

**Kohtuasi C-727/22**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

25. november 2022

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

24. november 2022

**Kassaator:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Vastustajad kassatsioonimenetluses:**

Government of Ireland (Iirimaa valitsus)

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

---

**SUPREME COURT (KÕRGEIM KOHUS)**

[...]

**KOHTUASJAS, MIS PUUDUTAB EUROOPA LIIDU TOIMIMISE  
LEPINGU ARTIKLIT 267 JA EELOTSUSETAOTLUST EUROOPA LIIDU  
KOHTULE**

[...]

[...] [kohtu koosseis]

**POOLED:**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

**KAEBAJA JA KASSAATOR**

**NING**

**GOVERNMENT OF IRELAND**

**MINISTER FOR HOUSING,**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT**

**IRELAND JA ATTORNEY GENERAL**

**VASTUSTAJAD KASSATSIOONIMENETLUSES**

**24. NOVEMBRI 2022. AASTA MÄÄRUS EUROOPA KOHTULT  
ALUSLEPINGU ARTIKLI 267 ALUSEL EELOTSUSE TAOTLEMISE  
KOHTA**

Kaebaja kassatsioonkaebus, mis esitati 4. jaanuaril 2022 kassatsiooni korras Court of Appeal (apellatsioonikohus) [...] 26. novembri 2021. aasta otsuse ja 7. detsembri 2021. aasta määruse peale, millega jäeti rahuldamata kaebaja apellatsioonkaebus High Courti (kõrge kohus) [...] 24. aprilli 2020. aasta otsuse ja määruse ning 13. mai 2020. aasta määruse peale, millega jäeti rahuldamata kaebaja 16. mai 2018. aasta taotlus teha kohtuliku kontrolli korras tühistamismäärused seoses Iiri valitsuse 16. veebruari 2018. aasta otsusega – mis jäeti jõusse 29. mai 2018. aasta otsusega – võtta vastu riiklik planeerimisraamistik ja riiklik arengukava ning muud asjaomased soodustused, ja millega palutakse teha kohtumäärus, millega nimetatud kohtuotsused ja -määrused kassatsioonkaebuses, mida arutati eelotsusetaotluse esitanud kohtus 18. ja 19. juulil 2022, esitatud põhjustel ja asjaoludel tühistatakse

[...]

[...] [riigisisese menetlusküsimused]

ja et [...] eelotsusetaotluse esitanud kohtule on ilmne, et poolte vaidluse lahendamisel tekivad küsimused seoses teatavate Euroopa Liidu õigusnormide, nimelt 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi „keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv“ või „direktiiv“) nõuete õige tõlgendamisega,

**ON KOHUS OTSUSTANUD ESITADA** Euroopa Kohtule Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 alusel [...] järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 2 punkti a koostoimes artikli 3 lõike 2 punktiga a tuleb tõlgendada nii, et meetet, mille on vastu võtnud liikmesriigi täitevvõim muul põhjusel kui õigus- või haldusnormist tuleneva kohustuse tõttu ning mitte õigus- või haldusnormidest tulenevate volituste alusel, saab käsitada kava või programmina, mis on hõlmatud direktiivi

kohaldamisalaga, kui selliselt vastu võetud kavas või programmis on kindlaks määratud madalama tasandi arendusele nõusoleku andmise või selle andmisest keeldumise raamistik, ja seega on see kooskõlas direktiivi artikli 3 lõikest 2 tulenevate nõuetega?

2 a) Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõiget 1 koostoimes artikli 3 lõigetega 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et kava või programm, milles on konkreetselt, ehkki kirjelduse kohaselt „soovituslikult“ ette nähtud rahaliste vahendite eraldamine teatavate taristuprojektide ehitamiseks, et toetada teise kava ruumilise arengu strateegiat, mis on ise madalama tasandi ruumilise arengu strateegia alus, võib ise olla kava või programm keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi tähenduses?

2 b) Kui vastus teise küsimuse punktile a on jaatav, siis kas asjaolu, et kava eesmärk on vahendite eraldamine, tähendab, et seda tuleb käsitada eelarvekavana artikli 3 lõike 8 tähenduses?

3 a) Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artiklit 5 ja I lisa tuleb tõlgendada nii, et kui artikli 3 lõike 1 kohaselt on nõutav keskkonnamõju hindamine, tuleb artiklis 5 ette nähtud keskkonnamõju hindamise aruandes pärast eelistatud valiku mõistlike alternatiivide kindlakstegemist viia läbi eelistatud valiku ja mõistlike alternatiivide võrreldav hindamine?

3 b) Kui vastus küsimuse punktile a on jaatav, siis kas direktiivi nõue on täidetud, kui mõistlike alternatiivide võrreldav hindamine on toimunud enne eelistatud valiku tegemist ning seejärel hinnatakse kava või programmi eelnõud ja korraldatakse täielikum keskkonnamõju strateegiline hindamine üksnes eelistatud valiku suhtes?

**ÜHTLASI MÄÄRAB KOHUS**, et kassatsioonkaebuse läbivaatamine peatatakse, kuni Euroopa Kohus on teinud nendes küsimustes eelotsuse või kuni kohus teeb vahepeal uue määruse.

[...]

[...] [allkirjad]

[...]

### **SUPREME COURT (KÕRGEIM KOHUS)**

[...]

[...] [kohtu koosseis ja poolte nimede kordamine]

### **24. novembri 2022. aasta eelotsusetaotlus**

- 1 Supreme Court (kõrgeim kohus) on oma 9. novembri 2022. aasta otsusega [...] otsustanud esitada Euroopa Kohtule Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267

alusel kolm küsimust, mis puudutavad Iirimaa õigusesse Euroopa Ühendusi käsitleva 2004. aasta määrusega SI 435/2004 (teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine) (SI 435/2004 the European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004) ja Euroopa ühendusi käsitleva 2011. aasta määrusega 200/2011 (teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine) (muudatus) (SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011) üle võetud [...] [keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi] tõlgendamist.

- 2 Taotlus esitatakse kassatsioonimenetluses, mis puudutab Iiri valitsuse 16. veebruaril 2018 vastu võetud ja hiljem valitsuse 29. mai 2018. aasta otsusega „jõusse jäetud“ *Project Ireland 2040* kahe osa vaidlustamist. *Project Ireland 2040* koosneb kahest kavast: riiklik planeerimisraamistik (edaspidi „NPF“) ja riiklik arengukava (edaspidi „NDP“).
- 3 Vaidlustatud on mõlema kava vastuvõtmise kehtivus, kuna väidetavalt ei olnud keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi nõuded täidetud. NPFi kohta väideti, et toimumata jäi mõistlike alternatiivide piisav käsitlemine, mis on direktiivide kohaselt nõutav.
- 4 Tekib loogiliselt eelnev küsimus, kas NPF ja/või NDP on „kava või programm“ direktiivi tähenduses või kohaldamisalas. Vastustajad väitsid, et kuigi NPFi hinnati keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaselt, ei tehtud seda õigusliku kohustuse tõttu. Eraldi väidavad nad, et NDP kui „eelarvepoliitika“ jääb artikli 3 lõike 7 kohaselt keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalast välja.
- 5 *Project Ireland 2040* avaldamist on eessõnas kirjeldatud kui riigi maakasutuse ja arengu ühtse ja sidusa kava koostamist ning [...] High Court (kõrge kohus) [...] kirjeldas seda kui „ruumilist makrostrateegiat, mis kaardistab riigi üldised arengueesmärgid aastani 2040“.
- 6 NPFi eessõnas on selle kirjeldamiseks märgitud, et see on „planeerimisraamistik, millest lähtuvad eelseisvate aastate arenguinvesteeringud“ ja et selles on kindlaks määratud „riiklikud eesmärgid ja peamised põhimõtted, millest lähtuvad üksikasjalikumad ja täpsustatud kavad“. Selles ei ole sõnaselgelt ette nähtud kõiki üksikasju riigi iga osa kohta, vaid on „antud igale piirkonnale õigus juhtida oma kogukondade planeerimist ja arengut“ ning see sisaldab „riiklike eesmärke ja peamisi põhimõtteid, millest lähtuvad üksikasjalikumad ja täpsustatud kavad“. Eessõnas on ühtlasi märgitud, et dokumendiga „kaasneb“ NDP, mis on kirjelduse kohaselt „kümneaastane strateegia avaliku sektori kapitaliinvesteeringute tegemiseks peaaegu 116 miljardi euro ulatuses“.
- 7 NPFi eelnõu, millele oli lisatud äriühingu RPS Consultants koostatud keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne, avaldati 26. septembril 2017.

- 8 NPF avaldati koos riikliku arengukavaga – investeerimiskavaga, mille eesmärk on kindlustada ja toetada rakendamist kapitaliinvesteeringute abil –, mille osaks on sihtotstarbeline 3 miljardi euro suurune linna- ja maapiirkondade taaselustamis- ja arengufond ning milles on ette nähtud rahaliste vahendite eraldamine teatavatele projektidele, mida peetakse oluliseks NPFis määratletud strateegiliste tulemuste saavutamiseks. NDPs on kindlaks määratud suuremad taristutööd, mida soovitakse rahastada, näiteks maantee-, raudtee- ja lennujaamataristu. See ei sisalda planeerimis- ega arengukaalutlusi.

**Esimene küsimus ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu järelalus: riiklik planeerimisraamistik**

- 9 Selleks et kava või programmi puhul oleks nõutav keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohane hindamine, peavad olema täidetud lävendnõuded artikli 2 punkti a tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud väited puudutasid küsimust, kas NPF on kava või programm,
- „mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja – mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega“.
- 10 Kui tehti kindlaks, et NPFi tuleb hinnata nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/42/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi „elupaikade direktiiv“) alusel, leiti, et NPF vastab keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b nõuetele. Vastustajad väidavad, et NPF ei kuulu keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalasse, kuna see ei ole artikli 2 punktis a täpsustatud kava või programm.
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus järelalus, et NPF oli vastu võetud valitsuse rakendusotsusena, mille puhul teostas valitsus talle põhiseaduse artikli 28 lõikega 2 antud võimu. See on autonoomne iseenesest rakenduv võim, mille kasutamine ei olene mingil moel seadusest tulenevatest volitustest ja mille jaoks ei ole vaja õigusakte. Eelotsusetaotluse esitanud kohus asus seisukohale, et kui otsustada pelgalt direktiivi teksti sõnastuse järgi, ei saa sellist valitsuse koostatud dokumenti pidada direktiivi artikli 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvaks.
- 12 Lisaks leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et NPFi vastuvõtmist ei reguleerinud ükski õigus- ega haldusnorm ja ei leidu ka ühtki õigus- või haldusnormi, milles oleks sätestatud, kes võib sellise kava vastu võtta ja milline on meetme koostamise kord, välja arvatud menetlused, mille kohaselt tuleb kava pärast vastuvõtmist avaldada.
- 13 Seega saab tõepoolest väita, et NPFi koostas ja võttis vastu riigi asutus direktiivi artikli 2 punkti a neljanda ja viienda rea tähenduses, sest valitsus on ilmselgelt selline asutus. Ent arvestades valitsusele artikli 28 lõikega 2 antud täitevvõimu autonoomset laadi, ei saa õigupoolest ühestki aspektist väita, et NPFi koostamist

või vastuvõtmist „nõutakse siseriiklike õigusnormidega“, isegi kui lähtuda sõna „nõutavad“ laiast tõlgendusest Euroopa Kohtu otsustes A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503) ja Bund Naturschutz in Bayern vs. Landkreis Rosenheim (C-300/20, EU:C:2022:102). Täpsemalt puudub „konkreetne õiguslik alus, mis lubab pädevatel asutustel selle [kava või programmi] vastu võtta, isegi kui vastuvõtmine ei ole kohustuslik“ (vt Bund Naturschutz in Bayern, punkt 37).

- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastas siiski, et kohtuotsuse Bund Naturschutz in Bayern sõnastuse põhjal võib NPFi vastuvõtmise „õigusliku alusena“ käsitada ühiselt tegutseva valitsuse põhiseadusest tulenevat täitevvõimu.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et NPF oli mõeldud selleks, et mõjutada mõningaid kriteeriume, mille alusel antakse konkreetsetele projektidele ehitusluba, ning teatavate õigusnormide kohaselt peavad kohalikud ametiasutused NPF sätteid arengukava või kohaliku piirkonna kava vastuvõtmisel arvesse võtma, mis omakorda mõjutab otsuste tegemist kohalikul tasandil projektidele loa taotlemisel. Seega on kohus seisukohal, et NPF on kahtlemata mõjutanud ja peabki mõjutama otsustamist madalamal tasandil.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et NPF on raamdokument, eelkõige kui võtta arvesse selle eesmärki ja mõju. Selles dokumendis tehti valikuid, mis olid seotud näiteks elamute ribaarenduse sobivusega maapiirkondade maanteede äärde ja üldise maakasutusstrateegiaga elamute jaoks. Kokkuvõttes mõjutab see raamistik piirkondlikul, kohalikul ja projektidele lubade andmise tasandil tehtavaid valikuid. Teatavad muud valikud, nagu uute linnade või suurte linnastute arendamine või piirkondadesse viivate koridoride arendamine on seal tehtud kõrge tasandi valikute tõttu välistatud.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule on teada, et seda, kas kava või programmi vastuvõtmine on „nõutav“, ei tohi tõlgendada nagu riigisisest meedet, vaid sellele tuleb anda liidu õigusest tulenev iseseisev tähendus. Euroopa Kohtu praktika toetab direktiivi kohaldamisala laia tõlgendamist ja annab alust eeldada, et sellel sõnal ei ole normatiivset tähendust, millele sõna „required“ (nõutav) tähttäheiline tõlgendamine inglise keeles võiks vastasel juhul viidata, vaid selle tähendus sarnaneb pigem sõnale „regulated“ (reguleeritav).
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus nõustus, et see, et NPF võeti vastu vabatahtlikult, ei ole määrav, sest see kriteerium ei vastaks olukordade mitmekesisusele ega liikmesriikide asutuste eripalgelistele tavadele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule on kohtupraktika põhjal ühtlasi teada, et Euroopa Kohus ei tõlgenda sõna „nõutav“ artikli 2 punktis a kitsalt ja et seda sõna ei saa tõlgendada nii, nagu see oleks kohustusliku nõude tõttu vastu võetud liikmesriigi õigusnorm.
- 19 Arvestades, et Euroopa Kohus on artikli 2 punkti a juba kohtuotsuses A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) ja kohtuotsuses Bund Naturschutz in Bayern laialt

tõlgendanud, ei saa välistada väikest võimalust, et Euroopa Kohus asub selle sõnastuse („mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega“) suhtes teistsugusele seisukohale, isegi kui liikmesriigi konstitutsiooniõiguse küsimusena ei saa valitsuse põhiseadusest tulenevat täitevvõimu, mis käesoleval juhul hõlmab tulevase arengu kava kehtestamist, käsitada liikmesriigi õigusnormina.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tähenduses kohus, mille otsuste peale ei saa edasi kaevata. Arvestades Euroopa Kohtu otsust *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 51) osas, mis puudutab kõnealuse ülesande ulatust, ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus väita, et esitatud küsimus on nii selge, et ta võiks sellele ilma kahtlusteta ise vastata.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et vastus sellele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisala käsitlevale küsimusele ei ole *acte clair*, eelkõige arvestades direktiivi eesmärki koostoimes põhiõiguste harta artiklis 37 sätestatud põhimõtetega tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ning keskkonna kvaliteedi parandamine ja säästev areng.
- 22 Euroopa Kohus ei ole kunagi määratlenud, milline on õige lähenemine keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalale, kui kava või programmi võtab vastu riigi täitevvõim, ilma et selle vastuvõtmiseks oleks vaja õigus- või haldusnorme, kuid kava või programmi eesmärk on avaldada ja see võibki riigisiseste õigusnormide kohaselt avaldada mõju otsustusprotsessile kohalikul ja piirkondlikul madalamal tasandil ning konkreetsele projektile loa andmise tasandil. Euroopa Kohtu toetatav lai tõlgendusviis võetakse teadmiseks, kuid see ei anna sellele küsimusele selget vastust, arvestades valitsuse täitevvõimu laialdast kasutamist riigi tulevase arengu kavandamiseks.
- 23 Seepärast tehakse ettepanek sõnastada esimene eelotsuse küsimus järgmiselt:
- [...] [esimese küsimuse kordamine]

**Teine küsimus ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu järeldus selle kohta: riiklik arengukava**

- 24 NDPs on selle eesmärgina nimetatud „NPFi eduka rakendamise aluseks olevate investeerimisprioriteetide“ kindlaksmääramist ja seda on kirjeldatud kui „eelarve- ja finantskava“ ning sõnaselgelt märgitud, et see ei ole füüsilise planeerimisprotsessi osa, vaid on „täielikult integreeritud riiklikus planeerimisraamistikus ruumilise planeerimise suhtes võetud lähenemisviisiga“, sest selles on ette nähtud, kuidas eraldatakse rahalisi vahendeid teatavatele projektidele, mida peetakse oluliseks NPFis kindlaksmääratud strateegiliste tulemuste saavutamiseks.
- 25 NDPs on kindlaks määratud suuremad taristutööd, mida kavatakse rahastada, näiteks maantee-, raudtee- ja lennujaamataristu.

- 26 Pooled olid kokku leppinud, et kassatsioonkaebuses käsitletakse eraldi küsimust, kas NDP kuulub keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalasse, kuna tegemist on eelarvekavaga. High Court (kõrge kohus) ja Court of Appeal (apellatsioonikohus) leidsid, et NDP kuulub selgelt keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi erandite alla ja et see ei ole kava ega programm, mille suhtes kohaldatakse direktiivi.
- 27 Tekib küsimus, kas seetõttu, et NDPs nähakse mõnel juhul ette üsna konkreetsed sätted, et toetada teatavate NPFis nimetatud strateegiliste eesmärkide saavutamist, eraldades „soovituslikult“ vahendeid suuremahulistele taristuprojektidele, mille kõigi kohta on sõnaselgelt märgitud, et need on NPFi eesmärkidega kooskõlas ja toetavad neid, tuleb NDPd hinnata keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaselt. Kavad on seotud ja moodustavad koos raamistiku, kõige ilmsemalt transporditaristu valdkonnas, et edendada NPFis ette nähtud ruumilise arengu strateegiat.
- 28 Kassaator märgib, et kuigi NDPd on kirjeldatud kui eelarve- või finantskava, mistõttu jääb see keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalast välja, oleks seda tulnud hinnata keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaselt, sest see on koostatud koos NPFiga ja viitab sellele ning on kava, mille abil kavatakse saavutada NPFis kirjeldatud taristu. Lisaks väidetakse, et kuna NDP teeb strateegilisi valikuid projektitüüpide osas, näiteks eelistatakse pigem maantee- kui raudteeühendusi, ja selles nähakse ette vahendite eraldamine selle eesmärgi saavutamiseks, on NDP mõju selline, mis välistab alternatiivse vahendite eraldamise strateegiliste arenduste jaoks. Väidetakse, et NDPd ei saa käsitada eraldiseisva eelarvekavana, kuna see on tihedalt seotud NPFiga ja täiendab seda sisuliselt.
- 29 Vastustajad märgivad, et kuna puuduvad õigusnormid, milles oleks ette nähtud NDP koostamine ja vastuvõtmine, siis ei saa see olla kava või programm keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi tähenduses. Samuti väidavad nad, et see on puhtalt eelarvekava ja seega on see direktiivi artikli 3 lõike 8 kohaselt direktiivi kohaldamisalast välja jäetud.
- 30 Court of Appeal (apellatsioonikohus) leidis, et NDP ei kuulu keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalasse, sest see ei vasta artikli 3 nõuetele, lisaks jääb see direktiivi kohaldamisalast välja ka seetõttu, et see on eelarvekava. Kohus ei käsitlenud nüüd tekkivat küsimust, kas konkreetselt nimetatud eri projektide, sealhulgas konkreetsete maanteeprojektide, uute maanteearenduste või täiustatud või rekonstrueeritud maapiirkonnateede puhul, mida NPFis nimetatud ei ole, on nõutav keskkonnamõju hindamine. Kohus märkis, et kõikide selliste konkreetsete projektide puhul rakendatakse igal juhul planeerimisprotsessi ning asjakohast hindamist ja keskkonnamõju hindamist ning kaitstud taime- ja loomaliikide kasvukohtade ja elupaikade hindamist, nagu liidu õiguses juba nõutud.

- 31 Küsimus, kas NDP on eelarvekava ja seetõttu artikli 3 lõigete 8 ja 9 kohaselt direktiivi kohaldamisalast välja jäetud, on eeltoodust eraldiseisev küsimus ning eelotsusetaotluse esitanud kohus võttis arvesse Euroopa Kohtu seisukohta kohtuotsuses Bund Naturschutz in Bayern, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a sätestatud nõuet

„[...] tuleb seega pidada täidetuks, kui see kava või programm kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida projektile või projektidele loa andmisel ja selle või nende teostamisel, ning need on eelkõige seotud selliste projektide asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või neile vahendite eraldamisega“.

- 32 Kuna NDPs on ette nähtud vahendite eraldamine konkreetsetele taristuprojektidele, eelkõige nimetatud maanteeprojektidele ja olemasolevate raudteeprojektide rekonstrueerimise projektidele, on küsimus selles, kas NDPs on kehtestatud kriteeriumid ja üksikasjalikud tingimused, mida tuleb järgida neile projektidele loa andmisel ja nende teostamisel.
- 33 On tõsi, et NDP ei loo siduvat või piiravat konteksti, mille raames tuleb kaaluda projektidele arendusloa andmist, vaid selles on sõnaselgelt ja täpselt sätestatud kavas konkretiseeritud maanteevõrgustikud ja rekonstrueeritud raudteevõrgustikud ning selles osas välistab see arendusloa või nõusoleku andmise madalama tasandi projektidele, mis sõltuvad nende maanteede olemasolust ja asukohast, mis on kaardil küll väikeses mõõtkavas, kuid asukoha ja ligikaudse marsruudi järgi ikkagi kindlaks määratud. Ei saa väita, et NDPs on kehtestatud tingimused ja kriteeriumid, parimal juhul on sellega kehtestatud üldine raamistik, mis võib ühel hetkel piirata projektide teostamise asukohta või täpseid parameetreid.
- 34 Selle küsimuse õiget käsitlust mõjutab tõenäoliselt vastus palvele selgitada direktiivi kohaldamisala, kuid NDP kohta tekib täiendav küsimus, nimelt kas asjaolu, et NDP on vastu võetud NPFi toetuseks, on piisav alus, et lugeda see ise kavaks või programmiks, mille puhul on nõutav keskkonnamõju strateegiline hindamine, kuigi tegemist on eelarve- või finantskavana koostatud kavaga.
- 35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub selgitust, mis aitaks vastata sellele täiendavale küsimusele, mille vastus ei ole *acte clair* ja mis puudutab kahe kava kattumist või vastastikust seotust, st kas kava või programm, milles on konkreetselt ette nähtud rahaliste vahendite eraldamine teatavate taristuprojektide ehitamiseks, et toetada teise kava ruumilise arengu strateegiat, võib ise olla kava või programm keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi tähenduses või kas asjaolu, et kava eesmärk on vahendite eraldamine, tähendab, et seda tuleb käsitada eelarvekavana artikli 3 lõike 8 tähenduses.
- 36 Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab seepärast teise küsimuse, mis on sõnastatud järgmiselt:

[...]

[...] [teise küsimuse kordamine]

**Kolmas küsimus ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu järeldus: alternatiivide hindamine**

- 37 Kassatsioonkaebuse teine osa puudutab meetodikat, mida kasutasid vastustajad NPFi hindamisel, ja selle kooskõla direktiivi artikli 5 lõikes 1 ja I lisas ette nähtud lähenemisviisiga, kui see on kohaldatav.
- 38 Keskkonnamõju hinnati dokumendi „Strategic Environmental Assessment Environmental Report – Ireland 2040: The National Planning Framework“ (edaspidi „keskkonnamõju hindamise aruanne“) 7. peatükis, milles oli üldise strateegilise planeerimisraamistiku jaoks kindlaks määratud viis mõistlikku alternatiivi. Direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt oli igäüht neist viiest mõistlikust alternatiivist vaja kirjeldada, piiritleda ja hinnata.
- 39 Seejärel hinnati valikuid maatriksi raames, milles kasutati kõigi kuue alternatiivi plusse ja miinuseid. Eelistatud oli makroruumilisel kasvul põhinev lähenemisviis, sest sellega nähti ette piirkondlik selgus, koondumine linnadesse ja mõnda piirkonnas olulisse suuremasse asulasse, piiratud kasv ja valglinnastumise vähenemine ning taristu järkjärguline ehitamine ja investeeringute edendamiseks teatava kriitilise tähtsusega taristu loomine. Keskkonnamõju hindamise aruandes selgitati selle valiku kasuks otsustamise põhjuseid.
- 40 Eelistatud valikut käsitleti küllaltki üksikasjalikult 8. peatükis, hinnates selle võimalikku keskkonnamõju, ning 9. peatükis käsitleti võimalikke leevendusmeetmeid, et korvata selle valiku vastuvõtmisega kaasnevat mis tahes olulist kahjulikku keskkonnamõju.
- 41 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kassatsioonkaebuses käsitletud mõistlike alternatiivide hindamise küsimus on seotud sellega, kas mõistlikke alternatiive piiritleti, kirjeldati ja hinnati eelistatud valiku analüüsiga võrreldes piisavalt. Court of Appeal (apellatsioonikohus) järeldas, et hindamine vastas direktiivi nõuetele.
- 42 Kassaator märgib, et kui mitu valikut on sõnaselgelt tunnistatud mõistlikuks, tuleb neid hinnata eelistatud valikuga samal tasandil ja samadel alustel, ning see on meetod, mille abil tuleb läbi viia hindamine, mida kassaator nimetab „võrreldavaks“. Kassaator väidab, et kõiki viit mõistlikku alternatiivi oleks tulnud hinnata sama põhjalikult ja samadel alustel nagu eelistatud valikut, ning et see on artikli 5 lõikes 1 ette nähtud lähenemisviis ja õige meetod nende alternatiivide nõuetekohaseks võrdlemiseks.
- 43 Lihtsa kvantitatiivse analüüsi põhjal juhib kassaator tähelepanu sellele, et 8. peatüki 57 lehekülje pikkune tekst, mis sisaldab eelistatud valiku analüüsi, erineb oluliselt 7. peatükis mõistlike alternatiivide hindamiseks ja kirjeldamiseks kasutatud lühikesest jutustavast tekstist ja sirgjoonelistest maatriksitest.

- 44 Vastustajad toetavad järkjärgulist lähenemisviisi, mis tähendab, et kuigi mõistlikke alternatiive ja eelistatud valikut tuleb hinnata, oleneb hindamise tase sellest, millises protsessi etapis seda tehakse. Vastustajad väidavad, et kava eelnõu tõenäoliselt olulise keskkonnamõju hindamine peab olema põhjalik, kuid mõistlike alternatiivide puhul on asjakohane väiksema ulatusega hindamine ja see ilmneb asjaolust, et alternatiivid jäetakse kõrvale protsessi eri etappides. Vastustajad väidavad, et kui mõistlike alternatiividena oli kindlaks tehtud viis valikut, piisas neist igäühe teataval määral hindamisest, ja et direktiiviga ei ole vastuolus eelistatud valiku põhjalikum kontroll pärast selle kindlaksmääramist. Nad väidavad, et direktiivi artikli 3 lõike 2 sõnastuse kohaselt on ette nähtud kava eelnõu keskkonnamõju põhjalik hindamine, ja see ei nõua, et kõiki mõistlikke alternatiive, mida peetakse kava strateegiliste eesmärkide saavutamise võimalikeks teisteks viisideks, tuleb käsitleda samamoodi nagu eelistatud valikut.
- 45 Leitakse, et kõige põhjalikumalt tuleb seega analüüsida eelistatud valikut, mille puhul on nõutav „täielik hindamine“, ja et see ilmneb asjaolust, et keskkonnamõju strateegiline hindamine on protsess, mille käigus tuleb kõigepealt kindlaks teha mõistlikud alternatiivid, seejärel neid võrrelda, et leida eelistatud valik, ning siis korraldada selle valiku tõenäoliselt olulise keskkonnamõju täielik hindamine.
- 46 See lähenemiste erinevus on teataval määral oluline, sest koos NPFi eelnõuga avaldatud ja laiaulatuslikuks konsulteerimiseks esitatud keskkonnamõju hindamise aruandes on eelistatud valikut uuritud ulatuslikumalt ja üksikasjalikumalt kui viit protsessi käigus kindlaks tehtud mõistlikku alternatiivi.
- 47 Olles läbi vaadanud direktiivi teksti, komisjoni suunised („Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment“ (teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamist käsitleva direktiivi 2001/42/EÜ rakendamise suunised)) ning teatavad Inglismaa ja Walesi kohtute seisukohad, leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi direktiivis on alternatiivide valikule ette nähtud järkjärguline lähenemisviis, ei ole *acte clair* see, millist meetodikat tuleb kasutada mõistlike alternatiivide ja eelistatud valiku kirjeldamisel ja hindamisel ning kas mõistlike alternatiivide ja eelistatud valiku puhul tuleb läbi viia võrdne või üldjoontes sarnane või võrreldav hindamine.
- 48 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi eesmärgile ja sellele, et informeeritud üldsusega konsulteerimisel on eelistatud valiku leidmisega seotud otsustusprotsessis keskne roll, kuna keskkonnamõju hindamise aruande eesmärk on toetada otsuste tegemisel kestlikumaid lahendusi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, et kuna keskkonnamõju hindamine tuleb artikli 4 lõike 1 kohaselt korraldada kava või programmi koostamise ajal ja enne selle vastuvõtmist, siis viitab see ilmselt sellele, et mõistlikuks peetavaid alternatiive tuleb võrdlevalt analüüsida, et konsulteeritavad saaksid eelistatud valiku kohta kontrolli informeeritult ja põhjalikult teostada.

- 49 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis ka seda, et kui hindamise ja konsulteerimise nõudeid tuleb lugeda koostoimes Århusi konventsiooniga (25. juunil 1998 Århusis koostatud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon), siis võib väita, et konsulteerimine saab kõige paremini toimuda või saab nõuetekohaselt toimuda ainult siis, kui mõistlikuks peetavaid alternatiive piisavalt hinnatakse ja kui neid alternatiive kontrollitakse üldjoontes sarnase põhjalikkusega nagu eelistatud valikut, millest tulenevalt saab eelistatud valiku tõenäolist keskkonnamõju nõuetekohaselt kontrollida ja mõista, võttes arvesse teavet teiste mõistlike alternatiivide tõenäolise keskkonnamõju kohta, mis võiksid saavutada sama laiaulatusliku strateegilise eesmärgi. Sellega seoses väitsid vastustajad, et selline hindamisviis võib tingida mitme kava koostamise vajaduse, millel võivad olla planeerimisasutustele olulised praktilised tagajärjed.
- 50 Seejärel märkis kohus, et ilmselt on võimalik väita, et eelistatud valiku üksikasjalikum analüüsi koostamisel enne konsultatsiooniprotsessi lõppu ja enne kava lõplikku vastuvõtmist võib olla teatav selle eelistatud valiku poole kallutatav mõju, kui see leiab aset protsessi liiga varajases etapis. Konsulteeritavate tähelepanekud saaksid rohkem keskenduda – ja ilmselt oleksid peaaegu alati rohkem keskendunud – eelistatud valikule ja olla selle suhtes selgemad, kui selle tõenäoline keskkonnamõju on üksikasjalikumalt teada.
- 51 Tekib täiendav küsimus, kas lähenemisviis, mida toetab kassaator, on ebapraktiline ja teostamatu ning tooks kaasa ülemäära koormavad ja mittetäidetavad kohustused.
- 52 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis aga ka seda, et kui lähtuda pelgalt direktiivi artikli 3 lõike 1 sõnastusest, mille kohaselt on nõutav tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine vastavalt artiklitele 4–9, võib jõuda järeldusele, et kohustus korraldada täielik keskkonnamõju strateegiline hindamine võib tekkida üksnes kava või programmi suhtes, st kui selles kavas või programmis on kindlaks tehtud ja nimetatud eelistatud valik.
- 53 Direktiivi tekst vastust ei anna, sest lihtsa lugemise põhjal võiks järeldada, et kuigi kava eelnõu suhtes tuleb korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine, ei ole selge, kas enne kava lõplikku vastuvõtmist tuleb teatava üksikasjalikkusega hinnata kõiki võimalikke mõistlikke alternatiive, mis on kindlaks määratud konsulteerimiseks esitatavas kava eelnõus. Samuti on ebaselge, kas on asjakohane, et eelistatud valiku hindamine on mõistlike alternatiivide hindamisest põhjalikum, või on see lihtsalt liigne.
- 54 Seepärast esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus kolmanda küsimuse, mis on sõnastatud järgmiselt:

[...]

[...] [kolmanda küsimuse kordamine]