

Asia C-58/24

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

26.1.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

High Court (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.12.2023

Valittajat:

NE

MY

HJ

XF

WB

UV

VK

JU

RJ

DZ

Vastapuolet:

An Bord Pleanála

Minister for Housing, Local Government and Heritage

Irlanti

Attorney General



Muu osapuoli:

Drumakilla Limited

Pääasian kohde

Judicial review -menettely, jossa riitautetaan Wicklow'n kreivikunnassa (Irlanti) sijaitsevassa Delganyssä suunniteltuun asuinrakennusten rakentamiseen ja siihen liittyviin töihin myönnetyn poikkeusluvan lainmukaisuus.

Oikeusriidan kohde ja ennakkoratkaisupyyntöön oikeusperusta

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7) 16 artiklan 1 kohdan ja tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) 11 artiklan, siltä osin kuin pyyntö koskee kyseistä säännöstä, tulkintaa.
- 2 Pyyntöön oikeusperusta on SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 3 Viisi ennakkoratkaisukysymystä ovat seuraavat:
 - 1) Onko direktiivin 2011/92 11 artiklalla, luettuna Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen laajaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevan periaatteen valossa, sellainen vaikutus, että tapauksessa, jossa direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua hanketta, joka edellyttää rakennusluvan (ensisijainen lupa) hakemista, ei voida toteuttaa, ellei hankkeen toteuttaja ole ensin saanut toista lupaa (toissijainen lupa), ja jossa ensisijaisen luvan myöntämiseen tällaiselle hankkeelle toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia tiukemmin kuin toissijaisen luvan myöntämisen yhteydessä on tehty, tällaisen toissijaisen luvan (jos se on myönnetty ennen ensisijaista lupaa) on katsottava kuuluvan rakennuslupamenettelyn piiriin muihin tarkoituksiin kuin direktiivin 2011/92 mukaisesti tarkasteltavien tai arvioitavien asioiden laajuuden osalta joko yleisesti tai siinä tapauksessa, että toissijainen lupa on direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehty päätös, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa sovellettavista lajien suojelutoimenpiteistä hankkeen toteuttamiseksi?
 - 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2011/92 11 artiklalla, luettuna Århusin yleissopimuksen 9 artiklan

2 kappaleen mukaisen laajaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevan periaatteen valossa, sellainen vaikutus, että kansallisia säännöksiä, joissa säädetään ajankohdasta, josta määräaika direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn päätöksen (toissijainen lupa) pätevyyden riitauttamiselle alkaa kuluu, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kyseinen määräaika alkaa kuluu ennen kyseisen rakennusluvan (ensisijainen lupa) myöntämisaikakohtaa, joko yleisesti tai siinä tapauksessa, että i) hankkeesta tehtiin direktiivin 2011/92 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty tapauskohtainen selvitys ja/tai ii) 4 artiklan 5 kohdan mukainen määräytyminen ensisijaisen luvan tarkoituksiin tehtiin toissijaisen luvan myöntämisen jälkeen ja samanaikaisesti ensisijaista lupaa koskevan päätöksen kanssa ja/tai iii) menettelyyn, jossa riitautetaan toissijaisen luvan pätevyys, ei sisälly mitään perustetta, jolla riitautettaisiin asianomainen ensisijainen lupa vetoamalla toissijaisen luvan väitettyyn pätemättömyyteen, ja/tai iv) hakija ei hae määräajan pidentämistä muutoksen hakemiseksi toissijaiseen lupaan, kun kansallisessa lainsäädännössä edellytetään tällaista hakemusta muutoksen hakemiseksi määräajan päätyttyä, jollei unionin oikeudessa toisin säädetä tai määrätä?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja jos toiseen kysymykseen vastataan yleisesti kieltävästi, onko direktiivillä 2011/92, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja/tai Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen laajaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevan periaatteen valossa, sellainen vaikutus, että jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä menettelyn, jossa vedotaan kyseisen direktiivin mukaiseen oikeuteen, aloittamiselle säädetyn määräajan on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa mutta että sitä ei tarvitse nimenomaisesti määrittää lainsäädännössä direktiivin 2011/92 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja/tai yleisölle annettavissa käytännön tiedoissa mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin direktiivin 2011/92 11 artiklan 5 kohdan mukaisesti ja/tai lopullisesti ja varmasti kansallisessa oikeuskäytännössä, jolloin toiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen ei vaikuta se, että jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään yleisluonteisesta, ennakoitavissa olevasta määräajasta, jota sovelletaan julkisoikeudellisiin kanteisiin, yleisesti ottaen myös sellaisen menettelyn aloittamiseen, jossa haetaan muutosta direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehtyyn päätökseen, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa sovellettavista lajien suojelutoimenpiteistä hankkeen toteuttamiseksi, vaikka tämä ilmenee implisiittisesti eikä eksplisiittisesti kyseisestä kansallisesta lainsäädännöstä?

4) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja joko toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi tai kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdalla sellainen vaikutus, ettei toimivaltainen viranomainen voi katsoa, että päätökselle, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa sovellettavista lajien suojelutoimenpiteistä direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua hankkeen toteuttamiseksi, ”ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua”, ellei toimivaltainen

viranomainen tosiasiallisesti harkitse vaihtoehdoisen sijainnin tai suunnitelman kaltaisia vaihtoehtoja tai poikkeuksen epäämistä?

5) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja joko toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi tai kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdalla sellainen vaikutus, ettei toimivaltainen viranomainen voi katsoa, että ”luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi” on asianmukaista tehdä päätös, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa sovellettavista lajien suojelutoimenpiteistä direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, ellei yksilöityä suojelua tarjota poikkeuksella itsellään eikä lieventämistoimenpiteillä, joita on toteutettu poikkeuspäätöksessä hyväksytyistä toimista aiheutuvien haittojen vähentämiseksi tai kompensoimiseksi?”

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

- 4 Direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa kyseisessä direktiivissä säädetyistä lajien suojelutoimenpiteistä tietyin edellytyksin, muun muassa luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi.
- 5 Direktiivin 2011/92 6 artiklaan sisältyvät yleisön osallistumista ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin koskevat perustavat säännökset.
- 6 Direktiivin 2011/92 11 artiklassa vahvistetaan kyseiseen direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvista päätöksistä nostettuja kanteita koskevat säännöt. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tällaisten päätösten laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa moite tällaisia päätöksiä vastaan voidaan esittää. Saman artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.
- 7 Tuomio 16.6.2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386); tuomio 19.9.2006, i-21 Germany ja Arcor (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:586); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223); tuomio 28.1.2010, komissio v. Irlanti (C-456/08, EU:C:2010:46); tuomio 30.6.2011, Meilicke ym. (C-262/09, EU:C:2011:438); tuomio 18.10.2012, Pelati (C-603/10, EU:C:2012:639); tuomio 20.12.2017, Caterpillar Financial Services (C-500/16, EU:C:2017:996); tuomio

15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185); tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851); julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868); tuomio 24.2.2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121); tuomio 6.7.2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545) ja tuomio 15.6.2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477).

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

- 8 Ylimpien tuomioistuinten työjärjestyksen (Rules of the Superior Courts, jäljempänä RSC) 84 määräyksen 21 säännön 1 ja 2 kohdan mukaan hakemus judicial review -menettelyn käynnistämiseksi hallintopäätöksestä on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa riidanalaisen päätöksen tekemisestä. RSC:n 84 määräyksen 21 säännön 3 kohdan mukaan ajanjaksoa, jonka kuluessa hakemus judicial review -menettelyn käynnistämiseksi on tehtävä, voidaan pidentää tietyissä olosuhteissa.
- 9 Unionin tuomioistuimen ja kansallisen vakiintuneen oikeuskäytännön sekä erityisesti tehokkuusperiaatteen mukaisesti kansallisessa lainsäädännössä annettua toimivaltaa pidentää määräaika RSC:n 84 määräyksen 21 säännön 3 kohdan nojalla voidaan tulkita yhdenmukaisesti siten, että tätä toimivaltaa voidaan käyttää ja on käytettävä niin, että koko ajanjakso (tässä tapauksessa kolme kuukautta) alkaa kulua siitä ajankohdasta, jona kantaja saa tai sen olisi pitänyt saada tieto riidanalaisesta päätöksestä.
- 10 Irlannin oikeuteen ei sisälly erityistä säännöstä, jossa täsmennettäisiin, miten direktiivin 2011/92 11 artiklan 2 kohtaa sovelletaan direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan mukaisiin poikkeuspäätöksiin.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että kansallisessa oikeudessa säädetään – ja jollei yhdenmukaisen tulkinnan vaatimuksista muuta johdu –, että jos hanke edellyttää useita lupia, jokainen lupa muodostaa erillisen aineellisen päätöksen, johon on haettava muutosta erikseen lakisääteisen määräajan kuluessa, joka alkaa kulua erikseen kunkin päätöksen tekemisestä. Poikkeuspäätös on siten oikeudellisesti erillinen päätös, joten määräaika muutoksenhaun tekemiselle judicial review -menettelyssä alkaa, kun kyseinen päätös tehdään, eikä siihen liittyvän rakennusluvan myöntämisestä.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo judicial review -menettelyä koskevan yleisen lainsäädännön perusteella, että määräajat muutoksen hakemiselle poikkeuslupaan ovat kohtuullisesti ennakoitavissa.
- 13 Muita asian kannalta merkityksellisiä kansallisia säännöksiä ovat seuraavat: i) vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölain (Planning and Development Act 2000), sellaisena kuin se on muutettuna, 50 ja 50A §; ii) vuosina 2001–2023 annetut kaavoitus- ja maankäyttöasetukset (Planning and Development Regulations 2001–

2023; SI 600, 2001), sellaisina kuin ne ovat muutettuina; iii) Euroopan yhteisöistä (linnut ja luontotyypit) vuosina 2011–2021 annettujen asetusten (European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011–2021) 51, 54 ja 54A § ja iv) kaavoituksesta ja maankäytöstä (asunnot) ja huoneenvuokrauksesta annetun vuoden 2016 lain (Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016) 4 §.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 14 Ennakoidessaan rakennuslupahakemuksen jättämistä Wicklow’n kreivikuntaan suunnitellulle asuinrakennushankkeelle muu osapuoli, Drumkilla Ltd, haki 17.1.2020 kansallispuistoista ja luonnonsuojelualueista vastaavalta virastolta (National Parks and Wildlife Service, NPWS) lepakoita koskevaa poikkeuslupaa. Lupa myönnettiin 4.3.2020, ja sitä muutettiin 21.7.2020. Luvassa todetaan, että se myönnetään yksinomaan suunniteltuun asuinrakennushankkeeseen liittyvien, luvassa yksilöityjen toimintojen sallimiseksi.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tekee poikkeusluvan osalta seuraavat kaksi tosiseikkoihin perustuvaa päätelmää: i) luvan mukaan poikkeusluvan myöntämiselle ei ole muita tyydyttäviä ratkaisuja, kun taas asiakirja-aineistosta ilmenee, että vaihtoehtoja, joilla olisi vähemmän vaikutuksia tiukasti suojeltuihin lajeihin, tai vaihtoehtoista ratkaisua evätä lupa ei harkittu, mistä voidaan päätellä olevan todennäköistä, ettei tällaista harkintaa tehty, ja ii) luvassa todetaan, että se myönnetään kyseisten lajien suojelemiseksi. Jos ja siltä osin kuin tämä vaatimus tarkoittaa, että poikkeus itsessään, toisin kuin vaikutusten vähentämistä koskevat edellytykset, on tällaisten lajien edun mukaista, tämä päätelmä on ilmeisen perusteeton ja absurdi.
- 16 Rakennuslupahakemus jätettiin An Bord Pleanálalle (Irlannin kaavoitusasioiden valituslautakunta, jäljempänä valituslautakunta) 21.10.2020. Hakemukseen oli liitetty ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskeva selvitys. Hakemusasiakirjojen liitteenä oli muutettu poikkeuslupa, joten kyseinen ajankohta oli ensimmäinen ajankohta, jona valittajat olisivat voineet saada tiedon kyseisestä luvasta.
- 17 Valituslautakunta arvioi ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta ja katsoi, että hankkeen toteuttajan toimittamassa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevassa selvityksessä yksilöitiin ja kuvattiin riittävästi ehdotetun hankkeen suorat, välilliset, toissijaiset ja kumulatiiviset vaikutukset ympäristöön. Valituslautakunta totesi, ettei ehdotetulla hankkeella todennäköisesti olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia ja ettei ehdotetusta hankkeesta ollut tarpeen laatia ympäristövaikutusten arviointikertomusta.
- 18 Valituslautakunta myönsi rakennusluvan 15.2.2021.
- 19 Valittajat hakivat 25.3.2021 muutosta valituslautakunnan päätökseen ja poikkeuslupaann ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa. Valittajat eivät

hakeneet muutoksenhauille asetetun määräajan pidentämistä RSC:n 84 määräyksen 21 säännön 3 kohdan nojalla. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin myönsi 19.4.2021 luvan käynnistää judicial review - menettely ja hakea rakennustöiden keskeyttämistä.

- 20 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin hylkäsi rakennusluvasta tehdyn muutoksenhaun 5.7.2023. Poikkeuslupaa koskeva muutoksenhaku, joka tehtiin itsenäisesti (toisin sanoen valittajat eivät vedonneet siihen, että rakennuslupa on pätemätön, koska poikkeuslupa oli pätemätön), on kuitenkin edelleen ratkaisematta.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että koska valittajat eivät hakeneet poikkeuslupa-an muutosta 3 kuukauden kuluessa siitä, kun he saivat tiedon tai heidän olisi pitänyt saada tieto poikkeusluvasta (ja siten sellaisen ajanjakson kuluessa, jota tuomioistuin olisi pitänyt sallittuna tulkitsemalla yhdenmukaisesti määräajan pidentämistä koskevaa toimivaltaa, jos tällainen hakemus olisi tehty), poikkeuslupaa koskeva muutoksenhaku on tehty myöhässä ja olisi hylättävä, jollei unionin oikeuteen sisältyvä säännös tai määräys edellytä päinvastaista lopputulosta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on taipuvainen katsomaan, ettei unionin oikeuteen sisälly tällaista säännöstä tai määräystä, mutta ei pidä tätä täysin kiistattomana, joten on asianmukaista esittää asiassa ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 22 Ensimmäisen ja toisen kysymyksen osalta valittajat väittävät, että unionin tuomioistuimen tuomiosta Namur-Est Environnement (C-463/20) ilmenee, että kyseisen asian erityisolosuhteissa, jotka liittyivät Belgiaan ja jota pätevät myös Irlantiin, poikkeuslupapäätöksen on katsottava kuuluvan rakennuslupamenettelyn piiriin ja luvan myöntäminen hankkeelle on päätöksentekomenettelyn lopputulos. Heidän mukaansa poikkeuslupapäätös on alustava päätös, jonka tarkoituksena on määrittää ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuus ja josta tulee siten lopullinen vasta, kun direktiivin 2011/92 mukaiset menettelyt päättyvät joko siten, ettei ympäristövaikutusten arvioinnin katsota olevan tarpeellinen, tai – jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että hankkeen ympäristövaikutuksia on tarpeen arvioida – siten, että ympäristövaikutusten arviointi saadaan päätökseen. Lisäksi, koska tuomion Namur-Est perustelut pohjautuvat yleisölle, jota asia koskee, ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden osalta direktiivissä 2011/92 annettuihin menettelyllisiin oikeuksiin, olisi kyseisen direktiivin vastaista, jos kansallisessa lainsäädännössä edellytettäisiin, että valittajien on haettava muutosta poikkeuslupa-an jo ennen näiden oikeuksien syntymistä, joka tapahtuu vasta, kun on määritetty ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuus direktiivin 2011/92 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti.
- 23 Kolmannen kysymyksen osalta valittajat väittävät, että direktiivin 2011/92 11 artiklan 5 kohdan nojalla ei riitä, että yleisissä oikeussäännöissä, myös

oikeuskäytäntöön perustuvissa säännöissä (common law rules), säädetään, että määräaika alkaa kulua siitä ajankohdasta, jona yleisö saa tiedon alustavasta päätöksestä. Valtio on velvollinen määrittämään nimenomaisesti, missä vaiheessa muutosta voidaan hakea, ja antamaan käytännön tietoa mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin; tähän kuuluu myös sen ajanjakson täsmentäminen, jonka kuluessa muutosta on haettava.

- 24 Neljännen ja viidennen kysymyksen osalta valittajat viittaavat unionin tuomioistuimen tuomioon Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17) ja väittävät, että direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla toimivaltaisen viranomaisen on a) tarkasteltava vaihtoehtoja ja b) selitettävä, miten se on tarkastellut niitä. Kyseinen säännös ei muodosta asianmukaista oikeusperustaa poikkeuslupan myöntämiselle nyt käsiteltävässä asiassa, koska toiminnoilla, joille haetaan lupaa, ei pyritä suojelemaan luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa tai luontotyyppejä. Kyseinen säännös ei koske hankkeen edistämistä, etenkin jos ei ole näyttöä siitä, että hankkeen toteuttaja tarkasteli hankkeen vaihtoehtoja, jotka olisivat mahdollistaneet hankkeen jatkumisen muutettuna ja joilla olisi myös vältetty täysin tiukasti suojeltuihin lajeihin vaikuttavat kielletyt toiminnot.
- 25 Ensimmäisestä ja toisesta kysymyksestä valtio väittää, että tuomio Namur-Est on merkityksetön sovellettavaa määräaika koskevan kysymyksen kannalta. Sen mukaan päätös myöntää poikkeuslupa direktiivin 92/43 16 artiklan nojalla on rakennuslupamenettelyssä tehtävä harkinnanvarainen päätös, joka ”voidaan riitauttaa” kyseisessä menettelyssä tehtynä harkinnanvaraisena päätöksenä. Poikkeuslupan ei kuitenkaan pidä katsoa kuuluvan rakennuslupamenettelyyn muihin tarkoituksiin kuin direktiivin 2011/92 mukaisesti tarkasteltavien tai arvioitavien asioiden laajuuden osalta. Ensinnäkin määräaika, jonka kuluessa käsiteltävässä asiassa myönnettyyn poikkeuslupa oli haettava muutosta, oli kolme kuukautta poikkeuslupan myöntämisestä tai, vaihtoehtoisesti – jos sovelletaan yhdenmukaista tulkintaa –, ajankohdasta, jona valittajat tosiasiallisesti saivat tai heidän olisi pitänyt saada tieto poikkeusluvasta. Direktiivissä 2011/92, luettuna Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa koskevien periaatteiden valossa, ei edellytetä, että kansallisia määräaikoja olisi tulkittava eri tavalla tässä tapauksessa. Toiseksi nyt käsiteltävän asian erityisolosuhteissa, jos valittajat eivät vedonneet siihen, että lupa oli pätemätön, koska poikkeuslupa oli pätemätön, ei ole mitään perustetta tulkita kansallisia vanhentumisaikoja siten, että poikkeuslupa voidaan hakea muutosta rakennuslupamenettelyn päättyessä. Kolmanneksi valittajat olisivat voineet hakea muutosta asianomaisen toimivaltaisen viranomaisen päätökseen myöntää rakennuslupa sillä perusteella, että se ei arvioinut hankkeen vaikutuksia suojeltuihin lajeihin tiukemmin kuin poikkeuslupavaiheessa oli tehty, mutta he eivät tehneet näin. Neljänneksi unionin tuomioistuimen tuomiosta Hellfire Massy Residents Association (C-166/22) ilmenee, ettei direktiivissä 2011/92 aseteta velvoitetta sisällyttää kyseisen direktiivin 16 artiklassa säädetty poikkeusmekanismi hankkeiden lupamenettelyyn, eikä tästä

voi näin ollen seurata velvoitetta yhdenmukaisen tulkinnan soveltamiseen kansallisiin määräaikoihin, jolloin olisi katsottava, että määräajan poikkeusluvan myöntämisen riitauttamiselle olisi alettava kulu kaavoituslainsäädännön mukaisen lopullisen päätöksen tekemisestä. Näin toimiminen olisi täysin oikeusvarmuuden periaatteen vastaista.

- 26 Kolmanteen kysymykseen valtio ehdottaa vastaukseksi, että direktiivillä 2011/92, luettuna Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen laajaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevan periaatteen valossa, ei ole toisessa kysymyksessä kuvattua vaikutusta, jos kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä ei ole ehdottomasti määritetty direktiivin 2011/92 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää, ja jos tätä ei ole määritetty varmuudella kansallisessa oikeuskäytännössä.
- 27 Valtio väittää, että neljäs ja viides kysymys ovat merkityksettömiä, koska menettely on käynnistetty myöhässä. Jos kysymykset tulevat esille nyt käsiteltävässä asiassa, niihin olisi vastattava myöntävästi.
- 28 Muu osapuoli väittää, että RSC:n 84 määräyksen mukaan kolmen kuukauden määräaika muutoksen hakemiselle poikkeuslupapäätökseen judicial review -menettelyssä alkoi kulu päätöksen tekemisestä. Hakemusta määräajan pidentämiseksi ei tehty, ja muutoshaku poikkeuslupa on siten vanhentunut.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 29 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ehdottaa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi. Se katsoo, ettei tuomiossa Namur-Est vahvisteta, että poikkeuslupaa tai muuta monitahoisessa lupamenettelyssä tehtävää päätöstä on pidettävä yhtenä päätöksenä mihin tahansa muuhun tarkoitukseen, kuten määräaikojen yhteydessä. Jos tällaisten toissijaisten lupien katsottaisiin kuuluvan ensisijaisen luvan piiriin tällaiseen muuhun tarkoitukseen, tästä aiheutuisi menettelyllinen kaaos, ja se olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ehdottaa, että jos toinen kysymys tulee käsiteltävässä asiassa esille, siihen olisi vastattava kieltävästi. Se katsoo, ettei tuomiossa Namur-Est annetulla ratkaisulla olisi katsottava olevan sellaista vaikutusta, että se koskee myös kansallisia määräaikoja, jotka kuuluvat kansallisen menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu. Tuomion Namur-Est tulkitseminen näin laajentavasti olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista. Tällainen laajentaminen ei ole tarpeen, koska silloin, jos hanke edellyttää useita lupia, jokaiseen lupaan voidaan hakea muutosta, kun se tehdään, kansallisessa lainsäädännössä säädetyssä määräajassa, joka voi vaihdella päätöskohtaisesti, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu. Toisen kysymyksen alakohdista todetaan seuraavaa: i) sillä seikalla, että hankkeesta tehtiin direktiivin 2011/92 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty tapauskohtainen selvitys, ei ole merkitystä; ii)

sillä seikalla, että 4 artiklan 5 kohdan mukainen määrittäminen ensisijaisen luvan tarkoituksiin tehtiin toissijaisen luvan myöntämisen jälkeen ja samanaikaisesti ensisijaista lupaa koskevan päätöksen kanssa, ei ole myöskään merkitystä; iii) jos unionin oikeudessa ei yleisesti edellytetä toissijaista lupaa koskevan muutoksenhaun määräajan lykkäämistä, kunnes ensisijainen lupa annetaan, tämän on pädeettävä sitä suuremmalla syyllä, jos menettelyyn, jossa riitautetaan toissijaisen luvan pätevyys, ei sisälly mitään perustetta, jolla riitautettaisiin asianomainen ensisijainen lupa vetoamalla toissijaisen luvan väitettyyn pätemättömyyteen; iv) jos hakija ei hae määräajan pidentämistä muutoksen hakemiseksi toissijaiseen lupaan, kuten kansallisessa lainsäädännössä edellytetään muutoksen hakemiseksi määräajan päätyttyä, tarvetta yhdenmukaiseen tulkintaan ei ole.

- 31 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ehdottaa, että jos kolmas kysymys tulee käsiteltävässä asiassa esille, siihen vastataan myöntävästi. Sen näkemyksen mukaan oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevat tavoitteet täyttyvät, kun on määritetty ennakoitavissa oleva määräaika. RSC:n 84 määräykseen sisältyvä yleinen määräaika varmistaa riittävän ennakoitavuuden hakijoille yleisesti.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ehdottaa, että jos neljäs kysymys tulee käsiteltävässä asiassa esille, siihen vastataan myöntävästi. Se katsoo, että direktiivin 92/43 vaatimuksia heikennettäisiin merkittävästi ja vaihtoehtojen tarkastelu olisi keinotekoisia ja epätodellista, ellei tosiasiallisia vaihtoehtoja, etenkin hankkeen vaihtoehtoisia toteuttamispaikkoja, jos mahdollista, vaihtoehtoisia suunnitelmia, jos mahdollista, tai poikkeuksen epäämistä harkita aidosti.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ehdottaa, että jos viides kysymys tulee käsiteltävässä asiassa esille, siihen vastataan myöntävästi. Direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan sanamuoto ja tarkoitus tukevat tulkintaa, jonka mukaan poikkeuspäätöksellä itsellään on edistettävä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelua. Poikkeuspäätöksen tekeminen muista syistä ja sen jälkeen tämän päätöksen vaikutusten lieventäminen suojelutoimenpiteillä ei olisi kyseisen säännöksen mukaista.
- 34 Kun tarkastellaan ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyyttä käsiteltävän asian kannalta, jos joko ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi tai jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi mutta toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi yleisen määräajan olemassaolosta huolimatta, valittajien muutoksenhaku on hylättävä myöhässä tehtynä. Jos kyseistä muutoksenhakua ei ole tehty myöhässä, neljänteen ja viidenteen kysymykseen annettavat vastaukset ratkaisevat sen, pidetäänkö poikkeuslupaa pätemättömänä.