

**Asia C-727/22**

**Ennakkoratkaisupyyntö**

**Jättämispäivä:**

25.11.2022

**Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:**

Supreme Court (Irlanti)

**Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

24.11.2022

**Valittaja:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Vastapuolet:**

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Irlanti

Attorney General

---

**SUPREME COURT**

[--]

**ASIASSA, JOSSA ON KYSE EUROOPAN UNIONIN TOIMINNASTA  
TEHDYN SOPIMUKSEN 267 ARTIKLASTA JA  
ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN ESITTÄMISESTÄ EUROOPAN  
UNIONIN TUOMIOISTUIMELLE**

[--]

[--] [tuomioistuimen kokoonpano]

**JA JOSSA ASIANOSAISINA OVAT**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

**VALITTAJANA**

**JA**

**THE GOVERNMENT OF IRELAND**

**MINISTER FOR HOUSING**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT**

**IRLANTI JA ATTORNEY GENERAL**

**VASTAPUOLINA**

**24.11.2022 PÄIVÄTTY PÄÄTÖS SEUT 267 ARTIKLAN MUKAISEN  
ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN ESITTÄMISESTÄ EUROOPAN  
UNIONIN TUOMIOISTUIMELLE**

Valittajan 4.1.2022 jättämä valitus Court of Appealin (ylioikeus, Irlanti) [– –] 26.11.2021 antamasta tuomiosta ja 7.12.2021 antamasta päätöksestä, joilla hylättiin valitus, jonka valittaja oli tehnyt High Courtin (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) [– –] 24.4.2020 antamasta tuomiosta ja 13.5.2020 antamasta päätöksestä, joilla hylättiin valittajan 16.5.2018 päivätyssä judicial review -hakemuksessa esittämä vaatimus certiorari-määräyksistä, joilla kumotaan Irlannin hallituksen 16.2.2018 tekemä päätös, joka pysytettiin myöhemmällä, 29.5.2018 tehdyllä päätöksellä ja joka koski kansallisen suunnitellukehyksen (National Planning Framework) ja kansallisen maankäyttösuunnitelman (National Development Plan) hyväksymistä, ja muista niihin liittyvistä vaatimuksista ja päätöksistä, jolla kumotaan mainitut tuomiot ja päätökset mainitussa valituksessa, jota käsiteltiin tässä tuomioistuimessa 18. ja 19.7.2022, mainituilla perusteilla

[– –]

[– –] [kansallisia menettelyllisiä seikkoja]

ja koska [– –] vaikuttaa siltä, että asianosaisten tätä valitusta koskevien riitakysymysten ratkaisemisen yhteydessä tulee esille kysymyksiä, jotka koskevat tiettyjen Euroopan unionin oikeuden säännösten, nimittäin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (jäljempänä SYA-direktiivi tai direktiivi) vaatimusten, oikeaa tulkintaa,

**SUPREME COURT ON PÄÄTTÄNYT ESITTÄÄ** Euroopan unionin tuomioistuimelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan [– –] nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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 säädettyssä 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 vaihtoehdoista tehdään vertaileva arviointi ennen ensisijaisen vaihtoehdon valintaa, minkä jälkeen arvioidaan suunnitelma- tai ohjelmaluonnosta ja tehdään kattavampi SYA-arviointi ainoastaan ensisijaisesta vaihtoehdosta?

**JA SE MÄÄRÄÄ**, että tämän valituksen käsittelyä lykätään, kunnes Euroopan unionin tuomioistuin on antanut näistä kysymyksistä ennakkoratkaisun tai kunnes toisin päätetään.

[--]

[--] [allekirjoitukset]

[--]

## SUPREME COURT

[--]

[--] [tuomioistuimen kokoonpano ja asianosaiset (toistetaan)]

**24.11.2022 päivätty ennakkoratkaisupyyntö**

- 1 Supreme Court on 9.11.2022 antamallaan ratkaisulla [– –] päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 267 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat [– –] [SYA-direktiivin], joka on saatettu osaksi Irlannin lainsäädäntöä Euroopan yhteisöistä (tiettyjen suunnitelmien ja hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi) vuonna 2004 annetulla asetuksella SI 435/2004 (European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004) ja Euroopan yhteisöistä (tiettyjen suunnitelmien ja hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi) vuonna 2011 annetulla asetuksella SI 200/2011 (European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011), tulkintaa.
- 2 Ennakkoratkaisupyynnön taustalla on valitus, jossa riitautetaan Project Ireland 2040 -kokonaisuuden kaksi osaa, jotka Irlannin hallitus hyväksyi 16.2.2018 ja jotka vahvistettiin hallituksen 29.5.2018 tekemällä myöhemmällä päätöksellä. Project Ireland käsittää kaksi suunnitelmaa, jotka ovat kansallinen suunnittelukehys (National Planning Framework, jäljempänä NPF) ja kansallinen maankäyttösuunnitelma (National Development Plan, jäljempänä NDP).
- 3 Valituksessa riitautetaan molempien suunnitelmien hyväksymisen pätevyys, koska SYA-direktiivin vaatimukset eivät väitetysti täyty. NPF:n osalta väitettiin, että direktiiveissä edellytetty kohtuullisten vaihtoehtojen tarkastelu oli riittämätöntä.
- 4 Tätä edeltää loogisesti kysymys siitä, onko NPF ja/tai NDP direktiivissä tarkoitettu tai sen soveltamisalaan kuuluva ”suunnitelma tai ohjelma”. Vastapuolet väittivät, että vaikka NPF:ää arvioitiin SYA-direktiivissä tarkoitettulla tavalla, tätä ei tehty lakisääteisen velvoitteen perusteella. Tästä erillisenä väitteenä ne esittävät, että ”talousarvionpolitiikkaan” kuuluvana NDP jää SYA-direktiivin 3 artiklan 7 kohdan nojalla direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.
- 5 Project Ireland 2040 -julkaisun johdannossa hanketta kuvataan siten, että sillä luodaan yhtenäinen ja johdonmukainen suunnitelma maankäytölle Irlannissa, ja [– –] High Court kuvasi sitä [– –] ”makrotason aluestrategiaksi, jossa kartoitetaan maan yleiset maankäytön tavoitteet vuoteen 2040 ulottuvalle ajanjaksolle”.
- 6 NPF:n johdannossa sitä kuvataan ”suunnittelukehykseksi, joka ohjaa maankäyttöön liittyviä investointeja tulevina vuosina” ja jossa määritetään ”kansalliset tavoitteet ja keskeiset periaatteet, joiden perusteella laaditaan yksityiskohtaisempia ja tarkempia suunnitelmia”. Siinä ei nimenomaisesti määritetä jokaista yksityiskohtaa maan jokaista osaa varten vaan pikemminkin ”annetaan kullekin alueelle johtava asema yhteisöjensä suunnittelussa ja kehittämisessä”, ja siihen sisältyy ”joukko kansallisia tavoitteita ja keskeisiä periaatteita, joiden perusteella laaditaan yksityiskohtaisempia ja tarkempia suunnitelmia”. Johdannossa myös todetaan, että asiakirjaan liittyy läheisesti NDP, jota kuvataan ”kymmenvuotiseksi strategiaksi lähes 116 miljardin euron julkisia pääomainvestointeja varten”.

- 7 NPF:n luonnos, johon oli liitetty RPS Consultants -yhtiön laatima SYA-ympäristöselostus, julkaistiin 26.9.2017.
- 8 Samanaikaisesti NPF:n kanssa julkaistiin NDP, joka on investointisuunnitelma, jonka tarkoituksena on suojata ja tukea hankkeiden toteutusta pääomainvestoinneilla; siihen kuului 3 miljardin euron suuruinen kaupunki- ja maaseutualueiden elvytys- ja kehittämisrahasto, ja siinä esitetään, miten rahoitusta myönnetään tiettyihin hankkeisiin, joita pidetään olennaisina NPF:ssä määritettyjen strategisten tulosten saavuttamisen kannalta. NDP:ssä yksilöidään suuria infrastruktuurihankkeita, joita siitä aiotaan rahoittaa, kuten rautatie-, maantie- ja lentoasemainfrastruktuuria. Siinä ei käsitellä mitään kaavoitukseen tai maankäyttöön liittyviä näkökohtia.

**Ensimmäinen kysymys ja Supreme Courtin sitä koskeva päätelmä: NPF**

- 9 Jotta suunnitelma tai ohjelma edellyttää SYA-direktiivin mukaista arviointia, sen on täytettävä 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetut perusedellytykset. Supreme Courtissa esitetyt väitteet koskivat sitä, onko NPF suunnitelma tai ohjelma, jonka ”kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai [jonka] viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja [jota] lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”.
- 10 NPF:n katsottiin edellyttävän luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/42/ETY (luontodirektiivi) mukaista arviointia, ja NPF:n katsottiin täyttävän SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan vaatimukset. Vastapuolet väittivät, ettei NPF kuulu SYA-direktiivin soveltamisalaan sillä perusteella, että se ei ole 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma.
- 11 Supreme Court katsoi, että hallitus oli toimeenpanopäätöksellään hyväksynyt NPF:n sille perustuslain 28 §:n 2 momentissa annetun toimivallan nojalla. Kyse on itsenäisestä, sellaisenaan sovellettavasta toimivallasta, jonka käyttäminen ei ole missään mielessä riippuvainen lakisääteisestä toimivallasta ja joka ei edellytä lainsäädäntöä. Supreme Court katsoi, että ainakaan kyseisen direktiivin pelkän sanamuodon perusteella arvioituna tämänkaltaisen hallituksen laatiman asiakirjan ei voida katsoa kuuluvan direktiivin 2 artiklan a alakohdan soveltamisalaan.
- 12 Toiseksi Supreme Court katsoi, ettei NPF:n hyväksymisestä säädetty laissa tai asetuksessa eikä ole mitään lakia, asetusta tai hallinnollista määräystä, jossa säädettäisiin siitä, kuka voi hyväksyä tällaisen suunnitelman, ja menettelystä toimenpiteen valmistelemiseksi, paitsi menettelyistä, jotka edellyttävät suunnitelman julkaisemista sen hyväksymisen jälkeen.
- 13 Pitää paikkansa, että NPF:n voidaan siten sanoa olevan direktiivin 2 artiklan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun kansallisen viranomaisen valmisteleva tai hyväksymä, koska hallitus on selvästi tällainen elin. Kun otetaan

kuitenkin huomioon hallitukselle perustuslain 28 §:n 2 momentissa annetun toimeenpanovallan itsenäinen luonne, ei voida mielekkäästi katsoa, että ”lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät” NPF:n valmistelua tai hyväksymistä, vaikka lähtökohdaksi otettaisiin ilmaisun ”edellyttävät” laaja tulkinta, joka esitetään unionin tuomioistuimen tuomiossa A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503) ja tuomiossa Bund Naturschutz in Bayern v. Landkreis Rosenheim (C-300/20, EU:C:2022:102). Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei etenkään ole ”erityistä oikeusperustaa, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä sen, vaikka tämä hyväksyminen ei olisikaan pakollista”: ks. tuomio Bund Naturschutz in Bayern, 37 kohta.

- 14 Supreme Court kuitenkin totesi tuomion Bund Naturschutz in Bayern sanamuotoa lainaten, että NPF:n hyväksymisen ”oikeusperustana” voitaisiin pitää kollektiivisena elimenä toimivan hallituksen perustuslakiin perustuvaa toimeenpanovaltaa.
- 15 Supreme Court myös totesi, että NPF:n oli tarkoitus vaikuttaa joihinkin yksittäisten hankkeiden rakennuslupien myöntämisperusteisiin ja että tiettyjen säännösten vuoksi NPF:n määräykset on otettava huomioon, kun paikallisviranomaiset hyväksyvät maankäyttösuunnitelman tai paikallisen aluesuunnitelman, joka puolestaan vaikuttaa hankkeiden rakennuslupahakemuksia koskevaan paikalliseen päätöksentekoon. Supreme Court katsoikin, että NPF:llä kiistatta on, ja on tarkoitus olla, vaikutusta myöhempään päätöksentekoon.
- 16 Se totesi, että NPF on puiteasiakirja, etenkin jos otetaan huomioon sen tarkoitus ja vaikutus. Kyseisessä asiakirjassa tehtiin valintoja, jotka koskevat esimerkiksi asuinrakennusten nauhamaisen maaseudulla sijaitsevien päätteiden varrelle rakentamisen asianmukaisuutta ja asuinrakentamisen yleistä maankäyttöstrategiaa. Tämä kehys vaikuttaa viime kädessä alueellisella ja paikallisella tasolla tehtäviin valintoihin ja lupien myöntämiseen hankkeille. Tiedetyt muut vaihtoehdot, kuten uusien kaupunkien tai suurten taajamien rakentaminen tai liikennekäytävien rakentaminen alueille, on suljettu pois siinä tehdyillä korkean tason päätöksillä.
- 17 Supreme Court on tietoinen siitä, että sitä, ”edellytetäänkö” suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä, ei pidä tulkita kansalliseksi käsitteeksi vaan sille on pikemminkin annettava itsenäinen merkitys unionin oikeudessa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee laajaa lähestymistapaa direktiivin soveltamisalan tulkintaan, ja tämä viittaa siihen, ettei mainitulla ilmaisulla ole normatiivista merkitystä, johon sen sananmukainen tulkinta englannin kielessä saattaisi muutoin viitata, vaan se tarkoittaa pikemminkin ”säätelyä”.
- 18 Supreme Court katsoi, että se seikka, että NPF hyväksyttiin vapaaehtoiselta pohjalta, ei ole ratkaiseva, koska tällainen arviointiperuste ei vastaisi tilanteiden monimuotoisuutta tai kansallisten viranomaisten hyvin vaihtelevia käytäntöjä. Supreme Court on myös oikeuskäytännön perusteella tietoinen siitä, ettei unionin tuomioistuin tulkitse 2 artiklan a alakohdan toiseen luetelmakohtaan sisältyvää ilmaisua ”edellyttävät” suppeasti ja että tätä ilmaisua ei voida tulkita ikään kuin

kyseessä olisi pakottavan vaatimuksen perusteella annettu kansallisen lainsäädännön säännös.

- 19 Kun otetaan huomioon laajentava tulkinta, jonka unionin tuomioistuin on jo esittänyt 2 artiklan a alakohdasta tuomiossa A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) ja tuomiossa Bundnaturschutz in Bayern, ei voida sulkea pois sitä pientä mahdollisuutta, että unionin tuomioistuin omaksuu erilaisen näkemyksen tähän ilmaisuun (”lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”), vaikka kansallisen perustuslain mukaisesti perustuslakiin perustuvaa hallituksen toimeenpanovaltaa – tässä tapauksessa suunnitella tulevaa maankäyttöä – ei voida pitää luonteeltaan lakina, asetuksena tai hallinnollisena määräyksenä.
- 20 Supreme Court on SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu viimeisen oikeusasteen tuomioistuin. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tuomio Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, 51 kohta), joka koskee ennakkoratkaisupyynnön esittämisvelvollisuuden laajuutta, Supreme Court ei voi todeta, että sen käsiteltäväksi saatettu kysymys on niin selvä, että se voisi vaivatta tehdä oman päätelmänsä tästä kysymyksestä.
- 21 Supreme Court on katsonut, että vastaus tähän SYA-direktiivin soveltamisalaa koskevaan kysymykseen ei ole acte clair, etenkin kun otetaan huomioon kyseisen direktiivin tarkoitus sekä perusoikeuskirjan 37 artiklasta johtuvat periaatteet, jotka koskevat ympäristönsuojelun korkeaa tasoa, ympäristön laadun parantamisen tavoitteita ja kestävän kehityksen periaatteita.
- 22 Unionin tuomioistuin ei ole vielä määrittänyt, mikä on oikea lähestymistapa SYA-direktiivin soveltamisalaan silloin, kun suunnitelman tai ohjelman hyväksyy valtion toimeenpanovallan käyttäjä eikä sen antamista edellytetä laissa tai asetuksissa mutta kun suunnitelmalla tai ohjelmalla on tarkoitus olla – ja kansallisten säännösten nojalla on – mahdollinen ja myöhempi merkitys paikallisen ja alueellisen päätöksenteon ja tietyn hankkeen rakennusluvan kannalta. Unionin tuomioistuimen puoltama laaja lähestymistapa tulkintaan pannaan merkille, mutta se ei tarjoa selkeää vastausta tähän kysymykseen, kun otetaan huomioon hallituksen toimeenpanovallan laaja käyttö Irlannin tulevan maankäytön suunnittelussa.
- 23 Näin ollen ehdotetaan, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on seuraava:

[–] [toistetaan ensimmäinen kysymys]

### **Toinen kysymys ja Supreme Courtin sitä koskeva päätelmä: NDP**

- 24 NDP:n mukaan sen tarkoituksena on vahvistaa ”investointien painopisteet, jotka tukevat NPF:n menestyksestä toteuttamista”, ja siihen sisältyvän kuvauksen mukaan se on ”talousarvio- ja rahoitussuunnitelma”. NDP:ssä myös todetaan nimenomaisesti, ettei se ole osa fyysistä suunnitteluprosessia vaan se on ”integroitunut täysin Kansallisessa suunnittelukehyksessä aluesuunnittelun osalta omaksuttuun lähestymistapaan”, kun siinä esitetään, miten rahoitusta myönnetään

- tiettyihin hankkeisiin, joita pidetään olennaisina NPF:ssä määritettyjen strategisten tulosten saavuttamisen kannalta.
- 25 NDP:ssä yksilöidään suuria infrastruktuurihankkeita, joita siitä aiotaan rahoittaa, kuten rautatie-, maantie- ja lentoasemainfrastruktuuria.
  - 26 Asianosaiset olivat suostuneet siihen, että valitukseen sisällytetään erillinen kysymys siitä, kuuluuko NDP SYA-direktiivin soveltamisalaan sen perusteella, että se on talousarviosuunnitelma. High Court ja Court of Appeal katsoivat, että NDO kuuluu suoraan SYA-direktiivissä säädettyjen poikkeusten piiriin ja että se ei ole suunnitelma tai ohjelma, johon kyseistä direktiiviä sovelletaan.
  - 27 Käsiteltävässä asiassa tulee esille kysymys siitä, onko NDP:tä arvioitava SYA-direktiivin mukaisesti, koska siinä määrätään joissain tapauksissa hyvin täsmällisesti tiettyjen NPF:ssä yksilöityjen strategisten tavoitteiden saavuttamisen tukemisesta voimavarojen ”ohjeellisella” kohdentamisella laajamittaisiin infrastruktuurihankkeisiin, jotka kaikki on nimenomaisesti määritetty NPF:n tavoitteiden mukaisiksi ja niitä tukeviksi. Suunnitelmat liittyvät toisiinsa ja muodostavat yhdessä kehyksen kaikkein ilmeisimmällä tavalla liikenneinfrastruktuurin osalta, ja niiden tarkoituksena on edistää NPF:ssä määritettyä aluekehitysstrategiaa.
  - 28 Valittaja väittää, että vaikka NDP:tä kuvataan talousarvio- tai rahoitussuunnitelmaksi ja se jäisi tästä syystä SYA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, sitä olisi pitänyt arvioida kyseisen direktiivin mukaisesti, koska se laadittiin yhdessä NPF:n kanssa, johon siinä myös viitataan, ja on suunnitelma, jolla NPF:ssä kuvattu infrastruktuuri on tarkoitus toteuttaa. Lisäksi valittaja väittää, että koska NDP:ssä tehdään strategisia valintoja hanketyyppien suhteen, esimerkiksi yhteenliitettävyydessä suositaa maantieliikennettä rautatieliikenteen sijasta, ja siinä määrätään voimavarojen kohdentamisesta tämän tavoitteen saavuttamiseksi, NDP:llä estetään voimavarojen vaihtoehtoinen kohdentaminen strategiaan hankkeisiin. Lisäksi valittaja katsoo, että se, missä määrin NDP ja NPF liittyvät yhteen, tarkoittaa, ettei NDP:tä voida pitää itsenäisenä talousarviosuunnitelmana ja että se täydentää olennaisin osin NPF:ää.
  - 29 Koska NDP:n laatimisesta ja hyväksymisestä ei säädetä laeissa tai asetuksissa, vastapuolet väittävät, ettei se voi olla SYA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Niiden mukaan se on puhdas talousarviosuunnitelma ja jää siten SYA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 3 artiklan 8 kohdan nojalla.
  - 30 Court of Appeal katsoi, ettei NDP kuulu SYA-direktiivin soveltamisalaan, koska se ei täyttänyt 3 artiklan vaatimuksia ja myös koska se jäi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että se on talousarviosuunnitelma. Court of Appeal ei tarkastellut nyt esille tulevaa kysymystä siitä, edellyttävätkö nimenomaisesti yksilöidyt erilaiset hankkeet, mukaan lukien erityiset tiehankkeet, uusien teiden rakentaminen tai maaseututeiden parantaminen tai peruskorjaaminen, joita ei mainittu NPF:ssä, ympäristöarviointia. Se totesi, että



kaikki tällaiset yksittäiset hankkeet käyvät joka tapauksessa läpi suunnitteluprosessin ja niihin sovelletaan asianmukaista arviointia ja ympäristövaikutusten arviointia sekä arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen vaikutuksia suojeltuun kasvistoon ja eläimistöön, kuten unionin oikeudessa jo edellytetään.

- 31 Kysymys siitä, onko NDP talousarviosuunnitelma ja jääkö se siten SYA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 3 artiklan 8 ja 9 kohdan nojalla, on erillinen kysymys edellä tarkastellusta, ja Supreme Court pani merkille unionin tuomioistuimen tuomiossa Bund Naturschutz in Bayern esittämän toteamuksen, jonka mukaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetetun edellytyksen

”– on siis katsottava täyttyvän, kun kyseisessä suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan yhden tai useamman tällaisen hankkeen hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus erityisesti tällaisten hankkeiden sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla”.

- 32 Koska NDP:ssä ei määrätä voimavarojen kohdentamisesta tiettyihin infrastruktuurihankkeisiin, etenkin yksilöityihin tiehankkeisiin ja nykyisten rautatiehankkeiden parantamiseen, kyse on siitä, vahvistetaanko NDP:ssä näiden hankkeiden hyväksymistä ja toteuttamista koskevat kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt.
- 33 NDP:ssä ei määritetä sitovaa tai rajoittavaa kontekstia, jossa hankkeiden lupia on käsiteltävä, mutta siinä käsitellään nimenomaisesti ja erikseen suunnitelmassa määritettyjä tieverkkoja ja parannettuja rautatieverkkoja ja tältä osin se on esteenä sellaisten myöhempien hankkeiden hyväksymiselle, jotka ovat riippuvaisia näiden yksilöityjen teiden olemassaolosta ja sijainnista, jotka – vaikka ne esitettäisiinkin pienen mittakaavan kartassa – on silti yksilöity sijainnin ja suuremman tiereitin perusteella. Ei voida katsoa, että NDP:ssä vahvistetaan säännöt ja kriteerit, vaan siinä korkeintaan määritetään yleinen kehys, joka saattaa myöhemmin rajoittaa hankkeiden toteuttamispaikkaa ja tarkkoja parametreja.
- 34 Oikeaan lähestymistapaan tähän kysymykseen vaikuttaa todennäköisesti SYA-direktiivin soveltamisalan selventämistä koskevaan pyyntöön annettava vastaus. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin lisäksi esille NDP:hen liittyvä kysymys, nimittäin se, onko se seikka, että NDP hyväksyttiin NPF:n tueksi, riittävä peruste pitää sitä suunnitelmana tai ohjelmana, joka itsessään edellyttää strategista ympäristöarviointia siitä huolimatta, että se on suunnitelma, jota kuvataan talousarvio- tai rahoitussuunnitelmaksi.
- 35 Supreme Court pyytää selvennystä, jotta se voisi vastata tähän lisäkysymykseen, jonka vastaus ei ole acte clair ja joka koskee näiden kahden suunnitelman päällekkäisyyttä tai yhteenliittymistä, nimittäin sitä, voisiko suunnitelma tai

ohjelma, jossa määrätään erityisesti varojen kohdentamisesta tiettyjen infrastruktuurihankkeiden rakentamiseen toiseen suunnitelmaan sisältyvän aluekehitysstrategian tukemiseksi, olla itsessään SYA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma vai onko suunnitelmaa, jonka tavoitteena on voimavarojen kohdentaminen, pidettävä kyseisen direktiivin 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuna talousarviosuunnitelmana.

36 Supreme Court aikoo siten esittää seuraavan toisen ennakkoratkaisukysymyksen:

[– –]

[– –] [toistetaan toinen kysymys]

**Kolmas kysymys ja Supreme Courtin sitä koskeva päätelmä: vaihtoehtojen arviointi**

- 37 Valituksen toinen osa koskee vastapuolten NPF:n arvioinnissa käyttämää menetelmää ja sitä, onko se SYA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä I säädetyn lähestymistavan mukainen.
- 38 Ympäristöarviointi tehtiin asiakirjan ”Strategic Environmental Assessment Environmental Report - Ireland 2040: The National Planning Framework” (jäljempänä ympäristöselostus) 7 luvussa, jossa osoitettiin viisi kohtuullista vaihtoehtoa kokonaisvaltaiselle strategiselle suunnittelukehykselle. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen näistä viidestä kohtuullisesta vaihtoehdosta oli kuvattava, osoitettava ja arvioitava.
- 39 Tämän jälkeen vaihtoehtoja arvioitiin matriisissa, jossa käytettiin plus- ja miinusindikaattoreita kunkin kuuden vaihtoehdon osalta. Ensisijainen lähestymistapa koostui makrotason alueellisesta kasvusta, koska se mahdollisti alueellisen selkeyden ja keskittymisen kaupunkeihin ja joihinkin alueellisesti tärkeisiin suurempiin asutuskeskuksiin, siinä hillittiin kasvua ja vähennettiin asutuksen leviämistä ja se sisälsi useita peräkkäisiä infrastruktuurihankkeita ja kriittisen infrastruktuurin rakentamista investointien edistämiseksi. Syyt tämän vaihtoehdon valintaan selitettiin ympäristöselostuksessa.
- 40 Ensisijaista vaihtoehtoa käsiteltiin melko seikkaperäisesti sen 8 luvussa, jossa arvioitiin sen mahdollisia ympäristövaikutuksia, ja 9 luku käsitteli mahdollisia lieventämistoimenpiteitä niiden merkittävien kielteisten ympäristövaikutusten kompensoimiseksi, joita tämän vaihtoehdon hyväksymisellä voisi olla.
- 41 Supreme Courtille tehdyssä valituksessa käsitelty kysymys kohtuullisten vaihtoehtojen arvioinnista koskee sitä, osoitettiinko, kuvattiinko ja arvioitiinko kohtuullisia vaihtoehtoja riittävästi ja asianmukaisesti suhteessa ensisijaisen vaihtoehdon osalta tehtyyn analyysiin. Court of Appeal katsoi, että tämä arviointi oli direktiivin vaatimusten mukainen.

- 42 Valittaja väittää, että sen jälkeen, kun tietty määrä vaihtoehtoja todettiin nimenomaisesti kohtuullisiksi, niitä oli arvioitava samalla tasolla ja saman perustan mukaisesti kuin ensisijaista vaihtoehtoa ja että tämä on tapa, jolla arviointi, jota valittaja kuvaa ”vertailevaksi”, on tehtävä. Valittaja väittää, että kaikkia viittä kohtuullista vaihtoehtoa oli arvioitava käyttäen samantasoista tarkkuutta ja samaa perustaa kuin ensisijaisen vaihtoehdon tapauksessa ja että tämä on lähestymistapa, jota 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään, ja oikea tapa, jolla näitä vaihtoehtoja voidaan vertailla asianmukaisesti.
- 43 Yksinkertaisen kvantitatiivisen analyysin osalta valittaja viittaa siihen, että 8 luvun käsittämät 57 tekstisivua, joihin sisältyi ensisijaisen vaihtoehdon analyysi, eroavat merkittävästi lyhyestä kertovasta lausumasta ja karkeista matriiseista, joita 7 luvussa käytettiin kohtuullisten vaihtoehtojen arvioimiseksi ja kuvaamiseksi.
- 44 Vastapuolet puoltavat iteratiivista lähestymistapaa, jolloin samalla, kun on tehtävä kohtuullisten vaihtoehtojen ja ensisijaisen vaihtoehdon arviointi, tarkastelun taso riippuu siitä menettelyn vaiheesta, jossa tämä tehdään. Vastapuolet väittävät, että suunnitelmaluonnoksen todennäköisten merkittävien ympäristövaikutusten arviointi edellyttää tiukkojen kriteerien mukaista tarkastelua mutta että kohtuullisten vaihtoehtojen osalta asianmukainen on lievempien kriteerien mukainen tarkastelu ja että tämä käy ilmi siitä, että vaihtoehdot hylätään prosessin eri vaiheissa. Vastapuolet katsovat, että sen jälkeen, kun viisi vaihtoehtoa oli osoitettu kohtuullisiksi vaihtoehdoiksi, riitti, että kutakin niistä arvioitiin tietyllä tasolla, ja että direktiivi ei ollut esteenä ensisijaisen vaihtoehdon tarkemmalle tarkastelulle sen osoittamisen jälkeen. Ne väittävät, että SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan suunnitelmaluonnoksen ympäristövaikutuksia on arvioitava kattavasti ja ettei tämä edellytä, että kaikkia kohtuullisia vaihtoehtoja, joita pidetään mahdollisina muina keinoina suunnitellaan sisältyvien strategisten tavoitteiden saavuttamiseen, on käsiteltävä samalla tavalla kuin ensisijaista vaihtoehtoa.
- 45 Vastapuolten mukaan tiukinta arviointia on siten sovellettava ensisijaiseen vaihtoehtoon, jonka osalta edellytetään ”täysimääräistä arviointia”, ja tämä käy ilmi siitä, että strateginen ympäristöarviointi on prosessi, jossa edellytetään ensin kohtuullisten vaihtoehtojen määrittämistä ja sen jälkeen niiden vertailemista ensisijaisen vaihtoehdon löytämiseksi, ja tässä vaiheessa on suoritettava tämän vaihtoehdon todennäköisten merkittävien vaihtoehtojen täysimääräinen arviointi.
- 46 Tämä lähestymistavan ero on melkoisen tärkeä, koska ympäristöselostuksessa, joka julkaistiin yhdessä NPF:n luonnoksen kanssa ja josta järjestettiin laaja kuuleminen, tehty ensisijaisen vaihtoehdon tarkastelu oli syvällisempi ja yksityiskohtaisempi kuin niiden viiden vaihtoehdon osalta tehty tarkastelu, jotka prosessissa oli osoitettu kohtuullisiksi.
- 47 Tarkasteltuaan SYA-direktiivin tekstiä, komission ohjeasiakirjaa (jonka otsikko on ”Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpano”) ja tiettyjä Englannin ja Walesin

tuomioistuinten ratkaisuja Supreme Court katsoi, että vaikka direktiivissä säädetään iteratiivisesta lähestymistavasta vaihtoehtojen valintaan, menetelmät, joita kohtuullisten vaihtoehtojen ja ensisijaisen vaihtoehdon kuvauksessa ja arvioinnissa on käytettävä, ja se, onko kohtuullisten vaihtoehtojen ja ensisijaisen vaihtoehdon osalta etenkin tehtävä samankaltainen tai suurin piirtein samankaltainen taikka vertailukelpoinen arviointi, eivät olleet *acte clair*.

- 48 Supreme Court viittasi SYA-direktiivin tarkoitukseen ja keskeiseen asemaan, joka ensisijaisen vaihtoehdon valintaa koskevalla, tietoon perustuvalla julkisella kuulemisella on päätöksenteossa, koska ympäristöselostuksella pyritään edistämään kestävämpien ratkaisujen löytämistä päätöksenteossa. Supreme Court totesi, että koska ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelman tai ohjelman valmistelun kuluessa ja ennen sen hyväksymistä, SYA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla tämä viittaa siihen, että kohtuullisiksi katsotuista vaihtoehdoista on tehtävä vertaileva analyysi, jotta kuulemiseen osallistuvat voivat antaa panoksensa ensisijaisen vaihtoehdon tietoon perustuvaan tarkasteluun.
- 49 Supreme Court myös huomautti, että jos arviointia ja kuulemista koskevia vaatimuksia on luettava Århusin yleissopimuksen (yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, tehty Århusissa 25.6.1998) valossa, voitaisiin katsoa, että kuuleminen voidaan toteuttaa parhaiten – tai ehkä asianmukaisesti vain –, jos kohtuullisiksi osoitettuja vaihtoehtoja arvioidaan riittävästi ja jos näitä vaihtoehtoja tarkastellaan suurin piirtein samantasoisesti kuin ensisijaista vaihtoehtoa, jolloin ensisijaisen vaihtoehdon todennäköisiä ympäristövaikutuksia voidaan asianmukaisesti tutkia ja ymmärtää muiden kohtuullisten vaihtoehtojen, joilla voitaisiin saavuttaa sama laaja strateginen tavoite, todennäköisiä ympäristövaikutuksia koskevan tiedon valossa. Tältä osin vastapuolet väittävät, että tämä lähestymistapa arviointiin saattaisi edellyttää useiden suunnitelmien laatimista, millä voisi olla merkittäviä käytännön seurauksia suunnitelmia laativille viranomaisille.
- 50 Supreme Court totesi myös, että voitaisiin ehkä väittää, että yksityiskohtaisemman analyysin valmistelemisella ensisijaisesta vaihtoehdosta ennen kuulemismenettelyn päättymistä ja ennen suunnitelman lopullista hyväksymistä voisi olla sellainen vaikutus, että se toimii eräänlaisena vetovoimana tämän ensisijaisen vaihtoehdon suuntaan menettelyn liian varhaisessa vaiheessa. Kuulemiseen osallistuvien huomautukset voisivat olla, ja mahdollisesti lähes poikkeuksetta olisivat, kohdistetumpia ja selkeämpiä ensisijaisen vaihtoehdon osalta, jos sen todennäköisistä ympäristövaikutuksista on saatavilla enemmän yksityiskohtaista tietoa.
- 51 Lisäksi herää kysymys, eikö valittajan puoltama lähestymistapa ole epäkäytännöllinen ja toteuttamiskelvoton ja eikö siitä aiheutuisi tarpeettoman työläitä velvoitteita, joita on mahdotonta noudattaa.

- 52 Supreme Court huomautti toisaalta, että SYA-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan pelkästä sanamuodosta, jonka mukaan 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, voitaisiin päätellä, että velvoite tehdä täysimääräinen strateginen ympäristöarviointi voi syntyä ainoastaan suunnitelman tai ohjelman osalta eli sen jälkeen, kun kyseisessä suunnitelmassa tai ohjelmassa on määritetty ja osoitettu ensisijainen vaihtoehto.
- 53 SYA-direktiivin teksti ei tarjoa tähän vastausta, koska pelkän sanamuodon tarkastelu voisi viitata siihen, että suunnitelmaluonnoksesta on tehtävä strateginen ympäristöarviointi; on kuitenkin epäselvää, onko ennen suunnitelman lopullista hyväksymistä kuulemista varten toimitetussa suunnitelmaluonnoksessa osoitettuja kaikista mahdollisista kohtuullisista vaihtoehdoista tehtävä tietyn yksityiskohtaisuuden tason mukainen arviointi. On myös epäselvää, onko asianmukaista, vai pelkästään tarpeetonta, että ensisijaista vaihtoehtoa arvioidaan tiukemmin kuin kohtuullisia vaihtoehtoja.
- 54 Supreme Court aikoo siten esittää seuraavan kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen:

[--]

[--] [toistetaan kolmas kysymys]