

Anonimizuota versija

Vertimas

C-9/22 - 1

Byla C-9/22

Prašymas priimti prejudicinį sprendimą

Gavimo data:

2022 m. sausio 5 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

High Court (Aukštasis teismas, Airija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. lapkričio 30 d.

Pareiškėjai:

NJ

OZ

Atsakovai:

An Bord Pleanála (Teritorijų planavimo tarnyba, Airija)

Airija

Attorney General (generalinis prokuroras)

Trečioji šalis:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT

TEISMINĖ PERŽIŪRA

<...>

[Nacionaliniai registracijos numeriai]

<...>

(Nr. 3)

<...> [pirmininkaujančio teisėjo] **SPRENDIMAS, priimtas antradienį, 2021 m. lapkričio 30 d.**

- 1 2021 m. gegužės 31 d. Sprendimu *Kerins / An Bord Pleanála (Nr. 1)* [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (nepaskelbtas, *High Court*) atmečiau pareiškėjo argumentus dėl vidaus teisės klausimų ir išreiškiau ketinimą pateikti Teisingumo Teismui tam tikrus klausimus dėl Sąjungos teisės.
- 2 2021 m. spalio 4 d. Sprendime *Kerins / An Bord Pleanála (Nr. 2)* [2021] IEHC 612, (nepaskelbtas, *High Court*) šalių prašymu pateikiau tam tikrus paaiškinimus [dėl] sprendimo Nr. 1.
- 3 Dabar priimu oficialų sprendimą pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą <...>.

Ginčo dalykas

- 4 Pareiškėjas prašo panaikinti *An Bord Pleanála* (toliau – tarnyba), kuri nagrinėjamu atveju veikia kaip kompetentinga sutikimus dėl planuojamos veiklos išduodanti institucija, sprendimą išduoti leidimą statyti gyvenamuosius namus. Pareiškėjai taip pat prašo pripažinti, kad *Planning and Development Act 2000* (2000 m. Teritorijų planavimo ir statybos įstatymas, toliau – 2000 m. įstatymas) 28 straipsnis negalioja, nes prieštarauja Sąjungos teisei, konkrečiai – Buveinių direktyvai 92/43/EEB ir Poveikio aplinkai vertinimo (toliau – PAV) direktyvai 2011/92/ES, iš dalies pakeistai Direktyva 2014/52/ES, nes pagal šį straipsnį priimtos privalomos gairės trukdo tinkamo vertinimo (toliau – TV) arba PAV procesui.

Faktinės aplinkybės

- 5 Nagrinėjamame skunde nurodyta teritorija yra Dublino miesto centro pietinėje dalyje <...>.
- 6 2016 m. rugsėjo 23 d. *Dublin City Council* (Dublino miesto taryba, toliau – taryba), kaip už teritorijų planavimą atsakinga institucija, priėmė 2016–2022 m. Dublino plėtros planą ir jis įsigaliojo 2016 m. spalio 21 d.
- 7 Plėtros plano rengimas yra įstatyme nustatyta pareiga (2000 m. įstatymo 9 straipsnio 1 dalis).

- 8 Plėtros plane ši teritorija nurodyta kaip strateginės plėtros ir regeneracijos zona (toliau – SPRZ), vadinama „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12” (Šv. Teresės sodų ir apylinkių SPRZ Nr. 12). Visą SPRZ sudaro du buvę pramoninės paskirties žemės sklypai, kuriuos anksčiau valdė *Player Wills* ir *Bailey Gibson*.
- 9 2017 m. liepos mėn. taryba parengė neoficialų plėtros pagrindų planą, skirtą SPRZ Nr. 12 projektui įgyvendinti. Jame buvo numatytas siūlomas 0,2 ha parkas *Bailey Gibson* žemės sklype.

Ministerijos gairės

- 10 2018 m. ministras pagal 2000 m. įstatymo 28 straipsnį priėmė gaires *Urban Development and Building Height Guidelines* (Miestų plėtros ir pastatų aukščio gairės). Buvo atliktas pačių gairių strateginis poveikio aplinkai vertinimas (SPAV).
- 11 Gairėse numatytas ne įpareigojimas, o galimybė išduoti leidimą. <...> gairėse reikalaujama, kad būtų numatyta galimybė išduoti leidimą, net jeigu atsižvelgiant į konkrečius miesto arba kaimo plano tikslus, detaliuosius planus arba susijusius aplinkosaugos aspektus to padaryti nebūtų galima. Taigi išvada, kad leidimo negalima išduoti, atsižvelgiant į šias aplinkybes, prieštarauja gairėms.
- 12 2018 m. gairių 3.1 punkte tiesiai nurodyta, kad „pagal Vyriausybės politiką tinkamose miesto vietose pastatų aukštis bendrai turi būti didinamas. Taigi taikoma prezumpcija dėl didesnio aukščio pastatų mūsų miestų (miestelių) centruose ir kitose miestų vietose <...>“.
- 13 Akivaizdu, kad toks požiūris, kuris savo ruožtu yra toliau šiame dokumente nustatytų privalomų specialiųjų teritorijų planavimo politikos reikalavimų (toliau – SPPR) išraiška, grindžiamas vyriausybės būsto politika, o ne vien su aplinkos apsauga susijusiais motyvais. Taigi byloje konkrečiai keliamas klausimas dėl privalomų gairių, priimtų įgyvendinant politiką, vykdomą remiantis visų pirma (nors ir ne vien) su aplinkos apsauga nesusijusiais motyvais, teisėtumo.
- 14 Specialiajame teritorijų planavimo politikos reikalavime Nr. 3 (toliau – SPPR 3) nustatyta:
 „Nustatomas specialusis teritorijų planavimo politikos reikalavimas, pagal kurį, jeigu:
 A) 1) prašymą išduoti statybos leidimą pateikęs asmuo paaiškina, kaip planuojamos veiklos pasiūlymas atitinka pirmiau nurodytus kriterijus; ir
 2) už teritorijų planavimą atsakinga institucija, atlikusi vertinimą, tai patvirtina, atsižvelgdama į platesnius strateginius ir nacionalinės politikos kriterijus, nustatytus Nacionalinėje teritorijų planavimo programoje ir šiose gairėse,

už teritorijų planavimą atsakinga institucija gali pritarti tokiai planuojamai veiklai, net jeigu, atsižvelgiant į atitinkamo plėtros plano arba detaliojo plano konkrečius tikslus, turėtų būti priimtas kitoks sprendimas.“

- 15 Atmetu tarnybos teiginį, kad laikantis gairių neužkertamas kelias jokiam konkrečiam rezultatui. Pagal jas tarnyba negali priimti sprendimo, kad pagal plėtros planą leidimas iš esmės negali būti išduotas. Žinoma, tarnyba bet kuriuo atveju galėtų atsisakyti išduoti leidimą remdamasi kitais motyvais, tačiau visiškai akivaizdu, kad, jeigu taip yra, tarnyba neturi teisės atsisakyti išduoti leidimą remdamasi tuo, kad „atsižvelgiant į atitinkamo plėtros plano arba detaliojo plano konkrečius tikslus, turėtų būti priimtas kitoks sprendimas“.
- 16 Tai, kad SPPR 3 (A dalyje) vartojama kalba yra dispozityvaus pobūdžio, yra formuluotės, o ne turinio klausimas, nes pagal 28 straipsnyje pateiktą įstatymo nuostatą laikytis šių reikalavimų privaloma. Tarnyba tvirtina, kad SPPR 3 (A dalyje) nurodyti „pirmiau nurodyti kriterijai“ apima kriterijų, pagal kurį turi būti įvykdyti „atitinkami poveikio aplinkai vertinimo reikalavimai, įskaitant, atitinkamais atvejais, SPAV, PAV, TV ir ekologinio poveikio vertinimo reikalavimus“. Vis dėlto tai neatsako į klausimą, *kaip* SPPR veikia šį procesą.
- 17 2000 m. įstatymo 28 straipsnio 1C dalyje nustatyta, kad, jeigu pagal šį straipsnį ministro priimtose gairėse yra numatyta specialių teritorijų planavimo politikos reikalavimų, tarnyba turi jų laikytis. Tai privaloma.
- 18 Aptariamose gairėse <...> nustatyta, kad, jeigu planuojama veikla atitinka nustatytus kriterijus, už teritorijų planavimą atsakinga institucija „gali pritarti tokiai planuojamai veiklai, net jeigu, atsižvelgiant į atitinkamo plėtros plano arba detaliojo plano konkrečius tikslus, turėtų būti priimtas kitoks sprendimas“. Nors šios nuostatos tekstas yra dispozityvaus pobūdžio, pagal ją už teritorijų planavimą atsakinga institucija negali nuspręsti, kad leidimas negali būti išduotas dėl tam tikrų plėtros plano arba detaliojo plano formuluočių. Jos poveikis yra privalomas <...>.
- 19 Tarnyba privalo laikytis šių gairių, taigi ji negali nuspręsti atsisakyti išduoti leidimą remdamasi plėtros planu arba detaliuoju planu.

Bendrasis planas

- 20 Bendrasis planas aiškiai numatytas plėtros plane, kurio 2.2.8.1 punkte nustatyta, kad „Dublino miesto taryba parengs konkrečiai teritorijai pritaikytas gaires, skirtas strateginės plėtros ir regeneracijos zonoms (toliau – SPRZ) ir pagrindiniams rajonų centrams, naudodama <...> scheminius bendruosius planus <...> [kita šiai bylai nesvarbi informacija]“. Buvo atliktas plėtros plano <...> SPAV, bet bendrojo plano SPAV nebuvo atliktas.
- 21 2020 m. sausio mėn. trečiosios šalies konsultantai <...> ir taryba kartu parengė aptariamą teritorijos bendrąjį planą. 2020 m. sausio 15 d. užsakovo teritorijų

planavimo konsultantai atliko jo TV. Jo SPAV nebuvo atliktas. Bendrajame plane numatyta pašalinti viešąją atvirą erdvę iš *Bailey Gibson* žemės sklypo ir vėlesniame plėtros etape ją perkelti kitur, tam panaudojant užsakovo finansinį įnašą.

Įgaliojimai, kuriais remiantis buvo priimtas bendrasis planas

- 22 Nesutinku su tarnybos aiškinimu, kad bendrasis planas buvo priimtas tarybai veikiant kaip „žemės savininkei“. <...> Akivaizdu, kad bendrasis planas buvo priimtas tarybai veikiant ne vien kaip žemės savininkei, nes jame numatyti darbai ir tarybai nepriklausančioje žemėje. Vis dėlto net jeigu jis būtų susijęs tik su tarybos žeme, jis priimtas tarybai vykdančios vietos valdžios institucijos funkcijas.
- 23 Iš tiesų, įgyvendinant tam tikrus plėtros projektus, taryba kartais veikia kaip kompetentinga institucija, o kartais – kaip užsakovė: šis skirtumas atsispindi, pavyzdžiui, PAV direktyvos 2011/92/ES, iš dalies pakeistos Direktyva 2014/52/ES, [9a] straipsnyje. Kiek tai susiję su šios bylos trečiajai šaliai priklausančiuose žemės sklypuose planuojama veikla, akivaizdu, kad taryba nėra užsakovė. Vis dėlto pagal vidaus teisę, net jeigu taryba yra ir žemės savininke, ir užsakovė, ji vis tiek veikia kaip taryba <...>.
- 24 <...> [Iš esmės pakartoti 23 ir 26 punktai]
- 25 Be to, atsižvelgiant į tai, kad plėtros planas buvo priimtas tarybai veikiant kaip už teritorijų planavimą atsakingai institucijai ir jame numatytas bendrasis planas, pagal kurį bus vykdomas teritorijų planavimas ateityje, bet kurį tokį bendrąjį planą <...> teisiniu požiūriu reikia vertinti kaip tarybos, vykdančios už teritorijų planavimą atsakingos institucijos įgaliojimus, aktą. <...> [Obiter pobūdžio pastabos, nes teisėjas jau konstatavo, kad taryba veikė kaip už teritorijų planavimą atsakinga institucija.]
- 26 Nagrinėjamu atveju neišvengiamai darytina išvada, kad taryba bendrajam planui pritarė ir kaip vietos valdžios institucija, ir kaip už teritorijų planavimą atsakinga institucija, kuri yra ir žemės savininke.

Bendrojo plano ir plėtros plano santykis

- 27 Bendrasis planas parengtas ne pagal kokią nors konkrečią teisės akto nuostatą ir jis formaliai nėra plėtros plano dalis. Vis dėlto bendrasis planas aiškiai numatytas plėtros plane ir šiuo požiūriu bei šia prasme jis rengiamas „pagal“ teisės aktuose numatytą plėtros planą, t. y. jis yra speciali priemonė, taikoma parengus plėtros planą ir numatytą plėtros plane.
- 28 Formaliai bendruoju planu plėtros planas nepakeistas, bet jame numatyti leidžiami pakeitimai, kurie neatitiktų pradinio plėtros plano.

- 29 Miesto tarybos vykdomasis direktorius turi įgaliojimus tarybos vardu spręsti įvairius klausimus be renkamų narių patvirtinimo. Tokie veiksmai yra tarybos veiksmai. Vienas iš tokių veiksmų yra pritarimas bendrajam planui. <...> [Šią išvadą patvirtinančių vidaus teisės nuostatų aptarimas]
- 30 Iš tiesų bendrasis planas prilygtų nukrypimui nuo plėtros plano, nes jame aiškiai numatyti įvairūs pakeitimai, visų pirma susiję su aukščiais.

Skundas

- 31 2020 m. sausio 21 d. užsakovas dalyvavo išankstinėje konsultacijoje ir 2020 m. gegužės 25 d. oficialiai pateikė prašymą išduoti leidimą pagal *Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016* (2016 m. Planavimo, plėtros (būstų) ir gyvenamųjų patalpų nuomos įstatymas) 4 straipsnio 1 dalį. Tai buvo pirmasis iš numatytų pateikti keturių prašymų išduoti statybos leidimą dėl bendrajame plane nurodytos teritorijos ir ją supančių sklypų.
- 32 2020 m. rugpjūčio 20 d. *An Bord Pleanála* vyresnysis teritorijų planavimo inspektorius rekomendavo atmesti šį prašymą. Vis dėlto tarnyba su juo nesutiko ir 2020 m. rugsėjo 14 d. išdavė leidimą. Šiuo leidimu buvo leista įgyvendinti nuomai skirtą nekilnojamojo turto plėtros projektą – nugriauti visus toje teritorijoje esamus statinius ir pastatyti 416 būstų penkiuose 2–16 aukštų daugiabučiuose namuose, taip pat nuomininkams skirtus viešųjų paslaugų objektus, bendrąją atvirą erdvę, vaikų priežiūros infrastruktūrą, komercines patalpas, elektros pastotę ir įrengti susijusius objektus, kaip antai automobilių stovėjimo vietas.
- 33 Sprendime daroma daug nuorodų į bendrąjį planą. Inspektorius ataskaitoje jis paminėtas 68 kartus ir pagal 24 sąlygą privaloma laikytis reikalavimų, susijusių su finansiniu plėtros įnašu, skirtu bendrajam planui įgyvendinti.

24 sąlyga

- 34 Pagal 24 sąlygą užsakovas turi sumokėti už teritorijų planavimą atsakingai institucijai 4 000 EUR už būsto vienetą (atsižvelgdama į naujausius duomenis) kaip specialų įnašą už nesuteiktą viešąją atvirą erdvę pagal 2000 m. įstatymo 48 straipsnio 2 dalies c punktą. <...> [Iš esmės pakartota šio sprendimo 36 punkte]
- 35 Akivaizdu, kad 24 sąlyga įgyvendinamas bendrasis planas. Šio mokėjimo tikslas – įgyvendinti bendrąjį planą tiek, kiek tai susiję su bendrajame plane nurodytoje teritorijoje esančios viešosios atviros erdvės finansavimu. Nors taip [ne]sukurtas privalomas įpareigojimas visiškai įgyvendinti bendrąjį planą, akivaizdu, kad nurodytos konkrečios lėšos, iš kurių bus finansuojama bendrajame plane nurodytoje teritorijoje esanti viešoji atvira erdvė. <...> [Su pateiktais klausimais nesusijusios aplinkybės]

- 36 Bendrajame plane nebuvo konkrečiai reikalaujama nustatyti 24 sąlygos, bet apie tokio pobūdžio sąlygų nustatymą užsiminta plėtros plane, kuriame (16.10.3 punkte) nustatyta, kad „viešoji atvira erdvė paprastai įrengiama plėtojamoje teritorijoje, vis dėlto kai kuriais atvejais gali būti tikslingiau ieškoti finansavimo tam, kad ją būtų galima įrengti kitoje netoliese esančioje vietoje“. <...> Jeigu nebūtų bendrojo plano, nebūtų numatyta jokios konkrečios viešosios atviros erdvės, dėl kurios būtų reikalaujama specialaus įnašo. Nustačius 24 sąlygą bendrojo plano formalus teisinis statusas nepasikeitė, bet ji nereikia teisiškai vykdytino bendrajame plane numatytos priemonės įgyvendinimo.

Rėmimasis ministro nustatytais gairėmis nagrinėjamame sutikime dėl planuojamos veiklos

- 37 Tai, kad tarnyba savo sprendimo skirsnyje, susijusiame su PAV, aiškiai [ne]paminėjo SPPR 3 arba pastatų aukščio gairių, neturi reikšmės nei faktiniu, nei teisiniu požiūriu. Tai, kad jie nebuvo aiškiai paminėti, nereikia, kad į juos nebuvo atsižvelgta.
- 38 Tarnyba pastatų aukščio gairėmis rėmėsi jos sprendimo pradžioje esančio skirsnio „Motyvai ir aplinkybės“ f punkte. Taigi pagal galiojančius teisės aktus tarnyba, atlikdama PAV, be įvairių kitų šaltinių *tikrai* rėmėsi pastatų aukščio gairėmis. <...> [obiter pobūdžio pastabos] tai, kad pastatų aukščio gairės [ne]buvo nurodytos skirsnyje dėl PAV, neturi reikšmės.
- 39 Iš tiesų PAV visų pirma yra procesas, o ne rezultatas, bet baigiant vertinimo procesą priimamas sprendimas dėl to, ar nustatytas poveikis aplinkosaugos požiūriu yra priimtinas, ar ne; ir šis aspektas aiškiai susietas su ministro priimtomis gairėmis.
- 40 Faktiniu ir teisiniu požiūriu akivaizdu, kad tarnybos sprendimas visais aspektais priimtas atsižvelgiant į privalomas gaires. Tai rodo:
- i) skirsnyje „Motyvai ir aplinkybės“ aiškiai daroma užuomina apie tai, kad atsižvelgta į privalomas gaires;
 - ii) aplinkybė, kad sprendime niekur neužsimenama apie tai, kad į tas gaires neatsižvelgta to sprendimo skirsnyje dėl PAV; ir
 - iii) nacionalinių teismų suformuota jurisprudencija, pagal kurią, jeigu sprendimą priėmęs subjektas nurodo, kad į tam tikrą klausimą buvo atsižvelgta, turi būti laikoma, kad į jį atsižvelgta, jeigu neįrodyta priešingai.
- 41 Taigi į gairių svarstymą turi būti įtrauktas PAV procesas.
- 42 Ministro priimtų gairių privalomumo praktinis poveikis kiekvienu atveju gali skirtis <...>. Bet <...> nagrinėjamu atveju teisės akto nuostatos poveikį galima įrodyti lyginant tarnybos sprendimą su inspektoriaus ataskaita. 2020 m. rugpjūčio

20 d. inspektoriaus ataskaitoje gerokai daugiau dėmesio skirta aplinkos apsaugos klausimams, todėl rekomenduota atmesti prašymą. Vis dėlto 2020 m. rugsėjo 14 d. tarnybos priimtame sprendime išduoti leidimą daug daugiau reikšmės teikiama SPPR 3 poveikiui. Taigi, nors gairių laikymasis [ne]visiškai lemia rezultatą, nes gali būti atsisakyta išduoti leidimą remiantis koku nors kitu pagrindu, tai nėra priežastis labai pakeisti požiūrį ir manyti, kad leidimas turi būti išduotas, o nagrinėjamu atveju būtent taip ir nutiko.

Svarbus teisinis pagrindas

- 43 Svarbių Sąjungos, tarptautinės ir nacionalinės teisės aktų sąrašas kartu su interneto nuorodomis apibendrintas [ir] pateiktas šio sprendimo priede.

Reikšmingi skundo pagrindai

- 44 Atsižvelgiant į sprendimą Nr. 1, kuriuo buvo atmesti kai kurie skundo pagrindai, yra du aktualūs pagrindai.
- 45 Pirmasis priekaištas susijęs su tuo, kad sprendime remiamasi bendroju planu, kurio PAV nebuvo atliktas.
- 46 Antrasis priekaištas susijęs su tuo, kad dėl teisės aktuose nustatyto reikalavimo laikytis ministro priimtų gairių pažeidžiama PAV direktyva <...>. Pareiškėjai prieštarauja 2000 m. įstatymo 28 straipsnio 1C daliai, pagal kurią, jeigu gairėse nustatyti specialūs teritorijų planavimo politikos reikalavimai, tarnyba turi jų laikytis. Iš esmės kyla aiškinimo klausimas ir klausimas, ar pagal PAV direktyvą <...> draudžiama atsižvelgti į privalomą nacionalinę politiką. Šiuo atveju susiduriama su ypatinga politika, nes 2018 m. gairių 3.1 punktas, kuris savo ruožtu yra toliau dokumente nustatytų privalomų SPPR išraiška, grindžiamas vyriausybės būsto politika, o ne vien aplinkos apsaugos motyvais. <...> [Pakartojimas ir su pateiktais klausimais nesusijusios aplinkybės].
- 47 Pareiškėjai teigia, kad rezultatas buvo „iš anksto nustatytas“ gairėse, tačiau, net jeigu tai [yra] šiek tiek perdėta, akivaizdu, kad gairės aiškiai rodo, koks turi būti rezultatas. Kaip jau pažymėjau, tai tikrai matyti palyginus jas su inspektoriaus ataskaita, kurioje daugiau dėmesio skirta aplinkos apsaugos aspektams.

Kylantys Sąjungos teisės klausimai

- 48 Man atrodo, kad, atsižvelgiant į pirmiau nurodytus materialinius pagrindus, kyla keli Sąjungos teisės klausimai, ir manau, kad bet koku atveju tikslinga kreiptis į Teisingumo Teismą pagal SESV 267 straipsnį.

Pirmasis klausimas

49 Pirmasis klausimas yra toks:

ar Direktyvos 2001/42/EB 2 straipsnio a punktas reiškia, kad sąvoka „planai ir programos <...> taip pat visi jų daliniai pakeitimai <...> kuriuos turi parengti ir (arba) priimti valdžios institucija nacionaliniu, regioniniu arba vietiniu lygiu <...>“ apima planą arba programą, kurią bendrai parengė ir (arba) priėmė vietos lygmens valdžios institucija ir privačiojo sektoriaus užsakovas, kaip greta vietos valdžios institucijai priklausančio žemės sklypo esančios žemės savininkas.

- 50 Pareiškėjai laikosi nuomonės, kad, kiek tai susiję su vietos valdžios institucijos parengtu planu arba programa, kaip jie apibrėžti 2 straipsnio a punkte, taikomos SPAV direktyvoje 2001/42 nustatytos pareigos. Nesvarbu, ar planą parengė tik valdžios institucija, ar jis parengtas bendradarbiaujant su užsakovu arba šiam padedant. Direktyvoje nustatytos pareigos ir jos poveikis yra tokie patys. Jeigu reikalavimo laikytis direktyvoje nustatytų įpareigojimų būtų galima išvengti arba jį būtų galima apeiti taikant bendradarbiavimo mechanizmą ir rengiant planą arba programą bendrai, tai visiškai prieštarautų direktyvos tikslui.
- 51 Tarnyba mano, kad į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai.
- 52 Vis dėlto tarnybos pateiktas atsakymas tiesiogiai [ne]atsako į šį klausimą ir jį suplaka su antruoju klausimu, todėl, jeigu tas atsakymas būtų čia pakartotas, tik kiltų painiava.
- 53 Valstybinių atsakovų pozicija yra tokia, kad tais atvejais, kai teismas yra nustatęs, kad bendrąjį planą parengė ir (arba) priėmė Dublino miesto taryba, veikianti kaip vietos valdžios institucija ir už teritorijų planavimą atsakinga institucija, ir kad jis buvo numatytas plėtros plane, jie mano, kad įvykdytos SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkte pateiktos sąvokos „planai ir programos“ apibrėžties pirmos įtraukos taikymo sąlygos.
- 54 Atrodo, kad valstybės atsakymas reiškia, jog į pirmąjį klausimą reikia atsakyti teigiamai. Vis dėlto atrodo, kad <...> siūlomas atsakymas į antrąjį klausimą, kuris <...> [pateiktas jos atsakyme į pirmąjį klausimą] <...> prieštarauja valstybės oficialiam atsakymui į antrąjį klausimą, kuris pateiktas toliau.
- 55 Trečioji šalis siūlo į šį klausimą atsakyti neigiamai, bet taip pat atrodo, kad šis atsakymas pateiktas siekiant atsakyti į antrąjį, o ne pirmąjį, klausimą <...>.
- 56 Siūlau į šį klausimą atsakyti teigiamai. Taikant teleologinį direktyvos aiškinimą darytina išvada, kad vietos valdžios institucijos kartu su koku nors kitu subjektu parengtą planą reikia vertinti panašiai kaip vien vietos valdžios institucijos parengtą planą.

- 57 Šis klausimas pateiktas todėl, kad per posėdį buvo teigiama, jog bendrai parengtas planas nepatenka į 2 straipsnio a punkte pateiktos sąvokos „planai ir programos“ apibrėžties pirmą įtrauką, o jeigu atsakymas būtų neigiamas, SPAV direktyva grindžiamas pareiškėjų argumentas būtų atmestas.

Antrasis klausimas

- 58 Antrasis klausimas yra toks:

ar Direktyvos 2001/42/EB 2 straipsnio a punktas reiškia, kad sąvoka „planai ir programos <...>, taip pat visi jų daliniai pakeitimai <...> kurių reikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas“ apima planą arba programą, aiškiai numatytą vietos valdžios institucijos parengtame plėtros plane (kai toks plėtros planas parengtas pagal teisės akto nuostatą) bendrai arba toje vietoje, kur plėtros plane nustatyta, kad vietos valdžios institucija „parengs konkrečiai teritorijai pritaikytas gaires, skirtas strateginės plėtros ir regeneracijos zonoms <...> naudodama atitinkamus detaliųjų planų <...> scheminių bendrųjų planų ir vietinių aplinkos gerinimo planų mechanizmus“?

- 59 Pareiškėjai mano, kad bendrojo plano parengimas yra už teritorijų planavimą atsakingai institucijai pagal 2000 m. Teritorijų planavimo ir plėtros įstatymo nuostatas taikomas privalomas įpareigojimas. Bendrajame plane turi būti nustatyti plėtros teritorijoje, su kuria jis susijęs, pagrindai ir iš esmės bendrasis planas šį reikalavimą atitinka.
- 60 Tarnyba tam nepritaria. Ji mano, kad SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkte apibrėžta sąvoka „planai ir programos“ neapima plano arba programos, numatyto pagal teisės aktus parengtame plėtros plane, jeigu pats tokio plano arba programos parengimas nėra vykdytinas teisinis reikalavimas ir jeigu šis planas arba programa nėra privalomas ir jame nenustatytos sąlygos arba kriterijai, kuriuos turi atitikti būsimi sutikimai dėl planuojamos veiklos, ir jeigu jis nesukelia privalomo pobūdžio teisinių pasekmių.
- 61 Valstybiniai atsakovai mano, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją [turi būti] laikoma, jog planų arba programų, kurių priėmimas <...> reglamentuojamas nacionalinėmis įstatymų arba kitų teisės aktų nuostatomis [ir] kurių [nuostatose] numatytos juos priimančios kompetentingos institucijos bei jų rengimo tvarka, „reikia“, kaip tai suprantama pagal direktyvos 2 straipsnio a punktą. Taigi valstybiniai atsakovai hipotetiškai mano, kad planas arba programa, vietos valdžios institucijos priimtas tokiomis aplinkybėmis, kai jo priėmimas yra aiškiai numatytas arba aptartas vietos valdžios institucijos priimtame plėtros plane, patenka į plano arba programos sąvoką, kaip tai suprantama pagal 2 straipsnio a punktą.
- 62 <...>. [Aplinkybės, susijusios su pirmininkaujančio teisėjo anksčiau išsprętais klausimais]

- 63 Trečioji šalis mano, kad sąvoka „planai arba programos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2001/42/EB 2 straipsnio a punktą, neapima plano arba programos, numatyto pagal teisės aktus parengtame plėtros plane, jeigu pats tokio plano arba programos parengimas nėra vykdytinas teisinis reikalavimas ir jeigu bet kuris toks planas arba programa negali sukelti privalomo pobūdžio teisinių padarinių.
- 64 Siūlau į šį klausimą atsakyti teigiamai. Nors pats bendrasis planas nėra privaloma teisinė priemonė, jis yra aiškiai numatytas pagal teisės aktus parengtame plėtros plane, kuris turi teisinę galią ir yra parengtas pagal pirminės teisės nuostatą. Tai reiškia, kad yra pakankama sąsaja su įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis, kad būtų galima daryti išvadą, jog pagal šias nuostatas reikalaujama parengti bendrąjį planą.
- 65 Šis klausimas pateiktas dėl to, kad, jeigu į jį būtų atsakyta neigiamai, SPAV direktyva grindžiami pareiškėjų argumentai būtų atmesti.

Trečiasis klausimas

- 66 Trečiasis klausimas yra toks:

ar Direktyvos 2001/42/EB 3 straipsnio 2 dalies a punktas reiškia, kad sąvoka „planai ir programos <...> kurie rengiami žemės ūkiui, miškininkystei, žuvininkystei, energetikai, pramonei, transportui, atliekų tvarkymui, vandentvarkai, telekomunikacijoms, turizmui, miestų ir kaimų planavimui ar žemės naudojimui ir kurie nustato tolesnio projektų, išvardytų Direktyvos 85/337/EEB I ir II prieduose, vystymo pagrindus <...>“ apima planą arba programą, kuris pats savaime nėra privalomas, bet yra aiškiai numatytas pagal teisės aktus parengtame plėtros plane, kuris yra privalomas, arba kuriame iš esmės siūloma arba numatoma pakeisti planą, kuris pats buvo strateginio poveikio aplinkai vertinimo objektas?

- 67 Pareiškėjai iš esmės mano, kad į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai, nes bendrasis planas yra planas, patenkantis į [Direktyvos] 2001/42/EB 3 straipsnio 2 dalies taikymo sritį kaip miestų ir kaimų planavimui ir (arba) žemės naudojimui parengtas planas, kuris nustato tolesnės projektų, išvardytų Direktyvos 85/337/EEB II priede, plėtros pagrindus.
- 68 Tarnyba laikosi požiūrio, kad sąvoka „planai ir programos“, kaip tai suprantama pagal SPAV direktyvos 3 straipsnio 2 dalies a punktą, neapima plano arba programos, kaip antai bendrojo plano, kuris a) nėra privalomas, b) nenustato tolesnės projektų, išvardytų PAV direktyvos I ir II prieduose, plėtros pagrindų ir nevaržo kompetentingos institucijos, kuriai pavesta priimti sprendimą dėl sutikimo planuojamai veiklai dėl tokių projektų, diskrecijos ir c) jeigu pats toks planas nekeičia plano, kurio paties poveikis aplinkai buvo įvertintas pagal SPAV direktyvą.

- 69 Valstybiniai atsakovai mano, kad tais atvejais, kai teismas yra konstatavęs, jog pats bendrasis planas „teisiniu požiūriu nėra tiesiogiai privalomas“ ir „formaliai nekeičia plėtros plano“, bendrasis planas nekeičia plano, dėl kurio paties buvo atliktas SPAV (t. y. plėtros plano). Taip pat negali būti laikoma, kad bendrajame plane nustatyti tolesnės <...> projektų plėtros pagrindai, kaip tai suprantama pagal principus, įtvirtintus Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, kurioje aiškinamas SPAV direktyvos 3 straipsnio 2 dalies a punktas.
- 70 Trečioji šalis mano, kad tiek, kiek bendrajame plane pateiktas orientacinis planas, kuriame nurodyta, kaip gali būti vykdoma susijusių teritorijų plėtra, ir, be kita ko, nurodytas šiose teritorijose siūlomų statyti pastatų aukštis, jis atitinka *Minister for Housing, Planning and Local Government* (Būstų, teritorijų planavimo ir vietos valdžios ministras) paskelbtas Miestų plėtros ir pastatų aukščio gaires (kurių SPAV buvo atliktas). Bendrasis planas neriboja kompetentingos institucijos diskrecijos vertinti prašymą dėl sutikimo dėl planuojamos veiklos.
- 71 Siūlau į šį klausimą atsakyti teigiamai. Iš esmės bendrojo plano tikslas – nustatyti tolesnės plėtros pagrindus. Kadangi bendrasis planas numatytas pagal teisės aktus parengtame plėtros plane ir taip aiškiai nurodytas inspektoriaus ataskaitoje, taigi ir per šioje byloje nagrinėjamo sutikimo dėl planuojamos veiklos išdavimo procedūrą, bendrasis planas yra pakankamai susijęs su tolesnės plėtros pagrindų nustatymu, kad būtų galima teigti, jog jis patenka į 3 straipsnio 2 dalies a punkto taikymo sritį. Tai patvirtina aplinkybė, kad bendrajame plane numatyti [labiau] pakeisti plėtros rezultatai nei buvo numatyta plėtros plane ir kad faktiškai duotas sutikimas dėl planuojamos veiklos iš dalies atspindi šiuos pakeistus rezultatus, o ne oficialų pagal teisės aktus parengtą plėtros planą.
- 72 Šis klausimas pateiktas dėl to, kad, jeigu į jį būtų atsakyta neigiamai, SPAV direktyva grindžiami pareiškėjų argumentai būtų atmesti.

Ketvirtasis klausimas

- 73 Ketvirtasis klausimas yra toks:

ar pagal Direktyvos 2011/92/ES 2 straipsnio 1 dalį kompetentingai valdžios institucijai per poveikio aplinkai vertinimo procedūrą draudžiama atsižvelgti į privalomą vyriausybės politiką, be kita ko, grindžiamą ne vien aplinkos apsaugos kriterijais, kuri esant tam tikroms aplinkybėms apibrėžia situacijas, kai nereikia atmesti galimybės išduoti leidimą?

- 74 Iš tiesų pareiškėjai mano, kad į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai ir, be kita ko, kad pagal <...> Direktyvos 2011/92/ES 2 straipsnio 1 dalį per PAV procesą kompetentingai institucijai [draudžiama atsižvelgti] <...> į privalomą vyriausybės politiką, kuri nėra grindžiama vien aplinkos apsaugos kriterijais.
- 75 Tarnyba laikosi požiūrio, kad pagal PAV direktyvą kompetentingai institucijai per PAV procesą nedraudžiama atsižvelgti į vyriausybės politiką dėl pastatų aukščio,

kurios pačios poveikis aplinkai buvo įvertintas pagal SPAV direktyvą. Toks draudimas nenustatytas PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalies tekste arba kitose jos nuostatose. Kompetentingos institucijos atliekamas reikšmingo poveikio aplinkai vertinimas grindžiamas vertybiniais ir nuo aplinkybių priklausančiais sprendimais dėl to, kas yra svarbu, pageidautina arba priimtina, kiek tai susiję su dėl nagrinėjamo projekto įvyksiančiais pokyčiais, atsižvelgiant į projekto ypatumus.

- 76 Valstybiniai atsakovai mano, kad pagal PAV direktyvą kompetentingai institucijai per integruotą PAV procedūrą, vykdomą lygiagrečiai su kitais vertinimais, siekiant priimti sprendimą dėl prašymo duoti sutikimą dėl planuojamos veiklos, nedraudžiama atsižvelgti į nacionalinę teritorijų planavimo politiką dėl pastatų aukščio (kurios pačios SPAV buvo atliktas pagal Direktyvą 2001/42/[EB]). Pagal 2000 m. Teritorijų planavimo ir plėtros įstatymo (su pakeitimais) 28C straipsnį priimtose gairėse nustatyti SPPR yra politinio pobūdžio reikalavimai; jie nelemia sprendimo dėl prašymo duoti sutikimą dėl planuojamos veiklos ir neturi poveikio reikalavimui atlikti PAV pagal 2000 m. Teritorijų planavimo ir plėtros įstatymo (su pakeitimais) X dalį. Be to, šioje byloje nagrinėjamos gairėse <...> aiškiai nustatyta, kad jų SPPR 3 taikomi tokie poveikio aplinkai vertinimo reikalavimai, kokių gali būti reikalaujama pagal Sąjungos teisę, įskaitant PAV, ir pagal SPPR 3 sąlygas jis bet kuriuo atveju nėra privalomas.
- 77 Trečioji šalis laikosi požiūrio, kad kompetentinga institucija turi teisę atsižvelgti į valstybės narės paskelbtas gaires, kuriose nustatyti plėtros valdymo kriterijai dėl gyvenamųjų pastatų aukščio, kurie patys nėra privalomi ir nelemia PAV rezultato, jeigu buvo atliktas tokių gairių SPAV, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2001/42/EB.
- 78 Siūlau į šį klausimą atsakyti teigiamai. Iš esmės PAV direktyvos dalykas ir tikslas yra nustatyti plačiai apibrėžtą poveikį aplinkai, kad būtų galima suformuluoti objektyvų aplinkos apsauga pagrįstą sprendimą dėl to, ar toks poveikis yra priimtinas. Vidaus teisės nuostata, pagal kurią reikalaujama, kad visas teritorijų planavimo procesas, įskaitant PAV, atitiktų centrinės valdžios politikos priemonę ([kuri yra] pavadinta „gairėmis“, bet iš tiesų yra privaloma), iš esmės grindžiamą socialinio ir ekonominio pobūdžio aplinkybėmis, o ne vien su aplinkos apsauga susijusiais argumentais, prieštarauja šiam tikslui. Nesvarbu, kad pagal ministro priimtą priemonę nereikalaujama išduoti leidimo, nes ji daro tokį poveikį procesui, kad daugeliu atvejų, kaip antai aptariamas šioje byloje, gali lemti tokį rezultatą.
- 79 Šis klausimas pateiktas todėl, kad, jeigu į jį būtų atsakyta teigiamai, atitinkami vidaus teisės aktai neatitinka Sąjungos teisės ir pagal juos priimtas sprendimas negalioja.
- 80 <...>:
- i) <...>
 - ii) <...>

<...> [Pakartoti šio sprendimo 49, 58, 66 ir 73 punktuose pateikti klausimai]

PRIEDAS. INTERNETO NUORODOS

Sąjungos teisė

<...>

Sąjungos teismų jurisprudencija

<...>

Tarptautinė teisė

<...>

Vidaus teisė (ir susiję dokumentai)

i) 2000 m. Teritorijų planavimo ir plėtros įstatymas su pakeitimais.

<...>

ii) *Local Government Act 2001* (2001 m. Vietos valdžios įstatymas) su pakeitimais.

<...>

vii) 2016 m. Planavimo, plėtros (būstų) ir gyvenamųjų patalpų nuomos įstatymas su pakeitimais.

<...>

viii) 2016–2022 m. Dublino miesto plėtros planas.

<...>

ix) 2017 m. Dublino miesto tarybos parengtas *Player Wills*, Dublino miesto tarybai ir *Bailey Gibson* priklausančių žemės sklypų bendrasis planas.

<...>

x) *Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018)* (2018 m. gruodžio mėn. Už teritorijų planavimą atsakingoms institucijoms skirtos miestų plėtros ir pastatų aukščio gairės).

<...>

Nacionalinių teismų jurisprudencija

<...>

- xii) 2021 m. gegužės 31 d. *High Court* (Aukštasis teismas) sprendimas *Kerins / An Bord Pleanala (No. 1)* [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (nepaskelbtas).

<...>

- xiii) 2021 m. spalio 4 d. *High Court* (Aukštasis teismas) Sprendimas *Kerins / An Bord Pleanala (No. 2)* [2021] IEHC 612 (nepaskelbtas).

<...>

<...> [Procedūrinis sprendimas, kuriuo teikiamas prašymas priimti prejudicinį sprendimą ir kuriame pakartoti pirmiau nurodyti klausimai]

<...> [*High Court* (Aukštasis teismas) kanclerio tapatybė]

<...> [Šalių atstovų vardai ir pavardės]

DARBINIS VERTINIMAS