

Asia C-254/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

26.3.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti)

Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:

13.3.2019

Kantaja:

Friends of the Irish Environment Limited

Vastaaja:

An Bord Pleanála

**HIGH COURT
JUDICIAL REVIEW**

[– –]

ASIANOSAISET:

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT LIMITED

KANTAJANA

JA

AN BORD PLEANÁLA

VASTAAJANA,

SHANNON LNG LIMITED

MUUNA OSAPUOLENA

VÄLIPÄÄTÖS ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN ESITTÄMISESTÄ
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMELLE

1. ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN ESITTÄNYT TUOMIOISTUIN

- 1 Tämän ennakkoratkaisupyyntö on esittänyt Irlannin High Court of Justice (ylempi piirituomioistuin) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan nojalla. [– –].

2. PÄÄASIAN ASIANOSAISET JA HEIDÄN EDUSTAJANSA

Friends of the Irish Environment Limited Ltd. [– –]

An Bord Pleanála [– –].

[alkup. s. 2] Shannon LNG Ltd. [– –]

3. PÄÄASIAN OIKEUDENKÄYNNIN KOHDE JA MERKITYKSELLISET TOSISEIKAT

Yleistä

- 2 Pääasian oikeudenkäynnin kiistanalainen kysymys koskee erityisesti sitä, onko hanketta koskevan luvan voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen yhteydessä sovellettava luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi).¹ Tarkemmin sanottuna asian keskiössä on kysymys siitä, sovelletaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan menettelyä koskevia vaatimuksia vain silloin, kun lupa alun perin myönnetään, vai sovelletaanko niitä myös myöhempään päätökseen, jolla jatketaan (pidennetään) luvan voimassaoloaikaa mutta jossa ei hyväksytä hanketta koskevia fyysisiä muutoksia alkuperäiseen lupaan verrattuna.

Tosiseikat

- 3 An Bord Pleanála (Irlannin kaavoitusasioiden lautakunta) myönsi luvan nesteytetyn maakaasun terminaalin (jäljempänä kaasuterminaali) rakentamiselle 31.3.2008 (jäljempänä vuoden 2008 rakennuslupa).
- 4 An Bord Pleanálalla oli kansallisen oikeuden mukaan velvollisuus tehdä ehdotettua rakennushanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointi (YVA) osana päätöksentekomenettelyään. Ympäristövaikutusten arviointia edellytettiin myös unionin oikeuden nojalla tilanteissa, joissa hanke kuuluu johonkin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011

¹ EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7.

annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (jäljempänä YVA-direktiivi) liitteessä II mainittuun hankeluokkaan.²

- 5 Ehdotettu hanke on tarkoitus sijoittaa kahden sellaisen alueen viereen, jotka ovat nyt Natura 2000 -alueita, nimittäin i) Shannon-joen alajuoksun erityisten suojelutoimien alue (alunumero IE0002165) ja ii) Shannon-joen ja Fergus-joen jokisuun erityinen suojelualue (alunumero IE0004077). **[alkup. s. 3]**
- 6 An Bord Pleanálan rakennuslupapäätöksen antamispäivänä 31.3.2008 luontodirektiiviä ei ollut asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Keskeisessä täytäntöönpanosäädöksessä eli vuoden 1997 (luontotyyppejä koskevassa) asetuksessa (European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997; S.I. nro 94, 1997) rinnastettiin virheellisesti luontodirektiivissä tarkoitettu asianmukainen arviointi ja YVA-direktiivissä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi.
- 7 Unionin tuomioistuin moitti tätä kansallisen täytäntöönpanon menettelytapaa antamassaan tuomiossa komissio v. Irlanti (C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780). Ks. erityisesti tuomion 230 ja 231 kohta.
- 8 Asiassa C-418/04 annettiin tuomio 13.12.2007 eli noin kolme kuukautta ennen kuin An Bord Pleanála teki päätöksen vuoden 2008 rakennusluvan myöntämisestä.
- 9 Näin ollen vuoden 2008 rakennuslupa myönnettiin sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jolla luontodirektiiviä ei ollut asianmukaisesti pantu täytäntöön. Rakennusluvan myöntämistä koskevassa muodollisessa päätöksessä ei viitata luontodirektiiviin lainkaan, eikä siinä viitata kahteen eurooppalaiseen alueeseen. Näin ollen on katsottava, ettei päätös sisällä ”täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella [alueella] suunniteltujen töiden vaikutuksista”, kuten edellytettiin asiassa komissio v. Espanja (C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768).
- 10 Vuoden 2008 rakennusluvassa asetettiin kymmenen vuoden määräaika suunniteltujen rakennustöiden toteuttamiselle ja loppuun saattamiselle (*rakennusvaihe*). Luvassa ei asetettu määräaikaa kaasuterminaalien toiminnalle tämän jälkeen (*toimintavaihe*).
- 11 Loppujen lopuksi mitään rakennustöitä ei aloitettu kymmenen vuoden määräajan kuluessa. Lyhyesti sanottuna rakennuttaja selittää, että viivästykset johtuivat muun muassa Irlannin kansalliseen kaasunsiirtoverkkoon pääsyä koskevan politiikan muutoksista ja yleisemmin vuodesta 2008 lähtien vallinneesta talouden tilanteesta.

² EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1.

- 12 Rakennuttaja teki syyskuussa 2017 hakemuksen rakennushankkeen ehtojen muuttamiseksi siten, että rakennusvaihetta pidennettäisiin viidellä vuodella. An Bord Pleanála päätti hyväksyä hakemuksen, minkä johdosta rakennusvaihe nykyisellään päättyy 31.3.2023. **[alkup. s. 4]**
- 13 Kyseinen päätös riitautettiin judicial review -menettelyssä High Courtissa. High Court on päättänyt esittää useita ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle.

4. ASIAA KOSKEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT

Unionin lainsäädäntö

- 14 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta on keskeisin unionin oikeuden säännös, jonka osalta unionin tuomioistuimelta pyydetään tulkintaa.

Irlannin kansalliset oikeussäännöt

- 15 Asian kannalta merkityksellisiä ovat vuonna 2000 annetun kaavoitus- ja maankäyttölain (Planning and Development Act, nro 30/2000) (jäljempänä PDA) säännökset.
- 16 PDA:n 40 §:n 1 momentissa säädetään, että rakennuslupa raukeaa sen jälkeen, kun rakennusluvan mukainen rakentamisvaihe on päättynyt.

”40. (1) Ellei 2 momentissa säädetä toisin, tämän osan säännösten mukaisesti myönnetty lupa vaikutuksineen raukeaa sen jälkeen, kun asianomainen ajanjakso päättyy (sanotun vaikuttamatta sellaisten toimien pätevyyyteen, jotka on tehty ennen kyseisen ajanjakson päättymistä), seuraavasti:

- a) koko hankkeen osalta, jos luvassa tarkoitettua rakennushanketta ei ole aloitettu kyseisen ajanjakson aikana, ja
- b) kyseisen ajanjakson aikana toteuttamatta jääneiden hankkeen osien osalta, jos rakennushanke on aloitettu kyseisen ajanjakson aikana.”
- 17 PDA:n 42 §:ssä säädetään rakennusluvan voimassaoloajan pidentämisestä. Lyhyesti sanottuna PDA:n 42 §:ssä säädetään kahdesta vaihtoehdoisesta perusteesta, joiden nojalla voimassaoloajan pidentämistä koskeva hakemus voidaan tehdä. Ensimmäinen peruste liittyy tilanteeseen, jossa olennaisia töitä on jo toteutettu rakennusluvan nojalla sen ajanjakson aikana, jolle pidennystä haetaan, ja rakennushanke tullaan saattamaan päätökseen kohtuullisen ajan kuluessa. Toinen peruste liittyy tilanteeseen, jossa liiketoiminnalliset, taloudelliset tai tekniset näkökohdat, joihin hakija ei voi vaikuttaa, ovat olennaisella tavalla hankaloittaneet joko rakennusluvan mukaisen rakennushankkeen aloittamista tai olennaisten töiden toteuttamista.

- 18 Jälkimmäisessä tapauksessa, eli kun kyse on liiketoiminnallisista, taloudellisista tai teknisistä näkökohdista, PDA:n 42 §:ään on sisällytetty useita takeita, joiden avulla pyritään varmistamaan, etteivät vanhat **[alkup. s. 5]** rakennusluvut haittaa suunnittelupolitiikan uudistamista. Voimassaoloajan pidennystä ei voida myöntää esimerkiksi silloin, kun maankäyttösuunnitelman tavoitteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia luvan myöntämispäivän jälkeen, minkä vuoksi rakennushanke ei enää olisi yhdenmukainen alueen asianmukaisen suunnittelun ja kestävän kehityksen kanssa. On myös tarpeen varmistaa, ettei hanke ole ristiriidassa ministeriön antamien suositusten kanssa.
- 19 Merkitystä on myös sääntelyyn sisällytetyillä täydentävillä takeilla, joiden avulla varmistetaan YVA-direktiivin ja luontodirektiivin noudattaminen. Tarkemmin sanottuna paikallisten lupaviranomaisten on varmistuttava siitä, että ympäristövaikutusten arviointi tai asianmukainen arviointi tai tarvittaessa molemmat arvioinnit oli tehty ennen rakennusluvan myöntämistä, *mikäli rakennushanketta ei ole aloitettu*. (PDA:n 42 §:n 1 momentin a kohdan ii alakohdan IV alakohta).
- 20 PDA:n 42 §:ään sisältyy täydentävä take, joka koskee voimassaoloajan pidentämiseksi myönnetyn ajanjakson enimmäiskesto. Siinä säädetään nimenomaisesti, ettei lisäaika voi olla viittä vuotta pitempi. Lisäksi säädetään, että lisäaikaa koskeva hakemus voidaan tehdä vain kerran.
- 21 PDA:n 146 B §:ssä ja 146 C §:ssä säädetään menettelystä, jota noudatetaan tiettytyyppisen, strategisissa infrastruktuurihankkeissa sovellettavan rakennusluvan muuttamiseen. Näissä lainkohdissa ei ole nimenomaisia säännöksiä luontodirektiivissä tarkoitetun ennakkotutkinnan tai asianmukaisen arvioinnin suorittamisesta.
- 22 PDA:n 50 §:ssä (sellaisena kuin se on muutettuna) säädetään, ettei maankäyttöpäätöksen pätevyyttä voida riitauttaa muulla tavoin kuin judicial review -menettelyssä. Judicial review -menettelyssä kanne on nostettava kahdeksan viikon määräajassa. High Court voi harkintansa mukaan pidentää määräaika tietyissä tarkemmin määritellyissä tilanteissa.
- 23 Kansalliset tuomioistuimet ovat tulkinneet tämän määräajan merkitsevän sitä, ettei asianosainen voi – myöhempiä maankäyttöpäätöksiä koskevassa judicial review -menettelyssä – saattaa asiaa vireille siltä osin kuin vaatimus kohdistuu *aiempaan* maankäyttöpäätökseen, jonka osalta määräaika on jo kauan sitten kulunut. Tuomioistuin voi jättää asian silleen tällä perusteella. Tältä osin tuomioistuin tarkastelee kanteen sisältöä pikemmin kuin pelkästään sen muotoa. Näin ollen ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, että muodollista vaatimusta aiemman maankäyttöpäätöksen kumoamiseksi ei ole esitetty. **[alkup. s. 6]**
- 24 Tapauksessa näyttää muodostuvan jännite i) määräaikoja koskevan kansallisen oikeuskäytännön ja ii) unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, jonka mukaan toimivaltaisella viranomaisella voi olla velvollisuus laiminlyönnin korjaamiseen,

välille. Velvollisuus laiminlyönnin korjaamiseen on todettu asiassa Wells (C-201/01, ECLI:EU:C:2004:12) ja asiassa Stadt Wiener (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882). Näyttää siltä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä erotellaan tilanteet, joissa on kyse i) kanteen nostamisen määräajasta, kun kanteessa väitetään, että rakennuslupaa myönnettäessä ei ole noudatettu YVA-direktiiviä, ja ii) toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvasta, laiminlyönnin korjaamista koskevasta (jatkuvasta) velvollisuudesta. Oletettavasti samoja periaatteita sovelletaan luontodirektiiviin: tuomiossa Grüne Liga (C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10) – vaikka asia liittyikin luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaan – hyväksyttiin se, että asianmukaisen arvioinnin riittävyttä voidaan joutua tarkastelemaan uudelleen jälkikäteen.

- 25 Luontodirektiivin täytäntöön panemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä tarkistettiin unionin tuomioistuimen asiassa komissio v. Irlanti (C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780) antaman tuomion jälkeen. Uuden sääntelyn kaksi keskeistä elementtiä ovat PDA:n XAB osa (sellaisena kuin se on lisätty kaavoitus- ja maankäyttölain muuttamisesta vuonna 2010 annetulla lailla) ja vuoden 2011 lintu- ja luontotyyppiasetus (Birds and Natural Habitats Regulations, S.I. nro 477, 2011). Tarkoituksena näyttää olevan, että nämä kaksi sääntelyä ovat toisensa poissulkevia, niin että ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sovelletaan vain jompaakumpaa sääntelyä. Kuten mainittiin, An Bord Pleanála kuitenkin katsoo, että on olemassa kolmas ympäristöasioita koskeva päätöksenteon luokka, joka ei kuulu kummankaan sääntelyn piiriin.
- 26 Kunkin sääntelyn osalta lainsäädännössä vahvistetaan yleiset puitteet, jotka täyttävät luontodirektiivissä asetetut menettelyä koskevat vaatimukset, ja sen jälkeen täsmennetään ympäristöasioita koskevan päätöksenteon tyyppi, johon yleistä sääntelyä sovelletaan. Tällöin etuna on, ettei muutoksia ole tarpeen tehdä useisiin yksittäisiin säädöksiin.
- 27 Niiden päätösten joukko, joihin sovelletaan PDA:n XAB osaa, on kapeampi kuin niiden, joihin sovelletaan vuoden 2011 lintu- ja luontotyyppiasetusta. PDA:n XAB osaa sovelletaan päätöksiin, jotka on PDA:n 177U §:n 8 momentin mukaan määritelty ”ehdotettua hanketta koskevaksi luvaksi”, seuraavasti:

”(8) Tässä pykälässä ’ehdotettua hanketta koskevalla luvalla’ tarkoitetaan soveltuvien osien

- a) luvan myöntämistä,
- b) suunnitteluviranomaisen päätöstä myöntää lupa rakennuslupahakemuksen tai muutoksenhaun perusteella, **[alkup. s. 7]**
- c) lupaa IX osan mukaiselle hankkeelle,
- d) hankkeen, jonka voi toteuttaa paikallinen viranomainen X osan tai XAB osan nojalla, tai hankkeen, joka voidaan toteuttaa XI osan nojalla, hyväksymistä,

- e) XV osan mukaisen ranta-alueita koskevan hankkeen hyväksymistä,
 - f) [– –] [vuoden 2001 liikennettä (rautateiden infrastruktuuria) koskevan lain] [Transport [Railway Infrastructure] Act 2001] 43 §:n mukaisen hankkeen hyväksymistä,
 - g) vuoden 1993 tielain (Roads Act 1993) mukaisen hankkeen hyväksymistä tai
 - h) XA osan mukaista korvaavaa lupaa.”
- 28 Nämä kaikki ovat päätöksiä, jotka joko tehdään PDA:n nojalla tai jotka tekee An Bord Pleanála hoitaessaan sille annettuja tehtäviä esimerkiksi tielain nojalla.
- 29 On pantava merkille, että päätösten luettelo ei sisällä PDA:n 42 §:n tai 146 B §:ssä tarkoitettuja päätöksiä.
- 30 Lintu- ja luontotyyppiasetuksen soveltamisala on huomattavasti laajempi. Soveltamisalan laajuus määräytyy asetuksen 2 §:ssä olevien lupaa ja hanketta koskevien liitännäisten määritelmien kautta.
- 31 Lupa määritellään seuraavasti:
- ”Luvalla’ tarkoitetaan myönnettyä oikeutta, lupaa, poikkeusta, erivapautta, hyväksyntää tai muuta oikeutusta, jonka on myöntänyt viranomainen tai joka on myönnetty viranomaisen puolesta ja joka liittyy eurooppalaiseen alueeseen mahdollisesti vaikuttavaan toimintaan, suunnitelmaan tai hankkeeseen; se käsittää myös menettelyn, jossa viranomainen hyväksyy omia maankäyttösuunnitelmiaan tai hankkeitaan;”
- 32 Hanke määritellään seuraavasti:
- ”Hankkeella tarkoitetaan, pois lukien hankkeet, joissa rakentaminen edellyttää vuosien 2000–2011 kaavoitus- ja maankäyttölaeissa tarkoitettua lupaa, ellei vastakkainen tarkoitus ole ilmeinen,
- a) maankäyttöä tai infrastruktuurin kehittämistä, mukaan lukien maa-alueiden kehittäminen tai niille rakentaminen,
 - b) mineraalivarojen louhimista ja hyödyntämistä, mineraalivarojen etsintää, turpeen leikkaamista tai uusiutuvien energiavarojen hyödyntämistä ja
 - c) muita maankäyttötoimia,
- joita viranomainen käsittelee niiden hyväksymistä, toteuttamista tai luvan myöntämistä varten, mukaan lukien aiemman hyväksynnän muuttaminen, uudelleenarviointi, uusiminen tai voimassaoloajan pidentäminen, ja se kattaa, sanotun vaikuttamatta edellä esitetyn yleiseen luonteeseen, edellä a, b

ja c kohdassa tarkoitetut hankkeet, joissa käytetään lakisäätteisiä toimivaltuuksia kyseisen hankkeen hyväksi tai joille on haettu hyväksyntää tämän asetuksen toisessa liitteessä mainittujen säädösten nojalla;” [alkup. s. 8]

- 33 Hankkeen määritelmällä on pyritty varmistamaan, ettei vuoden 2011 lintu- ja luontotyyppiasetusten ja PDA:n XAB osan välillä ole päällekkäisyyttä. Kuten siitä käy ilmi, hanke ei kuulu vuoden 2011 asetuksen soveltamisalan piiriin, jos se on PDA:ssa tarkoitettua lupaa edellyttävä hanke. Lakitekstin haasteena on kuitenkin se, että hankkeelle myönnettävän luvan (*development consent*) käsitettä ei itse asiassa ole määritelty PDA:ssa. Sitä lähinnä oleva PDA:n mukainen määritelmä on 177 U §:n 8 momentin ehdotettua rakennushanketta koskevan luvan (*consent for proposed development*) määritelmä. Luvan (*development consent*) käsite on toki määritelty unionin oikeudessa ja erityisesti YVA-direktiivissä.
- 34 Voisi olettaa, että nämä kaksi sääntelykokonaisuutta eli PDA:n XAB osa ja vuoden 2011 asetus olisivat toisensa poissulkevia. Tämän oletuksen perusteella sillä, että PDA:n nojalla myönnettäviä lupia koskeva viittaus sisällytettiin vuoden 2011 asetuksen 2 §:ssä olevaan hankkeen määritelmään, pyrittiin ilmaisemaan, ettei ole tarpeen esittää näitä vaatimuksia toiseen kertaan vuoden 2011 asetuksessa, jos tiettyyn päätöksentekomenettelyyn sovelletaan PDA:n XAB osaa. On kuitenkin niin, että lainsäädännössä käytetty kieli on epätarkkaa.

5. ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN PERUSTEET

- 35 Oikeudenkäynnissä keskeinen kiistanalainen kysymys on se, johtaako luvan mukaisen rakennusvaiheen jatkaminen tai pidentäminen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamiseen. Samanlainen kysymys on unionin tuomioistuimen käsiteltävänä asiassa *Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-411/17)*. Julkisasiainmies Kokott esitti sitä koskevan ratkaisuehdotuksen 29.11.2018: ECLI:EU:C:2018:972.
- 36 Jäljempänä mainituista syistä High Court on tehnyt sen johtopäätöksen, että asiassa C-411/17 odotettava ratkaisu ei todennäköisesti tule käsittelemään kysymyksiä, jotka High Courtin on ratkaistava sen käsiteltävänä olevan pääasian oikeudenkäynnissä. Ensinnäkin voimassaoloaikaan haetun pidennyksen luonne on erilainen näissä kahdessa oikeudenkäynnissä. Asia C-411/17 koskee hankkeen *toimintavaiheelle* asetettua määräaika. Erityisesti sähkön tuottamisen lopettamista olisi edellytetty vuonna 2015 ilman Belgian kansalliseen lainsäädäntöön myöhemmin tehtyä muutosta. Sitä vastoin High Courtissa vireillä olevassa pääasian oikeudenkäynnissä on kyse hankkeen *rakennusvaiheelle* asetetusta [alkup. s. 9] määräajasta. Voidaan siten olettaa, että vaikka unionin tuomioistuin katsoisi asiassa C-411/17, että luontodirektiiviä sovellettaisiin kyseisen tapauksen tosiseikkoihin, High Courtin ratkaistavaksi jäisi vielä kysymys siitä, sovelletaanko rakennusvaiheen määräaikaan erilaisia periaatteita.

- 37 Toiseksi tapauksen C-411/17 taustalla olevat tosiseikat liittyvät ydinvoimalaan. Kyseisessä tapauksessa käsitellään siis *rajat ylittäviä* vaikutuksia, mikä antaa aiheen tarkastella Espoon yleissopimukseen liittyviä kysymyksiä, joilla ei ole merkitystä High Courtissa vireillä olevassa pääasian oikeudenkäynnissä. Mainittuun tapaukseen voi myös liittyä Euroopan atomienergiayhteisöä koskevia kysymyksiä.
- 38 Kolmanneksi sen seikan johdosta, että An Bord Pleanála on toteuttanut ad hoc -tutkimuksen, voi olla tarpeen määrittää, mitä näkökohtia päätöksentekijän on otettava huomioon tehdessään luvan voimassaolon pidentämistä koskevaan hakemukseen liittyvää tutkintaa. Tämän jälkeen herää kysymys, mitä tarkkaan ottaen on arvioitava. Onko riittävää, että toimivaltainen viranomaisen selvittää sääntelytaustassa tapahtuneet muutokset, kuten i) eurooppalaisten alueiden nimeämisen luvan myöntämisen jälkeen; ii) muuttuneet ympäristöolosuhteet ympäröivällä alueella ja iii) uudet tieteelliset löydökset? Tai vaihtoehtoisesti, onko toimivaltaisen viranomaisen arvioitava uudelleen hankkeen lähtökohdat? On myös tarpeen tutkia, onko tähän kysymykseen vastattava eri tavalla tilanteissa, joissa luontodirektiivin vaatimuksia ei alkuperäisen rakennusluvan myöntämisen aikaan ole asianmukaisesti noudatettu (ks. asia Wells, C-201/02 ja asia Grüne Liga, C-399/14).
- 39 Neljänneksi sillä seikalla, että vuoden 2008 rakennusluvan voimassaolo oli päättynyt ennen kuin An Bord Pleanála teki päätöksen sen voimassaolon jatkamisesta, voi olla merkitystä, kun unionin tuomioistuin arvioi High Courtin 267 artiklan nojalla esittämää ennakkoratkaisupyyntöä. Ainakin voidaan väittää, että päätös jo rauenneen rakennusluvan *saattamisesta uudelleen voimaan* on enemmän luvan (*development consent*) myöntämistä edellyttävän kaltainen toimenpide kuin voimassa olevan rakennusluvan jatkaminen.
- 40 Viidenneksi Irlannin kansallisessa lainsäädännössä on jo säännös, nimittäin PDA:n 42 §, jonka tarkoituksena näyttäisi olevan se, että varmistetaan luontodirektiivin vaatimusten noudattaminen rakennusluvan voimassaolon jatkamista koskevan hakemuksen yhteydessä. High Court katsoo, että PDA:n oikea tulkinta [**alkup. s. 10**] edellyttää, että rakennusluvan voimassaolon pidentämistä koskeva hakemus voidaan tehdä ainoastaan 42 §:n nojalla ja ettei sitä voida tehdä 146 B §:n ja 146 C §:n nojalla. Rakennuttaja väittää, että High Court ei voi tukeutua tähän kansallisen lainsäädännön tulkintaan olosuhteissa, joissa kantaja ei väitä, että rakennusluvan voimassaoloajan pidentämistä koskeva päätös perustui väärään lainkohtaan. On aiheellista kysyä, voiko kansallisen tuomioistuimen – kuten High Courtin – velvollisuus kansallisen lainsäädännön tulkittamiseen unionin oikeuden valossa riippua siitä, ovatko pääasian asianosaiset *nimenomaisesti* esittäneet sitä koskevan väitteen.
- 41 Lopuksi An Bord Pleanála ja rakennuttaja väittävät, ettei hankkeen riitauttajalla ole, kun kyse on luvan voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen johdosta nostetusta kanteesta, oikeutta väittää, että luvan myöntämistä koskeva alkuperäinen päätös oli pätemätön luontodirektiivin noudattamatta jättämisen

vuoksi. Tämä seikan johdosta on tarpeen esittää kuudes kysymys jäljempänä.
[alkup. s. 11]

6. SEUT 267 ARTIKLAN NOJALLA ESITETYT KYSYMYKSET

- 1) Onko luvan voimassaolon jatkamisesta tehtyä päätöstä pidettävä sellaisena hankkeen hyväksymisenä, että siihen on sovellettava luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi) 6 artiklan 3 kohtaa? ^[←]
- 2) Vaikuttavatko seuraavat näkökohdat ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen?
 - A) Luvan (jonka voimassaolon jatkamista haetaan) myöntäminen perustui sellaiseen kansallisen lain säännökseen, jossa ei ole asianmukaisesti pantu täytäntöön luontodirektiiviä, koska mainitussa laissa rinnastettiin virheellisesti luontodirektiivissä tarkoitettu asianmukainen arviointi ja YVA-direktiivissä (direktiivi 2011/92/EU) tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi. ^[←]
 - B) Alun perin myönnetystä luvasta ei käy ilmi, onko lupahakemusta käsitelty luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan 1 vaiheen vai 2 vaiheen mukaan, eikä se sisällä ”täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella alueella suunniteltujen töiden vaikutuksista”, kuten tapauksessa komissio v. Espanja (C-404/09) edellytettiin.
 - C) Luvan alkuperäinen voimassaoloaika on päättynyt, ja sen johdosta luvan vaikutukset ovat päättyneet koko rakennushankkeen osalta. Rakennustöitä ei voida toteuttaa luvan perusteella ennen sen voimassaoloajan mahdollista jatkamista.
 - D) Luvan mukaisia rakennustöitä ei ollut toteutettu lainkaan. [alkup. s. 12]
- 3) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä näkökohtia toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon toteuttaessaan 1 vaiheen tutkinnan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan? Onko toimivaltaisella viranomaisella esimerkiksi velvollisuus ottaa huomioon jokin seuraavista näkökohdista tai ne kaikki: i) ehdotettuja töitä ja käyttöä koskevat mahdolliset muutokset; ii) taustalla olevissa ympäristöolosuhteissa mahdollisesti tapahtuneet muutokset, esimerkiksi eurooppalaiseksi alueeksi nimeäminen, lupapäätöksen antamispäivän jälkeen; iii) tieteellisissä tiedoissa mahdollisesti tapahtuneet merkitykselliset muutokset, esimerkiksi uudemmat tutkimukset eurooppalaisten alueiden erityisestä merkityksestä? Onko toimivaltaisella viranomaisella vaihtoehtoisesti velvollisuus arvioida koko hankkeen ympäristövaikutuksia?

- 4) Onko tarpeen tehdä erottelu seuraavien välillä: i) lupa, jossa asetetaan määräaika toiminnan toteutusjaksolle (toimintavaihe), ja ii) lupa, jossa ainoastaan asetetaan määräaika ajanjaksolle, jonka kuluessa rakennustöitä voidaan toteuttaa (rakennusvaihe), mutta ei aseteta määräaikaa toimille tai toiminnalle, edellyttäen että rakennustyöt on saatettu päätöksen kyseisen määräajan kuluessa?
- 5) Miltä osin, jos ylipäätään, kansallisten tuomioistuinten velvollisuus tulkita lainsäädäntöä niin pitkälti kuin mahdollista luontodirektiivin säännösten ja Århusin yleissopimuksen määräysten mukaisesti riippuu siitä, että oikeusriidan osapuolet ovat nimenomaisesti tuoneet esiin nämä tulkintakysymykset? Onko siis tarkemmin sanottuna niin, että kansallisella tuomioistuimella on siinä tapauksessa, että kansallisessa laissa säädetään kahdesta päätöksentekomenettelystä, joista vain toisessa varmistetaan luontodirektiivin noudattaminen, velvollisuus tulkita kansallista lainsäädäntöä siten, että ainoastaan direktiivin mukaista päätöksentekomenettelyä voidaan soveltaa, huolimatta siitä, että asian osapuolet eivät ole nimenomaisesti vedonneet juuri tähän tulkintaan?
- 6) Mikäli toisen kysymyksen A kohtaan vastataan siten, että on tarpeen ottaa huomioon se, onko lupa (jonka voimassaolon jatkamista haetaan) myönnetty sellaisen kansallisen lain säännöksen nojalla, jolla luontodirektiiviä ei ollut pantu täytäntöön asianmukaisesti, onko kansallisella tuomioistuimella siinä tapauksessa velvollisuus jättää soveltamatta kansalliseen prosessioikeuteen kuuluva sääntö, jonka mukaan hankkeen riitauttaja ei voi riitauttaa aiemman (raunneen) luvan pätevyyttä myöhemmän lupahakemuksen yhteydessä? **[alkup. s. 13]**

Onko tällainen kansallisen prosessioikeuden mukainen sääntö ristiriidassa hiljattain tapauksessa Stadt Wiener (C-348/15) vahvistetun, laiminlyönnin korjaamista koskevan velvollisuuden kanssa?

[--]

High Court, Irlanti

Päiväty 13.3.2019.