Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
LAILA MEDINA
11 päivänä syyskuuta 2025 [1]

Asia C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ ja
DZ
vastaan
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irlanti) ja
Attorney General,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
Drumakilla Limited

(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – 12 artikla – Tiettyjä eläinlajeja koskeva tiukka suojelujärjestelmä – 16 artikla – Direktiivin 2011/92/EU soveltamisalaan kuuluvaa hanketta koskevaa rakennuslupahakemusta ennakoiden myönnetty poikkeus – 11 artikla – Århusin yleissopimus – 9 artiklan 2 kappale – Menettelyllinen itsemääräämisoikeus – Tehokkuusperiaate – Menettelysäännöt poikkeuslupapäätöksen ja lupapäätöksen pätevyyden riitauttamiseen

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

I Johdanto

1. Tämä ratkaisuehdotus käsittelee luontodirektiivin [2] ja YVA-direktiivin [3] tulkintaa koskevaa ennakkoratkaisupyyntöä. Pyynnön on esittänyt High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) menettelyssä, jonka ryhmä luonnollisia henkilöitä [4] on aloittanut Irlannin viranomaisten luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla tekemästä poikkeuslupapäätöksestä, jolla helpotetaan asuntojen rakentamista Delganyssä (Wicklow'n kreivikunta, Irlanti) sijaitsevan entisen karmeliittaluostarin alueelle. [5] Kyseisen luostarin alueella asuu tällä hetkellä pienlepakkojen, jotka ovat luontodirektiivin liitteessä IV mainittuja erityisen tiukasti suojeltuja lajeja, suuri yhdyskunta. [6]

2. Pyynnön taustalla on se, että pääasian kantajat eivät riitauttaneet kyseessä olevan poikkeuslupapäätöksen pätevyyttä sen määräajan kuluessa, josta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan säädetään Irlannin lainsäädännössä. Kyseinen poikkeus – joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen silmissä on ”perusteltu absurdisti” – riitautettiin samaan aikaan kuin päätös, jolla hankkeelle myönnettiin lupa, kyseisen määräajan jo päätyttyä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä tarkoittaa, että kanne poikkeuslupapäätöksen kumoamiseksi olisi katsottava jätetyn myöhässä ja se olisi hylättävä, jollei jostain unionin oikeussäännöstä, joka saattaisi edellyttää päinvastaista lopputulosta, muuta johdu.

3. Tässä asiassa tulee esille ensinnäkin luonteeltaan menettelyllisiä kysymyksiä. Se etenkin edellyttää, että unionin tuomioistuin määrittää, onko kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvä menettelysääntö, jossa vahvistetaan erilainen määräaika yhtäältä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn poikkeuslupapäätöksen ja toisaalta YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan lupapäätöksen pätevyyden riitauttamiselle, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa erityisesti Århusin yleissopimuksessa [7] vahvistetun laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden periaatteen valossa. Tätä varten unionin tuomioistuimen on tarkasteltava menettelyllisiä seurauksia, joita on sen 24.2.2022 antamalla tuomiolla Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121), [8] jossa se totesi lähinnä, että luontodirektiivin nojalla tehty poikkeuslupapäätös kuuluu tietyin edellytyksin hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin. Toiseksi tämä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden antaa lisäohjeita aineellisista edellytyksistä, joita jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava salliessaan YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan hankkeen toteuttajan poiketa luontodirektiivissä säädetyistä kielloista.

2 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi).

3 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1; jäljempänä YVA-direktiivi).

4 Jäljempänä pääasian kantajat.

5 Jäljempänä rakennushanke.

6 Ks. myös Euroopan komissio, ”EU:n toimintasuunnitelma kaikkien lepakkolajien suojelemiseksi Euroopan unionissa (2018–2024)” ja ”Complementary document”, 13.1.2023, saatavilla osoitteessa https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

7 Yleissopimus tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa, allekirjoitettiin Århusissa (Tanska) 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus).

8 Jäljempänä tuomio Namur-Est Environnement.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

4. Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, määrätään seuraavaa:

”– –

2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

– –

5. Tämän artiklan määräysten tehostamiseksi kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisölle annetaan tietoa mahdollisuudesta käyttää hallinnollisia ja tuomioistuimessa tapahtuvia uudelleentarkastelumenettelyjä, sekä harkitsee asianmukaisten oikeusapujärjestelmien perustamista poistaakseen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöön liittyvät taloudelliset esteet ja muut esteet tai vähentääkseen niitä.”

B Euroopan unionin oikeus

1. Luontodirektiivi

5. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

– –

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

– –

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.”

6. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

– –

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

– –”

7. Luontodirektiivin liitteessä IV, jonka otsikko on ”Yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua”, säädetään seuraavaa:

”– –

a) ELÄIMET

SELKÄRANKAISET

– –

MICROCHIROPTERA

– –”

2. YVA-direktiivi

8. YVA-direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämä direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’hankkeella’:

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

– –

c) ’luvalla’ toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen;

– –

g) ’ympäristövaikutusten arvioinnilla’ menettelyä, joka käsittää seuraavat:

i) hankkeen toteuttajan suorittama – – ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatiminen;

– –

iv) iii alakohdassa tarkoitetun tarkastelun ja tapauksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen oman lisätarkastelun tulokset huomioon ottaen tehty toimivaltaisen viranomaisen perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista; ja

v) toimivaltaisen viranomaisen perustellun päätelmän sisällyttäminen 8 a artiklassa tarkoitettuihin päätöksiin.

– –”

9. YVA-direktiivin 2 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen hanketta koskevan luvan myöntämistä hankkeet, joilla muun muassa laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden ympäristövaikutukset arvioidaan. Nämä hankkeet määritellään 4 artiklassa.

– –”

10. YVA-direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”– –

2. Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on määritettävä tämä:

a) tapauskohtaisesti selvittämällä;

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla.

Jäsenvaltiot voivat päättää molempien a ja b alakohdassa tarkoitettujen menettelyjen soveltamisesta.

– –

4. Kun jäsenvaltiot päättävät vaatia määritystä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, hankkeen toteuttajan on annettava tietoja sen ominaisuuksista ja todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista. Yksityiskohtainen luettelo annettavista tiedoista on liitteessä II A. – –

– –”

11. YVA-direktiivin 6 artiklan sanamuoto on seuraava:

”– –

2. Jotta varmistetaan yleisön, jota asia koskee, tehokas osallistuminen päätöksentekoon, yleisölle on ilmoitettava sähköisesti ja julkisin ilmoituksin tai muulla asianmukaisella tavalla seuraavat seikat 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa:

a) lupahakemus;

– –”

12. YVA-direktiivin 11 artiklassa säädetään muutoksenhausta päätöksiin, joihin sovelletaan YVA-direktiivin mukaan yleisön osallistumista, seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

2. Jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää.

– –

5. Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.”

C Irlannin oikeus

13. Ylimpien tuomioistuinten työjärjestyksen (Rules of the Superior Courts)[9] 84 määräyksen 21 säännössä määrätään seuraavaa:

”1) Hakemus judicial review -menettelyn aloittamiseksi on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa ajankohdasta, jona perusteet hakemukselle ensimmäisen kerran syntyivät.

– –

[9] Jäljempänä RSC.

3) Sen estämättä, mitä 1 kohdassa määrätään, tuomioistuin voi hakemuksesta pidentää määräaikaa, jonka kuluessa hakemus judicial review -menettelyn aloittamiseksi voidaan tehdä, mutta tuomioistuin pidentää tätä määräaikaa vain, jos se on vakuuttunut siitä, että

a) siihen on hyvä ja riittävä syy ja

b) olosuhteet, jotka johtivat siihen, ettei hakemusta tehty 1 kohdassa mainitussa määräajassa, olivat sellaisia, että tällaista pidentämistä hakenut joko

   i) ei voinut vaikuttaa niihin tai

   ii) ei voinut kohtuudella ennakoida niitä.

_ _”

III Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Ennakoidessaan rakennuslupahakemuksen jättämistä Drumakilla Limited[10] haki 17.1.2020 kansallispuistoista ja luonnonsuojelualueista vastaavalta virastolta (National Parks and Wildlife Service, Irlanti) luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaista poikkeuslupaa. Hakemus koski pienlepakoita, jotka ovat kyseisen direktiivin liitteen IV mukaisesti tiukasti suojeltuja lajeja ja kuuluvat *Microchiroptera*-alalahkoon. Poikkeuslupapäätös tehtiin 4.3.2020, ja sitä muutettiin 21.7.2020 korvayökön (*Plecotus auritus*) sisällyttämiseksi siihen.

15. Drumakilla jätti 21.10.2020 lupahakemuksen rakennushanketta varten. Hakemukseen oli liitetty muun muassa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskeva selvitys ja muutettu poikkeuslupapäätös.

16. An Bord Pleanála (Irlannin kaavoitusasioiden valituslautakunta, jäljempänä valituslautakunta) myönsi 15.2.2021 hankkeelle rakennusluvan.[11] Se katsoi päätöksessään, että Drumakillan toimittamassa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevassa selvityksessä yksilöitiin ja kuvattiin riittävästi hankkeen todennäköiset vaikutukset ympäristöön. An Bord Pleanála myös totesi, ettei ehdotetulla hankkeella todennäköisesti olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia rakennuspaikan luonteen ja sijainnin perusteella. Se katsoi näin ollen, ettei hankkeen ympäristövaikutuksia ollut tarpeen arvioida.

17. Pääasian kantajat riitauttivat 25.3.2021 rakennuslupapäätöksen ja poikkeuslupapäätöksen.

18. High Court, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käsiteltävässä asiassa, hylkäsi kanteen rakennuslupapäätöksen kumoamiseksi. Poikkeuslupapäätöksestä tehdyn kanteen osalta se sen sijaan lykkäsi asian käsittelyä lisähuomautusten esittämistä varten.

19. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että poikkeuslupapäätöksestä ilmenee, ettei kyseisen poikkeuksen myöntämiselle ole muita tyydyttäviä vaihtoehtoja, kun taas asiakirja-aineistoon ei sisälly arviointeja vaihtoehdoista, joilla olisi vähemmän vaikutuksia tiukasti suojeltuihin lajeihin, tai vaihtoehtoisista ratkaisuista evätä lupa.

[10] Jäljempänä Drumakilla tai hankkeen toteuttaja.

[11] Rakennusluvan myöntämisen on ymmärrettävä viittaavan luvan käsitteeseen, sellaisena kuin se määritellään YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa.

Tästä voidaan päätellä olevan todennäköistä, ettei tällaisia vaihtoehtoja harkittu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että poikkeuslupapäätöksessä todetaan, että se myönnetään kyseisten lajien suojelemiseksi; tämä päätelmä on kyseisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan ”ilmeisen perusteeton ja absurdi”.

20. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei Irlannin lainsäädäntöön sisälly erityistä säännöstä, jossa täsmennettäisiin määräaika poikkeuslupapäätöksen pätevyyden riitauttamiselle, mikä tarkoittaa, että siihen sovelletaan judicial review -menettelyä koskevia yleissääntöjä. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että RSC:n 84 määräyksen 21 säännön mukaan hakemus judicial review -menettelyn aloittamiseksi on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa ajankohdasta, jona perusteet hakemukselle ensimmäisen kerran syntyivät, tai hakijoiden pyynnöstä ajankohdasta, jona hakija saa tai sen olisi pitänyt saada tieto riidanalaisesta päätöksestä.

21. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että siltä osin kuin Irlannin lainsäädännössä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukainen poikkeuslupapäätös on erillinen aineellinen päätös eikä osa useita välipäätöksiä, jotka johtavat lopullisen luvan myöntämiseen hankkeelle, siihen on haettava muutosta erikseen RSC:n 84 määräyksen 21 säännössä asetetussa määräajassa eikä sen jälkeen, kun rakennuslupahakemuksesta on tehty lopullinen päätös. Kyseiset määräajat ovat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan kohtuullisesti ennakoitavissa.

22. Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että pääasian oikeudenkäynnissä kantajat eivät riitauttaneet rakennuslupapäätöstä poikkeuslupapäätöksessä olevien puutteiden perusteella. Tästä syystä rakennuslupapäätöstä koskeva riitautus on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan hylätty, vaikka poikkeuslupapäätöstä koskeva kanne on edelleen vireillä.

23. Viidenneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että pääasian kantajat eivät riitauttaneet poikkeuslupapäätöksen pätevyyttä kolmen kuukauden kuluessa ajankohdasta, jona he saivat tai heidän olisi pitänyt saada tieto siitä, nimittäin ajankohdasta, jona Drumakilla haki rakennuslupaa. Se katsookin, että kyseinen kanne on nostettu myöhässä ja se on näin ollen hylättävä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on taipuvainen katsomaan, ettei unionin oikeuteen sisälly oikeussääntöä, joka edellyttäisi päinvastaista lopputulosta. Koska tähän liittyy kuitenkin epävarmuutta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin piti asianmukaisena saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

24. Tässä tilanteessa High Court päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [YVA-direktiivin] 11 artiklalla, luettuna Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen laajaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevan periaatteen valossa, sellainen vaikutus, että tapauksessa, jossa [YVA-direktiivin] 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 muita tarkoituksia varten kuin niitä, jotka liittyvät

[YVA-direktiivin] mukaisesti tarkasteltaviin tai arvioitaviin asioihin, joko yleisesti tai siinä tapauksessa, että toissijainen lupa on [luontodirektiivin] 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 [YVA-direktiivin] 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 [luontodirektiivin] 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn päätöksen (toissijainen lupa) pätevyyden riitauttamiselle alkaa kulua, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kyseinen määräaika alkaa kulua ennen kyseisen rakennusluvan (ensisijainen lupa) myöntämisajankohtaa, joko yleisesti tai siinä tapauksessa, että i) hankkeesta tehtiin [YVA-direktiivin] 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty tapauskohtainen selvitys ja/tai ii) 4 artiklan 5 kohdan mukainen määritys 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) kantaja ei hae määräajan pidentämistä toissijaisen luvan riitauttamiseksi, kun kansallisessa lainsäädännössä edellytetään tällaista hakemusta riitauttamiseksi määräajan päätyttyä, jollei unionin oikeudessa toisin säädetä tai määrätä?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja jos toiseen kysymykseen vastataan yleisesti kieltävästi, onko [YVA-direktiivillä], 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 [YVA-direktiivin] 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja/tai yleisölle annettavissa käytännön tiedoissa mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin [YVA-direktiivin] 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 ja yleisesti ottaen myös kanteen nostamiseen [luontodirektiivin] 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdystä päätöksestä, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa sovellettavista lajien suojelutoimenpiteistä hankkeen toteuttamiseksi, vaikka tämä ilmenee implisiittisesti pikemminkin kuin eksplisiittisesti kyseisestä kansallisesta lainsäädännöstä?

4) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja joko toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi tai kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko [luontodirektiivin] 16 artiklan 1 kohdalla sellainen vaikutus, ettei toimivaltainen viranomainen voi katsoa, että päätökselle, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa sovellettavista lajien suojelutoimenpiteistä [YVA-direktiivin] 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, ’ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua’, ellei toimivaltainen viranomainen tosiasiallisesti harkitse vaihtoehtoisen 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 [luontodirektiivin] 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
[YVA-direktiivin] 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?"

25. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 26.1.2024. Kirjallisia huomautuksia esittivät pääasian kantajat, Minister for Housing, Local Government and Heritage (asunto-, paikallishallinto- ja kulttuuriperintöministeri, Irlanti), Irlanti ja Euroopan komissio. Käsiteltävässä asiassa ei pidetty istuntoa. Osapuolet kuitenkin vastasivat kirjallisesti unionin tuomioistuimen 3.3.2025 esittämiin kysymyksiin.

IV Asian tarkastelu

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksillään selventämään YVA-direktiivin 11 artiklan ja luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan tulkintaa etenkin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen laajaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevan periaatteen valossa.

27. Tarkemmin ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmella ensimmäisellä kysymyksellään, onko YVA-direktiiviä, nimittäin sen 11 artiklan 2 kohtaa, tulkittava siten, että jos rakennushankkeelle ei voida myöntää lupaa ilman, että hankkeen toteuttaja on ensin saanut luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisen poikkeuslupapäätöksen, kyseisen päätöksen on katsottava kuuluvan lupamenettelyn piiriin etenkin muita tarkoituksia varten kuin niitä, jotka liittyvät YVA-direktiivin mukaisesti tarkasteltaviin tai arvioitaviin asioihin (*ensimmäinen kysymys*). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän kysymyksen saadakseen lisäselvyyttä siihen, voiko määräaika poikkeuslupapäätöksen lainmukaisuuden riitauttamiselle päättyä ennen lupapäätöksen tekemisen ajankohtaa, etenkin jos kantaja ei riitauta rakennuslupapäätöksen pätevyyttä poikkeuslupapäätökseen sisältyvien puutteiden perusteella (*toinen kysymys*). Jos sitä vastoin oletetaan, että määräaika poikkeuslupapäätöksen lainmukaisuuden riitauttamiselle voi päättyä ennen rakennuslupapäätöksen tekemisen ajankohtaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kyseinen määräaika määritettävä annetussa lainsäädännössä tai YVA-direktiivin 11 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa käytännön tiedoissa vai voiko se olla pelkästään kohtuullisesti ennakoitavissa (*kolmas kysymys*).

28. Kahdella viimeisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii puolestaan selvittämään lähinnä, i) edellytetäänkö luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa vaihtoehtoisten ratkaisujen tosiasiallista tutkimista ennen poikkeuslupapäätöksen tekemistä (*neljäs kysymys*) ja ii) onko kyseinen säännös esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen katsoo, että luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi on asianmukaista tehdä päätös, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa kyseisen direktiivin 12 artiklan säännöksistä hankkeen toteuttamiseksi (*viides kysymys*).

29. Siltä osin kuin ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys liittyvät samaan menettelylliseen kysymykseen, joka koskee edellytyksiä määräajoille, joita kansallisen lainsäädännön mukaan sovelletaan YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan hankkeen toteuttamista varten luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn poikkeuslupapäätöksen pätevyyden riitauttamiseen, tutkin ne yhdessä. Sen jälkeen tutkin neljännen ja viidennen kysymyksen, jotka liittyvät aineellisiin edellytyksiin, jotka toimivaltaisen viranomaisen on täytettävä päättäessään siitä, myöntääkö se poikkeuksen lajien suojelua koskevista toimenpiteistä rakennushankkeen toteuttamisen helpottamiseksi.

A Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

30. Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko YVA-direktiivin 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että määräaika YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rakennushankkeen osalta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn poikkeuslupapäätöksen pätevyyden riitauttamiselle voi päättyä ennen ajankohtaa, jona rakennuslupa myönnetään. Jos asia on näin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi kolmannella kysymyksellään, onko YVA-direktiivin 11 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että poikkeuslupapäätöksiin sovellettavat määräajat on määritettävä nimenomaisesti kansallisessa lainsäädännössä tai kyseisessä direktiivin säännöksessä tarkoitetuissa käytännön tiedoissa.

31. Alustavana huomautuksena palautan mieleen, että YVA-direktiivin 2 ja 6 artiklan mukaan tietyt rakennustyön toteuttamisesta koostuvat hankkeet[12] edellyttävät ennen toimivaltaisten viranomaisten hanketta koskevan luvan myöntämistä i) ympäristövaikutusten arviointia ja ii) yleisön osallistumista päätöksentekoon.

32. Ympäristövaikutusten arviointi koostuu lähinnä selostuksesta, jossa käsitellään kaikkia merkittäviä vaikutuksia, joita hankkeella saattaa olla ympäristöön.[13] Tämä arviointi on järjestelmällistä[14] YVA-direktiivin liitteessä I lueteltujen hankkeiden osalta,[15] kun taas sen liitteessä II lueteltujen hankkeiden, pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva kaupunkirakentaminen mukaan luettuna, osalta kyseisessä direktiivissä jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määrittää, onko hankkeen ympäristövaikutuksia arvioitava.[16] Tämäntyyppisen hankkeen osalta hankkeen toteuttajan on kuitenkin annettava tietoja sen ominaisuuksista ja todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista.[17] Lisäksi, jos hanke vaikuttaa todennäköisesti luontodirektiivin nojalla tiukasti suojeltuihin lajeihin, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin on koskettava näitä vaikutuksia.[18]

12 Ks. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohta.

13 Ks. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan g alakohta ja 3 artiklan 1 kohta.

14 Ks. YVA-direktiivin johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

15 Ks. YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohta. Ympäristövaikutusten järjestelmällistä arviointia edellytetään sellaisista hankkeista kuin ydinvoimalaitokset, kaukoliikenteen rautateiden rakentaminen, moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden rakentaminen, ongelmajätteiden käsittelylaitokset ja tietyn kapasiteetin omaavat padot. Tätä säännöstä sovellettiin esimerkiksi tuomiossa Namur-Est Environnement kyseessä olleeseen hankkeeseen.

16 Ks. YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohta, jossa säädetään, että tällainen määrittäminen voidaan tehdä tapauskohtaisesti selvittämällä tai jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla.

17 Ks. YVA-direktiivin 4 artiklan 4 kohta ja sen liitteet II ja II.A.

18 Tuomio Namur-Est Environnement, 52 kohta.

33. Kun tarkastellaan puolestaan yleisön osallistumista, tällä osallistumisella viitataan menettelyyn, jossa yleisöllä, jota asia koskee, sellaisena kuin se määritellään YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, on mahdollisuus ilmaista kantansa, jotta se voidaan ottaa huomioon lopullisessa päätöksessä (lupa). Yleisön osallistumisen pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa, että yleisö, jota asia koskee, osallistuu tehokkaasti jo varhaisessa vaiheessa ympäristöön vaikuttaviin päätöksentekomenettelyihin, mikä lisää yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä ja tukea tehdyille päätöksille.[19] Tämän tavoitteen saavuttamista tehostetaan lisäksi takaamalla, että yleisöllä, jota asia koskee, on oltava mahdollisuus saattaa YVA-direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus uudelleen tutkittavaksi.[20] On tärkeää huomauttaa, että poikkeukset lajien suojelua koskevista unionin oikeuden säännöksistä on annettava yleisön, jota asia koskee, saataville.[21]

34. Unionin tuomioistuimella on lisäksi ollut jo tilaisuus tarkastella yhtäältä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn poikkeuslupapäätöksen ja toisaalta YVA-direktiivissä säädetyn lupamenettelyn välistä suhdetta. Tähän keskeiseen kysymykseen vastattiin tuomiossa Namur-Est Environnement, jossa unionin tuomioistuin tutki ensinnäkin, onko poikkeuslupapäätöksen katsottava kuuluvan hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin, kun kyseinen päätös tehdään YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvan hankkeen toteuttamiseksi. Tämän kysymyksen osalta unionin tuomioistuin tutki toiseksi sitä, onko YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden yhteydessä edellytettävä yleisön, jota asia koskee, osallistuminen taattava jo ennen poikkeuslupapäätöksen tekemistä.

35. On tärkeää huomata, että tuomiossa Namur-Est Environnement unionin tuomioistuin katsoi, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnetty poikkeus on ennakkoon tehtävä päätös,[22] jossa arvioidaan ainoastaan osa vaikutuksista, joita hankkeella voi olla tiukasti suojeltuihin lajeihin.[23] Tästä syystä unionin tuomioistuin katsoi, että poikkeuslupapäätös on välttämättä tehtävä ennen kyseisen hankkeen hyväksymistä.[24] Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio antaa toimivallan arvioida hankkeen vaikutuksia luontodirektiivin nojalla muulle kuin sille viranomaiselle, joka myöntää luvan hankkeelle, kyseinen osittainen arviointi ei voi ennalta vaikuttaa kokonaisarviointiin, joka viimeksi mainitun viranomaisen on joka tapauksessa tehtävä.[25] Tämän perusteella unionin tuomioistuin päätteli, että poikkeuslupapäätös kuuluu hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin tilanteessa, jossa yhtäältä kyseistä hanketta ei voida toteuttaa ilman, että hankkeen toteuttaja on saanut kyseisen päätöksen, ja jossa toisaalta viranomaisella, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, on edelleen mahdollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia tiukemmin kuin kyseisessä päätöksessä on arvioitu.[26]

19 Ks. YVA-direktiivin johdanto-osan 16 ja 17 perustelukappale ja 9 artiklan 1 kohdan b alakohta.

20 Ks. YVA-direktiivin 11 artiklan 1 ja 3 kohta.

21 Ks. YVA-direktiivin 6 artiklan 3 kohdan a alakohta, luettuna yhdessä 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa. Ks. myös tältä osin julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, 48 ja 49 kohta).

22 Tuomio Namur-Est Environnement, 62 ja 65 kohta.

23 Ibid., 59 kohta.

24 Ibid., 59 kohta.

25 Ibid., 62 kohta.

26 Ibid., tuomiolauselman 1 kohta.

36. Vaikka tuomio Namur-Est Environnement koski hanketta, johon sovellettiin YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaista kattavaa ympäristövaikutusten arviointia koskevaa edellytystä,[27] unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämiä toteamuksia on sovellettava, jos jäsenvaltion on 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritettävä, onko hankkeen ympäristövaikutuksia arvioitava (ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskeva selvitys), kuten pääasian oikeudenkäynnissä.

37. Tältä osin huomautan ensinnäkin, että sekä kattavalla ympäristövaikutusten arvioinnilla että ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevalla selvityksellä pyritään varmistamaan, että ympäristönäkökohdat sisällytetään YVA-direktiivissä rakentamishankkeiden osalta säädettyyn päätöksentekomenettelyyn,[28] mukaan luettuina päätökset, jotka tehdään niiden tietojen perusteella, joita yleisöllä, jota kyseinen hanke todennäköisesti koskee, on oikeus toimittaa kyseisen direktiivin mukaisesti.[29]

38. Lisäksi on huomattava, kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Namur-Est Environnement, että poikkeuslupapäätös on ennakkoon tehtävä päätös YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehtävää määritystä varten. YVA-direktiivin 4 artiklan 5 kohta ei jätä tältä osin mitään epäilyjä, sillä siinä todetaan nimenomaisesti, että näissä tapauksissa toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä määritys unionin muun lainsäädännön kuin YVA-direktiivin – näin ollen myös luontodirektiivin – nojalla toteutettujen, ympäristövaikutuksista tehtyjen *alustavien* todentamisten tai arviointien tulosten perusteella.

39. Lisäksi sen määrittämiseksi YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti, onko hankkeen ympäristövaikutuksia arvioitava kattavasti, kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan on otettava huomioon liitteessä III vahvistetut asiaa koskevat olennaiset arviointiperusteet.[30] Tämä tarkoittaa, että jos luontodirektiivin 16 artiklan mukaisen poikkeusmenettelyn yhteydessä tehty arviointi ei ole näiden arviointiperusteiden mukainen, toimivaltaisella viranomaisella on toimivalta arvioida hankkeen vaikutuksia tiukemmin suojeltuihin lajeihin kohdistuvien vaikutusten osalta, samaan tapaan kuin unionin tuomioistuin tarkoitti tuomiossa Namur-Est Environnement.

40. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisupyynnössä kuvatun kaltaisessa tilanteessa kyseessä olevan poikkeuslupapäätöksen on katsottava kuuluvan hanketta koskevaan lupamenettelyyn tuomiossa Namur-Est Environnement tarkoitetussa merkityksessä.[31]

41. Jäljelle jää kysymys siitä, voidaanko siinä tapauksessa, että poikkeuslupapäätöksen on katsottava kuuluvan hanketta koskevaan lupamenettelyyn unionin tuomioistuimen tuomiossa Namur-Est Environnement asettamien edellytysten mukaisesti, kansallisessa lainsäädännössä edellyttää, että kyseinen päätös on riitautettava ennen lupapäätöksen riitauttamiselle asetetun määräajan päättymistä.

27 Ks. tuomio Namur-Est Environnement, 48 kohta.

28 Ks. YVA-direktiivin 8a artiklan 1 kohdan b alakohta. Ks. myös, tähän liittyvänä tulkinnan osatekijänä, SEUT 11 artikla, jossa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä muun muassa unionin toiminnan toteuttamiseen.

29 Ks. tältä osin YVA-direktiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

30 Ks. erityisesti kyseisessä liitteessä oleva 3 kohta, jonka otsikko on ”Hankkeiden mahdollisten vaikutusten laatu ja ominaisuudet”.

31 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

42. Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että YVA-direktiivin mukaan jäsenvaltioilla on harkintavaltaa määrittää hanketta koskevan lopullisen luvan myöntämisessä sovellettavat menettelysäännöt.[32] Tämä tarkoittaa, ettei jäsenvaltioiden tarvitse säätää yhdestä ainoasta menettelystä, jossa hankkeen kaikista ympäristövaikutuksista päätetään yhdellä ainoalla luvalla. Unionin tuomioistuin on päinvastoin todennut, että jäsenvaltioilla on oikeus jakaa hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin liittyvät eri toimivaltuudet useiden viranomaisten kesken antamalla niistä kullekin tätä alaa koskevaa päätösvaltaa.[33] Tästä seuraa, että YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin ja sen tarpeellisuutta koskevan selvityksen yhteydessä voidaan tehdä erillisiä päätöksiä, mikä tarkoittaa väistämättä sitä, että ne voidaan riitauttaa kansallisen lainsäädännön nojalla eri vaiheissa kunkin osalta vahvistettujen menettelysääntöjen mukaisesti.

43. Unionin tuomioistuin on kuitenkin myös todennut, että jäsenvaltioiden on käytettävä harkintavaltaansa YVA-direktiivissä asetettujen vaatimusten mukaisesti ja taattava direktiivillä tavoiteltujen päämäärien täysimääräinen noudattaminen.[34] Koska unionin tuomioistuin on nimenomaisesti tulkinnut luontodirektiivin 16 artiklaa siten, että kyseisen säännöksen nojalla myönnetty poikkeus on YVA-direktiivissä säädetyissä menettelyissä tarkoitettu ennakkoon tehty päätös, joka ei voi ennalta vaikuttaa toimivaltaisen viranomaisen luvasta myöhemmin tekemään päätökseen, nähdäkseni tämä tulkinta ei etenkään voi rajoittua koskemaan luonteeltaan aineellisia näkökohtia, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähinnä kysyy. Kuten jäljempänä selitän, unionin tuomioistuimen tuomiolla Namur-Est Environnement on väistämättä oltava seurauksia menettelyllisellä tasolla ja myös sääntöihin, jotka koskevat poikkeuslupapäätöksen riitauttamiseen sovellettavia määräaikoja, etenkin yleisölle, jota asia koskee.

44. Huomautan aluksi, että julkisasiamies Kokott esittää nämä seuraukset lyhyesti ratkaisuehdotuksessaan Namur-Est Environnement, johon myös yhdyn.[35] Hänen mukaansa se seikka, että poikkeuslupapäätös on luonteeltaan väliaikainen, tarkoittaa sitä, että kyseinen päätös olisi riitautettava erikseen ottamatta huomioon hanketta koskevan luvan myöntämistä varten tehtyä ympäristövaikutusten arviointia koskevaa tietoa.[36] Näin ollen YVA-direktiivin 11 artiklan nojalla ympäristövaikutusten arviointi on voitava riitauttaa kokonaisuudessaan, kun toimivaltainen viranomainen on tehnyt lopullisen päätöksensä kyseisen hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista.[37]

45. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa on jo todettu, edellä esitetty näkemys koskee väistämättä myös tapausta, jossa jäsenvaltion on YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritettävä, onko hankkeen ympäristövaikutuksia arvioitava, koska tämän päätöksen on katsottava kuuluvan hanketta koskevaan lupamenettelyyn. Katson lisäksi, että julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksessaan omaksumasta poikkeava lähestymistapa voisi olla tehokkuusperiaatteen, jota sovelletaan unionin oikeudessa tunnustettuun jäsenvaltioiden menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen, vastainen. Kuten unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, kyseinen periaate edellyttää, että jäsenvaltioiden vahvistamat menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.[38]

[32] Ks. tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti (C-50/09, EU:C:2011:109, 72–74 kohta).

[33] Tuomio Namur-Est Environnement, 56 kohta.

[34] Tuomio Namur-Est Environnement, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[35] Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Ibid., 73 kohta.

[37] Ibid., 74 kohta.

[38] Ks. mm. tuomio 8.5.2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, 51 kohta).

46. Tältä osin on tärkeää huomata, että vaikka luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa ei edellytetäkään yleisön, jota asia koskee, osallistumista poikkeuslupapäätöksen tekemiseen, unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvista hankkeista, että yleisön osallistuminen näiden poikkeusten osalta on taattava tehokkaalla tavalla ennen hanketta koskevan lupapäätöksen tekemistä.[39] Tämä pätee
YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehtävään päätökseen, jos yleisön, jota asia koskee, on osallistuttava päätöksentekoon sen varmistamiseksi, että – kuten silloin, kun ympäristövaikutuksia arvioidaan kattavasti – ympäristövaikutuksia koskevat yleisön mielipiteet otetaan huomioon.[40]

47. Näin ollen on niin, että jos poikkeuslupapäätöstä ei voida riitauttaa sen jälkeen, kun yleisö, jota asia koskee, on osallistunut hanketta koskevan luvan myöntämiseen johtaneeseen päätöksentekomenettelyyn, kyseiseltä yleisöltä evätään sekä sen osallistumisoikeudet, sellaisina kuin ne tunnustetaan YVA-direktiiviä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, että sen oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä tarkoittaisi pohjimmiltaan sitä, että YVA-direktiivin 11 artiklassa ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa[41] asetettua tavoitetta antaa yleisölle laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ei saavutettaisi.

48. Lisäksi on niin, että koska luontodirektiivin 16 artiklan nojalla myönnetty poikkeus on ennakkoon tehty päätös, joka kuuluu hanketta koskevan luvan myöntävän toimivaltaisen viranomaisen myöhemmän arvioinnin piiriin, kyseinen poikkeus ei voi saada täyttä vaikutustaan yleisön, jota asia koskee, näkökulmasta tarkasteltuna ennen kuin kyseinen viranomainen tekee lopullisen päätöksensä. Vasta silloin poikkeusluvalla on nimittäin käytännön vaikutusta, kuten Irlanti vaikuttaa myöntävän huomautuksissaan, koska hanketta ei voida toteuttaa ennen sitä.

49. Yleisölle, jota asia koskee, asetetulla vaatimuksella riitauttaa hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin kuuluva poikkeuslupapäätös ennen kuin toimivaltainen viranomainen on YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti määrittänyt, onko ympäristövaikutusten arviointi tarpeen, saatetaan siten loukata tehokkuusperiaatetta. Tällaisessa tilanteessahan yleisön, jota asia koskee, olisi saatettava asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ennenaikaisesti pystymättä esittämään asiaansa kattavasti. Samanaikaisesti riskinä on myös, että kyseisen tuomioistuimen oikeudellinen arviointi saattaa olla puutteellinen. Yhdessä nämä seikat vaikuttaisivat kokonaistavoitteeseen taata kaikkien asiaan liittyvien näkökohtien, jotka vaikuttavat tiukasti suojeltujen lajien turvaamiseen, tehokas arviointi ja siten yhteen YVA-direktiivin tärkeimmistä tarkoituksista.

50. Tästä seuraa, että jos luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukainen poikkeuslupapäätös kuuluu YVA-direktiivissä säädetyn hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin, kuten pääasian oikeudenkäynnissä, yleisön, jota asia koskee, määräaika kyseisen poikkeuksen lainmukaisuuden riitauttamiselle ei voi päättyä ennen kuin lopullinen päätös luvan myöntämisestä hankkeelle on tehty. Muutoin heikennettäisiin paitsi yleisön, jota asia koskee, osallistumisoikeuksia myös poikkeuslupapäätöksen tuomioistuinvalvonnan tehokkuutta.

[39] Tuomio Namur-Est Environnement, 79 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta. On etenkin todettava, että unionin tuomioistuin piti yleisön osallistumista tehokkaana silloin, kun ensinnäkin se toteutetaan ennen kuin viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen, toiseksi yleisö voi ilmaista hyödyllisellä ja kattavalla tavalla mielipiteensä kyseisen hankkeen kaikista ympäristövaikutuksista ja kolmanneksi viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, voi ottaa osallistumisen huomioon täysimääräisesti.

[40] Ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 46–49 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että yleisön osallistuminen on taattava osana ympäristövaikutuksia koskevaa päätöksentekomenettelyä.

[41] Ks. analogisesti tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 37 kohta).

51. Edellä esitetty näkemys ei vaikuta ensinnäkään vaatimukseen siitä, että se, jolle poikkeuslupapäätös on osoitettu, kuten hankkeen toteuttaja, riitauttaa kyseisen päätöksen pätevyyden varhaisemmassa vaiheessa. Huomautan esimerkiksi, että 6.7.2023 annettu tuomio Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545) koski kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan rangaistavia ovat luontodirektiivin 12 artiklassa luetellut teot, paitsi jos tehdään poikkeuslupapäätös. Tällaisessa tilanteessa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaista menettelysääntöä, jossa määräaika kyseisen päätöksen pätevyyden riitauttamiselle lasketaan siitä ajankohdasta alkaen, jona päätös tehtiin tai se olisi voinut olla tiedossa, ei pitäisi kyseenalaistaa tehokkuusperiaatteen perusteella. Edellä 46–50 kohdassa, joissa viitataan yleisön osallistumista koskeviin oikeuksiin ja yleisön, jota asia koskee, oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, jo selitetyistä syistä määräaikojen laskemista koskevilla kansallisilla säännöillä on varmistettava, että yleisöllä on tilaisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi hanketta koskevan luvan myöntämisen jälkeen.

52. Toiseksi tässä tarkastelussa tehtyä päätelmää ei mielestäni voida kyseenalaistaa viittaamalla oikeusvarmuuden periaatteeseen. Koko menettelyn oikeusvarmuuttahan voidaan lisätä varmistamalla, että yleisö, jota asia koskee, voi riitauttaa poikkeuslupapäätöksen vasta, i) kun toimivaltainen viranomainen on määrittänyt yleisestä näkökulmasta, olisiko hankkeen ympäristövaikutuksia arvioitava, ja ii) kun yleisön, jota asia koskee, tehokas osallistuminen on taattu.

53. Kolmanneksi se seikka, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittasi ennakkoratkaisupyynnössään, että pääasian kantajat eivät riitauttaneet rakennuslupapäätöstä poikkeuslupapäätöksen puutteiden perusteella, on mielestäni merkityksetön tämän tarkastelun kannalta. Mikäli poikkeuslupapäätös kuuluu hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin, kuten tässä ratkaisuehdotuksessa esitetään, kyseisen päätöksen pätemättömyyden on väistämättä vaikutettava rakennushankkeen, jota ei voida toteuttaa ilman kyseistä päätöstä, toteuttamiseen.

54. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, että YVA-direktiivin 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jos luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehty poikkeuslupapäätös kuuluu YVA-direktiivissä säädetyn hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin, yleisön, jota asia koskee, määräaika kyseisen poikkeuksen lainmukaisuuden riitauttamiselle ei voi päättyä ennen hanketta koskevan lupapäätöksen tekemisajankohtaa.

55. Siltä osin kuin kolmas ennakkoratkaisukysymys perustuu siihen, että määräaika poikkeuslupapäätöksen lainmukaisuuden riitauttamiselle voi päättyä ennen kyseistä ajankohtaa, tähän kysymykseen, joka koskee, kuten edellä 30 kohdassa todettiin, YVA-direktiivin 11 artiklan 5 kohdan tulkintaa, ei ole tarpeen vastata.

B Neljäs ja viides kysymys

56. Ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelusta seuraa, että jos unionin tuomioistuimen tuomiossa Namur-Est Environnement esittämät toteamukset ovat sovellettavissa, yleisön, jota asia koskee, määräaika poikkeuslupapäätöksen lainmukaisuuden riitauttamiselle ei voi päättyä ennen hanketta koskevan lupapäätöksen tekemisajankohtaa. Koska tämä on lähtökohta, johon neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys perustuvat, unionin tuomioistuimen olisi, jos se yhtyy tarkasteluuni, vastattava myös näihin kysymyksiin.

57. Muistutettakoon, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii neljännellä ja viidennellä ennakkoratkaisukysymyksellä selventämään edellytyksiä, joiden on aineellisesta näkökulmasta tarkasteltuna täytyttävä, jotta poikkeuslupapäätös voidaan tehdä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tarkemmin ottaen ensinnäkin, edellytetäänkö kyseisessä säännöksessä pyydettyä poikkeusta koskevien vaihtoehtoisten ratkaisujen tehokasta tutkimista esimerkiksi kyseisten lajien esiintymispaikan osalta vai pelkästään sen vaihtoehdon tutkimista, että poikkeusta ei myönnetä. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, estääkö luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta toimivaltaista viranomaista tekemästä poikkeuslupapäätöstä rakennushankkeen toteuttamiseksi sillä perusteella, että kyseinen hanke on asianmukainen luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi, kuten toimivaltainen viranomainen teki pääasiassa.

58. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 5 ja 6 kohdasta ilmenee, luontodirektiivin 12 artiklassa otetaan käyttöön kyseisen direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa lueteltujen eläinlajien tiukka suojelujärjestelmä. Kyseisen säännöksen tavoitteena on varmistaa vaarantuneiden eläinlajien eloonjääminen ja suojelu kieltämällä toimet, jotka voisivat vahingoittaa niitä tai niiden elinympäristöjä. Siinä etenkin kielletään näiden eläinten lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

59. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa puolestaan määritetään edellytykset, joilla jäsenvaltiot voivat poiketa tiettyjä eläinlajeja koskevista tiukoista suojelutoimista ja siten poiketa kyseisen direktiivin 12 artiklasta. Nämä poikkeukset ovat sallittuja erityisolosuhteissa, jotka luetellaan täsmällisesti ja tyhjentävästi, kuten luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi [42] tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt. [43]

60. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden poikkeavan sen 12 artiklasta, tällä perusteella myönnetty poikkeus edellyttää – siltä osin kuin se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden vapautua luonnonvaraisten lajien tiukan suojelujärjestelmän asettamista velvoitteista – sitä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. [44]

61. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että todistustaakka näiden edellytysten täyttymisestä on päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta. [45] Lisäksi, koska luontodirektiivin 16 artikla on kyseisessä direktiivissä säädettyä suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, sitä on tulkittava suppeasti. [46] Kyseistä säännöstä voidaan myös soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa. [47]

62. Unionin tuomioistuimen aiemmin esittämistä toteamuksista voidaan ensinnäkin helposti päätellä, että jos toimivaltainen viranomainen aikoo myöntää poikkeuksen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla, sen on tutkittava alustavana vaiheena, voidaanko kyseisellä poikkeamisella tavoiteltu päämäärä saavuttaa jollakin muulla tyydyttävällä ratkaisulla. Unionin

[42] Ks. luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohta.

[43] Ks. luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohta.

[44] Tuomio 11.7.2024, WWF Österreich ym. (C-601/22, EU:C:2024:595, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[45] Ibid., 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[46] Ibid., 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[47] Ibid., 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

tuomioistuin on todennut tältä osin yksiselitteisesti, että poikkeaminen on mahdollista vain, jos sellaista vaihtoehtoista toimenpidettä ei ole, jonka avulla tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa tyydyttävällä tavalla.[48] Velvollisuus tutkia vaihtoehtoisia ratkaisuja poikkeuslupahakemuksen yhteydessä on äärimmäisen tärkeä, koska luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan poikkeaminen edellyttää, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella,[49] mikä tarkoittaa, että tällainen hakemus on hylättävä, elleivät nämä edellytykset täyty.[50]

63. Lisäksi on tärkeää huomauttaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisen viranomaisen tutkinnan on täytettävä toinen merkityksellinen muodollinen velvollisuus. Päättäessään poikkeuslupahakemuksesta toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut, joissa viitataan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyihin perusteluihin, edellytyksiin ja vaatimuksiin[51] ja etenkin sellaisen muun tyydyttävän ratkaisun puuttumiseen, joka mahdollistaisi kyseisen poikkeuksen tueksi esitettyjen tavoitteiden saavuttamisen.[52] On tärkeää muistuttaa, että tämä velvollisuus on erittäin tärkeä muun muassa yleisön, jota asia koskee, oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, sellaisena kuin se kuvattiin tämän ratkaisuehdotuksen ensimmäisessä osassa, käyttämisen kannalta. Perusteluvelvollisuuden noudattamisenhan on mahdollistettava se, että erityisten suojelutoimien soveltamisen yhteydessä yleisö voi ymmärtää perusteet, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen teki päätöksensä poikkeuslupamenettelyn päätteeksi, ja siten päättää parhaissa mahdollisissa olosuhteissa ja kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, nostaako päätöksestä kanne vai ei. Samanaikaisesti perustelujen on mahdollistettava se, että asianomainen tuomioistuin voi käyttää tuomioistuinvalvontaa koskevaa toimivaltaansa ja etenkin arvioida, rasittaako päätöstä virhe.[53]

64. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä tiedoista ilmenee, että vaihtoehtoista ratkaisua, joka vaikuttaisi vähemmän tiukasti suojeltuihin lajeihin, tai yksinkertaisesti vaihtoehtoa evätä kokonaan lupa hankkeelta ei tutkittu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa nimenomaisesti, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevassa poikkeuslupapäätöksessä todettiin, että ”tyydyttävää ratkaisua ei [ollut]”. Vaikka tätä koskeva lopullinen arviointi onkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä, näistä tiedoista voidaan päätellä, että toimivaltainen viranomainen vaikuttaa selvästi laiminlyöneen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdasta johtuvat velvollisuudet, nimittäin velvollisuuden tutkia tyydyttävien vaihtoehtoisten ratkaisujen olemassaoloa ja velvollisuuden esittää täsmälliset ja riittävät perustelut, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä nimenomaisesti edellytetään.[54]

48 Ks. tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 47 kohta).

49 Ks. tältä osin tuomio 10.5.2007, komissio v. Itävalta (C-508/04, EU:C:2007:274, 115 kohta).

50 Ks. tältä osin tuomio 14.6.2007, komissio v. Suomi (C-342/05, EU:C:2007:341, 31 kohta).

51 Ibid., 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

52 Ibid., 30 kohta.

53 Ks. tältä osin tuomio 15.6.2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, 33 kohta). Perustelut ovat myös merkityksellisiä viranomaiselle, jonka tehtävänä on hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja hanketta koskevan lupapäätöksen tekeminen YVA-direktiivin nojalla, kuten tämän ratkaisuehdotuksen ensimmäisessä osassa selitettiin.

54 Tämä on juuri se lähestymistapa, jota Irlannin hallitus kuvaa asiakirjassa ”Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland”, s. 11 ja 12, saatavilla osoitteessa https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

65. Toiseksi, kun tarkastellaan sitä, voiko toimivaltainen viranomainen katsoa poikkeuslupapäätöksessä, että luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi on asianmukaista antaa hankkeen toteuttajalle lupa poiketa luontodirektiivin 12 artiklan säännöksistä, huomautan, että tämä toteamus viittaa erityisesti kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyihin poikkeamisen perusteisiin.

66. Unionin tuomioistuimella ei tähän mennessä ole vielä ollut tilaisuutta tulkita kyseisen säännöksen merkitystä oikeuskäytännössään. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että poikkeuksen myöntäminen sen perusteella edellyttää sen osoittamista, että kyseessä olevalla poikkeuksella edistetään yleisesti luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemista ja luontotyyppien säilyttämistä. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään pohjimmiltaan mekanismista tiettyjen lajien ja elinympäristöjen suojelua koskevan tarpeen saattamiseksi tasapainoon muiden lajien tai eläinympäristöjen, jotka voivat olla vaarassa, hoitoa koskevan mahdollisen tarpeen kanssa. Se mahdollistaa suojelua koskevan joustavan lähestymistavan, jossa tunnustetaan, että tietyissä tilanteissa toimenpiteet ovat tarpeellisia ekosysteemien pitkän aikavälin terveyden varmistamiseksi. Kuten on jo todettu, koska luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohta muodostaa poikkeuksen kyseisessä direktiivissä säädetystä suojelujärjestelmästä, sitä on tulkittava suppeasti ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ennalta varautumisen periaatteen valossa. [55]

67. Tätä taustaa vasten, ja kuten komissio väittää, vaikuttaa siltä, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisen rakennushankkeen, jossa on tarkoitus rakentaa asuntoja ja josta seuraa suojeltujen lajien yhdyskunnan levähdyspaikkojen hävittäminen, on vaikea katsoa kuuluvan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeusta koskevan perusteen soveltamisalaan. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, jos otetaan huomioon se seikka, että toimivaltaisiin viranomaisiin sovellettavien velvollisuuksien, sellaisina kuin ne selitettiin jo tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohdassa, vastaisesti ei esitetä mitään syytä sen selittämiseksi, miten kyseessä oleva hanke auttaisi luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemista ja luontotyyppien säilyttämistä. Tästä seuraa, että kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee, kaikki nämä osatekijät yhdessä tarkasteltuina viittaavat siihen, että toimivaltainen viranomainen on tehnyt ilmeisen virheen esittäessään kyseisen perusteen pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevaan hankkeeseen sovelletulle poikkeukselle.

68. Edellä esitetyn perusteella katson, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on tutkittava vaihtoehtoisia ratkaisuja tehokkaalla tavalla poikkeuksen myöntämiseksi kyseisen säännöksen nojalla ja että kyseisen viranomaisen on esitettävä sovelletun poikkeuksen perustana olevat nimenomaiset syyt. Toimivaltainen viranomainen ei myöskään voi tukeutua luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyyn poikkeuksen perusteeseen myöntääkseen luvan rakennushankkeelle etenkään, jos ei esitetä mitään syitä sen selittämiseksi, miten kyseinen hanke edistää luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemista ja luontotyyppien säilyttämistä.

[55] Ks. analogisesti tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 66 ja 69 kohta).

V Ratkaisuehdotus

69. Edellä esitetyn tarkastelun perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtin (Irlanti) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 2 kohtaa

   on tulkittava siten, että

   jos luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehty poikkeuslupapäätös kuuluu direktiivissä 2011/92 säädetyn hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin, yleisön, jota asia koskee, määräaika kyseisen poikkeuksen lainmukaisuuden riitauttamiselle ei voi päättyä ennen hanketta koskevan lupapäätöksen tekemisajankohtaa.

2) Direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohtaa

   on tulkittava siten, että

   toimivaltaisen viranomaisen on tutkittava vaihtoehtoisia ratkaisuja tehokkaalla tavalla poikkeuksen myöntämiseksi kyseisen säännöksen nojalla ja että kyseisen viranomaisen on esitettävä sovelletun poikkeuksen perustana olevat nimenomaiset syyt. Toimivaltainen viranomainen ei myöskään voi tukeutua luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyyn poikkeuksen perusteeseen myöntääkseen luvan rakennushankkeelle etenkään, jos ei esitetä mitään syitä sen selittämiseksi, miten kyseinen hanke edistää luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemista ja luontotyyppien säilyttämistä.