

Tunnistetiedot poistettu

Käännös

C-9/22 - 1

Asia C-9/22

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

5.1.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

High Court (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

30.11.2021

Valittajat:

NJ

OZ

Vastapuolet:

An Bord Pleanála

Irlanti

Attorney General

Muu osapuoli:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT

JUDICIAL REVIEW -MENETTELY

[– –]

[kansalliset viitenumerot]

[– –]

(nro 3)

TUOMIO [– –] [puheenjohtajana toimiva tuomari], **annettu tiistaina 30.11.2011**

- 1 Asiassa Kerins v. An Bord Pleanála (nro 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (ei julkaistu, High Court, 31.5.2021) hylkäsin valittajan tekemän valituksen kansallista oikeutta koskevilta osin ja ilmaisin aikomuksen esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle tiettyjä unionin oikeutta koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä.
- 2 Asiassa Kerins v. An Bord Pleanála (nro 2) [2021] IEHC 612, (ei julkaistu, High Court, 4.10.2021) esitin asianosaisten pyynnöstä tiettyjä selvennyksiä tuomiosta nro 1.
- 3 Esitän nyt virallisen ennakkoratkaisupyyntöni [– –].

Riidan kohde

- 4 Valittajat vaativat tuomioistuinta kumoamaan An Bord Pleanálan (Irlannin kaavoitusasioiden valituslautakunta, jäljempänä valituslautakunta) käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan lupapäätöksen osalta toimivaltaisena viranomaisena tekemän päätöksen myöntää rakennuslupa asuinrakentamista varten. Valittajat vaativat myös toteamaan, että vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölain (Planning and Development Act 2000, jäljempänä vuoden 2000 laki) 28 § on pätemätön, koska se on unionin oikeuden ja etenkin luontodirektiivin 92/43/ETY ja ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2011/92/EU[,] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU[,] vastainen sillä perusteella, että kyseisessä pykälässä säädetyillä sitovilla suuntaviivoilla puututaan asianmukaiseen arviointimenettelyyn tai ympäristövaikutusten arviointiin (YVA).

Tosiseikat

- 5 Kohde, jota tämä valitus koskee, sijaitsee Dublinin kaupungin keskustan eteläosassa [– –].
- 6 Dublinin kaupunginvaltuusto (Dublin City Council, jäljempänä valtuusto) hyväksyi suunnitteluviranomaisena 23.9.2016 Dublinia koskevan maankäyttösuunnitelman 2016–2022, joka tuli voimaan 21.10.2016.
- 7 Maankäyttösuunnitelman tekeminen on lakisääteinen velvoite (vuoden 2000 lain 9 §:n 1 momentti).

- 8 Maankäyttösuunnitelmassa alue on osoitettu strategiseksi kehittämis- ja uudistamisalueeksi (Strategic Development and Regeneration Area, jäljempänä SDRA-alue), jonka nimi on ”St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12”. Koko SDRA-alue käsittää kaksi entistä teollisuuslaitosta, joissa toimivat aiemmin Player Wills ja Bailey Gibson.
- 9 Valtuusto laati heinäkuussa 2017 yleiskaavasunnitelman, joka ei ole lakisääteinen, SDRA 12 -alueen toteutusta varten. Yleiskaavasunnitelmaan sisältyi ehdotus puistoksi, joka oli kooltaan 0,2 hehtaaria ja sijaitsi entisen Bailey Gibson -tehtaan alueella.

Ministeriön suuntaviivat

- 10 Vuoden 2000 lain 28 §:n nojalla vuonna 2018 hyväksyttiin ministeriön suuntaviivat, jotka käsitelivät kaupunkirakentamista ja rakennusten korkeutta (”Urban Development and Building Height Guidelines”). Suuntaviivoista itsessään tehtiin strateginen ympäristöarviointi (SYA).
- 11 Suuntaviivoissa ei edellytetä luvan myöntämistä, mutta ne mahdollistavat tällaisen luvan myöntämisen. [– –] suuntaviivojen mukaan luvan myöntämisen on oltava yksi vaihtoehto, vaikka kaupungin tai kunnan suunnitelman tavoitteet, paikalliset suunnitelmat tai asiaan liittyvät ympäristönäkökohdat muuta edellyttäisivät. Suuntaviivat ovat siten esteenä sellaiselle päätelmälle, ettei lupaa voida myöntää viittaamalla tällaisiin tekijöihin.
- 12 Vuoden 2018 suuntaviivojen 3.1 kohdassa todetaan suoraan, että ”hallituksen politiikkana on, että rakennusten korkeutta on yleisesti lisättävä asianmukaisissa kaupunkikohteissa. Näin ollen kaupunkiemme keskustoissa ja muilla kaupunkimaisilla alueilla suositetaan aiempaa korkeampia rakennuksia [– –].”
- 13 On selvää, että tämä lähestymistapa, johon puolestaan perustuvat jäljempänä tässä asiakirjassa käsiteltävät, sitovat kaavoituspolitiikkaa koskevat erityisvaatimukset (Specific Planning Policy Requirement), pohjautuvat hallituksen asuntopolitiikkaan eivätkä puhtaasti ympäristönäkökohtiin. Käsiteltävässä asiassa tulee siten etenkin esille kysymys sellaisten sitovien suuntaviivojen lainmukaisuudesta, jotka perustuvat politiikkaan, jonka vaikuttimina ovat ensisijaisesti, joskaan eivät yksinomaan, muut kuin ympäristönäkökohdat.
- 14 Kaavoituspolitiikkaa koskevassa erityisvaatimuksessa 3 (jäljempänä SPPR 3) todetaan seuraavaa:

”Kaavoituspolitiikassa erityisvaatimuksena on, että jos

- (A) 1. rakennuslupan hakija esittää, miten kehittämis ehdotus täyttää edellä esitetyt kriteerit; ja

2. kaavoitusviranomaisen arvioinnissa päädytään samaan lopputulokseen ottaen huomioon kansallisessa suunnittelukehyksessä [National Planning Framework] ja näissä suuntaviivoissa esitetyt laajemmat, strategiset ja kansalliset poliittiset parametrit;

kaavoitusviranomaisen voi hyväksyä tällaisen hankkeen, vaikka asiaa koskevan maankäyttösuunnitelman tai paikallista aluetta koskevan suunnitelman tavoitteet muuta edellyttävät.”

- 15 Hylkään valituslautakunnan väitteen, jonka mukaan näiden suuntaviivojen noudattaminen ei estä mitään tiettyä lopputulosta. Se estää valituslautakuntaa tekemästä päätöstä, jonka mukaan maankäyttösuunnitelma on esteenä luvan myöntämiselle. Valituslautakunta saattaisi eittämättä evätä luvan joka tapauksessa muilla perusteilla, mutta ehdottoman selvää on se, että jos edellä esitetty pätee, valituslautakunta ei voi evätä lupaa siksi, että ”asiaa koskevan maankäyttösuunnitelman tai paikallista aluetta koskevan suunnitelman tavoitteet muuta edellyttävät”.
- 16 Siinä, että SPPR 3:n A kohdassa käytetään joitain sallivia käsitteitä, on kyse sanamuodosta pikemminkin kuin sisällöstä, koska 28 §:n nojalla suuntaviivojen noudattaminen on pakollista. Valituslautakunta väittää, että SPPR 3:n A kohdassa tarkoitettuihin ”edellä esitettyihin kriteereihin” kuuluu kriteeri, jossa edellytetään, että ”asian kannalta merkitykselliset ympäristövaikutusten arviointia, tarvittaessa strateginen ympäristövaikutusten arviointi, ympäristövaikutusten arviointi, asianmukainen arviointi ja ekologisten vaikutusten arviointi mukaan luettuina, koskevat vaatimukset” täyttyvät. Tämä ei kuitenkaan vastaa kysymykseen, *miten* SPPR vaikuttaa kyseiseen menettelyyn.
- 17 Vuoden 2000 lain 28 §:n 1C momentissa säädetään, että jos kyseisessä pykälässä tarkoitetut ministeriön suuntaviivat sisältävät kaavoituspolitiikkaa koskevia erityisvaatimuksia, valituslautakunnan on noudatettava näitä vaatimuksia. Tämä on pakollista.
- 18 Käsiteltävässä asiassa suuntaviivoista [– –] ilmenee, että kaavoitusviranomaisen ”voi hyväksyä tällaisen hankkeen, vaikka asiaa koskevan maankäyttösuunnitelman tai paikallista aluetta koskevan suunnitelman tavoitteet muuta edellyttävät” mainitut kriteerit täyttävien hankkeiden osalta. Suuntaviivat on muotoiltu sallivin käsittein, joten kaavoitusviranomaisen ei voi tehdä päätöstä, jonka mukaan luvan myöntäminen olisi mahdotonta kaavoitussuunnitelman tai paikallista aluetta koskevan suunnitelman sanamuodon perusteella. Tällä on sitova vaikutus [– –].
- 19 Valituslautakunta on velvollinen noudattamaan näitä suuntaviivoja ja on näin ollen estynyt katsomasta, että maankäyttösuunnitelma tai paikallista aluetta koskeva suunnitelma estää luvan myöntämisen.

Yleissuunnitelma

- 20 Yleissuunnitelma mainitaan nimenomaisesti maankäyttösuunnitelmassa, jonka 2.2.8.1 kohdassa todetaan, että ”Dublinin kaupunginvaltuusto valmistele aluekohtaiset ohjeet strategisille kehittämis- ja uudistamisalueille (SDRA-alueet) ja keskeisille kaupunginosakeskuksille käyttäen [– –] kaavamaisia yleissuunnitelmia [– –] [muuta käsiteltävän asian kannalta merkityksettömiä seikkoja]”. Maankäyttösuunnitelmasta tehtiin [– –] strateginen ympäristöarviointi, toisin kuin yleissuunnitelmasta.
- 21 Aluetta koskevan yleissuunnitelman laativat yhdessä muun osapuolen neuvonantajat [– –] ja valtuusto, ja se on päivätty tammikuussa 2020. Hankkeen toteuttajan suunnittelukonsultit arvioivat sen asianmukaisen arvioinnin tarpeellisuutta 15.1.2020. Yleissuunnitelmasta ei tehty strategista ympäristöarviointia. Yleissuunnitelman mukaan Bailey Gibson -tehtaan alueelta poistetaan avoin julkinen tila, joka rakennetaan toisaalle rakennushankkeen myöhemmässä vaiheessa hankkeen toteuttajan varoista.

Ominaisuus, jossa yleissuunnitelma hyväksyttiin

- 22 Hylkään valituslautakunnan tulkinnan, jonka mukaan valtuusto hyväksyi yleissuunnitelman ”maanomistajan” ominaisuudessa. [– –] Yleissuunnitelman hyväksyminen ei selvästikään rajoitu valtuuston asemaan maanomistajana, koska se sisältää myös urakoita, jotka toteutetaan maa-alueilla, joita valtuusto ei omista. Vaikka yleissuunnitelma koskisikin pelkästään valtuuston omistamia maa-alueita, valtuusto toimii siinä paikallisviranomaisena.
- 23 Pitää paikkansa, että tiettyjen hankkeiden tapauksessa valtuusto on toisinaan toimivaltainen viranomainen ja toisinaan hankkeen toteuttaja – tämä jako on nähtävissä esimerkiksi direktiivin 2011/92/EU (jäljempänä YVA-direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU, 9 a artiklassa. Siltä osin kuin kyse on hankkeista, jotka toteutetaan muun osapuolen omistamilla maa-alueilla, valtuusto ei selkeästi ole hankkeen toteuttaja. Kansallisen lainsäädännön nojalla, vaikka valtuusto olisi sekä maanomistaja että hankkeen toteuttaja, se toimii tästä huolimatta valtuuston ominaisuudessa [– –].
- 24 [– –] [toistetaan olennaisin osin 23 ja 26 kohta]
- 25 Lisäksi, koska maankäyttösuunnitelma hyväksyttiin valtuuston toimiessa kaavoitusviranomaisena ja siinä mainitaan tulevaa kaavoitusta ohjaava yleissuunnitelma, minkä tahansa tällaisen yleissuunnitelman [– –] on myös katsottavan olevan oikeudellisesti toimi, jonka valtuusto on toteuttanut kaavoitusviranomaisena. [– –] [sivuhuomautuksia, koska tuomari on jo esittänyt sen tosiseikkoja koskevan toteamuksen, että valtuusto toimi kaavoitusviranomaisena]

- 26 Käsiteltävässä asiassa tästä on väistämättä pääteltävä, että valtuusto hyväksyi yleissuunnitelman sekä paikallisviranomaisena että kaavoitusviranomaisena sen lisäksi, että se on maanomistaja.

Yleissuunnitelman suhde maankäyttösuunnitelmaan

- 27 Yleissuunnitelmaa ei ole laadittu minkään tietyn säännöksen mukaisesti, eikä se muodollisesti ole osa maankäyttösuunnitelmaa. Yleissuunnitelma kuitenkin mainitaan nimenomaisesti maankäyttösuunnitelmassa, ja se on laadittu tältä osin ja tässä mielessä lakisääteisen maankäyttösuunnitelman ”mukaisesti”, toisin sanoen se on erityinen toimi, joka on toteutettu maankäyttösuunnitelmaan viitaten ja joka mainitaan maankäyttösuunnitelmassa.
- 28 Yleissuunnitelmalla ei virallisesti muuteta maankäyttösuunnitelmaa, mutta siinä esitetään sellaisten hankkeiden hyväksymistä, jotka eivät olisi alkuperäisen hyväksytyn maankäyttösuunnitelman mukaisia.
- 29 Valtuuston puheenjohtajalla on toimivalta toimia hyvin moninaisissa kysymyksissä valtuuston puolesta ilman sen vaaleilla valittujen jäsenten hyväksyntää. Tällaiset toimet ovat valtuuston toimia. Näihin toimiin kuuluu yleissuunnitelman hyväksyminen. [– –] [tätä toteamusta koskevan kansallisen lainsäädännön tarkastelu]
- 30 Yleissuunnitelma merkitsisi tosiasiaassa maankäyttösuunnitelmasta poikkeamista siinä mielessä, että siinä kaavaillaan nimenomaisesti erilaisia hankkeita, etenkin rakennusten korkeuden osalta.

Hakemus

- 31 Hankkeen toteuttaja osallistui kaavoitusta edeltävään kuulemiseen 21.1.2020 ja haki virallisesti lupaa 25.5.2020 kaavoituksesta ja maankäytöstä (asunnot) ja huoneenvuokrauksesta annetun vuoden 2016 lain (Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016) 4 §:n 1 momentin nojalla. Tämä oli ensimmäinen neljästä rakennuslupahakemuksesta, jotka koskivat yleissuunnitelman piiriin kuuluvaa kohdetta ja sen ympäristöä.
- 32 An Bord Pleanálan vanhempi kaavoitustarkastaja suositti luvan epäämistä 20.8.2020. Valituslautakunta oli kuitenkin eri mieltä ja myönsi luvan 14.9.2020. Lupa koski vuokra-asuntohanketta, ja se mahdollisti kaikkien kohteessa olemassa olevien rakenteiden purkamisen ja 416 asunnon rakentamisen viiteen taloon, joiden kerrosluku vaihtelee kahdesta kuuteentoista, samoin kuin vuokralaisille tarkoitettujen palvelujen, yhteisöllisen julkisen tilan, päivähoitotilojen, liiketilojen, sähkönjakelukeskuksen siihen liittyvine töineen sekä pysäköintipaikkojen rakentamisen.

- 33 Päätöksessä viitataan useissa kohdin yleissuunnitelmaan. Yleissuunnitelmaan viitataan 68 kertaa tarkastajan raportissa, ja yleissuunnitelman toteuttamiseen annettavan taloudellisen tuen varmistamisesta on tehty sitova ehto (ehto nro 24).

Ehto 24

- 34 Ehdossa 24 todetaan, että hankkeen toteuttajan on maksettava 4 000 euroa yksikköä kohden (sellaisena kuin se on ajantasaistettuna) kaavoitusviranomaiselle erityisavustuksena avoimen julkisen tilan rakentamiseen vuoden 2000 lain 48 §:n 2 momentin c kohdan nojalla. [– –] [toistetaan olennaisin osin jäljempänä 36 kohdassa]
- 35 Ehdolla 24 ilmeisestikin toteutetaan yleissuunnitelma. Maksun tarkoitus on toteuttaa yleissuunnitelma siinä määrin, että sillä rahoitetaan avoimen julkisen tilan luomista yleissuunnitelman kattamalla alueella. Vaikka kyseisellä ehdolla [ei] luoda sitovaa velvoitetta toteuttaa yleissuunnitelma täysimääräisesti, siinä korvamerkitään selkeästi tietyt varat käytettäväksi avoimen tilan luomiseen yleissuunnitelman kattamalla alueella. [– –] [ennakkoratkaisukysymysten kannalta merkityksettömiä seikkoja]
- 36 Yleissuunnitelmassa ei erikseen edellytetty ehdon 24 täytäntöönpanoa, mutta tämän luonteisten ehtojen täytäntöönpano heijastuu maankäyttösuunnitelmasta, jossa (16.10.3 kohdassa) todetaan, että ”avoin julkinen tila sijaitsee tavallisesti hankekohteessa, joissain tapauksissa voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaisempaa vaatia taloudellista avustusta sen luomiseen muualle lähiympäristöön”. [– –] Ilman yleissuunnitelmaa ei olisi tiettyä avointa julkista tilaa, jonka luominen edellyttäisi erityisavustusta. Ehdon 24 täytäntöönpano [ei] muuta yleissuunnitelman virallista oikeudellista asemaa, mutta se merkitsee yleissuunnitelmassa suunnitellun toimenpiteen oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoista toteuttamista.

Tukeutuminen ministeriön suuntaviivoihin kyseessä olevan lupapäätöksen yhteydessä

- 37 Se seikka, että ympäristövaikutusten arviointia käsittelevässä päätöksensä osassa valtuusto [ei] maininnut nimenomaisesti SPPR 3:a tai rakennusten korkeutta koskevia suuntaviivoja, on merkityksetöntä sekä tosiseikkojen kannalta että oikeudellisesti. Nimenomaisesti mainitsematta jättäminen ei ole sama asia kuin huomiotta jättäminen.
- 38 Valtuusto viittasi rakennusten korkeutta koskeviin suuntaviivoihin päätöksensä alkuosassa jakson ”Reasons and Considerations” f kohdassa. Tehdessään ympäristövaikutusten arviointia valtuusto näin ollen *tukeutui* vakiintuneen lainsäädännön mukaisesti rakennusten korkeutta koskeviin suuntaviivoihin useiden muiden aineistojen ohella. [– –] [sivuhuomautuksia] se seikka, että rakennusten korkeutta koskeviin suuntaviivoihin [ei] viitattu ympäristövaikutusten arviointia käsittelevässä päätöksen osassa, on merkityksetön.

- 39 On totta, että ympäristövaikutusten arvioinnissa on ennen kaikkea kyse menettelystä eikä lopputuloksesta, mutta arviointimenettelyn päätteeksi ratkaistaan, voidaanko havaitut vaikutukset hyväksyä vai ei ympäristön kannalta; ja tämä näkökohta nivoutuu selkeästi ministeriön suuntaviivoihin.
- 40 Tosiseikkojen ja lainsäädännön perusteella valtuusto otti selkeästi huomioon sitovat suuntaviivat kaikissa päätöksensä näkökohdissa. Tämä ilmenee
- i) jaksoon ”Reasons and Considerations” sisältyvästä erityisestä maininnasta, jonka mukaan sitovat suuntaviivat on otettu huomioon;
 - ii) siitä, ettei päätökseen sisälly sanamuotoa, jonka mukaan kyseisiä suuntaviivoja ei olisi otettu huomioon ympäristövaikutusten arviointia käsittelevässä päätöksen osassa, ja
 - iii) kansallisesta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jos päätöksentekijä toteaa, että asiaa on tarkasteltu, sitä on katsottava tarkastellun, jollei päinvastaisesta ole näyttöä.
- 41 Suuntaviivojen tarkasteluun on siten sisällyttävä ympäristövaikutusten arviointimenettely.
- 42 Ministeriön suuntaviivojen sitovan luonteen käytännön vaikutukset voivat vaihdella tapauskohtaisesti [– –]. Säännöksen vaikutus [– –] voidaan kuitenkin osoittaa käsiteltävässä asiassa vertaamalla valtuuston päätöstä tarkastajan raporttiin. Tarkastajan 20.8.2020 päivätyssä raportissa painotettiin huomattavasti enemmän ympäristökysymyksiä, minkä vuoksi tarkastaja suositti hakemuksen hylkäämistä. Valtuusto antoi kuitenkin paljon enemmän painoarvoa SPPR 3:n vaikutuksille päättäessään myöntää luvan 14.9.2020. Siten, vaikka suuntaviivojen noudattaminen [ei] määritä kokonaisuudessaan lopputulosta sen mahdollisuuden vuoksi, että lupa voitaisiin evätä jollain muulla perusteella, se vääristää analyysia voimakkaasti luvan myöntämisen suuntaan, ja juuri näin käsiteltävässä asiassa tapahtui.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 43 Luettelo asiaa koskevista unionin, kansainvälisistä ja kansallisista oikeussäännöistä esitetään tiivistetysti ratkaisun liitteessä internetlinkkeineen.

Asian kannalta merkitykselliset valitusperusteet

- 44 Tuomion nro 1, jossa hylättiin useita valitusperusteita, antamisen jälkeen jäljellä on vielä kaksi valitusperustetta.
- 45 Ensimmäinen valitusperuste koskee sitä, että päätöksessä tukeuduttiin yleissuunnitelmaan, josta ei ollut tehty strategista ympäristöarviointia.

- 46 Toinen valitusperuste koskee sitä, että lakisäateinen edellytys noudattaa ministeriön suuntaviivoja johtaa YVA-direktiivin rikkomiseen [– –]. Valittajat riitauttavat vuoden 2000 lain 28 §:n 1C momentin, jossa säädetään, että jos suuntaviivoihin sisältyy kaavoituspolitiikkaa koskevia erityisvaatimuksia, valituslautakunnan on noudatettava näitä vaatimuksia. Keskeinen kysymys käsiteltävässä asiassa koskee tulkintaa ja sitä, onko YVA-direktiivi [– –] esteenä kansallisten pakottavien politiikkojen huomioon ottamiselle. Huomio kiinnittyy tässä yhteydessä yhteen erityiseen politiikkaan, koska vuoden 2018 suuntaviivojen 3.1 kohta, johon puolestaan perustuvat jäljempänä tässä asiakirjassa käsiteltävät, sitovat kaavoituspolitiikkaa koskevat erityisvaatimukset, pohjautuu hallituksen asuntopolitiikkaan eikä puhtaasti ympäristönäkökohtiin. [– –] [toistoa ja ennakkoratkaisukysymysten kannalta merkityksettömiä seikkoja]
- 47 Valittajat väittävät, että suuntaviivat ”määrittivät ennalta” lopputuloksen, ja vaikka tämä onkin hienoista liioittelua, suuntaviivat ehdottomasti ohjasivat voimakkaasti lopputulosta. Kuten edellä todettiin, tämä voidaan havaita vertaamalla päätöstä tarkastajan raporttiin, jossa painotettiin enemmän ympäristönäkökohtia.

Esille tulevat unionin oikeutta koskevat kysymykset

- 48 Edellä yksilöityjen aineellisten perusteiden yhteydessä tulee nähdäkseni esille useita unionin oikeutta koskevia kysymyksiä, ja nyt käsiteltävän asian olosuhteet huomioon ottaen on mielestäni tarkoituksenmukaista esittää niistä unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö.

Ensimmäinen kysymys

- 49 Ensimmäinen kysymys kuuluu seuraavasti:

Onko direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdalla sellainen vaikutus, että käsitteeseen ”suunnitelmia ja ohjelmia – – sekä niitä koskevia muutoksia – – jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy” sisältyy suunnitelma tai ohjelma, jonka paikallisviranomainen ja yksityisen sektorin hankkeen toteuttaja paikallisviranomaisen omistamien maa-alueiden viereisten maa-alueiden omistajana ovat yhdessä valmistelleet ja/tai hyväksyneet?

- 50 Valittajat katsovat, että paikallisviranomaisen valmistelemaan suunnitelmaan tai ohjelmaan, sellaisena kuin se määritellään 2 artiklan a alakohdassa, sovelletaan direktiivin 2001/42 (jäljempänä SYA-direktiivi) mukaisia velvoitteita. Sillä ei ole merkitystä, onko suunnitelman valmistellut yksinomaan kyseinen viranomainen vai onko se valmisteltu yhteistyössä hankkeen toteuttajan kanssa tai tämän avustuksella. Direktiivistä johtuvat velvoitteet ja sen vaikutus ovat samat. Direktiivin tarkoitus tehtäisiin kokonaan tyhjäksi, jos vaatimukselta noudattaa

siitä johtuvia velvoitteita voitaisiin välttyä tai sitä voitaisiin kiertää valmistelemalla suunnitelma tai ohjelma yhteistyössä.

- 51 Valtuuston mukaan tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.
- 52 Valtuuston esittämä vastaus [ei] kuitenkaan vastaa suoraan ensimmäiseen kysymykseen, ja siihen vastataan yhdessä toisen kysymyksen kanssa, joten vastauksen toistaminen tässä aiheuttaisi ainoastaan sekaannusta.
- 53 Irlannin ja Attorney Generalin kanta on, että olosuhteissa, joissa tuomioistuin on todennut, että valtuusto paikallis- ja kaavoitusviranomaisena valmisteli ja/tai hyväksyi yleissuunnitelman ja että viimeksi mainittu sisältyi maankäyttösuunnitelmaan, SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohtaan sisältyvän suunnitelmien ja ohjelmien määritelmän ensimmäinen luetelmakohta täyttyy.
- 54 Irlannin vastauksen perusteella ensimmäiseen kysymykseen olisi ilmeisesti vastattava myöntävästi. Sen [– –] toiseen kysymykseen ehdottama vastaus, joka [– –] [sisältyi sen ensimmäiseen kysymykseen ehdottamaan vastaukseen] vaikuttaa kuitenkin [– –] olevan ristiriidassa jäljempänä esitettävän Irlannin toiseen kysymykseen esittämän virallisen vastauksen kanssa.
- 55 Muu osapuoli ehdotti, että tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, mutta vaikuttaa myös siltä, että siinä yritetään pikemminkin vastata toiseen eikä ensimmäiseen kysymykseen [– –].
- 56 Ehdotan, että tähän kysymykseen vastataan myöntävästi. Direktiivin tarkoituksen mukainen tulkinta johtaa siihen päätelmään, että paikallisviranomaisen yhdessä jonkin toisen tahon kanssa valmistelmaa suunnitelmaa olisi kohdeltava samalla tavalla kuin suunnitelmaa, jonka paikallisviranomainen on laatinut yksin.
- 57 Syynä tämän ennakkoratkaisukysymyksen esittämiseen on se, että istunnossa väitettiin, ettei yhteisesti valmisteltu suunnitelma kuulu 2 artiklan a alakohtaan sisältyvän suunnitelmien ja ohjelmien määritelmän ensimmäisen luetelmakohdan piriin, ja jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, valittajien SYA-direktiiviin perustuva väite olisi hylättävä.

Toinen kysymys

- 58 Toinen kysymys kuuluu seuraavasti:

Onko direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdalla sellainen vaikutus, että käsitteeseen ”suunnitelmia ja ohjelmia – – sekä niitä koskevia muutoksia – – joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät” sisältyy suunnitelma tai ohjelma, joka mainitaan nimenomaisesti paikallisviranomaisen lakisäätteisessä maankäyttösuunnitelmassa (joka on laadittu lainsäädännön nojalla) joko yleisesti tai siten, että maankäyttösuunnitelmassa todetaan, että paikallisviranomainen ”valmistelee

aluekohtaiset ohjeet strategisille kehittämis- ja uudistamisalueille – – käyttäen paikallisia alueita koskevien suunnitelmien asianmukaisia mekanismeja – – kaavamaisia yleissuunnitelmia ja paikallisympäristön parantamissuunnitelmia?

- 59 Valittajien kanta on, että yleissuunnitelman valmisteleminen on sitova velvoite, joka sitoo kaavoitusviranomaista vuoden 2000 lain säännösten nojalla. Yleissuunnitelmassa on määritettävä kehys sen alueen kehittämiselle, jota suunnitelma koskee, ja yleissuunnitelma on tosiasiallisesti täyttänyt tämän edellytyksen.
- 60 Valtuuston mukaan tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi[. Se katsoo,] että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteeseen, sellaisena kuin se määritellään SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa, ei kuulu lakisääteisessä maankäyttösuunnitelmassa mainittu suunnitelma tai ohjelma, jos tällaisen suunnitelman tai ohjelman valmistelu ei ole itsessään täytäntöönpanokelpoinen oikeudellinen edellytys, jos tällainen suunnitelma tai ohjelma ei ole sitova eikä sisällä ehtoja tai kriteereitä, jotka tulevien lupa- tai hyväksymispäätösten on täytettävä, ja jos se ei tuota sitovia oikeusvaikutuksia.
- 61 Irlanti ja Attorney General katsovat, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suunnitelmia tai ohjelmia, joiden hyväksymisestä [– –] säädetään kansallisissa laeissa tai asetuksissa, joiden [säännöksissä] määritetään niiden hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset ja menettely niiden valmistelemiseksi, on pidettävä SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”edellytettynä”. Irlanti ja Attorney General katsovat näin ollen hypoteettisesti, että paikallisviranomaisen sellaisissa olosuhteissa hyväksymä suunnitelma tai ohjelma, joissa saman suunnitelman tai ohjelman hyväksymisestä määrätään nimenomaisesti tai sitä edellytetään kyseisen paikallisviranomaisen maankäyttösuunnitelmassa, kuuluisi 2 artiklan a alakohtaan sisältyvän suunnitelman tai ohjelman määritelmän piiriin.
- 62 [– –]. [puheenjohtajana toimivan tuomarin aiemmin ratkaisemien kysymysten kannalta merkityksellisiä näkökohtia]
- 63 Muun osapuolen kanta on, että SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuun suunnitelmien tai ohjelmien käsitteeseen ei kuulu lakisääteisessä maankäyttösuunnitelmassa mainittu suunnitelma tai ohjelma, jos tällaisen suunnitelman tai ohjelman valmistelu ei ole itsessään täytäntöönpanokelpoinen oikeudellinen edellytys ja jos tällainen suunnitelma tai ohjelma ei tuota sitovia oikeusvaikutuksia.
- 64 Ehdotan, että tähän kysymykseen vastataan myöntävästi. Vaikka yleissuunnitelma ei itsessään ole sitova oikeusväline, se mainitaan nimenomaisesti lakisääteisessä maankäyttösuunnitelmassa, joka on lainvoimainen ja laadittu primaarioikeuden säännöksen nojalla. Tämä luo riittävän yhteyden lakeihin, asetuksiin tai

hallinnollisiin määräyksiin, jotta voidaan päätellä, että viimeksi mainitut edellyttävät yleissuunnitelmaa.

- 65 Syynä tämän kysymyksen esittämiseen on se, että jos siihen vastataan kieltävästi, valittajien SYA-direktiiviin perustuva väite olisi hylättävä.

Kolmas kysymys

- 66 Kolmas kysymys kuuluu seuraavasti:

Onko direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohdalla sellainen vaikutus, että käsitteeseen ”suunnitelmista ja ohjelmista, – – joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/ETY liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille” kuuluu suunnitelma tai ohjelma, joka ei itsessään ole sitova mutta joka mainitaan nimenomaisesti sitovassa lakisääteisessä maankäyttösuunnitelmassa tai jossa ehdotetaan tai suunnitellaan tosiasiallisesti sellaisen suunnitelman muuttamista, joka oli itse strategisen ympäristöarvioinnin kohteena?

- 67 Valittajien kanta on, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi, koska yleissuunnitelma on suunnitelma, joka kuuluu SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan suunnitelmana, jota valmistellaan kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja jossa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/ETY liitteessä II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.
- 68 Valtuuston kanta on, että SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaiseen suunnitelmien ja ohjelmien käsitteeseen ei kuulu yleissuunnitelman kaltainen suunnitelma tai ohjelma, joka a) ei ole sitova, b) jossa ei vahvisteta puitteita direktiivin 85/337/ETY liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille ja jolla ei rajoiteta sen toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaa, jonka vastuulla on tällaisia hankkeita koskevien lupa- tai hyväksymispäätösten tekeminen, ja c) jos kyseisellä suunnitelmalla ei itsessään muuteta maankäyttösuunnitelmaa, josta tehtiin SYA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi.
- 69 Irlanti ja Attorney General katsovat, että olosuhteissa, joissa tuomioistuin on todennut, että yleissuunnitelma ”ei ole itsessään suoraan oikeudellisesti sitova” ja että sillä ”ei muodollisesti muuteta maankäyttösuunnitelmaa”, yleissuunnitelmalla ei muuteta suunnitelmaa, josta on tehty strateginen ympäristöarviointi (ts. maankäyttösuunnitelma). Niiden mukaan ei myöskään voida katsoa, että yleissuunnitelmassa vahvistettaisiin puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille [– –] SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmaistuissa periaatteissa tarkoitettulla tavalla.

- 70 Muun osapuolen kanta on, että siltä osin kuin yleissuunnitelmaan sisältyy viitteellinen suunnitelma, joka osoittaa, miten kehittäminen toisiinsa liittyvissä kohteissa voi tapahtua, ja josta etenkin ilmenee näihin kohteisiin ehdotettujen rakennusten korkeus, se on asunto- ja kaavoitusasioista sekä paikallishallinnosta vastaavan ministerin julkaisemien, kaupunkirakentamista ja rakennusten korkeutta käsittelevien suuntaviivojen (joista tehtiin strateginen ympäristöarviointi) mukainen. Yleissuunnitelmalla ei rajoiteta toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaa lupahakemuksen arvioinnissa.
- 71 Ehdotan, että tähän kysymykseen vastataan myöntävästi. Yleissuunnitelman koko tarkoitus on vahvistaa puitteet tuleville lupa- tai hyväksymispäätöksille. Koska yleissuunnitelma mainitaan lakisääteisessä maankäyttösuunnitelmassa ja tarkastajan raportissa viitataan niin selvästi yleissuunnitelmaan ja siten menettelyyn, jossa käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva lupa tosiasiallisesti myönnetään, yleissuunnitelman ja puitteiden vahvistamisen tuleville lupa- tai hyväksymispäätöksille välillä on riittävä suhde, jotta yleissuunnitelma kuuluu 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan. Tätä tukee se, että yleissuunnitelmassa kaavaillaan [enemmän] muutoksia maankäytön kannalta kuin lakisääteisessä maankäyttösuunnitelmassa ja että tosiasiallisesti myönnetty lupa heijastaa jossain määrin näitä muutoksia ennemmin kuin virallista lakisääteistä maankäyttösuunnitelmaa.
- 72 Syynä tämän kysymyksen esittämiseen on se, että jos siihen vastataan kieltävästi, valittajien SYA-direktiiviin perustuva väite olisi hylättävä.

Neljäs kysymys

- 73 Neljäs kysymys kuuluu seuraavasti:
- onko direktiivin 2011/92/EU 2 artiklan 1 kohta esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen ottaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä huomioon sitovia hallituksen toimintaperiaatteita, etenkin sellaisia, jotka eivät perustu yksinomaan ympäristökriteereihin ja joissa määritellään tietyissä tapauksissa tilanteet, joissa luvan myöntämistä ei saa pitää poissuljettuna?**
- 74 Valittajat katsovat, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi, ja etenkin, että YVA-direktiivin [– –] 2 artiklan 1 kohta [on esteenä sille, että] [– –] toimivaltainen viranomainen ottaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä huomioon sitovia hallituksen politiikkoja, etenkin sellaisia, jotka eivät perustu yksinomaan ympäristökriteereihin.
- 75 Valtuuston kanta on, ettei YVA-direktiivi estä toimivaltaista viranomaista ottamasta ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä huomioon hallituksen suuntaviivoja, jotka käsittelevät rakennusten korkeutta ja joista itsessään on tehty SYA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan tai sen muihin säännöksiin ei sisälly tällaista poissulkevaa mainintaa.

Arvioidessaan merkittäviä ympäristövaikutuksia toimivaltainen viranomainen tukeutuu arvo- ja kontekstisidonnaisiin arvioihin siitä, mikä on tärkeää, suotavaa tai hyväksyttävää kyseisen hankkeen aiheuttamien muutosten osalta hankkeen erityisolosuhteiden valossa.

- 76 Irlanti ja Attorney General katsovat, ettei YVA-direktiivi ole esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen ottaa yhdennetyssä YVA-menettelyssä, joka toteutetaan rinnakkain muiden arviointien kanssa lupahakemuksen ratkaisemiseksi, huomioon kansallisen kaavoituspolitiikan rakennusten korkeuden osalta (josta itsessään on tehty SYA-direktiivin mukainen strateginen ympäristöarviointi). Vuoden 2000 lain 28C §:n nojalla annettuihin suuntaviivoihin sisältyvät kaavoituspolitiikkaa koskevat erityisvaatimukset ovat poliittisia vaatimuksia; ne eivät määritä lupahakemuksen lopputulosta eivätkä vaikuta mitenkään vaatimukseen tehdä ympäristövaikutusten arviointi vuoden 2000 lain X osan mukaisesti. Lisäksi käsiteltävässä asiassa kyseessä olevissa suuntaviivoissa [– –] todetaan nimenomaisesti, että SPPR 3:een sovelletaan unionin oikeudessa edellytettäviä ympäristöarviointia koskevia vaatimuksia, ympäristövaikutusten arviointi mukaan luettuna, ja että SPPR 3:n sanamuoto ei missään tapauksessa ole sitova.
- 77 Muu osapuoli katsoo, että toimivaltaisella viranomaisella on oikeus ottaa huomioon jäsenvaltion julkaisemat suuntaviivat, joihin sisältyy maankäytön hallintaa koskevia kriteerejä asuinrakennusten korkeuden osalta ja jotka itsessään eivät ole sitovia tai määritä ympäristövaikutusten arvioinnin lopputulosta, jos näistä suuntaviivoista on tehty SYA-direktiivissä tarkoitettu strateginen ympäristöarviointi.
- 78 Ehdotan, että tähän kysymykseen vastataan myöntävästi. YVA-direktiivin koko tavoite ja tarkoitus on havaita vaikutukset ympäristöön laajasti määriteltynä, jotta voidaan tehdä objektiivinen ja ympäristöön perustuva päätös siitä, ovatko nämä vaikutukset hyväksyttäviä. Tämän tarkoituksen vastainen on sellainen kansallinen säännös, jossa edellytetään, että koko kaavoitusprosessin, ympäristövaikutusten arviointimenettely mukaan luettuna, on oltava keskushallinnon laatiman poliittisen välineen (jota kutsutaan ”suuntaviivoiksi” mutta [joka on] tosiasiallisesti sitova), joka perustuu pääosin sosiaalisiin ja taloudellisiin näkökohtiin eikä puhtaasti ympäristönäkökohtiin, mukainen. Tältä osin on merkityksetöntä, että ministeriön välineessä ei edellytetä luvan myöntämistä, koska se vaikuttaa menettelyyn siten, että tämä lopputulos on todennäköinen monissa nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa.
- 79 Syynä tämän ennakkoratkaisukysymyksen esittämiseen on se, että jos siihen vastataan myöntävästi, asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden vastainen ja kyseisen lainsäädännön perusteella tehty päätös on pätemätön.
- 80 [– –]:

i). [–]

ii). [–]

[–] [toistetaan edellä 49, 58, 66 ja 73 kohdassa esitetyt kysymykset]

LIITE – INTERNETLINKIT

Unionin oikeus

[–]

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

[–]

Kansainvälinen oikeus

[–]

Kansallinen oikeus (ja siihen liittyvä aineisto)

i) Vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölaki, sellaisena kuin se on muutettuna

[–]

ii) Vuoden 2001 paikallishallintolaki (Local Government Act 2001), sellaisena kuin se on muutettuna

[–]

vii) Kaavoituksesta ja maankäytöstä (asunnot) ja huoneenvuokrauksesta annettu vuoden 2016 laki, sellaisena kuin se on muutettuna

[–]

viii) Dublinin kaupungin maankäyttösuunnitelma 2016–2022 (Dublin City Development Plan 2016–2022)

[–]

ix) Dublinin kaupunginvaltuuston yleissuunnitelma Player Willsin, Dublinin kaupunginvaltuuston ja Bailey Gibsonin omistamille maa-alueille (Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands) (2017)

[–]

- x) Kaupunkirakentamista ja rakennusten korkeutta käsittelevät suuntaviivat kaavoitusviranomaisille (Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities) (joulukuu 2018)

[– –]

Kansallinen oikeuskäytäntö

[– –]

- xii) Kerins v. An Bord Pleanala (nro 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (ei julkaistu, High Court, 31.5.2021)

[– –]

- xiii) Kerins v. An Bord Pleanala (nro 2) [2021] IEHC 612, (ei julkaistu, High Court, 4.10.2021)

[– –]

[– –] [menettelyllinen määräys, jolla ennakkoratkaisupyyntö esitetään ja jossa toistetaan edellä esitetyt kysymykset]

[– –] [High Courtin kirjaajan nimi]

[– –] [Asianosaisten edustajien nimet]