Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
21 päivänä maaliskuuta 2024[1]

Asia C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
vastaan
Government of Ireland ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supreme Court (ylin tuomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Strateginen ympäristöarviointi – Project Ireland 2040 – National Planning Framework (kansalliset suunnittelupuitteet) – National Development Plan (kansallinen maankäyttösuunnitelma) – Rahoitus- tai talousarviosuunnitelmat ja -ohjelmat – Kohtuullisten vaihtoehtojen osoittaminen, kuvaaminen ja arviointi – Arvioitujen vaihtoehtojen ympäristövaikutukset

I Johdanto

1. SYA-direktiivissä (SYA on lyhenne strategisesta ympäristöarvioinnista)[2] säädetään ympäristöarvioinnista suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymistä koskevassa menettelyssä. Vaikka se on työllistänyt unionin tuomioistuinta jo varsin useasti, jäljellä on yhä merkittäviä avoimia kysymyksiä. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee kahta niistä, eli yhtäältä sitä, mikä merkitys on poikkeuksella, joka tehdään direktiivin soveltamisalasta rahoitus- tai talousarviosuunnitelmien ja -ohjelmien osalta, sekä toisaalta lopuksi hyväksytyn suunnitelman tai ohjelman vaihtoehtojen ympäristövaikutusten arviointia. Erityisesti vaihtoehtojen arviointia koskeva kysymys on kiinnostava myös unionin ympäristöoikeuden muiden säännösten yhteydessä, sillä myös niissä säädetään vaihtoehtojen huomioon ottamisesta.

2. Nämä kysymykset esitetään asiayhteydessä, jossa ympäristöjärjestö on nostanut kanteen Irlannin koko valtiota koskevan maankäyttösuunnitelman kahdesta toimenpiteestä. On riidanalaista, kuuluuko jompikumpi näistä toimenpiteistä edellä mainitun poikkeuksen piiriin ja onko vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia tutkittu riittävästi jälkimmäisen toimenpiteen ympäristöarvioinnin yhteydessä.

[1] Alkuperäinen kieli: saksa.

[2] Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30).

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. Unioni antoi SYA-direktiivin jo ennen kuin strategista ympäristöarviointia koskeneesta vuoden 2003 Kiovan pöytäkirjasta [3] käydyt neuvottelut olivat päättyneet. Direktiivillä pannaan samalla pöytäkirja täytäntöön unionin hyväksyntänsä yhteydessä antaman ilmoituksen mukaisesti, ja jo direktiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa ennakoidaan pöytäkirjaa.

4. SYA-direktiivin tavoitteet ilmenevät erityisesti 1 artiklasta:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

5. Suunnitelmat ja ohjelmat määritellään SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia,

   – jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja

   – joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”.

6. Strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä koskevasta velvoitteesta säädetään SYA-direktiivin 3 artiklassa seuraavaa:

”1. Jäljempänä 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

2. Jollei 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet [YVA-direktiivin [4]] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai

[3] Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn Espoon yleissopimukseen liittyvä pöytäkirja (EUVL 2008, L 308, s. 35, hyväksytty 20.10.2008 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2008/871/EY (EUVL 2008, L 308, s. 33). Neuvosto hyväksyi Espoon yleissopimuksen 15.10.1996 tekemällään päätöksellä (neuvoston asiakirja 8931/96, 17.7.1996). Se julkaistiin virallisessa lehdessä EYVL 1992, C 104, s. 7.

[4] Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2014/52/EU (EUVL 2014, L 124, s. 1).

b) joiden on katsottu edellyttävän [luontodirektiivin[5]] 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

– –

8. Tämä direktiivi ei koske seuraavia suunnitelmia ja ohjelmia:

– yksinomaan maanpuolustusta tai siviilivalmiutta varten tehdyt suunnitelmat ja ohjelmat,

– rahoitus- tai talousarviosuunnitelmat ja -ohjelmat.

9. Tätä direktiiviä ei sovelleta suunnitelmiin ja ohjelmiin, joita yhteisrahoitetaan nyt käynnissä olevina ohjelmakausina – – neuvoston asetusten – – N:o 1260/1999 – – ja – – N:o 1257/1999 mukaisesti.”

7. SYA-direktiivin 5 artikla koskee ympäristöarvioinnin sisältöä ja vaihtoehtojen huomioon ottamista:

”1. Jos 3 artiklan 1 kohdan nojalla on tehtävä ympäristöarviointi, on laadittava ympäristöselostus, jossa osoitetaan, kuvataan ja arvioidaan suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset sekä suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus huomioon ottaen kohtuulliset vaihtoehdot. Tätä varten on annettava liitteessä I tarkoitetut tiedot.

2. Edellä 1 kohdan mukaisesti laaditussa ympäristöselostuksessa on oltava ne tiedot, joita kohtuudella voidaan vaatia, kun otetaan huomioon viimeisimmät tiedot ja arviointimenetelmät, suunnitelman tai ohjelman sisältö ja yksityiskohtaisuus sekä se, missä vaiheessa se on päätöksentekomenettelyssä ja se, missä määrin tiettyjä asioita voidaan arvioida asianmukaisemmin tuon menettelyn eri vaiheissa, jotta vältetään kaksinkertainen arviointi.

– –”

8. SYA-direktiivin liitteessä I täsmennetään, mitä tietoja on 5 artiklan nojalla esitettävä:

”Tiedot, jotka on annettava 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jollei 5 artiklan 2 ja 3 kohdasta muuta johdu:

– –

h) selvitys siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu, sekä kuvaus siitä, miten arviointi on suoritettu, mukaan lukien kaikki vaikeudet (esimerkiksi tekniset puutteet tai osaamisen puute), joita on kohdattu vaadittuja tietoja koottaessa,

– –”

[5] Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

9. Ennakkoratkaisupyyntö esitetään Supreme Courtissa (ylin tuomioistuin, Irlanti) vireillä olevassa valitusmenettelyssä, jonka kohteena ovat molemmat osat Project Ireland 2040 -nimisestä hankkeesta, jonka Irlannin hallitus hyväksyi 16.2.2018 ja ”vahvisti” sittemmin 29.5.2018 tekemällään päätöksellä. Se käsittää kaksi toimenpidettä: National Planning Framework (kansalliset suunnittelupuitteet, jäljempänä NPF), jossa kuvataan hyvin abstraktisti Irlannin maankäyttötavoitteet, ja National Development Plan (kansallinen maankäyttösuunnitelma, jäljempänä NDP), joka sisältää tiettyjen hankkeiden valtionrahoitusta koskevat toteamukset tässä asiayhteydessä.

10. Project Ireland 2040 -hanketta kuvattiin sen julkaisemisen yhteydessä esipuheessa siten, että sillä luodaan yhtenäinen ja johdonmukainen suunnitelma maankäytölle ja sen kehitykselle Irlannissa. High Court (ylioikeus, Irlanti) kuvasi sitä ”makrotason aluestrategiaksi, jossa kartoitetaan maan yleiset maankäytön tavoitteet vuoteen 2040 ulottuvalle ajanjaksolle”.

11. NPF:ää koskeva ehdotus julkaistiin yhdessä SEA Environmental Reportin (SYA-ympäristöselostus) kanssa 26.9.2017. NPF:n esipuheessa kuvataan sitä ”suunnittelupuitteiksi, jotka ohjaavat maankäyttöön liittyviä investointeja tulevina vuosina” ja joissa määritetään ”kansallisten tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden kokonaisuus, jonka perusteella laaditaan yksityiskohtaisempia ja tarkempia suunnitelmia”. NPF:ssä ei nimenomaisesti määritetä jokaista yksityiskohtaa maan jokaista osaa varten vaan pikemminkin ”annetaan kullekin alueelle johtava asema yhteisöjensä suunnittelussa ja kehittämisessä”.

12. NPF:n esipuheessa todetaan myös, että asiakirjaa ”täydentää” yhdessä sen kanssa julkaistu NDP, jota kuvataan ”kymmenvuotiseksi strategiaksi lähes 116 miljardin euron julkisia pääomainvestointeja varten”. NDP on investointisuunnitelma. Sen tarkoituksena on suojata ja tukea NPF:n toteutusta pääomainvestoinneilla, ja siinä esitetään, miten rahoitusta myönnetään tiettyihin hankkeisiin, joita pidetään olennaisina NPF:ssä määritettyjen strategisten tulosten saavuttamisen kannalta. NDP:ssä yksilöidään suuria infrastruktuurihankkeita, joita NDP:stä aiotaan rahoittaa, kuten rautatie-, maantie- ja lentoasemainfrastruktuuria. Siinä ei käsitellä mitään kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyviä näkökohtia.

13. Friends of the Irish Environment kyseenalaistaa molempien suunnitelmien hyväksymisen pätevyyden. Se esittää perusteluiksi, että SYA-direktiivin vaatimuksia ei ole täytetty. Direktiivissä edellytetty kohtuullisten vaihtoehtojen käsittely on ollut NPF:n osalta riittämätöntä.

14. Loogisesti ensin selvitettävä kysymys koskee Supreme Courtin mukaan sitä, onko NPF ja/tai NDP direktiivissä tarkoitettu ”suunnitelma tai ohjelma”. Vastapuolet esittävät, että NPF:ää on kyllä arvioitu SYA-direktiivin kannalta, mutta sitä ei ole tehty oikeudellisen velvoitteen perusteella. Tästä riippumatta ne esittävät, että ainakin NDP jää SYA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koska siinä on kyse talouspolitiikasta.

15. Tämä oikeudenkäynti on tällä hetkellä vireillä kolmantena oikeusasteena Supreme Courtissa, joka esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

1) Onko SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohtaa, luettuna yhdessä 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa, tulkittava siten, että jäsenvaltion toimeenpanovallan käyttäjän hyväksymä toimenpide, joka ei ole välttämätön lainsäädännöllisistä tai hallinnollisista syistä ja jota lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset eivät edellytä, voi olla suunnitelma tai ohjelma, johon mainittua

direktiiviä sovelletaan, jos näin hyväksytyssä suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan puitteet myöhemmin tehtävälle hankkeiden lupien myöntämiselle tai epäämiselle ja se täyttää näin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn edellytyksen?

2. a) Onko SYA-direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä 3 artiklan 8 ja 9 kohdan kanssa, tulkittava siten, että suunnitelma tai ohjelma, johon sisältyy erityinen, joskin ”ohjeelliseksi” kuvattu, määräys varojen myöntämisestä tiettyjen infrastruktuurihankkeiden rakentamiseen toisen suunnitelman, joka itsessään muodostaa perustan myöhemmässä vaiheessa laadittavalle aluekehitysstrategialle, aluekehitysstrategian tukemiseksi, voisi itsessään olla SYA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma?

2. b) Jos kysymykseen 2 a) vastataan myöntävästi, tarkoittaako se seikka, että suunnitelman tavoitteena on voimavarojen kohdentaminen, sitä, että sitä on pidettävä 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuna talousarviosuunnitelmana?

3. a) Onko SYA-direktiivin 5 artiklaa ja liitettä I tulkittava siten, että jos 3 artiklan 1 kohdan nojalla on tehtävä ympäristöarviointi, 5 artiklassa säädetyssä ympäristöselostuksessa olisi sen jälkeen, kun ensisijaisen vaihtoehdon kohtuulliset vaihtoehdot on yksilöity, tehtävä ensisijaisen vaihtoehdon ja kohtuullisten vaihtoehtojen vertaileva arviointi?

3. b) Jos kysymykseen 3 a) vastataan myöntävästi, täyttyykö direktiivissä säädetty vaatimus, jos kohtuullisista vaihtoehtoista tehdään vertaileva arviointi ennen ensisijaisen vaihtoehdon valintaa, minkä jälkeen arvioidaan suunnitelma- tai ohjelmaluonnosta ja tehdään kattavampi SYA-arviointi ainoastaan ensisijaisesta vaihtoehdosta?

16. Friends of the Irish Environment, Irlanti, Tšekin tasavalta sekä Euroopan komissio ovat esittäneet näkemyksensä kirjallisesti ja 8.11.2023 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

IV Oikeudellinen arviointi

17. Keskityn jäljempänä toiseen ja kolmanteen kysymykseen, koska ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus ilmenee nyttemmin oikeuskäytännöstä.[6] Sen mukaan myös toimenpiteet, joiden toteuttamiseen ei ole velvoitetta, voivat täyttää edellytyksen, jonka mukaan niiden on oltava sellaisia, ”joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”, kuten SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa vaaditaan.

18. Toisella kysymyksellä on selvennettävä, täyttääkö toinen näistä toimenpiteistä eli NDP SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisen arviointivelvoitteen edellytykset (ks. tästä jäljempänä A jakso). Kolmas kysymys koskee vaihtoehtojen arviointia 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti toisen toimenpiteen eli NPF:n osalta (ks. tästä jäljempänä B jakso).

A Toinen kysymys – rahoitusvarojen kohdentaminen

19. Toinen kysymys koskee NDP:n luonnehdintaa. Supreme Court tiedustelee, onko se ylipäänsä SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma (ks. tästä jäljempänä 1 kohta) ja kuuluuko se tässä tapauksessa SYA-direktiivin soveltamisalasta tehtävän,

[6] Ks erityisesti tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä) (C-24/19, EU:C:2020:503, 35–52 kohta).

SYA-direktiivin 3 artiklan 8 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun ”rahoitus- tai talousarviosuunnitelm[ia] ja –ohjelm[ia]” koskevan poikkeuksen piiriin (ks. tästä jäljempänä 2 kohta).

1. NDP hankkeiden tulevan hyväksymisen puitteina

20. Toisen kysymyksen a kohta liittyy SYA-direktiivin 3 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä sen 3 artiklan 8 ja 9 kohdan kanssa. Kysymyksen perustelujen mukaan [7] Supreme Court tiedustelee kuitenkin todellisuudessa, onko kyseessä ylipäänsä 3 artiklan 8 kohdan mukainen poikkeus vai puuttuuko velvollisuus NDP:n arviointiin jo sen vuoksi, että siinä ei vahvisteta 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla puitteita tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille.

21. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan suunnitelmia ja ohjelmia koskee tietyillä aloilla ympäristöarviointia koskeva velvoite, jos niissä vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

22. Supreme Court pohtii tätä tässä yhteydessä erityisesti infrastruktuurin kehittämisen polkuriippuvuutta (path dependency), [8] kun NDP:stä myönnettävät rahoitusvarat on kohdennettu infrastruktuurin kehittämiseen. Tiettyjen infrastruktuuritoimenpiteiden rahoittaminen voi nimittäin olla edellytyksenä muille infrastruktuurihankkeille, jotka riippuvat ensin mainituista toimenpiteistä, kun sitä vastoin muut infrastruktuurihankkeet tehdään sillä tosiasiallisesti mahdottomiksi toteuttaa.

23. Jos esimerkiksi rahoitetaan kahden paikkakunnan välistä moottoritietä mutta ei rataosuuksia, tällä mahdollistetaan tai tuetaan tiettyjä muita tieyhteyksiä, joilla tihennetään tieverkkoa entisestään. Edellytykset voivat sitä vastoin puuttua tiettyjen muiden ratahankkeiden osalta, koska niiltä puuttuu yhteys rataverkkoon ilman rataosuuksia. Sitä paitsi muut toimenpiteet, kuten yritysten sijaintipaikkaa koskevat päätökset tai asuinrakentamisen laajentaminen perustuvat infrastruktuurihankkeisiin.

24. Vaikka rahoitusvarojen kohdentaminen voi vaikuttaa hankkeisiin, on kahdesta syystä epäselvää, vahvistetaanko NDP:ssä tällaisen kohdentamisen myötä puitteet tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille. Ensinnäkin vallitsee epäselvyyttä NDP:n sitovuudesta ja toiseksi rahoitusvarojen kohdentaminen ei sellaisenaan ole määräys, jota on luonnehdittava tulevien hankkeiden hyväksymispäätösten puitteiksi.

a) Suunnitelmien ja ohjelmien sitovuus

25. Kuten Irlanti aivan oikein korostaa, unionin tuomioistuin on todennut, että vain toimenpiteillä, jotka sitovat ainakin hankkeita koskevien lupien myöntämiseen toimivaltaisia viranomaisia, vahvistetaan puitteet tälle luvalle. [9] Ainoastaan sitovilla toimilla voidaan näet rajoittaa näillä viranomaisilla olevaa liikkumavaraa ja sulkea siis toteuttamista koskevien

7 Erityisesti ennakkoratkaisupyynnön 32–35 kohta.

8 Vrt. tämän käsitteen käyttö komission vuotuisen kasvuselvityksen 2012 (KOM(2011) 815 lopullinen) liitteessä I olevassa 3.1. jaksossa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU täydentämisestä kestävyysraportointistandardien osalta 31.7.2023 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2023/2772 liite I, ESRS EF, liitteessä A AR oleva 1 kohdan d alakohdassa (EUVL L, 2023/2772, s. 142).

9 Tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä) (C-24/19, EU:C:2020:503, 77 kohta) ja tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa’s Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 49 kohta).

yksityiskohtaisten sääntöjen ulkopuolelle hankkeet, jotka voivat osoittautua ympäristölle suotuisammiksi, minkä vuoksi tällaisista toimista on tehtävä ympäristöarviointi.[10] Puhtaasti ohjeellisissa määräyksissä[11] tai määräyksissä, jotka vaikuttavat vain jossain määrin hankkeiden sijaintiin,[12] ei sitä vastoin vahvisteta puitteita hyväksymispäätöksille.

26. Irlanti katsoo näin olen, että NDP ei ole riittävän sitova, jotta sillä vahvistettaisiin puitteet hankkeiden hyväksymispäätöksille.

27. Tätä puoltaa se, että Supreme Court luonnehtii NDP:tä kysymyksessään toimenpiteeksi, joka on ”ohjeelliseksi” kuvattu määräys rahoitusvarojen kohdentamisesta tiettyjen infrastruktuurihankkeiden rakentamiseen. NDP:ssä tosin mainitaan tosiasiallisesti useita hankkeita sekä rahoitusvarat, jotka niihin pitäisi kohdentaa, mutta ne ovat vain esimerkkejä. Kaikissa tapauksissa rahoitusvarojen kohdentaminen edellyttää suunnitelman hyväksymistä ja kaikkien muiden voimassa olevien ympäristölakien noudattamista.[13]

28. Myös rahoitusvarojen kohdentaminen tiettyihin infrastruktuuritoimenpiteisiin ilman sitoumuksia voi kyllä vaikuttaa edellä esitetyllä tavalla muiden infrastruktuuritoimenpiteiden ja muiden hankkeiden kehittämiseen, mihin Friends of the Irish Environment perustaa näkemyksensä. Sen mukaan, onko tämän jälkeen odotettavissa välttämättömiä infrastruktuuritoimenpiteitä vai ei, laaditaan muitakin sille alisteisia infrastruktuuri- ja kehitystoimenpiteitä.

29. Se, että myös tällaisiin vaikutuksiin sovelletaan ympäristöarviointia, vastaa siten SYA-direktiivin tavoitetta. Sen tarkoituksena on näet varmistaa, että toimenpiteiden ympäristövaikutukset tutkitaan ja otetaan huomioon ennen päätöksen tekemistä.[14]

30. Rahoitusvarojen kohdentamista koskevien sitomattomien lausumien vaikutus ei kuitenkaan poikkea muiden sellaisten *sitomattomien* suunnittelu- tai ohjelmalausumien vaikutuksista, jotka eivät myöskään vielä edellytä ympäristöarviointia.

31. Jos esimerkiksi hallitus ilmoittaa haluavansa luoda edellytykset tiettyjä infrastruktuuritoimenpiteitä varten, tämä viranomaisten ilmoitus ei ole kuitenkaan vielä sitova, sillä siihen ei vielä sisälly määräystä, joka mahdollisesti jo edellyttäisi ympäristöarviointia. Ympäristöarviointi olisi pikemminkin osa menettelyä, jonka pitää johtaa näiden edellytysten luomiseen.

32. Tällaiset lausumat herättävät kyllä epäilyksiä siitä, että ympäristöarvioinnin ajankohtana kaikki vaihtoehdot ovat vielä avoimina,[15] koska niillä ainakin luodaan se vaikutelma, että lopputuloksesta on jo tehty ratkaisu. Demokraattisessa yhteiskunnassa pitää kuitenkin olla

[10] Tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa’s Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 50 kohta).

[11] Tuomio 12.6.2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, 44 kohta), tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä) (C-24/19, EU:C:2020:503, 76 kohta) ja tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa’s Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 49 kohta).

[12] Tuomio 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, 69 kohta).

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

[14] Vrt. tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa’s Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 58 kohta).

[15] Vrt. Kiovan pöytäkirjan 8 artiklan 1 kappale ja tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa vuonna 1998 tehdyn Århusin yleissopimuksen (EUVL 2005, L 124, s. 4), joka on hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1), 6 artiklan 4 kappale ja 7 artikla sekä SYA-direktiivin 6 artiklan 4 kohta.

mahdollista keskustella tarkoituksista ja tavoitteista ilman, että näihin keskustelunavauksiin tarvitsisi vielä kohdistaa ympäristöarviointia. Tässä on ero puitteiden asettamisen ja niiden vahvistamista koskevan keskustelun välillä.

33. Jos se vaikutelma, että rahoitusvarojen kohdentaminen ei ole sitovaa, vahvistettaisiin kansallisissa tuomioistuimissa, olisi siten jo tästä syystä suljettava pois se, että NDP:ssä vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille.

b) Hankkeiden hyväksymispäätöksille vahvistetut puitteet

34. Tämän lisäksi rahoitusvarojen kohdentamisella – vaikka se olisi sitovaakin – ei sellaisenaan vielä vahvisteta puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.

35. Tällaisina puitteina on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidettävä toimia, joilla määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten sellaisen hankkeen tai useiden sellaisten hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus.[16] Unionin tuomioistuin on viime aikoina täsmentänyt näitä perusteita ja yksityiskohtaisia sääntöjä siten, että ne kattavat tällaisten hankkeiden sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytykset tai niihin liittyvän voimavarojen kohdentamisen.[17]

36. Ensi arviolta vaikuttaa siltä, että rahoitusvarojen kohdentaminen voisi olla osa tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille vahvistettuja puitteita, koska se koskee voimavarojen kohdentamista. Tätä unionin tuomioistuimen ohjetta ei kuitenkaan voida tulkita siten, että rahoitusvarojen kohdentaminen olisi osa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja puitteita.

37. Kuten komissio aivan oikein esittää, tässä ohjeessa käytetään samaa sanamuotoa kuin SYA-direktiivin niiden liitteessä II olevan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa, jossa konkretisoidaan kriteerit, jotka koskevat ympäristövaikutusten todennäköisen merkittävyyden määrittämistä. Voimavarojen käyttämistä koskeva peruste liittyy tässä yhteydessä SYA-direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa ja SEUT 191 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittuun tavoitteeseen, joka koskee *luonnon*varojen harkittua ja järkevää käyttöä. Kyseessä ovat siten sellaiset luonnonvarat kuin vesi, maa-alueet tai raaka-aineet,[18] joiden käyttö vaikuttaa välittömästi ympäristöön. Sitä vastoin rahoitusvarojen käyttöön liittyy vain välillisesti mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

38. Siten hankkeen rahoituksen sijasta on arvioitava vain toimenpiteitä, jotka koskevat sen sijaintia, luonnetta ja kokoa sekä toimintaedellytyksiä tai niihin liittyvää luonnonvarojen käyttöä. Rahoituspäätöksen tarkempi arviointi ei sitä vastoin tuo uutta tietoa, joten kyseessä olisi tarpeeton kaksinkertainen arviointi,[19] jota on vältettävä SYA-direktiivin johdanto-osan 9 perustelukappaleen ja 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

[16] Tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816, 49 kohta), tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä) (C-24/19, EU:C:2020:503, 67 kohta) ja tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa's Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 38 kohta).

[17] Tuomio 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, 62 kohta).

[18] Esim. 26.9.2013 annetussa tuomiossa IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, 74 kohta) on pidetty polttopuuta luonnonvarana.

[19] Vrt. myös ratkaisuehdotukseni Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2011:755, 42 kohta) ja ratkaisuehdotukseni D'Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:561, 65 kohta).

39. Käytettävissä olevien tietojen mukaan vaikuttaa siltä, että NDP:ssä ei vahvisteta erillisiä valvontasäännöksiä ja -menettelyjä, jotka koskisivat hankkeiden sijaintia, luonnetta, kokoa ja toimintaedellytyksiä tai niihin liittyvää luonnonvarojen käyttöä. Siinä esitettyihin hankkeisiin sovelletaan pikemminkin omia suunnittelu- ja lupamenettelyjä,[20] joissa ympäristövaikutukset voidaan tutkia. NDP:ssä osoitetaan lisäksi ennakkoratkaisukysymyksen mukaan rahoitusvaroja tarkoituksena tukea *jonkin toisen suunnitelman* eli ympäristöarvioinnin kohteena olevan NPF:n aluekehitysstrategiaa.

c) Välipäätelmä

40. Toisen kysymyksen a kohtaan on siten vastattava, että sitomattomilla toimenpiteillä tai rahoitusvarojen kohdentamisella tiettyjä infrastruktuurihankkeita varten ei vahvisteta puitteita tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla; ne eivät siis edellytä tämän säännöksen mukaista edeltävää ympäristöarviointia.

2. Rahoitus- tai talousarviosuunnitelmia ja -ohjelmia koskevan poikkeuksen ulottuvuus

41. Koska toisen kysymyksen a kohtaa koskevien toteamusten mukaan rahoitusvarojen osoittamisella ei sellaisenaan vahvisteta puitteita tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ei lähtökohtaisesti tarvita selvennystä siihen, jääkö suunnitelma tai ohjelma, jonka tavoitteena on rahoitusvarojen kohdentaminen, 3 artiklan 8 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuna rahoitus- tai talousarviosuunnitelmana tai -ohjelmana direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

42. Tältä osin on siksi vain huomautettava, että tämä poikkeus kattaa vain sellaisen suunnitelman tai ohjelman sisällön, joka sellaisenaan kuuluu tämän poikkeuksen piiriin. Jos riidanalainen toimenpide sisältää tämän lisäksi muita määräyksiä, niitä saattaa – kuten komissio aivan oikein esittää – koskea ympäristöarviointia koskeva vaatimus, jos niillä vahvistetaan puitteet hankkeita koskeville hyväksymispäätöksille. Muussa tapauksessa jäsenvaltiot voisivat helposti kiertää ympäristöarvioinnin soveltamisen[21] siten, että ne yhdistäisivät arviointia edellyttävät suunnitelmat tai ohjelmat talousarvio- tai rahoitustoimenpiteisiin.

B Kolmas kysymys – NPF:n kohtuullisten vaihtoehtojen arviointi

43. Kolmas kysymys koskee kohtuullisten vaihtoehtojen arvioinnin laajuutta Project Ireland 2040:n toisen osan eli NPF:n yhteydessä. Supreme Court tiedustelee kolmannen kysymyksen a kohdassa, onko ympäristöselostuksessa SYA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti suoritettava ensisijaisen vaihtoehdon ja kohtuullisten vaihtoehtojen arviointi samankaltaisin perustein, kun kohtuulliset vaihtoehdot on selvitetty. Jos tilanne on tällainen, kolmannen kysymyksen b kohdalla on määrä selvittää, voidaanko kuitenkin erottaa toisistaan vaihtoehtojen vertailu ja valitun vaihtoehdon perusteellisempi arviointi. Annan näihin kahteen osakysymykseen yhteisen vastauksen.

[20] Ks. alaviite 13.

[21] Vrt. kiertämisriskin osalta tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä) (C-24/19, EU:C:2020:503, 48 ja 70 kohta), sekä tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa's Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 32 kohta).

44. Ympäristöselostus on laadittava SYA-direktiivi 5 artiklan 1 kohdan nojalla. Siinä osoitetaan, kuvataan ja arvioidaan todennäköisiä merkittäviä vaikutuksia, joita suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta aiheutuu ympäristölle, sekä kohtuullisia vaihtoehtoja, joissa otetaan huomioon suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen soveltamisala.

45. Sen mukaan on selvää, että kohtuullisten vaihtoehtojen on sisällyttävä ympäristöselostukseen. Tätä säännöstä voitaisiin tosin Irlannin tavoin tulkita siten, että todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset on osoitettava, kuvattava ja arvioitava vain ensisijaisen vaihtoehdon osalta. Tätä puoltaa sekin, että SYA-direktiivin muiden säännösten kohteena on asianomaisen suunnitelman tai ohjelman ympäristöarviointi eikä kohtuullisten vaihtoehtojen arviointi.

46. Komissio tosin korostaa, että ainakin SYA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan hollanninkielisen version mukaan myös vaihtoehtojen merkittävät ympäristövaikutukset on osoitettava, kuvattava ja arvioitava. Joka tapauksessa kaikkien kieliversioiden mukainen vaihtoehtojen *arviointi voi* sisältää myös niiden ympäristövaikutukset, mikä puolestaan edellyttäisi niiden osoittamista ja kuvaamista.

47. Tällainen vaihtoehtojen ympäristövaikutusten huomioon ottaminen vastaa SYA-direktiivin tavoitetta, sillä sen johdanto-osan 4 perustelukappaleen sekä 1 artiklan mukaan ympäristöarvioinnilla on edistettävä sitä, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä. Vaihtoehtojen arviointi ilman niiden ympäristövaikutusten huomioon ottamista olisi tämän tavoitteen vastaista.

48. Tehtäessä valintoja eri vaihtoehtojen välillä ympäristönäkökohtien huomioon ottamisella on jopa erityinen merkitys. Kuten komissio korostaa, SYA-direktiivi näet annettiin sen vuoksi, että YVA-direktiivin mukaisen hankkeen hyväksymisen yhteydessä todettiin, että usein oli jo aikaisemmin päätetty tiettyjen vaihtoehtojen poissulkemisesta, vaikka ne olivat ympäristön kannalta kestävämpiä.[22] Ympäristöarvioinnilla on tästä syystä ainakin varmistettava se, että tällaisia päätöksiä tehdään vain silloin, kun tunnetaan ympäristöystävällisemmät vaihtoehdot.

49. Näin ollen ympäristöselostuksessa on osoitettava, kuvattava ja arvioitava myös kohtuullisten vaihtoehtojen ympäristövaikutukset.

50. Tämän kuvauksen tarpeellinen laajuus rajoittuu kuitenkin
SYA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan tietoihin, joita voidaan *kohtuudella* vaatia. Tältä osin 5 artiklassa viitataan jo toista kertaa kohtuuden käsitteeseen, sillä 5 artiklan 1 kohdan mukaan ylipäänsä pitää tutkia vain kohtuullisia vaihtoehtoja. Tämä käsite toimii siinä yhteydessä suodattimena, jonka tarkoituksena on estää suhteeton arvioinnista aiheutuva rasite.

51. Ensimmäisessä vaiheessa on yksilöitävä kohtuullisia vaihtoehtoja, jotka ylipäänsä edellyttävät tarkempaa arviointia. Tästä syystä SYA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa mainitaan lähtökohtina suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus. Vaihtoehdot, joilla ei voida saavuttaa tavoitteita tai jotka ylittävät maantieteellisen ulottuvuuden, eivät yleensä ole kohtuullisia eivätkä edellytä tarkempaa arviointia.

[22] Tuomio 9.3.2023, An Bord Pleanála ym. (St Teresa's Gardensin alueet) (C-9/22, EU:C:2023:176, 57 ja 58 kohta), kuten totesin jo ratkaisuehdotuksessani Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52. Toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan saa rajoittaa arvioinnin puitteita liikaa myöskään siten, että niillä suljettaisiin pois mahdollisesti kohtuullisia vaihtoehtoja jo tavoitteiden tai maantieteellinen ulottuvuuden määrittelyn yhteydessä.

53. Tämä ajatus on myös SYA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdan taustalla. Sen mukaan on otettava huomioon se, missä vaiheessa suunnitelma tai ohjelma on päätöksentekomenettelyssä, ja se, missä määrin tiettyjä asioita voidaan arvioida asianmukaisimmin tuon menettelyn eri vaiheissa, jotta vältetään kaksinkertainen arviointi. Kun kyseessä on valtatien rakentamista koskeva suunnitelma, voidaan esimerkiksi kysyä, onko ratayhteyttä tutkittava kohtuullisena vaihtoehtona. Tämä arviointi on kuitenkin tarpeeton, jos taustalla oleva tienrakennushanketta koskeva päätös perustuu ylemmän tasoiseen suunnitelmaan, jossa molempia vaihtoehtoja on jo verrattu keskenään.

54. SYA-direktiivin liitteessä I olevassa h kohdassa täsmennetään kohtuullisten vaihtoehtojen yksilöintiä koskevien tietojen osalta, että ympäristöselostuksessa annettavien tietojen on sisällyttävä ainoastaan *selvitys* siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu. Niiden on osoitettava, miksi käsiteltyjä vaihtoehtoja pidetään kohtuullisina toisin kuin muita vaihtoehtoja eli miten kohtuulliset vaihtoehdot osoitettiin.

55. Tämä selvityksen käsite ei kuitenkaan liity kohtuullisten vaihtoehtojen kuvaamiseen ja arviointiin. Tästä syystä siihen ei voida nojautua näiden tietojen ulottuvuuden rajoittamiseksi.

56. SYA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään pikemminkin tiedoista, joita kohtuudella voidaan vaatia, kun otetaan huomioon viimeisimmät tiedot ja arviointimenetelmät, suunnitelman tai ohjelman sisältö ja yksityiskohtaisuus sekä muut 53 kohdassa mainitut näkökohdat.

57. Yksi ympäristöselostuksen sisältöä koskevista tärkeimmistä edellytyksistä kuitenkin puuttuu: ympäristövaikutusten kuvauksen on erityisesti osoitettava, että suunnitelma tai ohjelma sopii yhteen ympäristöoikeuden sovellettavien oleellisten vaatimusten kanssa.[23] Ympäristövaikutukset, joilla rikotaan ympäristöoikeudellisia säännöksiä, olisivat näet joka tapauksessa merkittäviä.[24]

58. Vaihtoehtoja arvioitaessa on tässä yhteydessä muistettava esimerkiksi luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta, jota voidaan soveltaa, jos Natura-2000-alueille aiheutetaan vahinkoa. Siinä tapauksessa ympäristöselostuksen pitäisi osoittaa, että ei ole olemassa vaihtoehtoja, jotka rasittaisivat näitä alueita vähemmän.[25] Vastaavanlaisista vaihtoehtojen arvioinneista säädetään erityisesti luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa, lintudirektiivin[26] 9 artiklan 1 kohdassa ja vesipolitiikan puitedirektiivin[27] 4 artiklan 7 kohdan d alakohdassa.

[23] Ks. vastaavasti SYA-direktiivin osalta tuomio 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, 81 kohta) ja tuomio 24.2.2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, 52 kohta).

[24] Vrt. ratkaisuehdotukseni Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, 54 ja 55 kohta) ja Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, 45 kohta) sekä vastaavasti tuomio 9.3.2023, Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie” ym. (C-375/21, EU:C:2023:173, 50 kohta).

[25] Vrt. tuomio 26.10.2006, komissio v. Portugali (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, 36–39 kohta), tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym. (C-399/14, EU:C:2016:10, 74 kohta) ja tuomio 16.7.2020, WWF Italia Onlus ym. (C-411/19, EU:C:2020:580, 40 kohta).

[26] Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna raportointivelvoitteiden yhdenmukaistamisesta ympäristöön liittyvän lainsäädännön alalla 5.6.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1010 (EUVL 2019, L 170, s. 115).

[27] Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY (EYVL 2000, L 327, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 30.10.2014 annetulla komission direktiivillä 2014/101/EU (EUVL 2014, L 311, s. 32).

59. SYA-direktiivi ei itse sitä vastoin sisällä oleellisia perusteita vaihtoehtojen valinnalle. Sillä ei näin ollen velvoiteta toimivaltaisia viranomaisia valitsemaan vaihtoehtoa, josta aiheutuu vähiten vahinkoa ympäristölle. Kuten edellä totesin,[28] ympäristöarvioinnin tavoitteena on vain se, että valintapäätöstä tehtäessä *otetaan huomioon* mahdolliset merkittävät ympäristövaikutukset.

60. Siltä osin kuin valinta erilaisten vaihtoehtojen välillä ei riipu muiden säännösten merkittävistä oikeudellisista vaatimuksista, määritettäessä tietoja, joita voidaan kohtuudella vaatia, ennen kaikkea kaksi muuta näkökohtaa ovat näin ollen merkityksellisiä
SYA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisten ohjeiden lisäksi. Ensinnäkin näiden tietojen on mahdollistettava ratkaisun kannalta merkityksellisten perusteiden osalta vertailu ensisijaisen vaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen välillä. Toiseksi tietojen on mahdollistettava merkityksellisten ympäristöseikkojen huomioon ottaminen tämän vertailun yhteydessä.

61. Jos valinta vaihtoehtojen välillä perustuu esimerkiksi ennen kaikkia kustannusnäkökohtiin, kaikkien kohtuullisten vaihtoehtojen kustannukset on näin ollen ainakin osoitettava ja kuvattava siinä määrin, että ilmenee, missä suhteessa eri vaihtoehtojen kustannukset ovat toisiinsa. Tämän lisäksi on kuitenkin myös selvennettävä, liittyykö näihin kustannusetuihin haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka vältettäisiin muiden vaihtoehtojen yhteydessä. Muussa tapauksessa näitä ympäristöseikkoja ei voitaisi ottaa riittävällä tavalla huomioon tehtäessä valinta arvioitujen vaihtoehtojen välillä.

62. Nämä vaatimukset eivät sulje pois sitä, että ensisijaisen vaihtoehdon ympäristöarviointi on yksityiskohtaisempi kuin muiden arvioitujen vaihtoehtojen ympäristöarviointi. Tämä on odotettavissa erityisesti silloin, jos ensisijaisen vaihtoehdon edut verrattuna tutkittuihin vaihtoehtoihin ovat vertailussa selvästi suurempia myös silloin, kun ympäristövaikutukset otetaan huomioon. Tässä tapauksessa tutkittuja vaihtoehtoja koskevilla yksityiskohtaisilla tiedoilla ei olisi erillistä merkitystä, kun taas tiedot, jotka koskevat ensisijaisen vaihtoehdon ympäristövaikutuksia, ovat tärkeitä suunnitelman tai ohjelman myöhemmän täytäntöönpanon kannalta.

63. Jos eri vaihtoehtojen eduilla ja haitoilla on kuitenkin samankaltainen painoarvo, on valintapäätöstä vaikeampaa perustella. Tässä tapauksessa saattaa olla välttämätöntä esittää ympäristöselostuksessa yksityiskohtaisia tietoja kohtuullisista vaihtoehdoista, vaikka siihen liittyisi huomattavaa vaivaa.

64. Riidanalaisen ympäristöselostuksen tiedoista ei ilmene, otettiinko muiden säännösten olennaiset vaatimukset huomioon tai oliko se edes merkityksellistä asian ratkaisemisen kannalta. Lisäksi vaikuttaa siltä, että vaihtoehtoja koskevassa ympäristöselostuksen luvussa tosin mainitaan arvioidut vaihtoehdot sekä ensisijaista vaihtoehtoa koskeva päätös ja että se sisältää niiden ympäristövaikutuksia koskevat tiedot, mutta ne sisältyvät olennaisilta osin vain taulukkoon, jossa arviointi on esitetty plus- ja miinusmerkeillä.[29] Siinä ei esitetä, miten nämä arvioinnit on saatu ja miltä osin ne on otettu huomioon valinnan yhteydessä.

65. Tämä menettelytapa seuraa mahdollisesti siitä, että NPF on hyvin abstrakti asiakirja, eli siinä ei määrätä konkreettisista hankkeista, sekä asianomaisen viranomaisen ennakkotiedoista.

[28] Ks. edellä 47 kohta.

[29] Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, syyskuu 2017, s. 121–132, 7 jakso (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf, siinä muodossa kuin se oli 22.2.2024).

66. Kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin päätettävä, onko ensisijaisen vaihtoehdon valintaperusteet ja arvioitujen vaihtoehtojen ympäristövaikutukset näiden seikkojen perusteella – ja vastoin Friends of the Irish Environmentin lausumia – esitetty ymmärrettävällä tavalla.

67. Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että SYA-direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti ympäristöselostukseen on sisällyttävä tiedot arvioiduista kohtuullisista vaihtoehdoista hyväksytylle suunnitelmalle tai ohjelmalle, jos ne ovat välttämättömiä,

– jotta voidaan todeta, että vaihtoehtojen arviointia koskevien muiden säännösten vaatimuksia on noudatettu, ja

– jotta voidaan ymmärtää, miten ympäristövaikutukset on otettu huomioon tehtäessä päätös hyväksytystä suunnitelmasta tai hyväksytystä ohjelmasta verrattuna arvioituihin vaihtoehtoihin.

V Ratkaisuehdotus

68. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyynnön toiseen ja kolmanteen kysymykseen seuraavasti:

1) Sitomattomilla toimenpiteillä tai rahoitusvarojen kohdentamisella tiettyjä infrastruktuurihankkeita varten ei vahvisteta puitteita tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla; ne eivät siis edellytä tämän säännöksen mukaista edeltävää ympäristöarviointia.

2) Direktiivin 2001/42 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti ympäristöselostukseen on sisällyttävä tiedot arvioiduista kohtuullisista vaihtoehdoista hyväksytylle suunnitelmalle tai ohjelmalle, jos ne ovat välttämättömiä,

   – jotta voidaan todeta, että vaihtoehtojen arviointia koskevien muiden säännösten vaatimuksia on noudatettu, ja

   – jotta voidaan ymmärtää, miten ympäristövaikutukset on otettu huomioon tehtäessä päätös hyväksytystä suunnitelmasta tai hyväksytystä ohjelmasta verrattuna arvioituihin vaihtoehtoihin.