM-direktivets bilag I og II. Dette forudsætter imidlertid, at betingelserne i SMV-direktivets art. 2(a) er opfyldt, hvilket kræver, at planen/programmet er udarbejdet af en myndighed, og at dette er ”krævet” ifølge love og administrative bestemmelser, jf. sag C-9/22 (**MRF 2023.10**). Betingelsen om, at planen/programmet skal være ”krævet”, skal efter fast praksis fortolkes således, at der kræves et særligt retsgrundlag i national ret for den nationale plan, hvilket betyder, at SMV-reglerne også gælder, selv om det ikke er obligatorisk at vedtage planen, jf. sag C-300/20 (**MRF 2022.10**) (pr. 25). Herefter lagde EU-Domstolen til grund, at der ikke i den konkrete sag forelå et sådant særligt retsgrundlag, men at den irske regerings vedtagelse af NPF og NDP var baseret på den irske forfatning art. 28(2), hvorefter regeringen varetager den udøvende magt. EU-Domstolen bemærkede hertil, at denne regel ikke regulerer vedtagelsen af planer og programmer, og at NPF derfor ikke kunne anses for omfattet af SMV-direktivets anvendelsesområde, uden at det gjorde en forskel, at afgørelsen var offentliggjort. EU-Domstolen afviste på den baggrund, at en foranstaltning ”vedtaget af en [...] regering alene på grundlag af en bestemmelse i denne medlemsstats forfatning, hvorefter medlemsstatens udøvende magt varetages af regeringen”, opfyldte betingelsen om at være ”krævet ifølge love og administrative bestemmelser” (pr. 38). De samme betragtninger, fandt EU-Domstolen, var gældende for NDP.

Kommentar: Dommen efterlader en vis uklarhed, da det ikke fremstår klart, om der overhovedet var tale om en retsakt, eller om den irske regerings beslutning af NPF og NDP snarere havde karakter af en politisk afgørelse eller tilkendegivelse. Den irske forfatnings bestemmelse om, at regeringen varetager den udøvende magt, gælder antagelig for alle medlemsstater, så når dommen undtager regeringsafgørelser, der alene er baseret på forfatningen, må der sluttet modsætningsvist herfra, at dommen i alle tilfælde ikke omfatter tilfælde, hvor regeringen handler på grundlag af bemyndigelse i lov, som ligeledes anført i sag C-24/19 (**MRF 2020.9**). Da regeringen i Danmark og andre medlemsstater er underlagt et legalitetsprincip som den udøvende magt, forekommer det nærliggende at opfatte den irske regerings beslutning af NPF og NDP som politiske tilkendegivelser, hvor det er helt på linje med bl.a. sag C-9/22 (**MRF 2023.10**), at SMV-direktivet ikke finder anvendelse.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer [...] som kræves ifølge love og administrative bestemmelser« – foranstaltning, som er vedtaget af en medlemsstats regering alene på grundlag af en bestemmelse i denne medlemsstats forfatning, hvorefter medlemsstatens udøvende magt varetages af regeringen eller under dennes myndighed«

I sag C-727/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved afgørelse af 24. november 2022, indgået til Domstolen den 25. november 2022, i sagen

Friends of the Irish Environment CLG

mod

Government of Ireland,

Minister for Housing, Planning and Local Government,

Irland,

Attorney General,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommerne N. Wahl, J. Passer (refererende dommer) og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. november 2023,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Friends of the Irish Environment CLG ved N. Steen, SC, J. Kenny, BL, og solicitor F. Logue,
- Irland ved Chief State Solicitor M. Browne, A. Joyce og M. Tierney, som befuldmægtigede, bistået af M. Gray, SC, F. Valentine, SC, og E. Synnott, BL,
- den tjekkiske regering ved A. Edelmannová, L. Langrová, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Hermes og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2024,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Friends of the Irish Environment CLG, der er en ikkestatslig organisation, som arbejder inden for miljøområdet, og på den anden side Government of Ireland (den irske regering), Minister for Housing, Planning and Local Government (ministeren for boliger, fysisk planlægning og lokalforvaltning, Irland), Irland og Attorney General (statsadvokaten, Irland) vedrørende en afgørelse truffet af den irske regering om vedtagelse af nationale rammer for planlægning og en national plan for udvikling.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i direktiv 2001/42 med overskriften »Formål« bestemmer følgende:
»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«
- 4 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« er affattet som følger:
»I dette direktiv forstås ved:
a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne, der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

- som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
- som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

[...]«

5 Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter følgende:

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

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

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [Rådets] direktiv 85/337/EØF [af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40)] [...]

[...]

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

[...]

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

- planer og programmer, som alene tjener et nationalt forsvarsformål og et civilt beredskabsformål
- finansielle og budgetmæssige planer og programmer.

9. Dette direktiv finder ikke anvendelse på samfinansierede planer og programmer, som er omfattet af de respektive løbende programmeringsperioder [...] for Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 [af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT 1999, L 161, s. 1)] og [Rådets forordning] (EF) nr. 1257/1999 [af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT 1999, L 160, s. 80)].«

6 Samme direktivs artikel 4, stk. 3, er affattet som følger:

»Når planer og programmer indgår i et hierarki, tager medlemsstaterne med henblik på at undgå dobbeltvurdering hensyn til, at vurderingen i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres på forskellige niveauer i hierarkiet. Medlemsstaterne anvender bestemmelserne i artikel 5, stk. 2 og 3, blandt andet for at undgå dobbeltvurdering.«

7 Artikel 5 i direktiv 2001/42 med overskriften »Miljörapport« bestemmer følgende:

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

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

3. Relevante oplysninger, som foreligger om planernes eller programmernes indvirkning på miljøet, og som er indhentet på andre trin af beslutningsforløbet eller i forbindelse med anden fællesskabslovgivning, kan benyttes med henblik på at give de oplysninger, der er nævnt i bilag I.

[...]«

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), der trådte i kraft den 17. februar 2012, har ophævet og erstattet direktiv 85/337.

Irsk ret

9 Den irske forfatnings artikel 28, stk. 2, bestemmer følgende:

»Medmindre andet er bestemt i denne forfatning, varetages den udøvende magt af regeringen eller under regeringens myndighed.«

10 Section 2(1) i Planning and Development Act 2000 (lov af 2000 om fysisk planlægning og udvikling) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »loven af 2000«), bestemte følgende:

»Ved »national strategi for fysisk planlægning« forstås den »nationale strategi for fysisk planlægning: 2002-2020«, som regeringen offentliggjorde den 28. november 2002, eller ethvert dokument offentliggjort af regeringen, som ændrer eller erstatter denne strategi.«

11 Efter ikrafttrædelsen den 22. oktober 2018 af Planning and Development (Amendment) Act 2018 (ændringslov af 2018 om fysisk planlægning og udvikling, herefter »loven af 2018«) har kapitel IIA i del II i loven af 2000 følgende ordlyd:

»Nationale rammer for planlægning

20A. Den national strategi for fysisk planlægning, som ændret i overensstemmelse med bestemmelserne i dette kapitel, herunder ethvert dokument offentliggjort af regeringen, som ændrer eller erstatter denne strategi, eller et sådant senere dokument, benævnes de nationale rammer for planlægning.

[...]

Emner, der skal behandles i de nationale rammer for planlægning

20C. [...]

- (4) Regeringen udarbejder og offentliggør de nationale rammer for planlægning og fører tilsyn med gennemførelsen heraf.
- (5) Hvert sjette år efter offentliggørelsen af de nationale rammer for planlægning
 - a) reviderer regeringen rammerne eller erstatter dem med nye, eller
 - b) offentliggør en erklæring, der forklarer, hvorfor regeringen har besluttet ikke at ændre rammerne, og som indeholder en angivelse af en dato, inden hvilken de vil blive revideret, eller nye nationale rammer for planlægning vil blive offentliggjort.
- (6) Ministeren foranstalter en offentlig høring under udarbejdelsen af nye eller reviderede nationale rammer for planlægning [...]
- (7) De nationale rammer for planlægning udarbejdes under overholdelse af de relevante EU-miljødirektiver [...]
- (8) Regeringen forelægger før offentliggørelsen udkastet til reviderede eller nye nationale rammer for planlægning samt miljørapporten og den passende vurderingsrapport for begge kamre i House of the Oireachtas [det irske parlament] til godkendelse.
- (9) Ved udarbejdelsen eller revideringen af de nationale rammer for planlægning tager regeringen hensyn til eventuelle vedtagelser eller rapporter fra House of the Oireachtas [det irske parlament] eller eventuelle udvalg herunder i løbet af den pågældende periode, for så vidt angår den foreslåede strategi eller, efter omstændighederne, de foreslåede reviderede rammer.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Ved afgørelse af 16. februar 2018 vedtog den irske regering National Planning Framework (de nationale rammer for planlægning, herefter »NPF«) og National Development Plan (den nationale plan for udvikling, herefter »NDP«), som er to dele af Project Ireland 2040. Denne afgørelse blev »bekræftet« ved en afgørelse truffet af den irske regering den 29. maj 2018.
- 13 Project Ireland 2040 tager sigte på at skabe en ensartet og sammenhængende plan for anvendelsen af jord og udvikling i landet. NPF fastlægger de planlægningsmæssige rammer for udvikling og investering i de kommende år og fastsætter ifølge forordet hertil »nationale formål og hovedprincipper, der vil danne grundlag for mere detaljerede og uddybede planer«. Disse rammer fastsætter således ikke alle nærmere enkeltheder for hele det nationale område, men »beføjer hver region til at spille den ledende rolle i planlægningen og udviklingen af deres samfund«. NPF ledsages af NDP, der er beskrevet som en tiårig strategi på området for offentlige kapitalinvesteringer på op til 116 mia. EUR, som fastsætter, hvordan finansieringen vil blive stillet til rådighed med henblik på gennemførelsen af visse projekter, der anses for at være afgørende for

at nå de strategiske resultater, der er angivet i NPF, og opregner de væsentlige infrastrukturarbejder, der foreslås finansieret, men som ikke behandler spørgsmål vedrørende planlægning og udvikling.

- 14 Ved en dom og en kendelse af 24. april 2020 samt ved en kendelse af 13. maj 2020 forkastede High Court (ret i første instans, Irland) det søgsmål, som appellanten i hovedsagen havde anlagt med påstand om afsigelse af kendelser (order of certiorari) om annullection af afgørelsen af 16. februar 2018, som bekræftet ved afgørelsen af 29. maj 2018.
- 15 Ved en dom af 26. november 2021 og en kendelse af 7. december 2021 forkastede Court of Appeal (appeldomstol, Irland) den appel, som appellanten i hovedsagen havde iværksat til prøvelse af disse afgørelser fra High Court (ret i første instans).
- 16 Den 4. januar 2022 har appellanten i hovedsagen iværksat appel til prøvelse af disse afgørelser fra Court of Appeal (appeldomstol) ved Supreme Court (øverste domstol, Irland), som er den forelæggende ret, hvorved appellanten i hovedsagen har anfægtet gyldigheden af NPF og NDP. Appellanten i hovedsagen har i det væsentlige gjort gældende, at kravene i direktiv 2001/42 ikke er blevet overholdt i forbindelse med vedtagelsen af NPF og NDP, og at de rimelige alternativer hvad nærmere bestemt angår NPF ikke er blevet tilstrækkeligt beskrevet og vurderet på et korrekt grundlag i forhold til den analyse, der er foretaget af den foretrukne mulighed.
- 17 De appelindstævnte i hovedsagen har for den forelæggende ret gjort gældende, at der ganske vist er blevet foretaget en vurdering af NPF i henhold til direktiv 2001/42, men at denne vurdering ikke var påkrævet efter dette direktiv, idet NPF ikke er en plan eller et program som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra a), da disse rammer ikke »kræves ifølge love og administrative bestemmelser« som omhandlet i denne bestemmelse. Det samme gælder for så vidt angår NDP, som desuden er udelukket fra direktivets anvendelsesområde i henhold til artikel 3, stk. 8, heri.
- 18 Supreme Court (øverste domstol) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Skal [...] artikel 2, litra a), [i direktiv 2001/42,] sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), fortolkes således, at en foranstaltning, der er truffet af forvaltningen i en medlemsstat, af andre grunde end som følge af en lovgivningsmæssig eller administrativ forpligtelse, og ikke med hjemmel i en administrativ eller lovgivningsmæssig foranstaltning, kan være en plan eller et program, som er omfattet af direktivet, såfremt planen eller programmet fastlægger rammerne for [fremtidige] tilladelse[r til] og afslag på gennemførelsen af visse projekter og følgelig opfylder kriteriet i direktivets artikel 3, stk. 2?
 - 2) a) Skal [...] artikel 3, stk. 1, [i direktiv 2001/42,] sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 8 og 9, fortolkes således, at en plan eller et program, der fastsætter specifikke, om end de er beskrevet som »vejledende«, regler for tildelingen af midler med henblik på gennemførelsen af visse infrastrukturprojekter for at støtte den fysiske udviklingsstrategi i en anden plan, der selv udgør grundlaget for en fremtidig fysisk anlægsstrategi, i sig selv [kan] være en plan eller et program som omhandlet i [direktiv 2001/42]?
 - b) Såfremt det andet spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende, betyder den omstændighed, at en plan [...] har som formål at tildele midler, da, at den skal behandles som en budgetplan som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 8?

- 3) a) Skal [...] artikel 5 [i direktiv 2001/42], sammenholdt med bilag I til samme direktiv, fortolkes således, at der, såfremt det er et krav, at der foretages en miljøvurdering i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, i den miljørapport, der er fastlagt deri, så snart der er identificeret rimelige alternativer til en foretrukken mulighed, skal foretages en vurdering af den foretrukne mulighed og de rimelige alternativer på et sammenligneligt grundlag?
- b) Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), skal besvares bekræftende, er kravet i direktivet da opfyldt, såfremt de rimelige alternativer vurderes på et sammenligneligt grundlag forud for valget af den foretrukne mulighed, og at der først derefter foretages en vurdering af udkastet til planen eller programmet, og en mere fuldstændig [strategisk miljøvurdering] da alene foretages [i henseende til] den foretrukne mulighed?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 19 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en foranstaltning, som er vedtaget af en medlemsstats regering alene på grundlag af en bestemmelse i denne medlemsstats forfatning, hvorefter medlemsstatens udøvende magt varetages af regeringen eller under dennes myndighed, kan udgøre en »plan« eller et »program« som omhandlet i nævnte artikel 2, litra a), når denne foranstaltning fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til og afslag på visse projekter.
- 20 Artikel 3 i direktiv 2001/42 fastsætter, at der for visse planer eller visse programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal gennemføres en miljøvurdering.
- 21 I henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal der navnlig gennemføres en miljøvurdering for alle planer og programmer, der opfylder to kumulative betingelser, nemlig for det første, at de er udarbejdet inden for de sektorer, der er omhandlet i denne bestemmelse, og for det andet at de fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92 (dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens), C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 36).
- 22 I det foreliggende tilfælde opfylder NPF ifølge den forelæggende ret den anden betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.
- 23 Det skal imidlertid fremhæves, at kun »planer og programmer«, der opfylder definitionen af dette begreb i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, er omfattet af dette direktiv og dermed af artikel 3 heri.
- 24 I denne henseende definerer artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 »planer og programmer« i direktivets forstand som værende dem, der opfylder de to kumulative betingelser, der er fastsat heri, nemlig dels, at der er tale om planer og programmer, som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure (den første betingelse), dels at disse planer og programmer kræves ifølge love og administrative bestemmelser (den anden betingelse) (dom af 9.3.2023, An Bord Pleanála m.fl. (Lokaliteten St Teresa's Gardens), C-9/22, EU:C:2023:176, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

- 25 Hvad angår den anden af de betingelser, der er nævnt i den foregående præmis, fremgår det af Domstolens faste praksis, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« som omhandlet i og med henblik på anvendelsen af direktiv 2001/42, og de er således underlagt en miljøvurdering på de betingelser, som dette direktiv fastsætter. Domstolen har således fastslået, at en foranstaltning, henset til formålet med artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, der består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for at sikre denne bestemmelses effektive virkning, således skal betragtes som »krævet«, når der i national ret findes et særligt retsgrundlag, der bemyndiger de kompetente myndigheder til at vedtage den, selv om denne vedtagelse ikke er obligatorisk (dom af 22.1.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke, henset til de oplysninger, som Domstolen råder over, at NPF er blevet vedtaget på basis af et sådant særligt retsgrundlag.
- 27 Ifølge den forelæggende ret er NPF blevet vedtaget ved en afgørelse truffet af regeringen alene i medfør af den beføjelse, som den er tillagt ved den irske forfatnings artikel 28, stk. 2.
- 28 Denne bestemmelse fastsætter, at »[m]edmindre andet er bestemt i denne forfatning, varetages den udøvende magt af regeringen eller under regeringens myndighed«.
- 29 Den nævnte bestemmelse regulerer således langt fra vedtagelsen af planer eller programmer ved at fastsætte, hvilke myndigheder der har kompetence til at vedtage disse, samt proceduren for udarbejdelsen heraf, men fastsætter blot – i overensstemmelse med det forfatningsmæssige princip om magtens deling – at statens udøvende magt, i modsætning til den lovgivende og den dømmende magt, generelt varetages af regeringen eller under dennes myndighed.
- 30 Det er korrekt, at bestemmelser, der afgrænser anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, henset til formålet med dette direktiv, som i overensstemmelse med artikel 1 heri består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, skal fortolkes bredt (dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 En fortolkning af direktiv 2001/42, hvorefter en foranstaltning, der opfylder betingelserne for vedtagelse af NPF, hører under dette direktivs anvendelsesområde, ville imidlertid gå videre end en bred fortolkning af dette direktiv. En sådan fortolkning ville nemlig gøre den anden af de to kumulative betingelser i samme direktivs artikel 2, litra a), indholdsløs.
- 32 Følgelig kan en foranstaltning som NPF, som er vedtaget alene på grundlag af en bestemmelse i en medlemsstats forfatning såsom den, der er nævnt i denne doms præmis 27, derfor ikke anses for at høre under anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, selv om denne foranstaltning opfylder den anden af de betingelser i dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), som er nævnt i denne doms præmis 21.
- 33 En sådan fortolkning drages i øvrigt ikke i tvivl af det af den forelæggende ret nævnte forhold, at artikel 2, stk. 1, i loven af 2000 fastsatte, at den »nationale strategi for fysisk planlægning« eller enhver ændring heraf skulle offentliggøres. Det må nemlig konstateres, at denne bestemmelse begrænsede sig til at fastsætte et krav om offentliggørelse uden dog at fastlægge proceduren for

udarbejdelse af NPF. Selv når der tages hensyn til den nævnte bestemmelse, kan det således ikke antages, at vedtagelsen af NPF på grundlag af den irske forfatnings artikel 28, stk. 2, var »reguleret« som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 25.

- 34 Det følger heraf, at en foranstaltning, der opfylder betingelserne for vedtagelse af NPF, ikke opfylder den anden af de to betingelser i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 og derfor ikke udgør en »plan eller et program« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 35 Denne konklusion berører ikke vurderingen henset til direktiv 2001/42 af de planer eller programmer, der efter omstændighederne vedtages for at gennemføre NPF.
- 36 Hvad i denne henseende angår sådanne planer eller programmer, som opfylder de betingelser, der er fastsat i direktiv 2001/42 for at være underlagt forpligtelsen til gennemførelse en miljøvurdering, skal det bl.a. bemærkes, at eftersom NPF ikke er en »plan« eller et »program« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra a), og derfor ikke indgår i et »hierarki« som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 3, er der ingen bestemmelse i direktivet, der tillader de nationale myndigheder at begrunde disse planers eller programmer eventuelle indvirkning på miljøet med, at denne indvirkning følger af retningslinjer vedtaget i en foranstaltning såsom NPF.
- 37 Konklusionen i denne doms præmis 34 berører heller ikke vurderingen henset til samme direktiv af planer eller programmer, som efter omstændighederne vil blive vedtaget i henhold til de relevante bestemmelser i loven af 2000, som ændret ved loven af 2018, herunder navnlig eventuelle ændringer i eller en eventuel erstatning af NPF foretaget i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i disse bestemmelser.
- 38 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en foranstaltning, som er vedtaget af en medlemsstats regering alene på grundlag af en bestemmelse i denne medlemsstats forfatning, hvorefter medlemsstatens udøvende magt varetages af regeringen eller under dennes myndighed, ikke opfylder betingelsen om at være »kræve[t] ifølge love og administrative bestemmelser« og derfor ikke kan udgøre en »plan« eller et »program« som omhandlet i artikel 2, litra a).

Det andet spørgsmål

- 39 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/42, sammenholdt med dette direktivs artikel 3, stk. 8 og 9, skal fortolkes således, at
- en foranstaltning, der indeholder specifikke regler, om end de er beskrevet som »vejledende«, for tildelingen af midler til gennemførelse af visse infrastrukturprojekter for at støtte den fysiske udviklingsstrategi i en anden foranstaltning, kan udgøre en plan eller et program som omhandlet i direktiv 2001/42
 - en sådan foranstaltning ikke desto mindre er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2001/42 i henhold til direktivets artikel 3, stk. 8, af den grund, at den har til formål at tildele midler.
- 40 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at dette spørgsmål vedrører NDP.

- 41 Det fremgår imidlertid ligeledes af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at NDP, som er et af de to led i Project Ireland 2040, er blevet vedtaget af den irske regering på samme retsgrundlag som NPF.
- 42 Henset til de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 26-34, og til besvarelsen af det første spørgsmål, er det følgelig ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

- 43 Det følger af besvarelsen af det første spørgsmål, at en foranstaltning såsom NPF ikke udgør en »plan« eller et »program« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 og derfor ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.
- 44 Under disse omstændigheder er det ufornuddent at undersøge det tredje spørgsmål vedrørende artikel 5 i direktiv 2001/42 og den metode, der finder anvendelse ved vurderingen af planer og programmer, der er omfattet af dette direktiv.

Sagsomkostninger

- 45 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet

skal fortolkes således, at

en foranstaltning, som er vedtaget af en medlemsstats regering alene på grundlag af en bestemmelse i denne medlemsstats forfatning, hvorefter medlemsstatens udøvende magt varetages af regeringen eller under dennes myndighed, ikke opfylder betingelsen om at være »kræve[t] ifølge love og administrative bestemmelser« og derfor ikke kan udgøre en »plan« eller et »program« som omhandlet i artikel 2, litra a).

Underskrifter