

Anonüümseks muudetud versioon

Tõlge

C-9/22 - 1

Kohtuasi C-9/22

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

5. jaanuar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

High Court (kõrge kohus, Iirimaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. november 2021

Kaebuse esitajad:

NJ

OZ

Vastustajad:

An Bord Pleanála

Iirimaa

Attorney General

Huvitatud isik:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT (KÕRGE KOHUS, IIRIMAA)

KOHTULIK KONTROLL

[...]

[Riigisisesed viitenumbrid]

[...]

(nr 3)

KOHTUOTSUS, mille tegi [kohtu eesistuja] teisipäeval, 30. novembril 2021

- 1 Kohtuasjas *Kerins v. An Bord Pleanála* (No. 1), [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (avaldamata, High Court (kõrge kohus, Iirimaa), 31. mai 2021) jätsin ma kaebaja nõuded riigisisese õiguse küsimustes rahuldamata ja väljendasin kavatsust taotleda teatavates Euroopa Liidu õiguse küsimustes eelotsust Euroopa Kohtult.
- 2 Kohtuasjas *Kerins v. An Bord Pleanála* (No. 2), [2021] IEHC 612, (avaldamata, High Court (kõrge kohus, Iirimaa), 4. oktoober 2021) andsin poolte taotlusel teatavad selgitused esimesena nimetatud kohtuotsuse kohta.
- 3 Esitan nüüd ametliku eelotsusetaotluse [...].

Vaidluse ese

- 4 Kaebajad paluvad tühistada *An Bord Pleanála* (Iirimaa planeerimisnõukogu; edaspidi „nõukogu“) kui arendusloa andmiseks pädeva ametiasutuse otsuse, millega anti luba elamuehituseks. Samuti paluvad kaebajad tuvastada, et 2000. aasta planeerimis- ja arendusseaduse (Planning and Development Act 2000; edaspidi „2000. aasta seadus“) § 28 on kehtetu, sest see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, nimelt elupaikade direktiiviga 92/43/EMÜ ja keskkonnamõju hindamise direktiiviga 2011/92/EL, mida on muudetud direktiiviga 2014/52/EL, kuna selles paragrahvis ette nähtud kohustuslikud suunised takistavad asjakohase mõjuhindamise (*appropriate assessment*) või keskkonnamõju hindamise menetlust.

Faktilised asjaolud

- 5 Ala, millega seoses on taotlus esitatud, asub Dublini kesklinna lõunaosas.
- 6 Dublin City Council (Dublini linnavolikogu; edaspidi „volikogu“) võttis 23. septembril 2016 planeerimisasutusena vastu Dublini üldplaneeringu aastateks 2016–2022 (Dublin City Development Plan 2016–2022), mis jõustus 21. oktoobril 2016.
- 7 Üldplaneeringu koostamine on seadusest (2000. aasta seaduse § 9 lõikest 1) tulenev kohustus.
- 8 Kõnealune ala on üldplaneeringus määratletud kui strateegiline arendatav ja uuendatav ala (inglise keeles *Strategic Development and Regeneration Area*; edaspidi „SDRA“) nimetusega „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12“.

See üldine SDRA hõlmab kahte endist tööstusala, mida varem kasutasid firmad Player Wills ja Bailey Gibson.

- 9 Juulis 2017 koostas volikogu SDRA 12 teostamise raamarengukava, mis ei tulene seadusest. See raamarengukava hõlmas ettepanekut 0,2 hektari suuruse haljaku rajamiseks Bailey Gibsoni alale.

Ministri suunised

- 10 Ministri suunised linna-arenduse ja hoonete kõrguse kohta (Urban Development and Building Height Guidelines) võeti vastu 2018. aastal 2000. aasta seaduse alusel. Suunised ise läbisid keskkonnamõju strateegilise hindamise.
- 11 Nimetatud suunised ei kohusta luba andma, vaid võimaldavad anda niisuguse loa. [...] suunistes on nõutud, et loa andmine oleks üks võimalus, isegi kui linna- või maakonnaplaneeringu konkreetsetest eesmärkidest või kohalikest planeeringutest või nendega seotud keskkonnavalastest kaalutlustest tuleneks teisiti. Seega on järeldus, et niisugustele teguritele tuginedes ei saa luba anda, nende suunistega vastuolus.
- 12 Nende 2018. aasta suuniste punktis 3.1 on lakooniliselt märgitud, et „valitsuse poliitika on niisugune, et hoonete kõrgust tuleb sobivates linnalistes asukohtades üldiselt suurendada. Seega eelistatakse meie kesklinnades ja teistes linnalistes asukohtades kõrgemaid hooneid [...]“
- 13 On selge, et see lähenemisviis, mis omakorda toetab samas dokumendis hiljem sõnastatud siduvaid planeerimispoliitilisi erinõudeid (*specific planning policy requirements*), põhineb valitsuse eluasemepoliitikal ja mitte üksnes puhtkeskkonnavalastel kaalutlustel. Niisiis tekib käesolevas asjas konkreetset küsimus, kas kohustuslikud suunised, mis tulenevad ennekoike, ehkki mitte ainult mittekeskkonnavalastest kaalutlustest ajendatud poliitikast, on õiguspärased.
- 14 Planeerimispoliitilises erinõudes nr 3 (edaspidi „erinõue 3“) on ette nähtud:
„Kui:
(A) 1. planeerimisloa taotleja märgib, kuidas arendusettepanek vastab eespool nimetatud kriteeriumidele; ja
2. planeerimisasutus oma hinnangus nõustub sellega, võttes arvesse laiemaid strateegilisi ja riikliku poliitika parameetreid, mis on ette nähtud riigi planeerimise raamdokumendis ja käesolevates suunistes,

võib planeerimisasutus planeerimispoliitilise erinõude kohaselt anda sellele arendusele oma heakskiidu isegi siis, kui asjakohase üldplaneeringu või kohaliku planeeringu konkreetsetest eesmärkidest tuleneb teisiti.“

- 15 Ma ei ole nõus nõukogu väitega, et suuniste järgimine ei välista ühtegi konkreetset tulemust. See välistab nõukogu otsuse, et planeering välistab loa andmise. Tõsi küll, nõukogu võib muudel põhjendustel niikuinii keelduda luba andmast, kuid on täiesti selge, et eespool osundatu kohaselt ei ole nõukogul õigust keelduda loa andmisest põhjendusel, et „asjakohase üldplaneeringu või kohaliku planeeringu konkreetsetest eesmärkidest tuleneb teisiti“.
- 16 See, et erinõude 3 A osas on kasutatud mõningaid lubavat laadi sõnu, on sõnastuse, mitte sisuline küsimus, sest seaduse § 28 kohaselt on suuniste järgimine kohustuslik. Nõukogu märgib, et erinõude 3 A osas silmas peetud „eespool nimetatud kriteeriumide“ hulka kuulub kriteerium, mille kohaselt peavad olema täidetud „[a]sjakohased keskkonnamõju hindamise nõuded, sealhulgas keskkonnamõju strateegilise hindamise, keskkonnamõju hindamise, asjakohase mõjuhindamise ja ökoloogilise mõju hindamise nõuded“. See siiski ei vasta küsimusele, *kuidas* kõnealune erinõue seda protsessi mõjutab.
- 17 2000. aasta seaduse § 28 lõikes 1C on sätestatud, et kui selle paragrahvi kohased ministri suunised sisaldavad planeerimispoliitilisi erinõudeid, täidab nõukogu neid nõudeid. See on kohustuslik.
- 18 Suunistes [...] on käesoleval juhul ette nähtud, et planeerimisasutus „[võib] anda sellele arendusele oma heakskiidu isegi siis, kui asjakohase üldplaneeringu või kohaliku planeeringu konkreetsetest eesmärkidest tuleneb teisiti“, seoses arendustega, mis vastavad ettenähtud kriteeriumidele. Ehkki sõnastus on lubav, on selle tagajärjel välistatud niisugune planeerimisasutuse otsus, et üldplaneeringu või kohaliku planeeringu sõnastus välistab loa andmise. Sellel on kohustuslik mõju [...].
- 19 Nõukogu on kohustatud neid suuniseid järgima ja seetõttu ei saa ta otsustada, et üldplaneering või kohalik planeering välistab loa andmise.

Üldkava

- 20 Üldkava (*master plan*) on selgelt ette nähtud üldplaneeringus, mille punktis 2.2.8.1 on märgitud, et „Dublini linnavolikogu koostab piirkonnaspetsiifilised suunised strateegiliste arendatavate ja uuendatavate alade (SDRAD) ning peamiste linnaosakeskuste kohta, kasutades selleks [...] skemaatilisi üldkavasid [...] [muud elemendid, mis ei ole käesoleval juhul olulised]“. Üldplaneeringu suhtes tuli läbi viia keskkonnamõju strateegiline hindamine, üldkava suhtes aga mitte.
- 21 Kõnealuse ala üldkava koostasid huvitatud isiku nõustajad [...] ja volikogu ühiselt jaanuaris 2020. Selle vaatasid asjakohase mõjuhindamise seisukohast läbi arendaja planeerimiskonsultandid 15. jaanuaril 2020. Keskkonnamõju strateegilist hindamist ei tulnud selle suhtes läbi viia. Üldkava hõlmab avaliku välisruumi ärajätmist Bailey Gibsoni alalt ja selle rajamise hilisemas arendusetapis arendaja rahalisel kaasabil.

Pädevus, milles üldkava vastu võeti

- 22 Ma ei ole nõus nõukogu tõlgendusega, et volikogu võttis üldkava vastu „maa omaniku“ pädevuses. [...] On selge, et üldkava vastuvõtmine ei piirdu omavalitsusasutuse kui maaomaniku funktsiooniga, sest selles on ette nähtud ka ehitustööd maal, mis ei ole omavalitsusasutuse omandis. Ent isegi kui see oleks seotud ainult omavalitsusasutuse maaga, kaasneb sellega siiski ka volikogu funktsioon kohaliku omavalitsusasutuseks.
- 23 On tõsi, et teatavate arenduste suhtes on omavalitsusasutus vahel pädev asutus ja vahel ka arendaja – seda eristust kajastab näiteks keskkonnamõju hindamise direktiivi 2011/92/EL direktiiviga 2014/52/EL muudetud redaktsiooni artikkel [9a]. On selge, et selles osas, mis puudutab arendusi käesoleva menetluse huvitatud isiku omandis olevatel maadel, ei ole volikogu arendaja. Ent riigisisese õiguse seisukohast tegutseb omavalitsusasutus ka siis, kui ta on ühtaegu maa omanik ja arendaja, ikkagi omavalitsusasutuse pädevuses [...].
- 24 [...] [Sisuliselt kordab punkte 23 ja 26.]
- 25 Samuti, kuna volikogu võttis üldplaneeringu vastu enda kui planeerimisasutuse pädevuses ja üldplaneeringus on ette nähtud üldkava, mis suunistab tulevast planeerimist, tuleb iga niisugust üldkava [...] samuti õiguslikult käsitada volikogu kui planeerimisasutuse haldusaktina. [...] [Kõrvalmärkused, kuna kohtunik on juba tuvastanud, et volikogu tegutses planeerimisasutuseks.]
- 26 Käesoleval juhul tuleb paratamatult järeldada, et volikogu leppis üldkavas kokku nii kohaliku omavalitsusasutuse kui ka planeerimisasutuse pädevuses ning ühtlasi maa omanikuna.

Üldkava suhe üldplaneeringuga

- 27 Üldkava ei koostata ühegi konkreetse seadusesätte alusel ja vormiliselt ei ole see üldplaneeringu osa. Siiski on üldkava üldplaneeringus sõnaselgelt ette nähtud ning selles ulatuses ja mõttes on see koostatud seadusest tuleneva üldplaneeringu „alusel“, st on üldplaneeringu kohaselt võetud konkreetne meede, mis on üldplaneeringus ette nähtud.
- 28 Vormiliselt üldkava üldplaneeringut ei muuda, kuid selles on ette nähtud niisuguste arenduste lubamine, mis ei oleks kooskõlas üldplaneeringuga nii, nagu see algselt vastu võeti.
- 29 Linnavolikogu esimehel on pädevus teha väga mitmesugustes küsimustes otsuseid volikogu nimel, ilma et selleks oleks vaja valitud volinike positiivset heakskiitu. Niisugused otsused on volikogu aktid. Nende hulka kuulub üldkavaga nõustumine. [...] [Märkused seda järeldust toetava riigisisese õiguse kohta]

- 30 Tegelikult tähendaks kõnealune üldkava üldplaneeringust kõrvalekaldumist selles mõttes, et üldkavas on selgelt ette nähtud teistsugused arendused, eriti kõrguse osas.

Taotlus

- 31 Arendaja osales 21. jaanuaril 2020 planeerimiseelses konsultatsioonis ja esitas 25. mail 2020 (elamute) planeerimise ja arenduse ning üüripindade 2016. aasta seaduse (Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016) § 4 lõike 1 alusel vormikohase loataotluse. See oli esimene neljast üldkava raames esitatud planeerimistaotlusest seoses kõnealuse ala ja selle ümbrusega.
- 32 An Bord Pleanála vanemplaneerimisinspektor andis 20. augustil 2020 soovitusel taotlus rahuldamata jätta. Nimetatud nõukogu aga sellega ei nõustunud ja andis 14. septembril 2020 loa. Sellega anti luba arenduseks „üüripindade ehitamise“ eesmärgil, võimaldades lammutada kõnealusel alal kõik senised ehitised ja rajatised ning ehitada 416 kahe- kuni kuueteistkümnepoolelise elamut viies kvartalis, samuti rajada elanikele mõeldud üldkasutatavad hüved, ühine avalik ruum, lastehoiuasutused, kaubanduspinnad, elektrivõrgu alajaam ning muud nendega seotud rajatised, nagu parkimiskohad.
- 33 Otsuses on korduvalt viidatud üldkavale. Sellele on viidatud inspektori ettekandes 68 korda ning tingimuses nr 24 on üldkava teostamiseks rahalise arenduspanuse andmine muudetud siduvaks tingimuseks.

Tingimus nr 24

- 34 Tingimuses nr 24 on märgitud, et avaliku välisruumi loomise asemel maksab arendaja planeerimisasutusele vastavalt 2000. aasta seaduse § 48 lõike 2 punktile c (ajakohastatud andmetel) eripanuseks 4000 eurot ühiku kohta. [...] [Sisuliselt korratud punktis 36.]
- 35 On ilmne, et tingimusega nr 24 on jõustatud üldkava. Nimetatud makse eesmärk on jõustada üldkava sel määral, et on ette nähtud rahastus üldkavaga hõlmatud alal loodava avaliku välisruumi tarvis. Kuigi sellest [ei] teki siduvat kohustust jõustada üldkava tervikuna, on sellega selgelt eraldatud teatav raha, mida tuleb kasutada üldkavaga hõlmatud alal avatud ruumi jaoks. [...] [Asjaolud, mis ei puuduta eelotsuse küsimusi]
- 36 Üldkavas ei olnud konkreetselt nõutud tingimuse nr 24 kehtestamist, kuid sedalaadi tingimuste kehtestamine kajastub üldplaneeringus, milles (punkt 16.10.3) on ette nähtud, et „[h]arilikult asub asjaomasel alal avalik välisruum, mõnel juhul aga võib olla asjakohasem nõuda rahalist panust selle ruumi loomiseks mujal, asjaomase ala läheduses“. Ilma üldkavata ei oleks konkreetselt ette nähtud avalikku välisruumi, mille jaoks oleks vaja konkreetset panust. Tingimuse nr 24 kehtestamine [ei] muuda üldkava ametlikku õiguslikku

staatust, kuid kujutab endast üldkavaga ette nähtud meetme õigusjõuga rakendamist.

Ministri suunistele tuginemine käesoleval juhul arenduse heakskiitmisel

- 37 See, et nõukogu [ei] maininud oma otsuse keskkonnamõju hindamist käsitlevas osas sõnaselgelt erinõuet 3 ega hoonete kõrgust käsitlevaid suuniseid, ei puutu faktiliselt ega õiguslikult asjasse. Sõnaselgelt mainimata jätmine ei ole samaväärne kaalumata jätmisega.
- 38 Nõukogu viitas hoonete kõrgust käsitlevatele suunistele oma otsuse algul, „Põhjenduste ja kaalutluste“ osa punktis f. Väljakujunenud õiguse kohaselt *tugines* nõukogu seega keskkonnamõju hindamisel muu hulgas hoonete kõrgust käsitlevatele suunistele. [...] [kõrvalmärkused] see, et keskkonnamõju hindamist käsitlevas osas hoonete kõrgust käsitlevatele suunistele [ei] viidatud, ei ole oluline.
- 39 On tõsi, et keskkonnamõju hindamine on eelkõige protsessi, mitte tulemuse küsimus, kuid hindamismenetlus lõpeb otsusega selle kohta, kas tuvastatud mõjud on keskkonna seisukohast aktsepteeritavad või mitte; ja see aspekt on selgelt seotud ministri suunistega.
- 40 On faktiliselt ja õiguslikult selge, et nõukogu võttis neid kohustuslikke suuniseid arvesse oma otsuse kõikides aspektides. See järeldub:
 - 1) sellest, et nende kohustuslike suuniste arvessevõtmist on osas „Põhjendused ja kaalutlused“ konkreetselt mainitud;
 - 2) sellest, et otsuses ei ole üheski sõnastuses viidatud, et see arvessevõtmine ei kehti otsuse selle osa kohta, mis käsitleb keskkonnamõju hindamist, ja
 - 3) väljakujunenud riigisisese kohtupraktikast, mille kohaselt juhul, kui otsuse tegija märgib, et küsimust on arvesse võetud, tuleb seda käsitada nii, et seda küsimust on arvesse võetud, kui ei tõendata vastupidist.
- 41 Seega peab suuniste arvessevõtmine olema hõlmanud ka keskkonnamõju hindamise menetlust.
- 42 Ministri suuniste kohustuslikkuse tagajärjed praktikas võivad eri juhtudel erineda [...] Ent [...] käesolevas asjas saab seaduses ettenähtu mõju tõendada, kui võrrelda nõukogu otsust inspektori ettekandega. Inspektori 20. augusti 2020. aasta ettekandes oli asetatud oluliselt rohkem rõhku keskkonnaküsimustele, millest lähtus ka soovitus jätta taotlus rahuldamata. Nõukogu aga asetab 14. septembril 2020 loa andmise otsust tehes palju rohkem rõhku erinõude 3 mõjule. Niisiis, kuigi nende suuniste järgimine [ei] määra tulemust täielikult ette, sest loa andmisest võib keelduda muul põhjendusel, kallutab see analüüsi siiski tugevalt loa andmise poole, mis on käesoleval juhul ka juhtunud.

Asjassepuutuvad õigusallikad

- 43 Asjakohaste Euroopa Liidu, rahvusvaheliste ja riigisiseste õigusallikate loetelu on võetud kokku [ja] esitatud koos veebilinkidega käesoleva kohtuotsuse lisas.

Asjakohased vaidlustamise põhjendused

- 44 Pärast esimest kohtuotsust (nr 1), millega lükati tagasi mitu vaidlustamisel esitatud põhjendust, on jäänud alles kaks põhjendust.
- 45 Esimene etteheide on see, et otsuses tugineti üldkavale, mis ei olnud läbinud keskkonnamõju strateegilist hindamist.
- 46 Teine etteheide on see, et seadusest tulenev nõue järgida ministri suuniseid tähendab keskkonnamõju hindamise direktiivi [...] rikkumist. Kaebajad on vaidlustanud 2000. aasta seaduse § 28 lõike 1C, milles on sätestatud, et kui suunised sisaldavad planeerimispoliitilisi erinõudeid, peab nõukogu neid nõudeid järgima. Põhiküsimus seisneb tõlgendamises ja selles, kas keskkonnamõju hindamise direktiiviga [...] on vastuolus see, kui võetakse arvesse riigisiseseid kohustuslikke poliitilisi suuniseid. Käesoleval juhul on tähelepanu keskmes teatav poliitika eriliik, sest 2018. aasta suuniste punkt 3.1, mis omakorda toetab samas dokumendis hiljem ette nähtud erinõudeid, põhineb valitsuse eluasemepoliitikal ja mitte ainult puhtkeskkonnaval kaalutlustel. [...] [Kordamine ja eelotsuse küsimuste seisukohast ebaolulised asjaolud]
- 47 Kaebajate väitel oli tulemus suunistega „ette määratud“, kuid isegi kui see [on] natuke ülepakutud väide, oli tulemus nende suunistega siiski tugevalt välja pakutud. Nagu eespool märgitud, on see kindlasti märgatav, kui võrrelda seda inspektori ettekandega, milles oli asetatud rohkem rõhku keskkonnaalastele kaalutlustele.

Tekkivad Euroopa õiguse küsimused

- 48 Mulle näib, et eespool kirjeldatud sisulistest põhjendustest tekib mitu Euroopa õiguse küsimust, ja pean igal juhul asjakohaseks taotleda ELTL artikli 267 alusel eelotsust Euroopa Kohtult.

Esimene küsimus

- 49 Esimene küsimus on:

Kas direktiivi 2001/42/EÜ artikli 2 punktist a tulenevalt hõlmab mõiste „kavad ja programmid [...] ja nende mis tahes muudatused[,] mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus“, niisugust kava või programmi, mille on ühiselt koostanud ja/või vastu võtnud kohaliku

tasandi asutus ja erasektorisse kuuluv arendaja kui selle kohaliku tasandi asutuse omandis olevate maadega piirnevate maade omanik?

- 50 Kaebajad on seisukohal, et artikli 2 punktis a määratletud kava või programmi suhtes, mille on koostanud kohaliku tasandi asutus, kehtivad keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivist 2001/42 tulenevad kohustused. Ei ole oluline, kas kava on koostanud ainult see asutus või on see koostatud koostöös arendajaga või kasutades arendaja abi. Direktiivist tulenevad kohustused ja tagajärjed on samad. Kui sellest direktiivist tulenevate kohustuste täitmise nõuet saaks vältida või sellest mööda minna nii, et koostatakse koostöös ühine kava või programm, riivaks see kõnealuse direktiivi eesmärki.
- 51 Nõukogu on seisukohal, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt.
- 52 Nõukogu antud vastuses aga [ei] ole küsimusele otseselt vastatud ja on ühendatud see teise küsimusega, mistõttu siin selle vastuse kordamine tekitaks vaid segadust.
- 53 Riigipoolsed vastustajad on seisukohal, et olukorras, kus kohus on leidnud, et üldkava pidi koostama ja/või vastu võtma Dublini linnavolikogu kui kohalik omavalitsusasutus ja planeerimisasutus ning et see oli üldplaneeringuga ette nähtud, on tegu vastavusega mõiste „kavad ja programmid“ määratlusele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 2 punkti a esimeses taandes.
- 54 Riigi vastus näib viitavat sellele, et esimesele küsimusele tuleks vastata jaatavalt. Ent [tema vastuses esimesele küsimusele] välja pakutud vastus teisele küsimusele näib [...] olevat vastuolus käesolevas eelotsusetaotluses allpool ära toodud riigi formaalse vastusega teisele küsimusele.
- 55 Huvitatud isik tegi ettepaneku vastata eitavalt, kuid seegi näib olevat katse vastata teisele küsimusele, mitte esimesele [...].
- 56 Minu ettepanek on vastata sellele küsimusele jaatavalt. Direktiivi teleoloogiline tõlgendamine viib järeldusele, et kava, mille on koostanud kohalik omavalitsusasutus koostöös muu isikuga, tuleb käsitada samamoodi nagu kava, mille on koostanud kohalik omavalitsus üksi.
- 57 See eelotsuse küsimus on esitatud põhjusel, et kohtuistungil väideti, et ühiselt koostatud kava ei kuulu artikli 2 punkti a esimeses taandes sätestatud mõiste „kavad ja programmid“ määratluse kohaldamisalasse, ning kui vastus sellele küsimusele on eitav, ei oleks kaebajate argument, mis põhineb keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivil, tulemuslik.

Teine küsimus

- 58 Teine küsimus on:

Kas direktiivi 2001/42/EÜ artikli 2 punktist a tulenevalt hõlmab mõiste „kavad ja programmid [...] ja nende mis tahes muudatused[,] [...] mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega“, niisugust kava või programmi, mis on sõnaselgelt ette nähtud seadusest tulenevas kohaliku omavalitsusasutuse (poolt seadusandliku sätte alusel kehtestatud) üldplaneeringus, kas üleüldse või juhul, kui selles üldplaneeringus on märgitud, et kohalik omavalitsusasutus „koostab piirkonnaspetsiifilised suunised strateegiliste arendatavate ja uuendatavate alade [...] kohta, kasutades selleks asjakohaste vahenditena kohalikke planeeringuid, [...] skemaatilisi üldkavasid ja kohalikke keskkonnakavasid“?

- 59 Kaebajad on seisukohal, et üldkava koostamine on 2000. aasta planeerimis- ja arendusseaduse muudetud redaktsiooni sätete kohaselt planeerimisasutuse siduv kohustus. Üldkava on vaja selleks, et näha ette selles käsitletava ala arendamise raamid, ja faktiliselt on see nõue kõnealuse üldkavaga täidetud.
- 60 Nõukogu seisukoht on eitav[. Ta on seisukohal], et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 2 punktis a määratletud mõiste „kavad ja programmid“ ei hõlma kava või programmi, mis on ette nähtud seadusest tuleneva üldplaneeringuga, kui selle kava või programmi enda koostamine ei ole täitmisele pööratav õiguslik nõue ja kui selline kava või programm ei ole siduv ega sisalda niisuguseid tingimusi või kriteeriume, millele peavad vastama tulevased arendustega seotud nõusolekud, ega tekita siduvaid õiguslikke tagajärgi.
- 61 Riigipoolsed vastustajad on seisukohal, et Euroopa Kohtus välja kujunenud praktika kohaselt tuleb kavasid või programme, mille vastuvõtmist [...] reguleerivad riigisisesed seadus- või määrusandlikud sätted, milles on kindlaks määratud neid vastu võtvad pädevad ametiasutused ja nende vastuvõtmise kord, pidada niisugusteks, „mida nõutakse“ selle direktiivi artikli 2 punkti a tähenduses. Niisiis on riigipoolsed vastustajad hüpoteetiliselt seisukohal, et kava, mille on võtnud vastu kohalik omavalitsusasutus olukorras, kus selle vastuvõtmine on sõnaselgelt ette nähtud või seda on silmas peetud selle kohaliku omavalitsusasutuse üldplaneeringus, on hõlmatud mõiste „kavad ja programmid“ määratlusega artikli 2 punkti a tähenduses.
- 62 [...]. [Kaalutlused, mis olid asjakohased seoses küsimustega, millele kohtu eesistuja oli juba varem vastanud]
- 63 Huvitatud isik on seisukohal, et mõiste „kavad ja programmid“ direktiivi 2001/42/EÜ artikli 2 punkti a tähenduses ei hõlma seadusest tulenevas üldplaneeringus ette nähtud kava või programmi, kui selle koostamine ise ei ole täitmisele pööratav õiguslik nõue ja kui see kava või programm ei saa tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi.
- 64 Minu ettepanek on vastata sellele küsimusele jaatavalt. Olgugi et üldkava ei ole ise siduv õigus- ega haldusakt, on see sõnaselgelt ette nähtud seadusest tulenevas üldplaneeringus, millel on õigusjõud ja mis on kehtestatud esmase õiguse akti

sätte alusel. Sellest tekib piisav seos õigusnormidega, järeldamaks, et üldkava on nende normidega ette nähtud.

- 65 See eelotsuse küsimus on esitatud põhjusel, et kui vastus sellele küsimusele on eitav, ei oleks kaebajate argumendid, mis põhinevad keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivil, tulemuslikud.

Kolmas küsimus

- 66 Kolmas küsimus on:

Kas direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktist a tulenevalt hõlmab mõiste „kava[d] ja programmi[d] [...][,] mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 85/337/EMÜ I ja II lisas“, niisugust kava või programmi, mis ei ole ise siduv, kuid on sõnaselgelt ette nähtud seadusest tulenevas siduvas üldplaneeringus, või milles on välja pakutud või ette nähtud sisuliselt muuta sellist kava, mis pidi ise läbima keskkonnamõju strateegilise hindamise?

- 67 Kaebajad on sisuliselt seisukohal, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, kuna kõnealune üldkava kuulub [direktiivi] 2001/42/E[Ü] artikli 3 lõike 2 kohaldamisalasse kui kava, mis on koostatud asulaplaneerimise ja/või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevas[t]e nõusoleku[te] saamiseks projektidele, mis on loetletud nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ II lisas.
- 68 Nõukogu on seisukohal, et mõiste „kavad ja programmid“ keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses ei hõlma niisugust kava või programmi nagu kõnealune üldkava, a) mis ei ole siduv, b) millega ei looda raamistikku tulevase nõusoleku saamiseks keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas loetletud projektidele ja mis ei piira niisugustele arendusprojektidele nõusoleku andmist otsustava pädeva ametiasutuse kaalutusõigust, ning c) kui selle kava endaga ei muudeta sellist kava, mille enda keskkonnamõju tuli hinnata keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaselt.
- 69 Riigipoolsed vastustajad on seisukohal, et olukorras, kus kohus on leidnud, et kõnealune üldkava „ei ole ise otseselt õiguslikult siduv“ ja et see „üldplaneeringut vormiliselt ei muuda“, ei tähenda üldkava sellise kava muutmist, mis pidi ise läbima keskkonnamõju strateegilise hindamise (s.o üldplaneeringut). Samuti ei saa üldkava pidada niisuguseks, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks [...] projektidele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tõlgendavas Euroopa Kohtu praktikas väljendatud põhimõtete tähenduses.

- 70 Huvitatud isik on seisukohal, et kuna üldkava sisaldab viitelist plaani, millest nähtub, milliseks võib kujuneda arendustegevus sellega seotud aladel, ja millest muu hulgas nähtub nendele aladele väljapakutavate hoonete kõrgus, on see kooskõlas elamuehituse, planeerimise ja kohaliku omavalitsuse ministri suunistega linna-arenduse ja hoonete kõrguse kohta (mille kohta tuli anda keskkonnamõju hinnang). Üldkava ei piira pädeva ametiasutuse kaalutusõigust arendusprojekti loataotluse hindamisel.
- 71 Minu ettepanek on vastata sellele küsimusele jaatavalt. Üldkava kogu eesmärk ongi luua raamistik tulevaste nõusolekute saamiseks arendusprojektidele. Kuna üldkava on ette nähtud seadusest tuleneva üldplaneeringuga ning ühtlasi on sellele väga selgelt viidatud inspektori ettekandes ja seega menetluses, milles tegelikult anti käesolevas asjas vaidluse all olev nõusolek arendusprojektile, on olemas artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuulumiseks piisav seos üldkava ja arendusprojektile tulevase nõusoleku saamiseks raamistiku loomise vahel. Seda kinnitab ka see, et üldkavas on ette nähtud seadusest tuleneva üldplaneeringuga võrreldes [rohkem] muudetud tulemused arenduse osas ja et arendusprojektile tegelikult antud nõusolek kajastab mõningal määral neid muudetud tulemusi, mitte seadusest tulenevat vormikohast üldplaneeringut.
- 72 See eelotsuse küsimus on esitatud põhjusel, et kui vastus sellele küsimusele on eitav, ei oleks kaebajate argumendid, mis põhinevad keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivil, tulemuslikud.

Neljas küsimus

- 73 Neljas küsimus on:
- Kas direktiivi 2011/92/EL artikli 2 lõikega 1 on vastuolus see, kui pädev ametiasutus võtab keskkonnamõju hindamise käigus arvesse valitsuse kohustuslikke poliitilisi suuniseid, sealhulgas niisuguseid, mis ei põhine üksnes keskkonnamõju hindamise kriteeriumidel ja milles on teatavatel asjaoludel määratletud olukorrad, kus ei tohi loa andmist välistada?**
- 74 Kaebajad on sisuliselt seisukohal, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, ja muu hulgas, et [...] direktiivi 2011/92/EL artikli 2 lõikest 1 tulenevalt [ei ole] [...] pädeval ametiasutusel keskkonnamõju hindamise käigus [võimalik arvesse võtta] valitsuse kohustuslikke poliitilisi suuniseid, mis ei põhine üksnes keskkonnamõju hindamise kriteeriumidel.
- 75 Nõukogu on seisukohal, et keskkonnamõju hindamise direktiiviga ei ole vastuolus see, kui pädev ametiasutus võtab keskkonnamõju hindamise menetluses arvesse hoonete kõrgust puudutavat valitsuse poliitikat, mis ise on läbinud keskkonnamõju hindamise vastavalt keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivile. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 1 tekstis ega muudes sätetes seda välistatud ei ole. Pädev ametiasutus tugineb oma hinnangus olulise keskkonnamõju kohta väärtuspõhistele ja kontekstist lähtuvatele otsustustele selle

kohta, mis on oluline, soovitav või aktsepteeritav, pidades silmas asjaomase projektiga põhjustatavaid muudatusi ja võttes arvesse selle projektiga seotud konkreetseid asjaolusid.

- 76 Riigipoolsed vastustajad on seisukohal, et keskkonnamõju hindamise direktiiviga ei ole vastuolus see, kui pädev ametiasutus võtab ühendatud keskkonnamõju hindamise menetluses, mida viiakse läbi paralleelselt teiste hindamismenetlustega, et lahendada arendusprojekti loataotlus, arvesse riiklikku planeerimispoliitikat hoonete kõrguse osas (mis on ise läbinud keskkonnamõju strateegilise hindamise vastavalt direktiivile 2001/42/EÜ). Planeerimispoliitilised erinõuded, mis on ette nähtud 2000. aasta planeerimis- ja arendusseaduse (muudetud redaktsiooni) § 28 C osa kohaselt, on poliitilised nõuded; need ei määra arendusprojekti loataotluse tulemust ega mõjuta kohustust viia 2000. aasta planeerimis- ja arendusseaduse (muudetud redaktsiooni) X osa kohaselt läbi keskkonnamõju hindamine. Samuti on käesolevas asjas vaidluse all olevates suunistes [...] sõnaselgelt ette nähtud, et erinõude 3 suhtes kehtivad keskkonnamõju hindamisega seotud nõuded, mis võivad olla kohustuslikud Euroopa Liidu õiguses, ja igal juhul ei ole erinõue 3 oma sõnastuselt kohustuslik.
- 77 Huvitatud isik on seisukohal, et pädeval ametiasutusel on õigus võtta arvesse liikmesriigi avaldatud suuniseid, mis sisaldavad arenduse haldamise kriteeriume seoses hoonete kõrgustega elamuehituses, mis ei ole ise kohustuslikud ega määra keskkonnamõju hindamise tulemust, kui need suunised on läbinud keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses.
- 78 Minu ettepanek on vastata sellele küsimusele jaatavalt. Keskkonnamõju hindamise direktiivi ese ja eesmärk ongi teha kindlaks laialt määratletud mõju keskkonnale, et oleks võimalik teha objektiivne, keskkonnaalastel kaalutlustel põhinev otsus selle kohta, kas see mõju on aktsepteeritav. Riigisisese õiguse säte, mille kohaselt peab planeerimismenetlus üldiselt, sealhulgas keskkonnamõju hindamine vastama riigi valitsuse poliitilisele meetmele (mis on nimetatud „suuniseks“, kuid [mis on] tegelikult kohustuslik), mis olulisel määral põhineb sotsiaalsetel ja majanduslikel, mitte puhtkeskkonnaalastel kaalutlustel, riivab seda eesmärki. See, et niisugune ministri akt ei kohusta luba andma, ei ole oluline, sest see mõjutab menetlust, tõenäoliselt tekitades sellise tulemuse paljudel juhtudel, nagu ka käesoleval.
- 79 See eelotsuse küsimus on esitatud põhjusel, et kui vastus sellele küsimusele on jaatav, ei ole asjakohased riigisisised õigusnormid liidu õigusega kooskõlas ja nende õigusnormide kohaselt tehtud otsus on kehtetu.
- 80 [...]:
- 1) [...]
 - 2) [...]
- [...] [Kordab eespool punktides 49, 58, 66 ja 73 sõnastatud küsimusi]

LISA: VEEBILINGID

Euroopa õigus

[...]

Euroopa kohtupraktika

[...]

Rahvusvaheline õigus

[...]

Riigisisesed õigusaktid (ja nendega seotud materjalid)

- 1) 2000. aasta planeerimis- ja arendusseadus (Planning and Development Act 2000), muudetud redaktsioon

[...]

- 2) Kohalike omavalitsuste 2001. aasta seadus (Local Government Act 2001), muudetud redaktsioon

[...]

- 7) (Elamute) planeerimise ja arenduse ning üüripindade 2016. aasta seadus (Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016), muudetud redaktsioon.

[...]

- 8) Dublini linna üldplaneering aastateks 2016–2022 (Dublin City Development Plan 2016–2022)

[...]

- 9) Dublini linnavolikogu 2017. aasta üldkava Player Willsi, Dublini linnavolikogu ja Bailey Gibsoni maa-alade kohta (Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (2017))

[...]

- 10) Suunised planeerimisasutustele linna-arenduse ja hoonete kõrguse kohta (Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities) (detsember 2018)

[...]

Riigisisene kohtupraktika

[...]

- 12) Otsus kohtuasjas Kerins v. An Bord Pleanála (No. 1), [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (avaldamata, High Court (kõrge kohus, Iirimaa), 31. mai 2021)

[...]

- 13) Otsus kohtuasjas Kerins v. An Bord Pleanála (No. 2), [2021] IEHC 612, (avaldamata, High Court (kõrge kohus, Iirimaa), 4. oktoober 2021)

[...]

[...] [Menetlust korraldav määrus, milles on nähtud ette eelotsusetaotluse esitamine ja korratud eespool sõnastatud eelotsuse küsimusi]

[...] [High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) kohtusekretäri nimi]

[...] [Menetlusosaliste esindajate nimed]

TÖÖDOKUMEN