

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-9/22 – 1

Zaak C-9/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

5 januari 2022

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 november 2021

Verzoekende partijen:

NJ

OZ

Verwerende partijen:

An Bord Pleanála

Ierland

Attorney general

In tegenwoordigheid van:

DBTR-SCRI Fund

DE HIGH COURT (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland)

RECHTERLIJKE TOETSING

[omissis]

[Nationale referentienummers]

[omissis]

(nr. 3)

VONNIS van [omissis] [de voorzitter] van dinsdag 30 november 2021

- 1 In vonnis (nr. 1) in de zaak Kerins/An Bord Pleanála [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (niet gepubliceerd, High Court, 31 mei 2021) heb ik de vordering van de verzoekende partij op gronden van nationaal recht afgewezen en heb ik kennis gegeven van mijn voornemen om bepaalde vragen van Unierecht voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”).
- 2 In vonnis (nr. 2) in de zaak Kerins/An Bord Pleanála [2021] IEHC 612 (niet gepubliceerd, High Court, 4 oktober 2021) heb ik op verzoek van de partijen bepaalde onderdelen van vonnis nr. 1 nader toegelicht.
- 3 Hierbij geef ik de formele verwijzingsbeslissing [omissis].

Voorwerp van het geding

- 4 Verzoekers vorderen nietigverklaring van een besluit van de An Bord Pleanála (agentschap voor ruimtelijke ordening, Ierland; hierna: „agentschap”), in zijn hoedanigheid van bevoegde vergunningverlenende autoriteit, tot toekenning van een vergunning voor een woningbouwproject. Verzoekers vorderen tevens dat section 28 van de Planning and Development Act 2000 (Ierse wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling; hierna: „wet van 2000”) ongeldig wordt verklaard wegens strijdigheid met het Unierecht, in het bijzonder met richtlijn 92/43/EEG (habitatrichtlijn) en richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling (MEB-richtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU, op grond dat de bindende richtsnoeren in section 28 onverenigbaar zijn met de procedure van passende beoordeling of de milieueffectbeoordelingsprocedure.

Feiten

- 5 Het terrein waarop de onderhavige vordering betrekking heeft, ligt in het zuidelijke deel van de binnenstad van Dublin (Ierland) [omissis].
- 6 Het Dublin Development Plan (bestemmingsplan voor Dublin) 2016-2022 werd op 23 september 2016 vastgesteld door de Dublin City Council (gemeenteraad van Dublin; hierna: „gemeenteraad”) in zijn hoedanigheid van planologische instantie en is in werking getreden op 21 oktober 2016.
- 7 Het opstellen van een bestemmingsplan is bij wet voorgeschreven (section 9, lid 1, van de wet van 2000).

- 8 Het gebied is in het bestemmingsplan aangeduid als een Strategic Development and Regeneration Area (strategisch ontwikkelings- en vernieuwingsgebied) onder de naam „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12”. Het SDRA omvat twee voormalige industrieterreinen die voorheen door Player Wills en Bailey Gibson werden geëxploiteerd.
- 9 De gemeenteraad heeft in juli 2017 een niet wettelijk voorgeschreven kader voor bestemmingsplan opgesteld voor de uitvoering van SDRA 12. Dit plan omvatte een voorstel voor de aanleg van een park van 0,2 hectare op het terrein van Bailey Gibson.

Ministeriële richtsnoeren

- 10 In 2018 zijn krachtens section 28 van de wet van 2000 ministeriële richtsnoeren met als opschrift „Urban Development and Building Height Guidelines” (richtsnoeren voor stadsontwikkeling en de hoogte van gebouwen) vastgesteld. Deze richtsnoeren werden onderworpen aan een strategische milieubeoordeling (SMB).
- 11 De richtsnoeren houden geen verplichting in om een vergunning toe te kennen, maar staan het toe. [omissis] [d]e richtsnoeren schrijven voor dat een vergunning ook moet kunnen worden toegekend wanneer bepaalde doelstellingen van het stads- of gewestplan, lokale plannen of daarmee verband houdende milieuoverwegingen anders bepalen. De richtsnoeren sluiten dan ook uit dat op basis van deze factoren wordt geconcludeerd dat er geen vergunning kan worden verleend.
- 12 In punt 3.1 van de richtsnoeren van 2018 is uitsluitend bepaald dat „volgens het regeringsbeleid de hoogte van gebouwen over het algemeen moet worden verhoogd in geschikte stedelijke gebieden. Bijgevolg bestaat een vermoeden ten gunste van hogere gebouwen in onze stadscentra en in andere stedelijke gebieden [omissis].”
- 13 Het is duidelijk dat deze benadering, die op haar beurt de verderop in de richtsnoeren genoemde bindende [Specific Planning Policy Requirements (specifieke vereisten van het ruimtelijkeordeningsbeleid; hierna: „SPPR”)] schraagt, gebaseerd is op het huisvestingsbeleid van de regering en niet op zuiver ecologische overwegingen. Deze zaak stelt dus in het bijzonder de vraag aan de orde of bindende richtsnoeren die hun oorsprong vinden in beleid dat hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, is ingegeven door andere dan ecologische overwegingen, wettig zijn.
- 14 Specifiek vereiste nr. 3 van het ruimtelijkeordeningsbeleid (hierna: „SPPR 3”) luidt:

„Het is een specifiek vereiste van het ruimtelijkeordeningsbeleid dat

- (A) 1. wanneer een aanvrager van een bouwvergunning uiteenzet waarom zijn ontwikkelingsproject voldoet aan de bovengenoemde criteria, en
2. dit blijkt uit de beoordeling door de planologische instantie, rekening houdend met de ruimere nationale strategische beleidsparameters die in het nationale planningskader en deze richtsnoeren zijn vastgelegd,

de planologische instantie dat ontwikkelingsproject kan goedkeuren, ook al zouden bepaalde doelstellingen van het desbetreffende bestemmingsplan of lokale plan wijzen op het tegendeel.”

- 15 Ik ben het niet eens met het argument van het agentschap dat de naleving van de richtsnoeren een bepaald resultaat niet uitsluit. De naleving van de richtsnoeren sluit een besluit van het agentschap uit volgens hetwelk de toekenning van een vergunning zelf wordt uitgesloten door het bestemmingsplan. Het is weliswaar juist dat het agentschap de vergunning hoe dan ook om andere redenen kan weigeren, maar het is volkomen duidelijk dat wanneer het voorgaande van toepassing is, het agentschap de vergunning niet kan weigeren op grond dat „de specifieke doelstellingen van het toepasselijke bestemmingsplan of lokale plan wijzen op het tegendeel”.
- 16 Het feit dat sommige bewoordingen van SPPR 3, lid A, facultatief zijn geformuleerd, is eerder een kwestie van formulering dan van inhoud, aangezien de richtsnoeren volgens de wettelijke bepaling van section 28 dienen te worden nageleefd. Het agentschap voert aan dat de in SPPR 3, lid A, genoemde „bovengenoemde criteria” ook het criterium omvatten dat „[a]an de geldende vereisten op het gebied van milieueffectbeoordeling, met inbegrip van in voorkomend geval de strategische milieubeoordeling, de milieueffectbeoordeling, de passende beoordeling en de ecologische effectbeoordeling” is voldaan. Hiermee wordt echter geen antwoord gegeven op de vraag *hoe* de SPPR dit proces beïnvloedt.
- 17 Section 28, lid 1C, van de wet van 2000 bepaalt dat wanneer de krachtens deze section vastgestelde ministeriële richtsnoeren specifieke vereisten van het ruimtelijkeordeningsbeleid bevatten, het agentschap deze richtsnoeren in acht moet nemen. Dat is een verplichting.
- 18 De richtsnoeren in casu [omissis] bepalen dat de planologische instantie „een dergelijk ontwikkelingsproject kan goedkeuren, ook al wijzen bepaalde doelstellingen van het desbetreffende bestemmingsplan of lokale plan op het tegendeel”, wanneer het ontwikkelingsproject aan de genoemde criteria voldoet. De bewoordingen zijn weliswaar facultatief, maar zij hebben tot gevolg dat de planologische instantie geen besluit kan nemen volgens hetwelk een vergunning niet kan worden toegekend wegens de bewoordingen van het bestemmingsplan of het lokale plan. Dat heeft dwingende werking [omissis].

- 19 Het agentschap dient deze richtsnoeren in acht te nemen en kan derhalve niet oordelen dat het bestemmingsplan of lokale plan de toekenning van een vergunning uitsluit.

Masterplan

- 20 Een masterplan is uitdrukkelijk vermeld in punt 2.2.8.1 van het bestemmingsplan, waarin is bepaald dat „de Dublin City Council gebiedsspecifieke richtsnoeren vaststelt voor de strategische ontwikkelings- en vernieuwingsgebieden (SDRA) en de belangrijkste wijkkernen, en daarbij gebruikmaakt van [omissis] masterplannen [omissis] [andere elementen die in casu niet relevant zijn]”. Het bestemmingsplan werd onderworpen aan [omissis] een strategische milieubeoordeling, maar het masterplan niet.
- 21 Het masterplan voor het gebied werd in januari 2020 gezamenlijk opgesteld door de adviseurs van de interveniërende partij [omissis] en de gemeenteraad. Op 15 januari 2020 hebben de planningsadviseurs van de opdrachtgever het masterplan onderworpen aan een passende beoordeling. Er vond geen strategische milieubeoordeling plaats. Volgens het masterplan verdwijnt de voor het publiek toegankelijke open ruimte op het terrein van Bailey Gibson, die in een latere fase van het ontwikkelingsproject middels een financiële bijdrage van de opdrachtgever zal worden verwezenlijkt op een andere locatie.

Hoedanigheid waarin het masterplan is vastgesteld

- 22 Ik ben het niet eens met de uitlegging van het agentschap dat het masterplan is vastgesteld door de gemeenteraad in zijn hoedanigheid van „grondeigenaar”. [omissis] Bij de vaststelling van het masterplan vervult de gemeenteraad duidelijk niet alleen de rol van eigenaar van de grond, aangezien het masterplan ook voorziet in werkzaamheden op percelen waarvan de gemeenteraad niet de eigenaar is. Maar zelfs indien het masterplan uitsluitend betrekking had op percelen waarvan de gemeenteraad eigenaar is, dan nog zou de gemeenteraad optreden in zijn hoedanigheid van lokale overheid.
- 23 Het is juist dat de gemeenteraad in het kader van bepaalde ontwikkelingsprojecten de ene keer de bevoegde instantie is, en de andere keer de opdrachtgever is – een onderscheid dat tot uiting komt in bijvoorbeeld artikel 9 bis van richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU. Wat ontwikkelingsprojecten betreft op percelen waarvan de interveniërende partij eigenaar is, ligt het voor de hand dat de gemeenteraad niet de opdrachtgever is. Maar zelfs wanneer naar nationaal recht de gemeenteraad zowel grondeigenaar als opdrachtgever is, handelt hij nog steeds in zijn hoedanigheid van gemeenteraad [omissis].
- 24 [omissis] [in wezen herhaling van punten 23 en 26]

- 25 Aangezien het bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad in zijn hoedanigheid van planologische instantie en voorziet in de opstelling van een masterplan dat als leidraad voor de toekomstige planning moet dienen, moet een dergelijk masterplan [omissis] ook juridisch worden beschouwd als een handeling van de gemeenteraad in zijn hoedanigheid van planologische instantie. [omissis] [obiter dictum aangezien de rechter reeds heeft vastgesteld dat de gemeenteraad heeft gehandeld als planologische instantie].
- 26 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat het masterplan is goedgekeurd door de gemeenteraad in zijn hoedanigheid van zowel lokale overheid als planologische instantie, alsmede als grondeigenaar.

Verhouding tussen het masterplan en het bestemmingsplan

- 27 Het masterplan is niet opgesteld op grond van een specifieke wettelijke bepaling en maakt formeel geen deel uit van het bestemmingsplan. Het masterplan is echter uitdrukkelijk vermeld in het bestemmingsplan en is in zoverre en in die zin opgesteld „op grond van” het wettelijk vastgestelde bestemmingsplan, met andere woorden het is een specifieke maatregel ter precisering van het bestemmingsplan waarin het masterplan is opgenomen.
- 28 Het masterplan wijzigt het bestemmingsplan formeel gezien niet, maar biedt de mogelijkheid ontwikkelingsprojecten goed te keuren die niet in overeenstemming zijn met het oorspronkelijk goedgekeurde bestemmingsplan.
- 29 De Chief Executive (voorzitter) van de gemeenteraad is bevoegd om op een groot aantal gebieden namens de gemeenteraad te handelen zonder de goedkeuring van de gekozen leden. Dergelijke handelingen zijn handelingen van de gemeenteraad. Tot die handelingen behoort de goedkeuring van een masterplan. [omissis] [overwegingen van nationaal recht ter staving van deze bevinding]
- 30 Het masterplan zou in wezen neerkomen op een afwijking van het bestemmingsplan, aangezien het uitdrukkelijk voorziet in een reeks andere ontwikkelingsprojecten, met name wat de hoogte van gebouwen betreft.

Aanvraag

- 31 De opdrachtgever heeft op 21 januari 2020 voorafgaand advies ingewonnen en heeft op 25 mei 2020 formeel een vergunning aangevraagd overeenkomstig section 4, lid 1, van de Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [wet van 2016 inzake ruimtelijke ordening, woningbouw en woninghuurovereenkomsten]. Dit was de eerste van vier geplande aanvragen van een bouwvergunning met betrekking tot het terrein en de omgeving waarop het masterplan betrekking had.

- 32 Het hoofd van de planningsinspectie van het agentschap heeft op 20 augustus 2020 geadviseerd om de aanvraag af te wijzen. Het agentschap heeft dit advies evenwel niet gevolgd en heeft op 14 september 2020 een vergunning verleend. De vergunning had betrekking op een „Build to Rent” (bouw van huurwoningen)-project, waarbij toestemming werd gegeven voor de sloop van alle bestaande structuren op het terrein en de bouw van 416 woningen, verdeeld over vijf blokken van twee tot zestien verdiepingen, alsmede van voorzieningen voor de huurders, gemeenschappelijke open ruimte, kinderopvangvoorzieningen, commerciële ruimten, een onderstation van de Electricity Supply Board en aanverwante werkzaamheden, zoals de aanleg van parkeerplaatsen.
- 33 Het besluit verwijst herhaaldelijk naar het masterplan. In het rapport van de inspecteur wordt 68 keer verwezen naar het masterplan en de betaling van een financiële bijdrage voor de uitvoering van het masterplan is verplicht gesteld in voorwaarde nr. 24.

Voorwaarde [nr.] 24

- 34 Volgens voorwaarde [nr.] 24 moet de opdrachtgever aan de planologische instantie 4 000 EUR per eenheid (als geactualiseerd) betalen als een bijzondere bijdrage overeenkomstig section 48, lid 2, onder c), van de wet van 2000 in plaats van de aanleg van publiek toegankelijke open ruimte. [omissis] [in wezen herhaling van punt 36 hieronder]
- 35 Voorwaarde [nr.] 24 geeft duidelijk uitvoering aan het masterplan. De betaling heeft tot doel het masterplan uit te voeren door te voorzien in financiering voor de aanleg van publiek toegankelijke open ruimte op het terrein waarop het masterplan betrekking heeft. Hoewel dit geen verplichting in het leven roept om het masterplan volledig uit te voeren, wordt daarmee duidelijk gemaakt dat specifieke middelen moeten worden bestemd voor een open ruimte op het terrein waarop het masterplan betrekking heeft. [omissis] [elementen die irrelevant zijn voor de prejudiciële vragen]
- 36 In het masterplan werd niet specifiek vereist dat voorwaarde [nr.] 24 werd opgelegd, maar het opleggen van dit soort voorwaarden komt tot uitdrukking in het bestemmingsplan dat (in punt 16.10.3) bepaalt dat „[e]en publiek toegankelijke open ruimte zich doorgaans op het betrokken terrein bevindt, maar in bepaalde gevallen kan het meer aangewezen zijn om een financiële bijdrage te vragen zodat die ruimte elders in de buurt kan worden aangelegd”. [omissis] Zonder het masterplan zou er geen sprake zijn van een specifieke bepaling inzake een publiek toegankelijk open ruimte waarvoor de bijzondere bijdrage wordt gevraagd. Het opleggen van voorwaarde [nr.] 24 wijzigt de formele juridische status van het masterplan weliswaar niet, maar komt wel neer op een in het masterplan opgenomen maatregel waarvan de uitvoering in rechte kan worden afgedwongen.

Verwijzing in de in casu aan de orde zijnde vergunning naar de ministeriële richtsnoeren

- 37 Dat het agentschap SPPR 3 of de richtsnoeren voor de hoogte van gebouwen niet uitdrukkelijk heeft vermeld in het deel onder het opschrift „MEB” van zijn besluit, is zowel in feitelijk als in juridisch opzicht irrelevant. Het feit dat iets niet uitdrukkelijk wordt vermeld, betekent niet dat er geen rekening mee is gehouden.
- 38 Het agentschap heeft in punt f) van het deel „Redenen en overwegingen” in de aanhef van zijn besluit verwezen naar de richtsnoeren inzake de hoogte van gebouwen. Overeenkomstig het geldende recht heeft het agentschap zich bij de uitvoering van de MEB dus *daadwerkelijk* gebaseerd op de richtsnoeren inzake de hoogte van gebouwen, naast allerlei andere teksten. [omissis] [opmerkingen ten overvloede] [H]et feit dat de richtsnoeren inzake de hoogte van gebouwen niet worden vermeld onder het opschrift „MEB” is irrelevant.
- 39 Het is juist dat een milieueffectbeoordeling eerder een procedurele kwestie is dan een kwestie van resultaat, maar aan het einde van de beoordelingsprocedure wordt beslist of de vastgestelde milieueffecten al dan niet aanvaardbaar zijn. Dit aspect hangt duidelijk samen met de ministeriële richtsnoeren.
- 40 Zowel in feitelijk als in juridisch opzicht heeft het agentschap in alle onderdelen van zijn besluit onmiskenbaar rekening gehouden met de bindende richtsnoeren. Dat blijkt uit:
 - i) het feit dat in het deel „Redenen en overwegingen” specifiek is vermeld dat rekening is gehouden met de bindende richtsnoeren;
 - ii) het feit dat niets in de bewoordingen van het besluit erop wijst dat in het deel van het besluit met betrekking tot de „MEB” is voorbijgegaan aan de richtsnoeren, en
 - iii) de vaste nationale rechtspraak volgens welke in het geval dat de besluitvormer verklaart dat hij een bepaald aspect heeft onderzocht, dat aspect moet worden geacht in aanmerking te zijn genomen, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet het geval is.
- 41 De richtsnoeren moeten dus ook in aanmerking worden genomen bij de milieueffectbeoordeling.
- 42 De praktische werking van het bindende karakter van de ministeriële richtsnoeren kan per geval verschillen [omissis]. Maar [omissis] het effect van de wettelijke bepaling kan in casu worden aangetoond door het besluit van het agentschap te vergelijken met het rapport van de inspecteur. In het rapport van de inspecteur van 20 augustus 2020 is veel meer de nadruk gelegd op milieukwesties, hetgeen heeft geleid tot een aanbeveling om de vergunning te weigeren. Het agentschap heeft in zijn besluit van 14 september 2020 tot toekenning van de vergunning daarentegen beduidend meer belang gehecht aan het effect van SPPR 3. De inachtneming van

de richtsnoeren heeft dus weliswaar niet tot gevolg dat het resultaat vooraf volledig vaststaat, aangezien de vergunning nog om een andere reden kan worden geweigerd, maar stuurt de analyse in aanzienlijke mate in de richting van de toekenning van een vergunning, en dat is wat in casu is gebeurd.

Toepasselijke bepalingen

- 43 Een lijst met bepalingen van Unierecht, internationaal recht en nationaal recht is samengevat [en] opgenomen in de bijlage bij het vonnis, samen met de weblinks.

Relevante middelen

- 44 Na vonnis nr. 1, waarin een aantal middelen zijn afgewezen, blijven nog twee middelen over.
- 45 Volgens het eerste middel berust het besluit op een masterplan dat niet werd onderworpen aan een strategische milieubeoordeling.
- 46 Met het tweede middel wordt aangevoerd dat de wettelijke verplichting tot naleving van de ministeriële richtsnoeren leidt tot schending van de MEB-richtlijn [omissis]. Verzoekers komen op tegen section 28, lid 1C, van de wet van 2000, waarin is bepaald dat richtsnoeren die specifieke vereisten van het ruimtelijkeordeningsbeleid bevatten, moeten worden in acht genomen door het agentschap. De cruciale vraag is een uitleggingsvraag en met name of de MEB-richtlijn [omissis] zich ertegen verzet dat rekening wordt gehouden met bindende nationale beleidsmaatregelen. In casu is een bijzonder soort beleid aan de orde, omdat punt 3.1 van de richtsnoeren van 2018, dat op zijn beurt de verderop in het document genoemde bindende SPPR ondersteunt, is gebaseerd op het huisvestingsbeleid van de regering en niet op zuiver ecologische overwegingen. [omissis] [herhaling en elementen die niet relevant zijn voor de prejudiciële vragen].
- 47 Verzoekers stellen dat het resultaat ingevolge de richtsnoeren „vooraf vaststond”, maar ook al is dat wat fors uitgedrukt, dan nog staat vast dat het resultaat in belangrijke mate was beïnvloed door de richtsnoeren. Zoals ik reeds heb opgemerkt, blijkt dit duidelijk uit een vergelijking met het rapport van de inspecteur, waarin meer nadruk is gelegd op milieuaspecten.

Aan de orde zijnde vragen van Unierecht

- 48 Mijns inziens werpen de hierboven genoemde middelen ten gronde een aantal vragen van Unierecht op en acht ik het in alle omstandigheden gepast om het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing ter zake te verzoeken.

Eerste prejudiciële vraag

49 De eerste vraag luidt:

Impliceert artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG dat het begrip „plannen en programma’s [...] alsook de wijzigingen ervan, [...] die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld [...]” een plan of een programma omvat dat gezamenlijk wordt opgesteld en/of vastgesteld door een lokale overheid en een opdrachtgever uit de particuliere sector die eigenaar is van terreinen die grenzen aan terreinen die eigendom zijn van een lokale overheid?

50 Verzoekers stellen dat een plan of programma als omschreven in artikel 2, onder a), dat door een lokale overheid wordt opgesteld, onderworpen is aan de verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2001/42/EG betreffende de strategische milieubeoordeling. Het maakt daarbij niet uit of het plan uitsluitend door een instantie wordt opgesteld, dan wel in samenwerking met of met medewerking van een opdrachtgever. De verplichtingen en gevolgen van de richtlijn zijn identiek. Het doel van de richtlijn zou volledig worden uitgehold indien de vereiste nakoming van de door de richtlijn opgelegde verplichtingen zou kunnen worden vermeden of omzeild door het plan of programma samen als een gezamenlijk plan of programma op te stellen.

51 Volgens het agentschap moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.

52 Het agentschap antwoord echter niet rechtstreeks antwoord op de vraag, maar koppelt zijn antwoord aan de tweede vraag. De vermelding van zijn antwoord zou dan ook enkel voor verwarring zorgen.

53 Verweerders stellen zich op het standpunt dat, wanneer de verwijzende rechter heeft vastgesteld dat het masterplan moest worden opgesteld en/of vastgesteld door de Dublin City Council in zijn hoedanigheid van lokale overheid en planologische instantie en dat het masterplan was voorzien in het bestemmingsplan, was voldaan aan het eerste streepje van de definitie van „plannen en programma’s” in artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn.

54 Het antwoord van de staat lijkt te impliceren dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord. Niettemin lijkt [omissis] het [in zijn antwoord op de eerste vraag vervatte] voorgestelde antwoord op de tweede vraag [omissis] in tegenspraak te zijn met het formele antwoord van de staat op de tweede vraag, dat hierna wordt uiteengezet.

55 Volgens de interveniërende partij moet de eerste vraag ontkennend worden beantwoord, maar haar antwoord lijkt ook een poging te zijn om de tweede vraag te beantwoorden en niet de eerste vraag [omissis].

56 Mijns inziens moet de vraag bevestigend worden beantwoord. Een teleologische uitlegging van de richtlijn leidt tot de conclusie dat een plan dat gezamenlijk is

opgesteld door een lokale overheid en een andere entiteit, op dezelfde wijze moet worden behandeld als een plan dat enkel door een lokale overheid is opgesteld.

- 57 Deze vraag wordt aan het Hof voorgelegd omdat ter terechtzitting is aangevoerd dat een gezamenlijk opgesteld plan niet onder het eerste streepje van de definitie van „plannen en programma’s” in artikel 2, onder a), valt en dat indien het antwoord op deze vraag ontkennend luidt, het op de SMB-richtlijn gebaseerde argument van verzoekers niet kan slagen.

Tweede prejudiciële vraag

- 58 De tweede vraag luidt:

Impliceert artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG dat het begrip „plannen en programma’s [...] alsook de wijzigingen ervan, [...] die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven” betrekking heeft op een plan of een programma dat uitdrukkelijk is voorzien in een wettelijk vastgesteld bestemmingsplan van een lokale overheid (aangezien het bestemmingsplan is opgesteld op grond van een wettelijke bepaling), in het algemeen of wanneer in het bestemmingsplan is bepaald dat de lokale overheid „gebiedsspecifieke richtsnoeren voor strategische ontwikkelings- en vernieuwingsgebieden zal opstellen [...] met gebruikmaking van de geschikte mechanismen van lokale plannen [...], masterplannen en lokale plannen ter verbetering van het milieu”?

- 59 Verzoekers zijn van mening dat de planologische instantie krachtens de bepalingen van de wet van 2000, zoals gewijzigd, verplicht is om het masterplan op te stellen. Het masterplan moet het kader vaststellen voor de ontwikkeling van het gebied waarop het betrekking heeft, en het masterplan heeft in wezen aan deze eis voldaan.
- 60 Volgens het agentschap moet deze vraag ontkennend worden beantwoord[. Het agentschap is van oordeel] dat het begrip „plannen en programma’s” zoals gedefinieerd in artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn niet ziet op een plan of een programma dat vervat is in een wettelijk vastgesteld bestemmingsplan, wanneer het opstellen van een dergelijk plan of programma op zich geen afdwingbaar wettelijk vereiste is en wanneer dit plan of programma niet bindend is, geen voorwaarden of criteria bevat waaraan toekomstige bouwvergunningen moeten voldoen en geen bindende rechtsgevolgen heeft.
- 61 De verwerende partijen stellen zich op het standpunt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof plannen of programma’s waarvan de vaststelling [omissis] [is] geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma’s bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, [moeten] worden aangemerkt als „voorgeschreven” in de zin van artikel 2, onder a), van de richtlijn. De verwerende partijen zijn derhalve van mening dat een plan of programma dat

door een lokale overheid is vastgesteld in omstandigheden waarin de vaststelling ervan uitdrukkelijk is voorzien in of wordt beoogd door het bestemmingsplan van die lokale overheid, onder de definitie van het begrip plan of programma in de zin van artikel 2, onder a), zou vallen.

- 62 [omissis]. [overwegingen met betrekking tot kwesties die eerder door de voorzitter van de rechtbank zijn afgedaan]
- 63 De interveniërende partij stelt dat het begrip „plannen of programma’s” in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG geen betrekking heeft op plannen of programma’s waarin een wettelijk vastgesteld bestemmingsplan voorziet, wanneer de opstelling van een dergelijk plan of programma op zich geen afdwingbaar wettelijk vereiste is en dit plan of programma geen bindende rechtsgevolgen kan hebben.
- 64 Mijns inziens moet de tweede vraag bevestigend worden beantwoord. Het masterplan is op zich weliswaar geen bindend juridisch instrument, maar het is uitdrukkelijk voorzien in het wettelijk vastgestelde bestemmingsplan dat in rechte afdwingbaar is en op grond van een bepaling van primair recht is opgesteld. Dit brengt een band met de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen tot stand die voldoende nauw is om te concluderen dat het masterplan is voorgeschreven door deze bepalingen.
- 65 Deze vraag wordt aan het Hof voorgelegd omdat het argument dat verzoekers ontleen aan de SMB-richtlijn niet slaagt als deze vraag ontkennend wordt beantwoord.

Derde prejudiciële vraag

- 66 De derde vraag luidt:
- Impliceert artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG dat het begrip „plannen en programma’s [...] die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten [...]” ziet op een plan of een programma dat op zich niet bindend is, maar uitdrukkelijk is voorzien in een wettelijk vastgesteld bestemmingsplan dat bindend is of in wezen voorstelt of beoogt een plan te wijzigen dat zelf werd onderworpen aan een strategische milieubeoordeling?**
- 67 Verzoekers zijn in wezen van mening dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord, omdat het masterplan een plan is dat onder artikel 3, lid 2, van [richtlijn] 2001/42/E[G] valt, aangezien het wordt opgesteld voor stads- en gewestplanning en/of grondgebruik en het een kader vormt voor toekomstige

[vergunningen] voor de in bijlage II bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad genoemde projecten.

- 68 Het agentschap stelt zich op het standpunt dat het begrip „plannen en programma's” voor de toepassing van artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn niet ziet op een plan of een programma zoals het masterplan, dat a) niet bindend is, b) geen kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten, en de discretionaire bevoegdheid van de autoriteit die bevoegd is voor de toekenning van een vergunning voor die projecten niet beperkt, en c) wanneer dit plan op zich geen wijzigingen aanbrengt aan een plan dat zelf overeenkomstig de SMB-richtlijn werd onderworpen aan een strategische milieubeoordeling.
- 69 De verwerende partijen zijn van mening dat, wanneer de verwijzende rechter heeft vastgesteld dat het masterplan „op zich niet rechtstreeks juridisch bindend is” en „het bestemmingsplan formeel niet wijzigt”, het masterplan geen wijziging aanbrengt aan een plan dat zelf aan een strategische milieubeoordeling werd onderworpen (dat wil zeggen het bestemmingsplan). Het masterplan kan evenmin worden geacht het kader te vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen [voor] [omissis] projecten, in de zin van de beginselen die zijn neergelegd in de rechtspraak van het Hof waarin uitlegging wordt gegeven aan artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG.
- 70 De interveniërende partij stelt zich op het standpunt dat het masterplan, voor zover het een indicatief plan bevat waarin wordt aangegeven hoe projecten op aangrenzende terreinen gerealiseerd mogen worden en met name hoe hoog de op die terreinen geplande gebouwen mogen zijn, in overeenstemming is met de richtsnoeren voor stadsontwikkeling en de hoogte van gebouwen die zijn gepubliceerd door de Minister for Housing, Planning and Local Government (minister van Huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Lokaal Bestuur) (die aan een strategische milieubeoordeling zijn onderworpen). Het masterplan beperkt de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde instantie bij de beoordeling van een vergunningaanvraag niet.
- 71 Deze vraag moet naar mijn oordeel bevestigend worden beantwoord. Het masterplan heeft juist tot doel het kader voor de toekenning van nieuwe vergunningen te vormen. Aangezien het masterplan is voorzien in het wettelijk vastgestelde bestemmingsplan en duidelijk wordt genoemd in het rapport van de inspecteur, en dus ook in de procedure voor de daadwerkelijke toekenning van de aan de orde zijnde vergunning, bestaat er een band tussen het masterplan en de vaststelling van een kader voor de toekenning van nieuwe vergunningen die toereikend is om te concluderen dat het onder artikel 3, lid 2, onder a), valt. Dit geldt des te meer omdat het masterplan [meer] aandacht heeft voor gewijzigde resultaten in termen van ruimtelijke ordening dan het wettelijk vastgestelde bestemmingsplan, en dat deze gewijzigde resultaten in zekere mate meer tot uitdrukking komen in de daadwerkelijk toegekende vergunning dan in het formele wettelijk vastgestelde bestemmingsplan.

- 72 Deze vraag wordt aan het Hof voorgelegd omdat het argument dat verzoekers ontleen aan richtlijn 2001/42/EG niet slaagt als het antwoord op deze vraag ontkennend luidt.

Vierde prejudiciële vraag

- 73 De vierde vraag luidt:

Staat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92/EU eraan in de weg dat de bevoegde instantie bij de milieueffectbeoordeling rekening houdt met bindende beleidsmaatregelen van de regering – in het bijzonder die welke niet uitsluitend op milieucriteria zijn gebaseerd – die, in bepaalde omstandigheden, situaties vaststellen waarin de toekenning van een vergunning niet mag worden uitgesloten?

- 74 Verzoekers zijn van mening dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord en in het bijzonder dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92/EU [omissis] tot gevolg heeft dat [omissis] een bevoegde instantie bij de milieueffectbeoordeling [geen rekening mag houden] met bindende beleidsmaatregelen van de regering die niet uitsluitend op milieucriteria zijn gebaseerd.
- 75 Het agentschap stelt zich op het standpunt dat de MEB-richtlijn niet eraan in de weg staat dat de bevoegde instantie bij de milieueffectbeoordeling rekening houdt met beleidsmaatregelen van de regering op het gebied van de hoogte van gebouwen, die zelf op grond van de SMB-richtlijn werd onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Een dergelijke uitsluiting komt niet voor in de bewoordingen van artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn of elders in deze richtlijn. De beoordeling door de bevoegde instantie van aanzienlijke milieueffecten berust op waarden- en contextgerelateerde oordelen over wat belangrijk, wenselijk of aanvaardbaar is met betrekking tot de wijzigingen die het betrokken project gezien de specifieke kenmerken van het project teweegbrengt.
- 76 De verwerende partijen stellen zich op het standpunt dat de MEB-richtlijn zich er niet tegen verzet dat de bevoegde instantie, in het kader van een geïntegreerde MEB-procedure die naast andere beoordelingen wordt uitgevoerd om te beslissen over een vergunningaanvraag, rekening houdt met het nationale planningsbeleid inzake de hoogte van gebouwen [dat zelf op grond van richtlijn 2001/42/(EG) werd onderworpen aan een strategische milieubeoordeling]. De SPPR die zijn opgenomen in de richtsnoeren die zijn vastgesteld krachtens section 28C van de wet van 2000 (zoals gewijzigd), zijn beleidsvereisten. Zij zijn niet bepalend voor het resultaat van een vergunningaanvraag en hebben geen invloed op het vereiste om een milieueffectbeoordeling uit te voeren overeenkomstig deel X van de wet van 2000 (zoals gewijzigd). Bovendien bepalen de in casu aan de orde zijnde richtsnoeren [omissis] uitdrukkelijk dat SPPR 3 moet voldoen aan alle vereisten inzake milieubeoordeling waarin het Unierecht in voorkomend geval voorziet, waaronder een milieueffectbeoordeling, en de bewoordingen van SPPR 3 hebben geenszins een bindend karakter.

- 77 Volgens de interveniërende partij mag een bevoegde instantie rekening houden met de door een lidstaat gepubliceerde richtsnoeren die beleidscriteria bevatten voor de hoogte van gebouwen in het kader van een ontwikkelingsproject, die op zich niet bindend zijn, noch doorslaggevend zijn voor het resultaat van de milieueffectbeoordeling, voor zover deze richtsnoeren werden onderworpen aan een strategische milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42/EG.
- 78 Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Het doel en de opzet van de MEB-richtlijn bestaan er juist in milieueffecten, opgevat in de ruime zin van het woord, vast te stellen, zodat een objectief en op het milieu gebaseerd oordeel kan worden gevormd over de vraag of die effecten aanvaardbaar zijn. Een bepaling van nationaal recht volgens welke het planningsproces in zijn geheel, met inbegrip van de milieueffectbeoordeling, in overeenstemming moet zijn met een beleidsinstrument – dat „richtsnoer” wordt genoemd, maar in werkelijkheid bindend is – van de centrale overheid, dat hoofdzakelijk is ingegeven door sociale en economische overwegingen in plaats van zuiver ecologische overwegingen, ondermijnt dit doel. Het is irrelevant dat het ministeriële instrument geen verplichting inhoudt om een vergunning toe te kennen, omdat de invloed ervan op het proces van die aard is dat in veel gevallen een vergunning wordt verleend, zoals ook in casu.
- 79 Deze vraag wordt aan het Hof voorgelegd omdat in geval van een bevestigend antwoord de betrokken nationale wetgeving niet in overeenstemming is met het Unierecht en het overeenkomstig deze wetgeving genomen besluit ongeldig is.
- 80 [omissis]:
- i). [omissis]
 - ii). [omissis]
- [omissis] [herhaling van de in de punten 49, 58, 66 en 73 hierboven vermelde vragen]

BIJLAGE – WEBLINKS

Europees recht

[omissis]

Europese rechtspraak

[omissis]

Internationaal recht

[omissis]

Nationale wetgeving (en daarmee samenhangende teksten)

i) Wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling, zoals gewijzigd.

[omissis]

ii) Wet van 2001 inzake lokaal bestuur, zoals gewijzigd.

[omissis]

vii) Wet van 2016 inzake ruimtelijke ordening, woningbouw en woninghuurovereenkomsten, zoals gewijzigd.

[omissis]

viii) Bestemmingsplan voor de stad Dublin 2016-2022.

[omissis]

ix) Masterplan van de gemeenteraad van Dublin voor de terreinen van Player Wills, de gemeenteraad van Dublin en Bailey Gibson (2017)

[omissis]

x) Richtsnoeren voor planologische instanties met betrekking tot stadsontwikkeling en bouwhoogtes (december 2018).

[omissis]

Nationale rechtspraak

[omissis]

xii) *Kerins/An Bord Pleanála (nr. 1)* [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (niet gepubliceerd, High Court, 31 mei 2021).

[omissis]

xiii) *Kerins/An Bord Pleanála (nr. 2)* [2021] IEHC 612 (niet gepubliceerd, High Court, 4 oktober 2021).

[omissis]

[omissis] [procedurele beschikking houdende de prejudiciële verwijzing en herhaling van de hierboven geformuleerde vragen]

[omissis] [identiteitsgegevens van de griffier van de High Court]

[omissis] [namen van de vertegenwoordigers van partijen]