

Versiune anonimată

Traducere

C-9/22 - 1

Cauza C-9/22

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

5 ianuarie 2022

Instanța de trimitere:

High Court (Irlanda)

Data deciziei de trimitere:

30 noiembrie 2021

Reclamanți:

NJ

OZ

Pârâți:

An Bord Pleanála

Irlanda

Attorney General

Intervenient:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT

CONTROL JUDICIAR

[*omissis*]

[Numere de referință naționale]

[omissis]

(Nr. 3)

HOTĂRÂREA [omissis] [președintelui instanței] pronunțată marți, 30 noiembrie 2021

- 1 În hotărârea Kerins/An Bord Pleanála (nr. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (nepublicată, High Court, 31 mai 2021), am respins acțiunea reclamantului pentru aspecte de drept intern și am exprimat intenția de a adresa Curții anumite întrebări preliminare privind dreptul Uniunii.
- 2 În hotărârea Kerins/An Bord Pleanála (nr. 2) [2021] IEHC 612, (nepublicată, High Court, 4 octombrie 2021), am făcut anumite clarificări [referitoare la] hotărârea nr. 1 la cererea părților.
- 3 Se întocmește acum decizia de trimitere oficială [omissis].

Obiectul litigiului

- 4 Reclaman[tii] solicită o ordonanță de anulare a unei decizii emise de An Bord Pleanála [Agenția pentru Amenajarea Teritoriului] (denumită în continuare „agenția”), în calitate de autoritate competentă pentru aprobarea de dezvoltare în speță, prin care s-a acordat autorizația de construcție pentru un ansamblu de locuințe. Reclamanții solicită totodată să se constate nevaliditatea articolului 28 din Legea din 2000 privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea (denumită în continuare „Legea din 2000”) întrucât contravine dreptului Uniunii, în special Directivei habitate 92/43/CEE și Directivei privind evaluarea impactului asupra mediului (EIM) 2011/92/UE[,] astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE, pentru motivul că orientările obligatorii de la articolul respectiv afectează procesul de evaluare corespunzătoare (EC) sau de EIM.

Situația de fapt

- 5 Locul la care se referă prezenta cerere este situat în sudul zonei centrale a orașului Dublin [omissis].
- 6 Planul de dezvoltare al orașului Dublin pentru 2016 – 2022 a fost adoptat de Consiliul municipal Dublin (denumit în continuare „consiliul”), în calitate de autoritate în domeniul amenajării teritoriului, la 23 septembrie 2016 și a intrat în vigoare la 21 octombrie 2016.
- 7 Realizarea unui plan de dezvoltare este o obligație legală [articolul 9 alineatul (1) din Legea din 2000].

- 8 Zona este desemnată în planul de dezvoltare drept Zonă strategică de dezvoltare și regenerare (ZSDR), cu denumirea „Grădinile Sfintei Tereza și împrejurimi ZSDR12”. ZSDR cuprinde, în ansamblul său, două foste situri industriale exploatare anterior de Player Wills și de Bailey Gibson.
- 9 Un plan-cadru de dezvoltare neadoptat prin lege a fost pregătit de consiliu în iulie 2017 pentru punerea în aplicare a ZSDR 12. Acesta includea o propunere pentru un parc cu suprafața de 0,2 hectare în cadrul sitului Bailey Gibson.

Orientările ministeriale

- 10 Orientările ministeriale intitulate Urban Development and Building Height Guidelines („Orientări privind dezvoltare urbană și înălțimea clădirilor”) au fost adoptate în anul 2018 în temeiul art[icolului] 28 din Legea din 2000. Orientările au făcut ele însele obiectul unei evaluări strategice de mediu (ESM).
- 11 Orientările nu obligă la acordarea unei autorizații, dar permit o asemenea autorizare. [omissis] orientările stabilesc ca acordarea autorizației să fie o opțiune disponibilă, chiar și atunci când obiectivele concrete ale planului orașului sau al comitatului ori planurile locale zonale sau considerente de mediu conexe ar impune altceva. Astfel, concluzia potrivit căreia nu se poate acorda autorizația[,] în raport cu astfel de elemente[,] este exclusă de orientările respective.
- 12 Articolul 3 punctul 1 din Orientările din 2018, precizează în mod direct că „politica guvernului este aceea că înălțimea construcțiilor trebuie în general să crească în spațiile urbane corespunzătoare. Există așadar o prezumție în favoarea clădirilor cu înălțime mai mare în centrele orașelor/municipiilor noastre și în alte locații urbane [omissis]”.
- 13 Este clar că această abordare, care susține la rândul său cerințele specifice obligatorii ale politicii de amenajare a teritoriului stabilite în continuare în cadrul documentului, se întemeiază pe politicile guvernamental în materie de locuințe, iar nu pe considerente exclusiv de mediu. Astfel, cauza de față ridică în mod special problema legalității orientărilor obligatorii care își au originea în politici motivate în principal, chiar dacă nu exclusiv, de considerente care nu sunt legate de mediu.
- 14 A treia Cerință specifică a politicii de amenajare a teritoriului (CSPAT 3) prevede după cum urmează:

„Este o cerință specifică a politicii de amenajare ca atunci când:

- (A) 1. solicitantul autorizației de construcție prezintă modul în care o propunere de dezvoltare îndeplinește criteriile de mai sus; și
2. evaluarea autorității în domeniul amenajării teritoriului confirmă aceasta, ținând seama de parametrii mai cuprinzători de politică strategică și

națională stabiliți în Cadrul național de amenajare a teritoriului și de prezentele orientări;

autoritatea în domeniul amenajării teritoriului poate aproba o asemenea dezvoltare, chiar dacă anumite obiective ale planului de dezvoltare relevant sau ale planului local ar putea să indice contrariul”.

- 15 Respingem argumentul agenției potrivit căruia respectarea orientărilor nu exclude niciun rezultat concret. Aceasta se opune unei decizii a agenției în sensul că acordarea autorizației este exclusă în sine de planul de dezvoltare. Desigur, agenția ar putea, în orice caz, să refuze autorizația pentru alte motive, dar singurul lucru care este absolut clar este că, dacă aceasta este situația, atunci agenția nu are dreptul de a refuza autorizația întrucât „obiectivele concrete ale planului de dezvoltare relevant sau ale planului local zonal ar putea să indice contrariul”.
- 16 Faptul că există anumiți termeni de tip permisiv utilizați în formularea CSPAT 3 (A) este mai degrabă o chestiune de redactare decât de esență deoarece în temeiul dispoziției legale de la art[icolul]28, conformarea este obligatorie. În opinia agenției, „criteriile de mai sus” menționate în CSPAT 3(A) includ criteriul potrivit căruia „[c]erințele privind evaluarea de mediu relevantă, inclusiv ESM, EIM, EC și evaluarea impactului ecologic, după caz” sunt îndeplinite. Totuși, acest lucru nu răspunde la întrebarea privind *modul* în care CSPAT influențează procesul respectiv.
- 17 Articolul 28 alineatul (1C) din Legea din 2000 prevede că, atunci când orientările ministeriale elaborate în temeiul acestei secțiuni conțin cerințe specifice referitoare la politica de amenajare a teritoriului, agenția trebuie să respecte cerințele menționate. Acest lucru este obligatoriu.
- 18 Orientările precizează aici [*omissis*] că autoritatea în domeniul amenajării teritoriului „poate aproba o astfel de dezvoltare, chiar și atunci când obiectivele concrete ale planului de dezvoltare relevant sau ale planului local zonal ar putea să indice contrariul”, în ceea ce privește ansamblurile de locuințe care îndeplinesc criteriile menționate. Deși sunt formulate în termeni permissivi, ele au ca efect excluderea unei decizii a autorității în domeniul planificării în sensul că acordarea autorizației ar fi exclusă de formularea planului de dezvoltare sau a planului local zonal. Efectul este în acest caz obligatoriu [*omissis*].
- 19 Agenția este obligată să respecte orientările respective și, prin urmare, nu poate să considere că planul de dezvoltare sau planul local zonal exclude acordarea autorizației.

Planul general

- 20 Un plan general este preconizat în mod expres în planul de dezvoltare, care precizează la p[unctul] 2.2.8.1 că „Consiliul municipal Dublin elaborează orientări specifice zonei pentru zonele strategice de dezvoltare și de regenerare (ZSDR) și

pentru centrele districtuale-cheie, utilizând [omissis] planuri generale schematice [omissis] [alte elemente nerelevante pentru prezenta cauză]”. Planul de dezvoltare era supus [omissis] ESM, dar nu și planul general.

- 21 Un plan general pentru zona respectivă a fost pregătit în comun de consilierii intervenientului [omissis] și de consiliu[,] în luna ianuarie 2020. Acesta a fost examinat pentru EC de consultanții dezvoltatorului în materie de amenajare a teritoriului la 15 ianuarie 2020. El nu a fost supus ESM. Planul general include eliminarea spațiului public deschis din situl Bailey Gibson, care va trebui amenajat în altă parte într-o etapă ulterioară a dezvoltării, cu o contribuție financiară din partea dezvoltatorului.

Calitatea în care a fost adoptat planul general

- 22 Respingem interpretarea agenției potrivit căreia planul general a fost adoptat în calitatea consiliului de „proprietar al terenului”. [omissis] Este clar că adoptarea planului general nu este limitată la rolul consiliului de proprietar al terenului, întrucât are în vedere și lucrări pe terenuri care nu sunt în proprietatea acestuia. Dar chiar dacă ar viza doar terenul consiliului, ea implică funcția sa de autoritate locală.
- 23 Este adevărat că, în cazul anumitor ansambluri de locuințe, uneori consiliul este autoritatea competentă, iar alteori dezvoltatorul – distincție care se reflectă, de exemplu, în art[icolul] [9a] din Directiva EIA 2011/92/UE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE. În cazul ansamblurilor de locuințe de pe terenurile deținute în proprietate de intervenientul din prezenta procedură, în mod clar consiliul nu este dezvoltatorul. Dar în conformitate cu dreptul intern, chiar și atunci când consiliul este atât proprietarul terenului, cât și dezvoltatorul, acesta acționează totuși în calitatea sa de consiliu [omissis].
- 24 [omissis] [Se repetă, în esență, punctele 23 și 26]
- 25 În plus, dat fiind că planul de dezvoltare a fost adoptat de consiliu în calitate de autoritate în domeniul amenajării teritoriului și că are în vedere un plan general care ghidează amenajarea teritoriului în viitor, orice asemenea plan general [omissis] trebuie considerat totodată ca fiind din punct de vedere juridic un act al consiliului în calitatea sa de autoritate în domeniul amenajării teritoriului. [omissis] [Comentarii de tipul *obiter dicta*, întrucât instanța constatat deja că de fapt consiliul a acționat în calitate de autoritate în domeniul amenajării teritoriului.]
- 26 În prezenta cauză, concluzia inevitabilă este că planul general a fost aprobat de consiliu atât în calitatea sa de autoritate locală, cât și în calitatea sa de autoritate în domeniul amenajării teritoriului, precum și în calitate de proprietar al terenului.

Legătura dintre planul general și planul de dezvoltare

- 27 Planul general nu este elaborat în temeiul vreunei dispoziții legale concrete și nici nu face parte în mod oficial din planul de dezvoltare. Totuși, planul general este avut în vedere în mod expres de planul de dezvoltare și este, în această măsură și în acest sens, realizat „în cadrul” planului de dezvoltare legal, adică este o măsură specifică luată în completarea planului de dezvoltare și care este avută în vedere de planul de dezvoltare.
- 28 Planul general nu modifică în mod oficial planul de dezvoltare, dar vizează autorizarea ansamblurilor de locuințe care nu ar fi în concordanță cu planul de dezvoltare astfel cum a fost adoptat inițial.
- 29 Directorul executiv al consiliului municipal are autoritatea de a acționa în legătură cu o gamă largă de aspecte în numele consiliului fără aprobarea expresă a membrilor aleși. Astfel de acte sunt acte ale consiliului. Aceste acțiuni includ acordul asupra unui plan general. [omissis] [Examinarea legislației interne care confirmă această constatare]
- 30 Planul general ar constitui, de fapt, o deviere de la planul de dezvoltare în sensul că are în vedere în mod expres un alt set de ansambluri de locuințe, în special în ceea ce privește înălțimile.

Cererea

- 31 Dezvoltatorul s-a angajat în consultări privind amenajarea prealabilă la 21 ianuarie 2020 și a solicitat în mod oficial autorizația la 25 mai 2020 în temeiul art[icolului] 4 alineatul (1) din Legea din 2016 privind amenajarea și dezvoltarea (de locuințe) și închirierile rezidențiale. Aceasta a fost prima dintre cele patru cereri privind amenajarea teritoriului avute în vedere în legătură cu situl și împrejurimile sale în cadrul planului general.
- 32 Inspectorul principal în domeniul amenajării al An Bord Pleanála a recomandat respingerea cererii la 20 august 2020. Consiliul nu a fost însă de acord și a acordat autorizația la 14 septembrie 2020. Autorizația a permis un proiect de tipul „Construire pentru închiriere” care permitea demolarea tuturor structurilor existente în cadrul sitului și construirea a 416 de locuințe în cinci blocuri cu înălțimi cuprinse între 2 și 16 etaje, precum și facilități pentru chiriași, spații deschise comune, facilități de îngrijire a copiilor, spațiu comercial la parter, o stație a panoului de alimentare cu energie electrică și lucrări conexe precum locurile de parcare.
- 33 În decizie există mai multe referiri la planul general. El este menționat de 68 de ori în raportul inspectorului, iar respectarea unei contribuții financiare pentru dezvoltare în vederea punerii în aplicare a planului general devine o condiție obligatorie la condiția numărul 24.

Condiția 24

- 34 Condiția 24 precizează că dezvoltatorul plătește 4 000 € pe unitate (conform actualizării) autorității în domeniul amenajării teritoriului ca o contribuție specială în locul amenajării de spații publice deschise în conformitate cu art[icolul] 48 alineatul (2) litera (c) din Legea din 2000. [Omissis]omissis [Se repetă, în esență, la punctul 36 de mai jos]
- 35 Condiția numărul 24 pune în aplicare în mod evident planul general. Scopul plății este punerea în aplicare a planului general în măsura în care se furnizează finanțarea spațiului public deschis în zona planului general. Deși aceasta [nu] creează o obligație imperativă de punere în aplicare a planului general în întregime, ea asigură în mod clar fondurile specifice care urmează să fie utilizate pentru spațiul deschis în zona planului general. [Omissis] [Elemente nerelevante pentru întrebările preliminare]
- 36 Planul general nu a stabilit în mod special impunerea condiției 24, dar impunerea unor condiții de această natură este reflectată în planul de dezvoltare care prevede (la p[unctul] 16.10.3) că „[s]pațiul public deschis va fi în mod normal amplasat la fața locului, însă, în unele situații, poate fi mai adecvat să se solicite o contribuție financiară pentru punerea sa la dispoziție altundeva în vecinătate”. [omissis] Fără planul general nu ar exista nicio dispoziție specifică privind asigurarea unui spațiu public deschis pentru care să fie impusă contribuția specială. Impunerea condiției 24 [nu] modifică statutul juridic oficial al planului general, ci echivalează cu punerea în aplicare executorie din punct de vedere juridic a unei măsuri avute în vedere de planul general.

Invocarea orientărilor ministeriale în cazul aprobării de dezvoltare aflate în discuție

- 37 Faptul că în decizia sa, sub titlul EIM, consiliul [nu] a menționat în mod expres SCPAT 3 sau orientările privind înălțimile clădirilor este nerelevant, atât în fapt, cât și în drept. Lipsa unei mențiuni exprese nu echivalează cu neluarea în considerare.
- 38 Consiliul a menționat orientările privind înălțimile clădirilor la lit[era] (f) din secțiunea „Motive și considerații” de la începutul deciziei consiliului. Prin urmare, în realizarea EIM[,] consiliul a invocat[,] în conformitate cu legislația în vigoare, orientările privind înălțimile clădirilor, pe lângă o serie de alte materiale. [omissis] [comentarii de tipul *obiter dicta*] faptul că orientările privind înălțimile clădirilor [nu] au fost menționate sub titlul EIM este nerelevant.
- 39 Este adevărat că EIM este, înainte de toate, o problemă care ține mai degrabă de proces decât de rezultat, dar la finalul procesului de evaluare o decizie privind aspectul dacă efectele identificate sunt sau nu sunt acceptabile din punct de vedere al mediului; iar acest aspect este în mod clar legat de orientările ministeriale.

- 40 În fapt și în drept, consiliul a ținut seama în mod clar de orientările obligatorii în toate aspectele deciziei. Acest lucru rezultă din:
- (i) mențiunea specială a luării în considerare a orientărilor obligatorii în secțiunea „Motive și considerații”;
 - (ii) absența oricărei formulări în decizie care să excludă această luare în considerare în cazul secțiunii EIM a deciziei și
 - (iii) jurisprudența internă constantă potrivit căreia, dacă autoritatea decizională afirmă că un aspect a fost examinat, atunci trebuie să se considere că a fost examinat în lipsa unei dovezi în sens contrar.
- 41 În consecință, examinarea orientărilor trebuie să includă procesul EIM.
- 42 Efectul practic al caracterului obligatoriu al orientărilor ministeriale poate varia de la caz la caz [*omissis*]. Dar [*omissis*] impactul dispoziției legale poate fi demonstrat în prezenta cauză prin compararea deciziei consiliului cu raportul inspectorului. În raportul inspectorului din 20 august 2020, s-a pus accentul considerabil mai mult pe problemele de mediu, ceea ce a condus la o recomandare de respingere a cererii. Consiliul a acordat însă o pondere mult mai mare impactului CSPAT 3 atunci când a decis să acorde autorizația la 14 septembrie 2020. Astfel, deși respectarea orientărilor [nu] predetermină în întregime rezultatul, ca urmare a posibilității ca o autorizație să fie refuzată pentru alte motive, aceasta influențează puternic analiza în favoarea acordării autorizației, iar acest lucru s-a întâmplat în acest caz care se regăsește în speță.

Materiale juridice relevante

- 43 O listă a materialului juridic relevant la nivelul Uniunii, internațional și național este rezumată [și] este prezentată în anexa la hotărâre, împreună cu link-uri web.

Motivele de contestare relevante

- 44 Ca urmare a Hotărârii nr. 1, care a respins mai multe motive de contestare, există două motive viabile.
- 45 Prima critică este aceea că decizia s-a întemeiat pe un plan general care nu a fost supus ESM.
- 46 A doua plângere este că cerința legală de a respecta orientările ministeriale determină o încălcare a Directivei EIM [*omissis*]. Reclamanții se opun aplicării art[icolului] 28 alineatul (1C) din Legea din 2000, care prevede că, atunci când orientările conțin cerințe concrete privind politica de amenajare a teritoriului, consiliul respectă aceste cerințe. Chestiunea esențială este una care ține de interpretare și de aspectul dacă Directiva EIM [*omissis*] opune luării în considerare a politicilor naționale obligatorii. Un anumit tip de politică intră în

discuție aici, întrucât p[unctul] 3.1 din orientările din 2018, care la rândul său susține cerințele specifice obligatorii ale politicii de amenajare a teritoriului care apar în continuare în cadrul documentului, se bazează pe politicile guvernamentale în materie de locuințe, iar nu pe considerente exclusiv de mediu. [omissis] [Repetare și elemente nerelevante pentru întrebările preliminare].

- 47 Reclamanții susțin că rezultatul a fost „predeterminat” de orientări, dar chiar dacă aceasta [este] o ușoară exagerare, cu siguranță că rezultatul a fost puternic sugerat de orientări. După cum am arătat mai sus, se poate observa în mod cert acest lucru prin compararea sa cu raportul inspectorului, care a pus mai mult accent pe considerentele de mediu.

Întrebările de drept al Uniunii ridicate

- 48 În opinia noastră, mai multe întrebări de drept al Uniunii decurg din motivele de fond identificate mai sus și considerăm oportună, în orice caz, sesizarea Curții în temeiul art[icolului] 267 TFUE.

Prima întrebare

- 49 Prima întrebare este:

Art[icolul] 2 litera (a) din Directiva 2001/42/CE are ca efect faptul că noțiunea de „planuri și programe» [...] precum și modificările lor [...] elaborate și/sau adoptate de o autoritate la nivel național, regional sau local [...]“ include un plan sau un program elaborat și/sau adoptat în comun de o autoritate la nivel local și de un dezvoltator din sectorul privat în calitate de proprietar al unor terenuri adiacente celor deținute de o autoritate locală?

- 50 Poziția reclamantilor este aceea că un plan sau un program, astfel cum este definit la art[icolul] 2 litera (a) care este elaborat de o autoritate locală este supus obligațiilor prevăzute de Directiva ESM 2001/42. Nu contează dacă planul este elaborat exclusiv de autoritatea respectivă sau dacă este elaborat în colaborare cu un dezvoltator sau cu sprijinul/asistența acestuia. Obligațiile și efectele directivei sunt aceleași. S-ar aduce atingere în totalitate scopului directivei dacă cerința de a se respecta obligațiile pe care le prevede ar putea fi evitată sau eludată prin intermediul elaborării în colaborare a unui plan sau a unui program comun.
- 51 Poziția consiliului este în sens negativ.
- 52 Totuși, răspunsul furnizat de consiliu [nu] răspunde în mod direct la întrebare și o confundă cu cea de a doua întrebare, astfel încât repetarea acestui răspuns aici nu ar face decât să creeze confuzie.
- 53 Poziția părților din partea statului este că, în împrejurările în care Curtea a constatat că planul general a făcut obiectul elaborării și/sau adoptării de către

Consiliul local al orașului Dublin, în calitate de autoritate locală și de autoritate în domeniul amenajării teritoriului și că a fost avut în vedere de planul de dezvoltare, pârâții din partea statului consideră că este respectată prima liniuță din definiția „planurilor și programelor” de la articolul 2 litera (a) din Directiva SEA.

- 54 Răspunsul statului pare să implice faptul că la prima întrebare trebuie să se răspundă afirmativ. Totuși, [omissis] răspunsul propus la a doua întrebare care a fost [omissis] [cuprins în răspunsul la prima întrebare] pare [omissis] să contrazică răspunsul oficial al statului la a doua întrebare, care este prezentat mai jos.
- 55 Răspunsul propus de intervenient a fost negativ, dar pare de asemenea să fie o încercare de a răspunde la a doua întrebare, iar nu la prima întrebare [omissis].
- 56 Propunem ca răspunsul la întrebare să fie afirmativ. O interpretare teleologică a directivei conduce la concluzia că un plan elaborat de o autoritate locală împreună cu o altă entitate trebuie tratat în mod similar cu un plan elaborat de o autoritate locală singură.
- 57 Motivul adresării acestei întrebări preliminare este acela că în cursul ședinței s-a susținut că un plan elaborat în comun nu intră sub incidența primei liniuțe a definiției „planurilor și programelor” de la art[icolul]2 litera (a) și dacă răspunsul nu este negativ atunci argumentul reclamanților întemeiat pe Directiva ESM nu poate fi admis.

A doua întrebare

- 58 A doua întrebare este:

Art[icolul] 2 litera (a) din Directiva 2001/42/CE are ca efect faptul că noțiunea de „planuri și programe» [...] precum și modificările lor [...] impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative [...]“ include un plan sau un program care este avut în vedere în mod expres de un plan de dezvoltare legal al unei autorități locale (acest plan de dezvoltare fiind întocmit în temeiul unei dispoziții legislative) fie în general, fie atunci când planul de dezvoltare prevede că autoritatea locală „elaborează orientări specifice zonei pentru dezvoltarea strategică și regenerarea zonelor [...] utilizând mecanismele corespunzătoare ale planurilor locale de zonă [...] planurile generale schematice și planurile locale de îmbunătățire a mediului?

- 59 Poziția reclamanților este aceea că elaborarea planului general constituie o cerință obligatorie care este impusă autorității în domeniul amenajării teritoriului în temeiul dispozițiilor Legii din 2000 privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea, cu modificările ulterioare. Planul general trebuie să stabilească cadrul pentru dezvoltarea zonei la care se referă și, de fapt, planul general a îndeplinit această cerință.

- 60 Poziția consiliului este în sens negativ[. El consideră] că noțiunea de „planuri și programe” astfel cum este definită [la] articolul 2 litera (a) din Directiva ESM nu include un plan sau un program avut în vedere de un plan de dezvoltare legal atunci când elaborarea unui asemenea plan sau program nu este în sine o cerință legală executorie și când orice astfel de plan sau program nu este obligatoriu și nu conține condiții sau criterii cu care autorizațiile viitoare de dezvoltare trebuie să fie conforme și nu produc efecte juridice obligatorii.
- 61 Poziția părților din partea statului este aceea că[,] potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, planurile sau programele a căror adoptare [omissis] [este] reglementată de acte cu putere de lege naționale [și] care [acte] stabilesc autoritățile competente să le adopte și procedura pentru elaborarea lor trebuie [să fie] considerate „necesare” în sensul articolului 2 litera (a) din directivă. Prin urmare, în mod ipotetic, părții din partea statului consideră că un plan sau un program adoptat de o autoritate locală în împrejurările în care adoptarea acestuia este expres prevăzută sau avută în vedere de Planul de dezvoltare al acestei autorități locale s-ar încadra în definiția unui plan sau program în sensul articolului 2 litera (a).
- 62 [omissis]. [Considerații relevante pentru chestiuni soluționate anterior de președintele instanței]
- 63 Poziția intervenientului este aceea că noțiunea de „planuri sau programe” în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva 2001/42/CE nu include un plan sau un program avut în vedere de un plan legal de dezvoltare legal atunci când elaborarea unui astfel de plan sau program nu este în sine o condiție legală executorie și când orice asemenea plan sau program nu poate produce efecte juridice obligatorii.
- 64 Propunem ca răspunsul la întrebarea menționată să fie afirmativ. Chiar dacă planul general nu este în sine un instrument juridic obligatoriu, el este prevăzut în mod expres de planul de dezvoltare legal care are forță juridică și este întocmit în temeiul unei dispoziții de drept primar. Aceasta creează o legătură suficientă cu actele cu putere de lege sau actele administrative pentru a trage concluzia că planul general este impus de dispozițiile respective.
- 65 Motivul pentru adresarea acestei întrebări preliminare este că, dacă răspunsul este negativ, atunci argumentul reclamanților întemeiat pe Directiva SEA nu ar putea fi admis

A treia întrebare

- 66 A treia întrebare este:

Art[icolul] 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2001/42/CE are ca efect faptul că noțiunea de „planuri și programe [...] care sunt elaborate pentru agricultură, silvicultură, pescuit, energie, industrie, transport, gestionarea deșeurilor, gestionarea apei, telecomunicații, turism, planificare urbană și

rurală sau utilizarea terenului și care definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II din Directiva 85/337/CEE va putea fi autorizată în viitor[...]" include un plan sau un program care nu este în sine obligatoriu, dar care este avut în vedere în mod expres într-un plan de dezvoltare adoptat prin lege care este obligatoriu sau care propune sau prevede, în fapt, o modificare a unui plan care a făcut el însuși obiectul unei evaluări strategice de mediu?

- 67 Poziția reclamanților este de fapt aceea că răspunsul este afirmativ, în sensul că planul general este un plan care intră sub incidența art[icolului] 3 alineatul (2) din [Directiva] 2001/42/[C]E întrucât constituie un plan elaborat pentru planificarea urbană și la nivel de comitat și/sau pentru utilizarea terenului și care definește cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexa II [la] Directiva 85/337/CEE a Consiliului va putea fi autorizată în viitor.
- 68 Poziția consiliului este că noțiunea de „planuri și programe” în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva SEA nu include un plan sau un program, precum Planul general, care (a) nu este obligatoriu, (b) nu definește cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva EIM va putea fi autorizată în viitor și nu operează ca o constrângere asupra puterii de apreciere a autorității competente însărcinate cu luarea deciziei privind autorizarea unor asemenea proiecte și (c) atunci când planul respectiv nu modifică el însuși un Plan care a făcut el însuși obiectul unei evaluări de mediu în temeiul Directivei ESM.
- 69 Poziția părților din partea statului este că, în împrejurări în care Curtea a constatat că planul general „nu este în sine obligatoriu în mod direct din punct de vedere juridic” și că acesta „nu modifică în mod oficial planul de dezvoltare”, planul general nu efectuează o modificare a unui plan care el însuși a fost supus ESM (și anume, a planului de dezvoltare). Nu se poate considera nici că planul general definește cadrul în care va putea fi autorizată în viitor punerea în aplicare [pentru] proiecte în sensul principiilor enunțate în jurisprudența Curții de interpretare a articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva ESM.
- 70 Poziția intervenientului este că, în măsura în care planul general conține un plan orientativ care demonstrează modul în care poate avea loc dezvoltarea pe situri conexe/legate și, în special, demonstrează înălțimile clădirilor propuse pe aceste situri, acesta este în concordanță cu Urban Development and Building Height Guidelines (Orientările privind înălțimea clădirilor) publicate de Minister for Housing, Planning and Local Government (Ministerul pentru locuințe, amenajarea teritoriului și administrația publică locală) (care au fost supuse ESM). Planul general nu limitează puterea de apreciere a autorității competente în evaluarea unei cereri de autorizare.
- 71 Propunem ca răspunsul la întrebarea menționată să fie afirmativ. Întregul scop al planului general este definirea cadrului în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor. Întrucât planul general este atât prevăzut de planul de

amenajare teritorială legal, cât și menționat atât de clar în raportul inspectorului și astfel procesul acordării efective a autorizației de punere în aplicare aflate în discuție în speță, există un raport suficient între planul general și definirea unui cadru pentru autorizările viitoare, astfel [încât] să rezulte că acesta intră sub incidența art[icolului] 3 alineatul (2) litera (a). Acest lucru este confirmat de faptul că planul general are în vedere [mai mult] rezultate modificate în ceea ce privește dezvoltarea decât planul de dezvoltare adoptat prin lege și că autorizația de punere în aplicare acordată efectiv reflectă într-o anumită măsură aceste rezultate modificate, mai degrabă decât planul de dezvoltare adoptat prin lege.

- 72 Motivul pentru adresarea acestei întrebări preliminare este că, dacă răspunsul este negativ, atunci argumentul reclamanților întemeiat pe Directiva ESM nu ar putea fi admis.

A patra întrebare

- 73 A patra întrebare este:

Art[icolul] 2 alineatul (1) din Directiva 2011/92/UE are ca efect excluderea luării în considerare de către autoritatea competentă, în cadrul procesului de evaluare a efectelor asupra mediului ale politicilor publice obligatorii, în special ale celor care nu se întemeiază exclusiv pe criterii de mediu, acestea fiind politici care definesc în anumite împrejurări situații în care nu trebuie să se excludă acordarea unei autorizații?

- 74 Poziția reclamanților este practic aceea că răspunsul este afirmativ și în special că art[icolul] 2 alineatul (1) din [omissis] Directiva 2011/92/UE are ca efect [excluderea luării în considerare de către] [omissis] o autoritate competentă în procesul de EIM a unor politici publice obligatorii care nu sunt întemeiate exclusiv pe criterii de mediu.
- 75 Poziția consiliului este că Directiva EIM nu împiedică autoritatea competentă să ia în considerare, în cadrul procesului de EIM, politica guvernamentală privind înălțimile clădirilor, care a făcut la rândul său/ea însăși/în sine obiectul unei evaluări de mediu în temeiul Directivei SEA. Nicio astfel de excludere nu este cuprinsă în textul articolului 2 alineatul (1) sau în altă parte în Directiva EIM. Evaluarea efectelor semnificative asupra mediului de către autoritatea competentă se bazează pe aprecieri care depind de valori și de context referitor la ceea ce este important, oportun sau acceptabil în raport cu modificările aduse de proiectul în cauză având în vedere împrejurările concrete ale proiectului.
- 76 Poziția părților reprezentanță ai statului este că Directiva EIM nu se opune luării în considerare de către autoritatea competentă, în cadrul unei proceduri integrate de EIM desfășurate în paralel cu alte evaluări pentru soluționarea unei cereri de autorizare a punerii în aplicare, a politicii naționale de amenajare a teritoriului în ceea ce privește înălțimile clădirilor (care a fost la rândul său/ea însăși supusă ESM în temeiul Directivei 2001/42/[CE]). Cerințele specifice ale politicii de

amenajare a teritoriului cuprinse în orientările emise în temeiul articolului 28C din Legea din 2000 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului (cu modificările ulterioare) sunt cerințe care țin de politica în domeniu; ele nu sunt determinante/decisive pentru rezultatul unei cereri de autorizare a punerii în aplicare și nu au niciun impact asupra cerinței de a efectua o EIM în conformitate cu Partea X din Legea din 2000 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului (cu modificările ulterioare). Mai mult, orientările aflate în discuție în prezenta cauză [omissis] prevăd în mod expres că CSPAT 3 din cuprinsul său este supus cerințelor privind evaluarea de mediu astfel cum sunt impuse de dreptul Uniunii, inclusiv EIM, iar CSPAT 3 nu este în niciun caz obligatoriu potrivit modului său de redactare.

- 77 Poziția intervenientului este că o autoritate competentă are dreptul de a lua în considerare orientările publicate de un stat membru care conțin criterii pentru gestionarea dezvoltării în ceea ce privește înălțimile clădirilor în cazul construcțiilor de locuințe, care în sine nu sunt obligatorii sau decisive pentru rezultatul EIM, atunci când aceste orientări au făcut obiectul unei ESM în sensul Directivei 2001/42/CE.
- 78 Propunem ca răspunsul la întrebarea menționată să fie afirmativ. Întregul obiect și scop al Directivei EIM este acela de a identifica impactul asupra mediului, definit în sens larg, pentru a permite formarea unei aprecieri obiective, în funcție de mediu, cu privire la aspectul dacă impactul respectiv este acceptabil. O dispoziție din dreptul intern care impune ca procesul de amenajare a teritoriului în ansamblul său[,] inclusiv procesul de EIM[,] să respecte un instrument privind politicile (denumit „orientare”, dar [care este] de fapt obligatoriu) din partea guvernului ca autoritate centrală/națională care se bazează în mod semnificativ pe considerente sociale și economice, mai degrabă decât pe considerente exclusiv de mediu, încalcă acest scop. Este irelevant faptul că instrumentul ministerial nu impune acordarea autorizației întrucât/pentru motivul că are un impact asupra procesului astfel încât este probabil să genereze acest rezultat în multe situații precum cea de față.
- 79 Motivul pentru care se adresează această întrebare preliminară este acela că, dacă răspunsul este afirmativ, atunci legislația internă relevantă nu este în concordanță cu dreptul Uniunii, iar decizia luată în conformitate cu legislația respectivă este nevalidă.
- 80 [omissis]:
- (i). [omissis]
 - (ii). [omissis]
- [omissis] [Se repetă întrebările enunțate la punctele 49, 58, 66 și 73 de mai sus]

APENDICE - ADRESE DE INTERNET

Drept european

[omissis]

Jurisprudență europeană

[omissis]

Drept internațional

[omissis]

Legislație internă (și materiale conexe)

- (i) Planning and Development Act 2000 (Legea din 2000 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului) cu modificările ulterioare.

[omissis]

- (ii) Local Government Act 2001 (Legea din 2001 privind administrația publică locală), cu modificările ulterioare.

[omissis]

- (vii) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [Legea din 2016 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului (locuințe) și închirierile rezidențiale], cu modificările ulterioare.

[omissis]

- (viii) Planul de dezvoltare al orașului Dublin 2016-2022.

[omissis]

- (ix) Planul general al consiliului local Dublin pentru terenurile deținute în proprietate de Player Wills, Consiliul local Dublin și Bailey Gibson din 2017)

[omissis]

- (x) The Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (Orientările privind dezvoltarea urbană și înălțimile clădirilor pentru autoritățile în domeniul amenajării teritoriului) din decembrie 2018).

[omissis]

Jurisprudență internă

[omissis]

(xii) *Kerins v. An Bord Pleanala (nr. 1)* [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (nepublicată, High Court, 31 mai 2021).

[*omissis*]

(xiii) *Kerins v. An Bord Pleanala (nr. 2)* [2021] IEHC 612, (nepublicată, High Court, 4 octombrie 2021).

[*omissis*]

[*omissis*] [Ordonanța procedurală care efectuează trimiterea preliminară și reiterează întrebările astfel cum au fost expuse mai sus]

[*omissis*] [Identitatea grefierului High Court]

[*omissis*] [Numele reprezentanților părților]