Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
7 päivänä elokuuta 2018 [1]

Asia C-461/17

Brian Holohan ym.
vastaan
An Bord Pleanála,
muuna osapuolena
National Parks and Wildlife Service (NPWS)

(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Direktiivi 2011/92/EU – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Erityinen suojelualue – Hankkeesta alueeseen kohdistuvien vaikutusten asianmukainen arviointi – Tienrakennushanke – Perustelut – Vaihtoehdot

I Johdanto

1. Euroopan unionin ympäristölainsäädännössä edellytetään erilaisia ympäristöarviointeja. Yksittäisten hankkeiden kannalta erityinen merkitys on YVA-direktiivin [2] mukaisella ympäristövaikutusten arvioinnilla ja sen asianmukaisella arvioinnilla, onko hanke luontodirektiivin mukaisesti [3] suojelualueille vahvistettujen suojelutavoitteiden mukainen.

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö, jonka taustalla on kehätien rakentamiseen Irlannin Kilkennyssä myönnetty lupa, tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää näiden arviointien sisällöllisiä vaatimuksia etenkin niiden lajien, joihin hanke vaikuttaa, ja vaihtoehtojen tutkimisen osalta.

3. Hankaluuksia aiheuttavat etenkin vaihtoehtojen käsittelyyn ympäristövaikutusten arvioinnissa liittyvät kysymykset, mutta kaikki esitettyihin kysymyksiin annettavat vastaukset voivat edistää arvokkaalla tavalla oikeusvarmuutta molempien arviointien toteuttamisen yhteydessä.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 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).

3 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).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1 Luontodirektiivi

4. Luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdan määritelmän mukaan luontotyypin suojelun tasolla tarkoitetaan

”eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sillä luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä, 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

Luontotyypin ’suojelun taso’ katsotaan ’suotuisaksi’, jos:

– sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa ja

– erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa

ja

– alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla.”

5. Luontodirektiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvät tavoitteet, jotka ovat olennaisia direktiivin soveltamisen kannalta:

”2 Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

3 Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.”

6. Suunnitelmien ja hankkeiden arvioinnista säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa seuraavaa:

”Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.”

7. Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan 6 artiklan 2–4 kohtaa sovelletaan myös erityisiin suojelualueisiin, jotka osoitetaan lintudirektiivin [4] 4 artiklan mukaisesti.

4 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 tiettyjen ympäristöalan direktiivien mukauttamisesta Kroatian tasavallan liittymisen johdosta 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

2 YVA-direktiivi

8. Ympäristövaikutusten arvioinnin perussisältö esitetään YVA-direktiivin 3 artiklassa:

”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla, kussakin yksittäistapauksessa ja 4–12 artiklan mukaisesti hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin:

a) ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;

b) maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;

c) kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;

d) a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

9. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään, mitä tietoja hankkeen toteuttajan on toimitettava:

”1. Niiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava tämän artiklan ja 6–10 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV tarkemmin yksilöidyt tiedot silloin, kun:

a) jäsenvaltiot pitävät tietoja tärkeinä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutuksen kohteena olevan ympäristön piirteiden vuoksi;

b) jäsenvaltiot katsovat, että hankkeesta vastaava voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot ottaen huomioon muun muassa sen hetkinen tietämys ja arviointimenetelmät.

2. – –

3. Hankkeesta vastaavan 1 kohdan mukaisesti toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

a) kuvaus hankkeesta, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta ja laajuudesta;

b) kuvaus merkittävien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja, jos mahdollista, parantamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä;

c) tarvittavat tiedot niiden olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke todennäköisesti aiheuttaa;

d) selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehdoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset;

e) yleistajuinen yhteenveto a–d alakohdassa tarkoitetuista tiedoista.”

10. YVA-direktiivin liitteessä IV täsmennetään 5 artiklan mukaisesti toimitettavat tiedot, etenkin vaihtoehtojen ja erityisten ympäristövaikutusten osalta:

”2. Pääpiirteinen esitys hankkeesta vastaavan selvittämistä pääasiallisista toimenpidevaihtoehdoista sekä selvitys valintaan johtaneista syistä, ottaen huomioon ympäristövaikutukset.

3. Kuvaus ehdotetun hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta, mukaan lukien erityisesti väestöä, eläimistöä, kasvistoa, maaperää, vettä, ilmaa ja ilmastoa koskevat tekijät, aineelliset arvot kuten arkkitehtoninen ja kulttuurinen perintö, maisema sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäiset vaikutussuhteet."

11. YVA-direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappale koskee 5 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä arvioinnin laajuuden määrittämiseksi:

"On aiheellista vahvistaa menettely, jolla hankkeen toteuttajan on mahdollista saada toimivaltaisilta viranomaisilta lausunto ympäristövaikutusten arviointia varten laadittavien ja toimitettavien tietojen sisällöstä ja laajuudesta. Jäsenvaltiot voivat tätä menettelyä noudattaen vaatia hankkeen toteuttajaa esittämään muun muassa vaihtoehtoja hankkeille, joita varten tämä aikoo esittää hakemuksen."

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

12. An Bord Pleanála (kansallinen kaavoitusasioiden valituslautakunta) on elin, joka on Irlannissa toimivaltainen myöntämään luvan ehdotetuille tienrakennushankkeille ja – osana kyseistä menettelyä – määrittämään tarvittavan ympäristövaikutusten arvioinnin laajuuden sekä antamaan neuvoja sille toimitettujen tietojen perusteella.

13. Hankkeen toteuttaja, Kilkenny County Council (Kilkennyn kreivikunnanvaltuusto, Irlanti), haki vuonna 2008 An Bord Pleanálalta lupaa tienrakennushankkeelle, joka koski uuden tien ja Nore-joen ylittävän sillan rakentamista, ja lupaa pakkolunastaa tarvittavat maa-alueet. Kyseisen tien on tarkoitus muodostaa osa Kilkennyn kaupunkia ympäröivästä kehätiestä ja sillä pyritään muun muassa helpottamaan kaupungin keskustan liikenneruuhkia. Suunniteltu tie kulkee useiden suojeltavien luontoalueiden läpi, joihin kuuluvat lintudirektiivin mukaisesti osoitettu erityinen suojelualue (Special Protection Area, jäljempänä SPA-alue) "River Nore SPA" (Natura 2000 -koodi IE0004233), luontodirektiivissä tarkoitettu erityisten suojelutoimien alueeksi ehdotettu alue (candidate Special Area of Conservation, jäljempänä ehdotettu SAC-alue), nimittäin "River Barrow and River Nore SAC" (Natura 2000 -koodi IE0002162), ja kansallisen perinnön alueeksi (National Heritage Area, NHA) ehdotettu alue.

14. An Bord Pleanála teki 11.7.2014 päätöksen, jossa hyväksyttiin ehdotettu tienrakennushanke "Kilkennyn pohjoisen kehätien laajennus" (Kilkenny Northern Ring Road extension) ja hankkeen edellyttämä pakkolunastusmääräys. Kantajat vaativat ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta tutkimaan tämän päätöksen ja kumoamaan sen unionin oikeuden noudattamatta jättämisen vuoksi.

15. High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) päätti kyseisessä menettelyssä 4.5.2017 tekemällään päätöksellä esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka saapui unionin tuomioistuimeen 28.7.2017, seuraavine kysymyksineen:

"1) Seuraako [luontodirektiivistä], että Natura-ympäristövaikutusselostuksessa on yksilöitävä kaikki ne elinympäristöt ja lajit, joiden osalta alue on lisätty luetteloon?

2) Seuraako [luontodirektiivistä], että Natura-ympäristövaikutusselostuksessa on yksilöitävä hankkeen mahdolliset vaikutukset kaikkiin (eikä vain suojeltuihin) lajeihin, jotka myötävaikuttavat suojeltuun elinympäristöön ja ovat osa sitä, ja tarkasteltava näitä vaikutuksia?

3) Seuraako [luontodirektiivistä], että Natura-ympäristövaikutusselostuksessa on nimenomaisesti tarkasteltava suunnitellun hankkeen vaikutusta sekä erityisten suojelutoimien alueella esiintyviin suojeltuihin lajeihin ja elinympäristöihin että sen ulkopuolella esiintyviin lajeihin ja elinympäristöihin?

4) Seuraako [YVA-direktiivistä], että ympäristövaikutusselostuksessa on nimenomaisesti tarkasteltava sitä, vaikuttaako suunniteltu hanke merkittävästi selostuksessa yksilöityihin lajeihin?

5) Onko vaihtoehto, jota hankkeen toteuttaja harkitsi ja tarkasteli ympäristövaikutusten arvioinnissa ja/tai jota osa sidosryhmistä kannatti ja/tai jota toimivaltainen viranomainen tarkasteli, [YVA-direktiivin], sellaisena kuin se on muutettuna, 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitettu 'tärkein vaihtoehto', vaikka hankkeen toteuttaja hylkäsi sen jo hankkeen varhaisessa vaiheessa?

6) Seuraako [YVA-direktiivistä], että ympäristövaikutusten arviointiin olisi sisällyttävä riittävästi tietoa kunkin vaihtoehdon ympäristövaikutuksista, jotta eri vaihtoehtojen suotuisuutta ympäristön kannalta voidaan verrata, ja/tai että ympäristövaikutusselostuksessa on esitettävä selkeästi, miten eri vaihtoehtojen ympäristövaikutukset otettiin huomioon?

7) Sovelletaanko [YVA-direktiivin] 5 artiklan 3 kohdan d alakohtaan sisältyvää edellytystä, jonka mukaan hankkeen toteuttajan valinta on perusteltava 'ottaen huomioon ympäristövaikutukset', ainoastaan valittuun vaihtoehtoon vai myös tutkittuihin tärkeimpiin vaihtoehtoihin siten, että se edellyttää näiden vaihtoehtojen tutkimista niiden ympäristövaikutusten tarkastelemiseksi?

8) Onko [luontodirektiivin] tavoitteiden saavuttamisen kanssa yhteensopivaa se, että rakennusvaiheen yksityiskohdista (kuten rakennuskompleksin sijoituspaikasta ja kuljetusreiteistä) voidaan päättää vasta luvan saamisen jälkeen tehtävässä päätöksessä, ja jos on, voiko toimivaltainen viranomainen sallia myönnetyn rakennusluvan yhteydessä, että hankkeen toteuttaja päättää tällaisista seikoista yksipuolisella päätöksellä ja että niistä pelkästään ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle eivätkä ne edellytä viranomaisen hyväksyntää?

9) Seuraako [luontodirektiivistä], että hälventääkseen sille esitetyn tieteellisen lausunnon merkitykseen ja vaikutukseen liittyvät epäilyt toimivaltainen viranomainen on velvollinen esittämään riittävän yksityiskohtaisesti ja selkeästi, missä määrin tällainen tieteellinen lausunto tukee lisätietojen hankkimista ennen rakennusluvan myöntämistä?

10) Seuraako [luontodirektiivistä], että toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä perustelut tai yksityiskohtaiset syyt sen tarkastajansa tekemän päätelmän hylkäämiseen, jonka mukaan ennen rakennusluvan myöntämistä tarvitaan lisätietoja tai tieteellinen tutkimus?

11) Seuraako [luontodirektiivistä], että asianmukaista arviointia tehdessään toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä yksityiskohtaiset ja nimenomaiset perusteet päätöksensä kullekin osatekijälle?"

16. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Holohan ym., An Bord Pleanála, Irlanti, Tšekki, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio. Tšekki ei kuitenkaan osallistunut 16.5.2018 pidettyyn istuntoon.

IV Oikeudellinen arviointi

17. Jäljempänä vastaan ensin luontodirektiiviä koskeviin kysymyksiin ja sen jälkeen YVA-direktiiviä koskeviin kysymyksiin.

A Luontodirektiivi

18. Luontodirektiivistä esitetyt kysymykset koskevat ensinnäkin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arvioinnin laajuutta (ks. tästä jäljempänä 1 kohta), päätöksentekovaltuuksia, jotka kyseisen säännöksen mukaisesti voidaan hankkeen hyväksymisen yhteydessä siirtää hankkeen toteuttajalle (ks. tästä jäljempänä 2 kohta), ja lisäksi hankkeen hyväksymisen perustelemiselle asetettavia vaatimuksia (ks. tästä jäljempänä 3 kohta).

1 Kolme ensimmäistä kysymystä – luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arvioinnin laajuus

19. High Courtin kolme ensimmäistä kysymystä koskevat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arvioinnin laajuutta. High Court tiedustelee erityisesti, onko tietyt tiedot annettava Natura-ympäristövaikutusselostuksessa (”Natura Impact Statement”).

20. Luontodirektiivissä ei kuitenkaan määritellä mitään erityistä menetelmää tällaisen arvioinnin suorittamiseksi,[5] eikä siinä etenkään aseteta mitään erityisiä vaatimuksia Irlannin lainsäädännön mukaiselle Natura-ympäristövaikutusselostukselle. An Bord Pleanála väittää lisäksi, että edellä mainitun asiakirjan ohella toimitetaan myös muita lausuntoja ja huomautuksia, jotka kaikki on otettava huomioon 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa.

21. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi unionin tuomioistuin voi kuitenkin selventää, mitä vaatimuksia luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaiselle arvioinnille on asetettava.

a) Ensimmäinen kysymys – kaikkien suojeltujen luontotyyppien ja lajien yksilöiminen

22. Ensimmäisellä kysymyksellään High Court tiedustelee, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa yksilöitävä kaikki luontotyypit ja lajit, joiden osalta alue on lisätty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon. Tämän kysymyksen taustalla on se, ettei kyseistä arviointia varten esitetyissä asiakirjoissa mainita eri lajeja ja luontotyyppejä, joiden suojelemiseksi yhteisön tärkeänä pitämä alue on osoitettu.

23. Osoitan jäljempänä, että arvioinnissa on yksiselitteisesti suljettava pois kaikkiin alueella esiintyviin suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin kohdistuvat merkittävät vaikutukset mutta että tämä voi tapahtua myös implisiittisesti.

24. Luontodirektiivin 6 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille joukko erityisiä velvoitteita ja menettelyjä, joiden tarkoituksena on sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unionin tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa sen ennalleen saattaminen.[6]

25. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetään tässä tarkoituksessa arviointimenettelystä, jonka tarkoituksena on taata ennakkovalvonnan avulla, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, hyväksytään vain, jos se ei vaikuta (tosiasiallisesti) alueen koskemattomuuteen.[7]

5 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 52 kohta).

6 Tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 31 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 106 kohta).

7 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 34 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 108 kohta).

26. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.[8] Tässä yhteydessä on alaa koskeva paras tieteellinen tieto huomioon ottaen yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki näkökohdat, jotka voivat vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin.[9] Tätä on arvioitava erityisesti alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.[10]

27. Kun suunnitelma tai hanke saattaa vaarantaa alueen suojelutavoitteita, sitä täytyy pitää sellaisena, että se on omiaan vaikuttamaan merkittävästi kyseiseen alueeseen.[11] Se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla.[12] Tämän on pädettävä – vastaavasti – suojeltuihin lajeihin.

28. Kuten Tšekki perustellusti toteaa, ei ole lähtökohtaisesti tarpeen tutkia vaikutuksia, jotka koskevat tiettyjä luontodirektiivin liitteissä I ja II lueteltuja luontotyyppejä ja lajeja sekä lintudirektiivin liitteessä I mainittuja muuttolintuja ja lintuja, joita tosin esiintyy suojelualueella mutta jotka eivät kuulu sen suojelutavoitteiden piiriin. Näin on kuitenkin vain siinä tapauksessa, että näitä luontotyyppejä ja lajeja esiintyy niin vähän, ettei niitä tarvitse sisällyttää – kattavuuden varmistamiseksi – alueen suojelutavoitteisiin.

29. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista.[13] Arvioinnin ei myöskään voida katsoa olevan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla ”asianmukainen”, jos suojeltavia luontotyyppejä ja lajeja koskevat päivitetyt tiedot puuttuvat.[14]

30. Arvioinnista on siten yksiselitteisesti ilmettävä, miksi suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia. Tältä osin voi tietyissä tapauksissa olla riittävää todeta, että alueen osissa, joihin hanke tai suunnitelma vaikuttaa, esiintyy *ainoastaan* tiettyjä suojeltuja luontotyyppejä ja lajeja, mikä tarkoittaa sitä, ettei niissä esiinny muita alueella suojeltuja luontotyyppejä ja lajeja. Arvioinnista on kuitenkin myös käytävä ilmi, ettei kyseisissä alueen osissa tehtävillä töillä voi olla haitallisia vaikutuksia näihin muihin luontotyyppeihin ja lajeihin, sikäli kuin niitä esiintyy alueen muissa osissa.

8 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 45 kohta); tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 238 kohta); tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, 53 kohta) ja tuomio 12.4.2018, People Over Wind ja Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, 34 kohta).

9 Tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 51 kohta); tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 57 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 113 kohta).

10 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 49 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 112 kohta).

11 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 30 kohta) ja tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 20 kohta).

12 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 39 kohta); tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 21 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 47 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 116 kohta).

13 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 44 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 50 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 114 kohta).

14 Tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 137 kohta).

31. Tiettyjen luontotyyppien tai lajien pelkkä mainitsematta jättäminen ei sitä vastoin yleensä tarkoita täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys tutkittavien töiden vaikutuksista.

32. Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa ei tarvitse yksilöidä nimenomaisesti kaikkia luontotyyppejä ja lajeja, joiden osalta alue on lisätty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon tai sitä suojellaan lintudirektiivin mukaisena erityisenä suojelualueena, mutta tämän arvioinnin on sisällettävä ainakin implisiittisesti täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin.

b) Toinen kysymys – muiden luontotyyppien ja lajien huomioon ottaminen

33. Toisella kysymyksellään High Court pyrkii selvittämään, edellytetäänkö luontodirektiivissä, että sen 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa yksilöidään hankkeen mahdollinen vaikutus kaikkiin (eikä vain suojeltuihin) lajeihin, jotka myötävaikuttavat suojeltuun elinympäristöön ja ovat osa sitä, ja tarkastellaan tätä vaikutusta.

34. Kuten edellä [15] jo todettiin, tälle arvioinnille asetettavien vaatimusten kannalta merkityksellisiä ovat alueen suojelutavoitteet eli ennen kaikkea suojellut lajit ja luontotyypit. Arvioinnissa voi kuitenkin olla tarpeen tarkastella myös muihin lajeihin ja luontotyyppeihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.

35. Muut lajit ovat joka tapauksessa merkityksellisiä arvioinnin kannalta sikäli kuin ne ovat osa suojeltuja luontotyyppejä. Kuten Holohan ym. huomauttavat, tämä on kirjattu luontodirektiivin 1 artiklan e alakohtaan sisältyvään luontotyypin suojelun tason määritelmään. Se käsittää nimenomaisesti kyseiselle luontotyypille luonteenomaiset lajit. Näihin lajeihin alueilla, joilla tätä luontotyyppiä esiintyy, kohdistuvat haitalliset vaikutukset koskisivat myös kyseistä luontotyyppiä.

36. Luontodirektiivissä määritellään ainoastaan suuntaa-antavasti se, mitkä lajit ovat luonteenomaisia tietyille luontotyypeille, sillä ne käyvät osittain ilmi kyseisten luontotyyppien, jotka viittaavat usein tiettyihin kasvilajeihin, nimestä. Siten ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin *Alnus glutinosa-* ja *Fraxinus excelsior* -tulvametsät (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) (Natura 2000 -koodi 91E0*), jota esiintyy kyseisellä ehdotetulla SAC-alueella, nimestä käyvät jo ilmi tervaleppä (*Alnus glutinosa*) ja saarni (*Fraxinus excelsior*) sekä tuomi (*Prunus padus*), harmaaleppä (*Alnus incanae*) ja hopeasalava (*Salix alba*).

37. Eri luontotyyppien tieteellisen tutkimisen ja tarkastelun avulla voitaneen yksilöidä muita luonteenomaisia lajeja. Komission laatimaan luontodirektiivin liitteessä I olevien luontotyyppien tulkintakäsikirjaan [16] sisältyy tältä osin hyödyllisiä ohjeita, vaikka se ei tietenkään ole oikeudellisesti sitova.

38. Mainitun luontotyypin 91E0* osalta käsikirjassa mainitaan luontotyypin nimestä jo ilmenevien puulajien lisäksi mustapoppeli (*Populus nigra*), salava (*Salix fragilis*), hieskoivu (*Betula pubescens*), vuorijalava (*Ulmus glabra*) ja lähes 20 eri ruohokasvilajia.

15 Ks. edellä 27 kohta.

16 Euroopan komissio, Ympäristöasioiden pääosasto, luonnosta ja biologisesta monimuotoisuudesta vastaava yksikkö (ENV B.3), *Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR 28*, huhtikuu 2013, http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf, ks. erityisesti s. 7.

39. Suojelluille luontotyypeille luonteenomaiset lajit eivät rajoitu pelkästään kasvilajeihin. Komission tulkintakäsikirjassa mainitaankin luontotyypin ”jokisuistot” (Natura 2000 -koodi 1130), joka on samoin osa ehdotettua SAC-aluetta mutta johon riidanalainen hanke ei oletettavasti vaikuta, yhteydessä selkärangaton pohjaeläimistö (esim. simpukat tai etanat ja monet pienemmät eläinlajit) sekä se seikka, että tämä luontotyyppi käsittää monille linnuille tärkeitä ravinnonhankinta-alueita. [17]

40. Myös sellaiset luontotyypit ja lajit, joita ei suojella nimenomaisesti, voivat olla keskeisessä asemassa suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelussa. Tšekki mainitsee tältä osin perustellusti niiden merkityksen suojeltujen lajien ravinnonsaannin kannalta, mutta niillä voi olla myös muita tehtäviä suojeltujen lajien elinkaaren aikana.

41. Lienee tiedossa, että tietyt luontotyypit voivat olla hyvin tärkeitä lajien lisääntymiselle (suvunjatkamiselle). Jokien ja purojen esteettömyys on siten edellytys sille, että vaelluskalat, kuten lohi (*Salmo salar*), pääsevät kutualueilleen.

42. Monet suojellut lajit ovat elinkaarensa aikana myös osittain riippuvaisia aivan erityisistä muista lajeista. Siten eurooppalaisen jokihelmisimpukan (*Margaritifera margaritifera*) ja jokihelmisimpukan irlantilaisen, muun muassa Nore-joessa esiintyvän alalajin (*Margaritifera durrovensis*), joita molempia esiintyy kyseisellä ehdotetulla SAC-alueella, toukka elää tietyn aikaa loisena purotaimenen (*Salmo trutta fario*) tai lohen kiduksissa. [18]

43. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että suojelluille luontotyypeille luonteenomaisiin lajeihin ja muihin merkityksellisiin lajeihin ja luontotyyppeihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia on väistämättä pidettävä suojelualueen suojelutavoitteisiin kohdistuvina vaikutuksina, jotka ovat esteenä luvan myöntämiselle suunnitelmalle tai hankkeelle. Tällaiset vaikutukset ovat esteenä hankkeelle vain, mikäli niiden perusteella syntyy perusteltua tieteellistä epäilyä siitä, etteivät ne muuta suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelun tasoa asianomaisella alueella haitallisella tavalla.

44. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa otetaan siten asianmukaisesti huomioon alueen suojelutavoitteisiin kohdistuvat vaikutukset vain, jos siinä tarkastellaan suojelluille luontotyypeille luonteenomaisiin lajeihin ja muihin lajeihin ja luontotyyppeihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia, mikäli nämä ovat tarpeellisia suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelemisen kannalta.

c) Kolmas kysymys – kyseisten suojelualueiden ulkopuolella esiintyvien luontotyyppien ja lajien huomioon ottaminen

45. Kolmannella kysymyksellään High Court tiedustelee, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa nimenomaisesti tarkasteltava suunnitellun hankkeen vaikutusta sekä erityisten suojelualueella esiintyviin suojeltuihin lajeihin ja luontotyyppeihin että sen ulkopuolella esiintyviin lajeihin ja luontotyyppeihin.

46. Holohan ym. tähdentävät tässä yhteydessä luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohtaa. Sen mukaan luontodirektiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon muun muassa alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Tämä tarkoittaa mahdollisten alueeseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kannalta sitä, ettei näitä vaikutuksia voida arvioida alueen ympäristöstä ja sen erityispiirteistä irrallaan.

17 Edellä alaviitteessä 16 mainittu käsikirja, s. 11.

18 Araujo ja Ramos, *Action plan for Margaritifera margaritifera in Europe*, s. 13 (Euroopan neuvoston asiakirja T-PVS(2000)10revE; https://rm.coe.int/168074690e).

47. Myös unionin tuomioistuin on jo todennut, että suojelualueiden ulkopuolisia toimintoja, joista aiheutuu vaikutuksia suojelualueiden sisällä, on niin ikään arvioitava luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella.[19] Käsiteltävän asian kannalta kiinnostava on erityisesti tuomio, joka koski Moorburgin hiilivoimalaa. Siinä oli kyse voimalan jäähdytysjärjestelmän mahdollisesti aiheuttamista kalakuolemista ja näiden kalojen lisääntymistä varten yläjuoksulle perustetuista suojelualueista. Koska voimalan vuoksi oli vaarana, että aiempaa vähemmän kaloja pääsee kyseisille alueille, voimalahanke vaikutti suojelualueiden koskemattomuuteen.

48. Ehdotetun SAC-alueen tai SPA-alueen ulkopuolella esiintyviin lajeihin kohdistuvat vaikutukset ovat yhtä lailla merkityksellisiä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arvioinnin kannalta, jos niitä suojellaan suoraan tai suojelluille luontotyypeille luonteenomaisina lajeina tai jos ne ovat muulla tavoin tarpeellisia suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelun kannalta.

49. Merkityksellisiä voivat olla myös suojelualueiden ulkopuolisiin luontotyyppeihin kohdistuvat vaikutukset. Näin on etenkin siinä tapauksessa, että suojelualueella suojellaan tiettyjä lajeja, mutta suojelualue ei käsitä kaikkia luontotyyppejä, joita nämä lajit käyttävät. Siinä tapauksessa tällaisten suojelualueiden ulkopuolisten luontotyyppien tilan heikentäminen voi vaikuttaa kielteisesti lajien suojeltuihin esiintymiin suojelualueilla.

50. En halua myöskään sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna voidaan tunnistaa tiettyjä yhteisvaikutuksia, jotka johtavat siihen, että suojelualueiden ulkopuolisiin luontotyyppeihin kohdistuvilla vaikutuksilla on kielteisiä vaikutuksia paitsi suojelualueilla esiintyviin lajeihin myös sen luontotyyppeihin.

51. Sitä vastoin ensi näkemältä vaikuttaa merkityksettömältä, ovatko suojelualueiden ulkopuoliset luontotyypit luontodirektiivin liitteessä I mainittuja luontotyyppejä. Näitä luontotyyppejä näet suojellaan sellaisinaan lähtökohtaisesti ainoastaan suojelualueiden sisällä.

52. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa on näin ollen tarkasteltava myös suojelualueiden ulkopuolisiin lajeihin tai luontotyyppeihin kohdistuvia vaikutuksia, jos nämä voivat vaikuttaa kielteisesti suojelualueiden suojelutavoitteisiin.

2 Kahdeksas kysymys – hankkeen toteuttajan päätöksentekovaltuudet

53. Kahdeksannella kysymyksellä pyritään selvittämään, onko luontodirektiivin mukaista, että rakennusvaiheen yksityiskohdista (kuten rakennuskompleksin sijoituspaikasta ja kuljetusreiteistä) voidaan päättää vasta luvan saamisen jälkeen tehtävässä päätöksessä, ja jos on, voiko toimivaltainen viranomainen sallia myönnetyn rakennusluvan yhteydessä, että hankkeen toteuttaja, joka on käsiteltävässä asiassa Kilkennyn kreivikunnanvaltuusto, päättää tällaisista seikoista yksipuolisella päätöksellä ja että niistä pelkästään ilmoitetaan lupaviranomaiselle eli An Bord Pleanálalle eivätkä ne edellytä viimeksi mainitun hyväksyntää.

54. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

19 Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 45 kohta) ja tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 29–31 kohta).

55. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei siksi saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. [20]

56. Hankkeen toteuttajalle voidaan näin ollen jättää ainoastaan päätökset, joiden osalta ei ole perusteltua tieteellistä epäilystä siitä, että näillä päätöksillä ei ole vaikutuksia alueeseen.

57. Tällaiset epäilyt voidaan sulkea pois erityisesti riittävän täsmällisillä lupaehdoilla, joilla vahvistetaan sellaiset puitteet näille päätöksille, joilla varmistetaan, että ne eivät voi vaikuttaa alueen koskemattomuuteen.

58. Sitä, täyttyvätkö nämä vaatimukset pääasiassa, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava ottaen huomioon riidanalaisen hankkeen konkreettiset olosuhteet.

59. Jos rakennusvaiheen yksityiskohtia koskevien ehtojen kattava arviointi ei ole vielä mahdollista ajankohtana, jona suunnitelmalle tai hankkeelle myönnetään periaatelupa, on toteutettava monivaiheinen arviointi- ja lupamenettely, kuten Tšekki huomauttaa. Tämä menettelytapa on tuttu ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydestä. [21]

60. Kahdeksanteen kysymykseen on siten vastattava, että hankkeelle luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti myönnetyn luvan yhteydessä rakennusvaiheen yksityiskohdista voidaan päättää hankkeen toteuttajan yksipuolisilla päätöksillä vain, jos on suljettu pois kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys siitä, etteivät nämä päätökset vaikuta alueen koskemattomuuteen.

3 Yhdeksäs, kymmenes ja yhdestoista kysymys – lupaviranomaisen päätösten perustelut

61. Yhdeksännellä, kymmenennellä ja yhdennellätoista kysymyksellään High Court pyrkii selventämään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaiselle päätökselle asetettuja perusteluvaatimuksia ja etenkin sitä, onko päätöksen tekevän tahon nimenomaisesti hälvennettävä erityisiä epäilyjä siitä, ovatko käytettävissä olevat tiedot riittäviä.

62. Unionin oikeuden näkökulmasta tarkasteltuna tämä kysymyskokonaisuus voidaan ymmärtää väärin, sillä SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytettävistä perusteluista on ainoastaan selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. [22] Tästä ei kuitenkaan ole nyt kyse.

63. Kansallisessa menettelyssä on pikemminkin riidanalaista se, riittävätkö esitetyt perustelut oikeuttamaan An Bord Pleanálan päätöksen. Kuten menettelyn osapuolet yksimielisesti myöntävät, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan hyväksyntä suunnitelmalle tai hankkeelle voidaan antaa vasta, kun hankkeen arviointi sisältää täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja

20 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 44 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 50 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 114 kohta).

21 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 52 ja 53 kohta); tuomio 28.2.2008, Abraham ym. (C-2/07, EU:C:2008:133, 26 kohta) ja tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 33 kohta).

22 Ks. esim. tuomio 22.12.2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 63 kohta) ja tuomio 5.3.2015, Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, 44 kohta).

päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista.[23] Tässä arvioinnissa on näin ollen esitettävä kokonaisuutena ottaen riittävän yksityiskohtaisesti ja selkeästi, miksi kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys on suljettu pois.

64. Irlanti tekee tässä yhteydessä osuvan rinnastuksen YVA-direktiiviä koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan YVA-direktiivin mukaisten päätösten ei itsessään tarvitse sisältää perusteluja, mutta jos henkilö, jota asia koskee, esittää tätä koskevan pyynnön, toimivaltaisella hallintoviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa hänelle perustelut, joiden nojalla kyseinen päätös tehtiin, tai antaa merkitykselliset tiedot ja asiakirjat vastauksena esitettyyn pyyntöön.[24]

65. Tämä pätee myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella tehtäviin päätöksiin siltä osin kuin myöskään mainitussa säännöksessä ei säädetä mistään tietystä muodosta hankkeen hyväksymiselle, vaan siinä edellytetään pelkästään asianmukaista arviointia. Näin ollen sen sijaan, että päätöksen perustelut esitettäisiin nimenomaisesti itse päätöksessä, siinä voidaan viitata hankkeen ympäristövaikutusten arviointia ilmentävään aineistoon. On kuitenkin syytä korostaa, ettei tämä menettelytapa saa johtaa siihen, että heikennetään asianosaisten tehokasta oikeussuojaa.[25]

66. Tämän perusteella yksittäisiin kysymyksiin voidaan vastata verrattain helposti.

a) Yhdeksäs kysymys – tieteellisen lausunnon selventäminen

67. Yhdeksännellä kysymyksellä pyritään selventämään, onko toimivaltainen viranomainen velvollinen esittämään riittävän yksityiskohtaisesti ja selkeästi, missä määrin sille esitetty tieteellinen lausunto tukee lisätietojen hankkimista ennen rakennusluvan myöntämistä, hälventääkseen tällaisen lausunnon merkitykseen ja vaikutukseen liittyvät epäilyt.

68. Se, onko tällainen velvollisuus olemassa, määräytyy lähinnä kyseisen lausunnon sisällöllisen selkeyden perusteella. Jos jo itse lausunnolla suljetaan riittävän selkeästi pois kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys, viranomaisen ei tarvitse antaa lisäselvennyksiä.

69. Jos lausunnolla sinänsä ei sitä vastoin vielä suljeta riittävän selkeästi pois tällaista epäilystä, viranomainen voi myöntää luvan hankkeelle vain, jos se hankkii lisätietoja, joilla hälvennetään jäljelle jääneet epäilyt.

b) Kymmenes kysymys – perustelut tarkastajan päätelmän hylkäämiselle

70. Kymmenes kysymys koskee toimivaltaisen viranomaisen tarkastajan tekemää päätelmää, jota kyseinen viranomainen ei noudata.

71. Myös tältä osin lisätietojen tarpeellisuuden arviointiperusteena käytetään perustellun tieteellisen epäilyn poissulkemista. Jos tarkastajan päätelmä synnyttää tällaista epäilystä, hankkeelle voidaan myöntää lupa vain, jos viranomainen hankkii lisätietoja, joilla hälvennetään tämä epäilys.

72. Toisin kuin An Bord Pleanála ja Irlanti ovat väittäneet, tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, millainen on tarkastajan suhde viranomaiseen. Ratkaisevaa on pikemminkin se, syntyykö hänen päätelmiensä perusteella perusteltu tieteellinen epäilys päätelmästä, johon viranomainen tukeutuu.

23 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 44 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 50 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 114 kohta).

24 Tuomio 30.4.2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, 61 kohta) ja tuomio 16.2.2012, Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 64 kohta).

25 Tuomio 30.4.2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, 59 kohta) ja tuomio 16.2.2012, Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 59 kohta).

c) Yhdestoista kysymys – perusteiden esittäminen päätöksen kullekin osatekijälle

73. Yhdennellätoista kysymyksellä pyritään lopuksi yleistämään perusteluvelvollisuudesta tähän mennessä esitetyt päätelmät. Sillä pyritään selventämään, onko viranomaisen esitettävä yksityiskohtaiset ja nimenomaiset perustelut päätöksensä kullekin osatekijälle.

74. Tähänkin pätee se, että toimivaltaisen viranomaisen on joka tapauksessa perusteltava päätöksensä osatekijät, jotka saattavat antaa aihetta perusteltuun tieteelliseen epäilykseen, niin yksityiskohtaisesti ja nimenomaisesti, että tällainen epäilys suljetaan pois.

75. Sikäli kuin An Bord Pleanála korostaa erityisesti, että sen päätös perustuu Natura-ympäristövaikutusselostuksen lisäksi lukuisiin muihin tietoihin, on huomautettava, että päätöksen perusteluista on käytävä selvästi ilmi, mihin näistä tiedoista se perustuu. Sikäli kuin nämä tiedot ovat keskenään ristiriitaisia, päätöksen perusteluissa on poistettava nämä ristiriitaisuudet niin, ettei päätöksestä voi syntyä perusteltua tieteellistä epäilystä.

d) Vastaus yhdeksänteen, kymmenenteen ja yhdenteentoista kysymykseen

76. Yhdeksänteen, kymmenenteen ja yhdenteentoista kysymykseen on siten vastattava, että toimivaltaisen viranomaisen on perusteltava ne luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti hankkeelle myönnettävää lupaa koskevan päätöksensä osatekijät, jotka saattavat antaa aihetta perusteltuun tieteelliseen epäilykseen siitä, että kyseisen hankkeen vaikutukset eivät vaikuta alueen koskemattomuuteen, niin yksityiskohtaisesti ja nimenomaisesti, että tällainen epäilys on poissuljettu. Tämä pätee erityisesti epäilyyn, joka syntyy tarkastajan päätelmien perusteella. Viranomainen voi viitata päätöksensä perusteluissa tieteelliseen lausuntoon, mutta myös tämän lausunnon on oltava omiaan sulkemaan pois kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys.

B YVA-direktiivi

77. YVA-direktiiviä koskevien kysymysten osalta on aluksi määritettävä direktiivin ajallisesti sovellettava versio. Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan useaan otteeseen YVA-direktiiviin, sellaisena kuin se on muutettuna, mutta direktiivillä 2014/52/EU[26] tehtyjä uusimpia muutoksia sovelletaan sen 3 artiklan mukaan ainoastaan hankkeisiin, joiden osalta tietyt menettelyn vaiheet on aloitettu 16.5.2017 jälkeen. Pääasia koskee kuitenkin 11.7.2014 myönnettyä lupaa, johon on – kuten myös kansallinen tuomioistuin ja menettelyn osapuolet myöntävät – sovellettava vielä YVA-direktiivin aiemman version säännöksiä.

78. Tämän perusteella vastaan ensin kysymykseen tiettyihin lajeihin kohdistuvia vaikutuksia koskevista tiedoista ennen kuin tarkastelen vaihtoehtojen arvioinnista esitettyjä kysymyksiä.

1 Neljäs kysymys – lajeihin kohdistuvien vaikutusten tarkastelu ympäristövaikutusten arvioinnissa

79. Neljäs kysymys koskee ympäristövaikutusten tarkastelua ympäristövaikutusten arvioinnissa. Sillä pyritään selventämään, onko ympäristövaikutusselostuksessa nimenomaisesti tarkasteltava sitä, mitä merkittäviä vaikutuksia suunnitellulla hankkeella on selostuksessa yksilöityihin lajeihin.

26 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014, L 124, s. 1).

80. An Bord Pleanálalla on epäilyjä tämän kysymyksen merkityksellisyydestä kansallisen menettelyn kannalta, koska kysymys ei sen mukaan voi olla menettelyn kohteena. Tästä on kuitenkin muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön[27] mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. Näiden perusteiden mukaisesti neljäs kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

81. Kysymyksessä mainitussa ympäristövaikutusselostuksessa on kyse Irlannin oikeuden mukaisesta käsitteestä, jonka tulkitseminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä. An Bord Pleanálan tielain (Roads Act) 50 §:n 2 momentista antamien tietojen mukaan ympäristövaikutusseloste käsittää kuitenkin lähinnä tiedot, jotka hankkeen toteuttajan on toimitettava lupahakemuksensa yhteydessä YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

82. Tulkitsen tämän kysymyksen näin ollen siten, että siinä tiedustellaan, onko hankkeen toteuttajan toimitettava YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla kysymyksessä mainitut tiedot. Kyseisen säännöksen c alakohdan mukaan hankkeen toteuttajan toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin muun muassa tarvittavat tiedot niiden olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke todennäköisesti aiheuttaa.

83. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdasta ja sen liitteessä IV olevasta 3 kohdasta ilmenee, mitä ympäristön osa-alueita on tutkittava. Kyseisen säännöksen mukaan hankkeen toteuttajan on toimitettava kuvaus ehdotetun hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta, mukaan lukien erityisesti eläimistö ja kasvisto. Tämä vastaa 3 artiklan a alakohdassa mainittua ympäristövaikutusten arvioinnin tavoitetta tunnistaa, kuvata ja arvioida hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset eläimiin ja kasveihin.

84. Koska eläimistön ja kasviston muodostavat esiintyvät eri lajit, hankkeen toteuttajan on toimitettava tietoja hankkeen vaikutuksista tiettyihin lajeihin. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan käsitä kaikkia vaikutuksia kaikkiin esiintyviin lajeihin vaan ainoastaan *olennaiset ympäristövaikutukset*. Tämän rajauksen olennaisiin ympäristövaikutuksiin vahvistaa lisäksi se, että YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan hankkeen toteuttajan on toimitettava ainoastaan tiedot, joita pidetään tärkeinä ja jotka hankkeen toteuttaja voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan.

85. Olennaisten ympäristövaikutusten käsitettä olisi tulkittava ottaen huomioon YVA-direktiivin 1 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 1 kohta, joiden mukaan hankkeiden, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikutukset arvioidaan. Vaikutukset, jotka eivät voi olla merkittäviä, eivät sitä vastoin ole YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja olennaisia ympäristövaikutuksia.

86. Sen kysymyksen kannalta, mitä vaikutuksia on pidettävä merkittävinä, merkityksellisiä voivat olla erilaiset näkökohdat. Keskeisenä ohjenuorana on kuitenkin käytettävä kyseisten ympäristön osatekijöiden oikeudellista suojaa.

27 Tuomio 13.6.2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, 29 kohta).

87. Siten mahdollisia vaikutuksia lajeihin, joita suojellaan esimerkiksi luontodirektiivillä – tai myös kansallisessa lainsäädännössä –, on yleensä pidettävä merkittävinä,[28] ja hankkeen toteuttajan on tämän vuoksi myös toimitettava tietoja niistä, vaikka ne koskisivatkin ainoastaan yksittäisiä yksilöitä.

88. Jos kyse on sitä vastoin ainoastaan laajalle levinneiden lajien, joita ei suojella erityisesti, yksittäisistä yksilöistä, kyse ei tavallisesti ole olennaisista ympäristövaikutuksista, joista hankkeen toteuttajan on toimitettava tietoja.

89. Mahdollisten olennaisten ympäristövaikutusten osalta voidaan yksittäistapauksen konkreettisten olosuhteiden perusteella päätyä myös toisenlaiseen lopputulokseen. Siten laajalle levinneen lajin yksittäiseen yksilöön kohdistuvat vaikutukset voisivat olla merkittäviä, jos on kyse poikkeuksellisesta yksilöstä, esimerkiksi erityisen vanhasta puusta.

90. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan rikkomisen vuoksi tuomioistuimessa riitautettavan luvan kannalta tämä tarkoittaa, että kantajan on osoitettava, mitä hankkeen mahdollisia merkittäviä vaikutuksia hankkeen toteuttaja ei ole tutkinut eikä tarkastellut riittävästi. Se seikka, että tietyt lajit tosin mainitaan mutta niitä ei tutkita tarkemmin, ei sellaisenaan riitä tältä osin. Sen mukaan, mistä lajeista on kyse, voi olla kuitenkin verrattain yksinkertaista esittää, miksi mahdolliset vaikutukset voivat olla merkittäviä.

91. Yhteenvetona neljänteen kysymykseen on vastattava, että hankkeen toteuttajan on YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti toimitettava tarvittavat tiedot niiden merkittävien vaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke voi aiheuttaa eläimistölle ja kasvistolle. Tarvittaviin tietoihin kuuluvat etenkin vaikutukset suojeltuihin lajeihin ja lajeihin, joiden esiintymiseen vaikutetaan ja joiden kyseinen esiintymä on muista syistä erityisen merkityksellinen.

2 Viides, kuudes ja seitsemäs kysymys – vaihtoehdot ympäristövaikutusten arvioinnissa

92. Viides, kuudes ja seitsemäs kysymys koskevat hankkeen toteuttajan tutkitun hankkeen vaihtoehdoista toimittamia tietoja. Pääasiassa nimittäin harkittiin varhaisessa vaiheessa, voitaisiinko tulva-alueen yli rakentaa silta. Tämä toteutusvaihtoehto hylättiin kuitenkin kustannussyistä. High Courtin kysymyksillä pyritään selvittämään, onko hankkeen toteuttajan tästä huolimatta toimitettava tietoja tiehankkeen tällaisen toteutusvaihtoehdon ympäristövaikutuksista.

a) Viides kysymys – tärkeimmät vaihtoehdot

93. Viidennellä kysymyksellä pyritään selvittämään, onko vaihtoehtoa pidettävä yhtenä YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista tärkeimmistä vaihtoehdoista silloinkin, kun hankkeen toteuttaja on hylännyt sen varhaisessa vaiheessa.

94. Sen arvioimisessa, mitä muita vaihtoehtoja on pidettävä tärkeimpinä, ratkaisevaa lienee näiden vaihtoehtojen merkitys hankkeen ympäristövaikutusten tai niiden välttämisen kannalta. YVA-direktiivin tavoitteena on nimittäin sen 3 artiklan mukaan tunnistaa, kuvata ja arvioida hankkeiden ympäristövaikutukset. Vaihtoehtojen esittäminen on siksi kiinnostavaa ennen kaikkea siltä osin mikä niiden suhde hankkeen ympäristövaikutuksiin on.

95. Toisen vaihtoehdon hylkäämisajankohdalla ei ole tästä näkökulmasta merkitystä, mutta se voi vaikuttaa välillisesti niiden perustelujen laajuuteen, jotka on esitettävä. Kuudes ja seitsemäs kysymys koskevat tätä perustelujen laajuutta.

28 Ks. vastaavasti tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja (Alto Sil / ruskeakarhu, C-404/09, EU:C:2011:768, 86 kohta).

96. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla tärkeimpiä ovat vaihtoehdot, joiden suhde hankkeen ympäristövaikutuksiin on merkittävä.

b) Liityntä hankkeen toteuttajan suorittamaan tutkintaan

97. Vaikka ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetäkään tätä koskevaa kysymystä, ennen kuudenteen ja seitsemänteen kysymykseen vastaamista on tarkasteltava sitä, että YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa edellytetään ainoastaan tietoja muista hankkeen toteuttajan tutkimista vaihtoehdoista. Kansallinen tuomioistuin lähteekin siitä, että hankkeen toteuttaja on ”tutkinut” mainitun kehätien toisen toteutustavan. Tästä huolimatta unionin lainsäätäjän perustavanlaatuisella päätöksellä tehdä liityntä hankkeen toteuttajan suorittamaan arviointiin on kuitenkin merkitystä myös niiden tietojen kannalta, jotka hankkeen toteuttaja toimittaa tutkimistaan vaihtoehdoista.

98. Kun otetaan huomioon SEUT 191 artiklan 2 kohdassa ja perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistettu unionin ympäristöpolitiikan tavoite taata suojelun korkea taso sekä samoin SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetut ennalta varautumisen periaate ja periaate, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, vaikuttaa suotavalta tutkia hankkeen vaihtoehtoja mahdollisimman kattavasti. Tällainen menettelytapa mahdollistaa hankkeen sellaisen toteutusvaihtoehdon valitsemisen, jolla on mahdollisimman vähän haitallisia ympäristövaikutuksia.

99. Tämän näkökohdan mukaisesti strategista ympäristöarviointia koskeva ympäristöselostus, joka tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin [29] 5 artiklan 1 kohdan mukaan on laadittava, sisältää kohtuulliset vaihtoehdot.

100. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa unionin lainsäätäjä on kuitenkin valinnut toisenlaisen lähestymistavan. Mainitun säännöksen mukaan hankkeen toteuttajan toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin selostus *hänen tutkimistaan* tärkeimmistä vaihtoehdoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset. Tämä toistetaan direktiivin liitteessä IV olevassa 2 kohdassa.

– Lainsäädäntöhistoria

101. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ja kuten An Bord Pleanála ja Irlanti toteavat, tämä lainsäätäjän ratkaisu käy myös selvästi ilmi direktiivin 97/11 lainsäädäntöhistoriasta. [30] Sekä komissio [31] että parlamentti [32] nimittäin ehdottivat, että hankkeen toteuttaja velvoitettaisiin esittämään kuvaus tärkeimmistä mahdollisista vaihtoehdoista. Näitä ehdotuksia ei kuitenkaan hyväksytty.

102. Komissio oli lisäksi ehdottanut jo vuonna 1980 kohtuudella mahdollisilta vaikuttavien vaihtoehtojen kuvaamista, [33] ja jo tuolloin neuvosto rajasi tämän velvollisuuden sellaiseksi kuin se ilmenee myös nykyisin sovellettavasta YVA-direktiivistä. [34]

29 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30).

30 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3.3.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/11/EY (EYVL 1997, L 73, s. 5).

31 Liitteessä olevaa 11 kohtaa koskeva tarkistusehdotus (EYVL 1994, C 130, s. 8, KOM(93) 575 lopullinen, s. 25).

32 Lausunto 11.10.1995, tarkistus 57 (EYVL 1995, C 287, s. 83 (100)).

33 Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL 1980, C 169, s. 14), 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen luetelmakohta.

34 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40) liitteessä III oleva 2 kohta.

103. Uusimpien, direktiivillä 2014/52 tehtyjen muutosten, joita ei vielä sovelleta, jälkeen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään komission [35] ja parlamentin [36] laaja-alaisemmista ehdotuksista huolimatta, että hankkeen toteuttajan edellytetään ainoastaan esittävän kuvauksen selvittämistään kohtuullisista vaihtoehdoista.

104. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan lainsäädäntöhistoria vahvistaa siten sen sanamuodosta tehtävän päätelmän, jonka mukaan hankkeen toteuttajan on toimitettava tietoja ainoastaan tutkimistaan vaihtoehdoista muttei vaihtoehdoista, jotka voisivat olla mielekkäitä mutta joita hankkeen toteuttaja ei ole tarkastellut.

– *Espoon yleissopimus*

105. Vaihtoehtojen tutkimista koskevia laajempia velvoitteita, jotka eivät ole riippuvaisia kulloistakin hanketta koskevista aineellis-oikeudellisista vaatimuksista, ilmenee ennakkoratkaisupyynnössä mainitusta Espoon yleissopimuksesta. [37] Sen 4 artiklan 1 kappaleen ja liitteessä II olevien b, c ja d kohdan mukaan on nimittäin esitettävä kuvaus ehdotetun hankkeen mahdollisista vaihtoehdoista ja niiden ympäristövaikutuksista.

106. Yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaan ympäristövaikutusten arviointia ei kuitenkaan tarvitse tehdä kaikista YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvista hankkeista vaan ainoastaan tietyistä hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia.

107. Yhtenäisen soveltamisen kannalta olisi suotavaa tulkita YVA-direktiiviä yhdenmukaisesti Espoon yleissopimuksen kanssa, [38] koska yleissopimus on määrä panna suureksi osaksi täytäntöön YVA-direktiivillä. [39] Unionin toimivaltaa on myös käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen; tämän seurauksena unionin johdettua oikeutta on lähtökohtaisesti tulkittava unionin kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisesti. [40]

108. Kun otetaan kuitenkin huomioon YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan sanamuoto ja lainsäädäntöhistoria, tätä säännöstä ei voida tulkita siten, että hankkeelle voidaan myöntää lupa vain, jos myös hankkeen mahdollisista vaihtoehdoista esitetään kuvaus ja niiden ympäristövaikutuksia arvioidaan.

109. Käsiteltävässä asiassa ei ole esitetty kysymystä siitä, onko tiettyihin hankkeisiin sovellettava vaihtoehtojen arvioimista koskeva säännöstö Espoon yleissopimuksessa *lisäksi* välittömästi sovellettavissa YVA-direktiiviin, koska se sanamuotonsa sekä yleissopimuksen tarkoituksen ja luonteen perusteella sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten

35 Ehdotuksen 5 artiklan 2 kohdan d alakohta (COM(2012) 628).

36 Mietintö A7-0277/2013, tarkistus 57.

37 EYVL 1992, C 104, s. 7. YVA-direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan unioni hyväksyi kyseisen yleissopimuksen 24.6.1997 neuvoston päätöksellä, jota ei ole julkaistu (ks. ehdotus ensimmäiseksi neuvoston päätökseksi; EYVL 1992, C 104, s. 5).

38 Ks. tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 42 kohta) ja tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 50 kohta).

39 Ks. ehdotus Euroopan talousyhteisön ilmoitukseksi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan Espoon (Suomi) yleissopimuksen 17 artiklan 5 kappaleen mukaisesta toimivallastaan (EYVL 1992, C 104, s. 6) ja YVA-direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappale.

40 Tuomio 24.11.1992, Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, 9 kohta); tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 291 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 123 kohta).

syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä.[41] Tämä kysymys ei olettavasti olisi myöskään merkityksellinen pääasian ratkaisemisen kannalta, koska riidanalainen hanke ei mitä ilmeisimmin kuulu Espoon yleissopimuksen soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimen ei siksi ole tarpeen lausua tästä.

– *YVA-direktiivin järjestelmään ja tavoitteisiin luokittelu*

110. Ensi näkemältä vaikuttaa epätyydyttävältä, että vaihtoehtojen tutkiminen ympäristövaikutusten arvioinnissa riippuu pitkälti hankkeen toteuttajasta. Tämä sääntö kuitenkin vastaa – ainakin jossain määrin – YVA-direktiivin ensisijaisesti menettelyoikeudellisen luonteen vaatimuksia.

111. YVA-direktiivistä ei nimittäin ilmene, onko hanketta koskevassa *päätöksessä* mainittava valintaperusteet ympäristövaikutukset huomioiden ja jos on, niin miten. Mainittuun direktiiviin ei nimittäin sisälly aineellisoikeudellisia vaatimuksia hankkeen hyväksymiselle.[42]

112. Myöskään Holohanin ym. korostamasta, YVA-direktiivin 3 artiklaan sisältyvästä perustavanlaatuisesta ja olennaisesta velvollisuudesta, jonka mukaan hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset tiettyihin tekijöihin on paitsi tunnistettava ja kuvattava myös arvioitava kussakin yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaisella tavalla,[43] ei vielä seuraa aineellisia vaatimuksia kulloisellekin hankkeelle.

113. Hankkeen toteuttaja voi siten olla muiden säännösten tai määräysten perusteella velvollinen ottamaan vaihtoehdot huomioon ja myös dokumentoimaan ne.

114. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen lupa edellyttäisi siten, ettei vaihtoehtoja hankkeen toteuttamiselle ole. Tämä voisi tulla pääasiassa kyseeseen, jollei voitaisi sulkea pois kaikenlaista perusteltua epäilystä siitä, ettei hanke vaikuta kyseisten suojelualueiden koskemattomuuteen.

115. Myös lajien suojelu voisi edellyttää vaihtoehtojen tutkimista nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Ennakkoratkaisupyynnöstä näet ilmenee, että hankkeen yhteydessä keskustellaan – oletettavasti lepakkoesiintymän vuoksi – tarpeesta poiketa luontodirektiivin 12 artiklan mukaisesta tiukasta suojelujärjestelmästä.[44] Tällaiset poikkeukset ovat 16 artiklan mukaan sallittuja vain, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole.

116. Voi myös olla, että lupaviranomainen edellyttää hankkeen toteuttajalta tietoja vaihtoehdoista, kuten YVA-direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan. Tämä lienee tarpeen etenkin silloin, kun viranomaisen on tehtävä harkintavallan käyttöä edellyttävä päätös hankkeen hyväksymisestä.

117. Yhdistynyt kuningaskunta esittää lisäksi perustellusti, että vaihtoehtojen tutkimisella suunnitelmien ja ohjelmien strategisen ympäristöarvioinnin yhteydessä kompensoidaan ainakin osittain sitä, ettei ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä ole pakko tutkia vaihtoehtoja.

41 Tuomio 15.7.2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, 39 kohta) ja tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 231 kohta) ja tuomio 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, 46 kohta).

43 Tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti (C-50/09, EU:C:2011:109, 37, 38 ja 41 kohta).

44 Tätä sääntöä koskevat ennakkoratkaisupyynnössä alueiden suojelun yhteydessä mainitut 16.3.2006 annettu tuomio komissio v. Kreikka (C-518/04, ei julkaistu, EU:C:2006:183, 16 kohta) ja 11.1.2007 annettu tuomio komissio v. Irlanti (C-183/05, EU:C:2007:14, 30 kohta).

c) Kuudes ja seitsemäs kysymys – vaihtoehtojen ympäristövaikutukset

118. Kuudennella ja seitsemännellä kysymyksellä pyritään selvittämään, mitä tietoja hankkeen toteuttajan on toimitettava vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista. Seitsemäs kysymys koskee sitä, onko tällaisia tietoja ylipäätään toimitettava, kun taas kuudes kysymys koskee sitä, miten laajasti tällaisia tietoja on toimitettava, jos tällainen velvollisuus on olemassa.

119. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan hankkeen toteuttajan on toimitettava ainakin tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset.

120. Tämä säännös ilmentää jälleen sitä, että YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohta perustuu systemaattisesti siihen, että hankkeen toteuttaja tutkii hankkeen vaihtoehtoja. Hankkeen toteuttajaa ei velvoiteta ainakaan YVA-direktiivillä perustamaan valintansa eri vaihtoehtojen ympäristövaikutuksiin tai ylipäätään ottamaan näitä ympäristövaikutuksia huomioon päätöksessään. Hankkeen toteuttajan velvollisuus rajoittuu pikemminkin siihen, että hänen on esitettävä *hänen* valintaansa vaikuttaneet syyt siltä osin kuin nämä koskevat ympäristövaikutuksia.

121. Jos ympäristövaikutuksilla ei kuitenkaan ollut mitään vaikutusta valintaan – kuten ilmeisesti käsiteltävässä asiassa –, vaan valinta tehtiin puhtaasti taloudellisten näkökohtien perusteella, silloin ei myöskään ole valintaan vaikuttaneita syitä, jotka olisi esitettävä.

122. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa ei etenkään aseteta velvollisuutta tunnistaa, kuvata ja arvioida vaihtoehdon ympäristövaikutukset.

123. Tilanne olisi kuitenkin toinen, jos hankkeen toteuttaja olisi muiden aineellis-oikeudellisten säännösten nojalla velvollinen ottamaan vaihtoehdot huomioon.[45] Silloin hänen olisi pääsääntöisesti myös toimitettava YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti tiedot näistä vaihtoehdoista ja niistä valintaansa vaikuttaneista syistä – siltä osin kuin kyseiset syyt koskevat ympäristövaikutuksia–, jotka oikeuttivat valitun vaihtoehdon valinnan näiden muiden säännösten asiayhteydessä.

124. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla hankkeen toteuttajan on siten esitettävä syyt, joiden vuoksi hän päätyi eri vaihtoehtojen joukosta valitsemaansa vaihtoehtoon, siltä osin kuin kyseiset syyt koskevat hankkeen ja vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia.

V Ratkaisuehdotus

125. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa ei tarvitse yksilöidä nimenomaisesti kaikkia luontotyyppejä ja lajeja, joiden osalta alue on lisätty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon tai sitä suojellaan lintudirektiivin mukaisena erityisenä suojelualueena, mutta tämän arvioinnin on sisällettävä ainakin implisiittisesti täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin (ensimmäinen kysymys).

45 Ks. edellä 113–116 kohta.

2) Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa otetaan asianmukaisesti huomioon alueen suojelutavoitteisiin kohdistuvat vaikutukset vain, jos siinä tarkastellaan suojelluille luontotyypeille luonteenomaisiin lajeihin ja muihin lajeihin ja luontotyyppeihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia, mikäli nämä ovat tarpeellisia suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelemisen kannalta (toinen kysymys).

3) Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa on tarkasteltava myös suojelualueiden ulkopuolisiin lajeihin tai luontotyyppeihin kohdistuvia vaikutuksia, jos nämä voivat vaikuttaa kielteisesti suojelualueiden suojelutavoitteisiin (kolmas kysymys).

4) Hankkeelle direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti myönnetyn luvan yhteydessä rakennusvaiheen yksityiskohdista voidaan päättää hankkeen toteuttajan yksipuolisilla päätöksillä vain, jos on suljettu pois kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys siitä, etteivät nämä päätökset vaikuta alueen koskemattomuuteen (kahdeksas kysymys).

5) Toimivaltaisen viranomaisen on perusteltava ne direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti hankkeelle myönnettävää lupaa koskevan päätöksensä osatekijät, jotka saattavat antaa aihetta perusteltuun tieteelliseen epäilykseen siitä, että kyseisen hankkeen vaikutukset eivät vaikuta alueen koskemattomuuteen, niin yksityiskohtaisesti ja nimenomaisesti, että tällainen epäilys on poissuljettu. Tämä pätee erityisesti epäilyyn, joka syntyy tarkastajan päätelmien perusteella. Viranomainen voi viitata päätöksensä perusteluissa tieteelliseen lausuntoon, mutta myös tämän lausunnon on oltava omiaan sulkemaan pois kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys (yhdeksäs, kymmenes ja yhdestoista kysymys).

6) Hankkeen toteuttajan on tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 5 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti toimitettava tarvittavat tiedot niiden merkittävien vaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke voi aiheuttaa eläimistölle ja kasvistolle (neljäs kysymys).

7) Direktiivin 2011/92 5 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla tärkeimpiä ovat vaihtoehdot, joiden suhde hankkeen ympäristövaikutuksiin on merkittävä (viides kysymys).

8) Direktiivin 2011/92 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla hankkeen toteuttajan on esitettävä syyt, joiden vuoksi hän päätyi eri vaihtoehtojen joukosta valitsemaansa vaihtoehtoon, siltä osin kuin kyseiset syyt koskevat hankkeen ja vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia (kuudes ja seitsemäs kysymys).