

Anonymiseret version

Oversættelse

C-9/22 – 1

Sag C-9/22

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

5. januar 2022

Forelæggende ret:

High Court (Irland)

Afgørelse af:

30. november 2021

Sagsøgere:

NJ

OZ

Sagsøgte:

An Bord Pleanála

Irland

Attorney General

Procesdeltager:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT (ret i første instans, Irland)

AFGØRELSE

[udelades]

[Nationale referencenumre]

[udelades]

(nr. 3)

DOM afsagt af [udelades] [retsformanden] tirsdag den 30. november 2021

- 1 I dommen i sagen Kerins mod An Bord Pleanála (nr. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (ikke offentliggjort, High Court, 31. maj 2021) forkastede jeg sagsøgerens sag om spørgsmål vedrørende national ret og tilkendegav, at jeg havde til hensigt at forelægge en række EU-retlige spørgsmål for EU-Domstolen.
- 2 I dommen i sagen Kerins mod An Bord Pleanála (nr. 2) IEHC 612 (ikke offentliggjort, High Court, 4. oktober 2021) fremsatte jeg på parternes anmodning visse præciseringer [vedrørende] dom nr. 1.
- 3 Jeg foretager nu den formelle præjudicielle forelæggelse [udelades].

Sagens genstand

- 4 Sagsøger[ne] har nedlagt påstand om annulation af en afgørelse truffet af An Bord Pleanála (herefter »styrelsen«) – i egenskab af kompetent myndighed på området for anlægstilladelser – om at give byggetilladelse til boligbyggeri. Sagsøgerne har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at section 28 i Planning and Development Act 2000 (lov af 2000 om planlægning og udvikling) er ugyldig, da den er i strid med EU-retten, navnlig habitatdirektiv 92/43/EØF og direktivet om vurdering af indvirkning på miljøet (VVM) 2011/92/EU[,] som ændret ved direktiv 2014/52/EU[,] med den begrundelse, at obligatoriske retningslinjer i henhold til section 28 griber ind i processen med en passende vurdering eller VVM.

De faktiske omstændigheder

- 5 Den grund, der er omfattet af denne ansøgning, er beliggende i Dublins sydlige indre by [udelades].
- 6 Udviklingsplanen for Dublin 2016-2022 blev vedtaget af Dublin City Council (herefter »byrådet«) – i egenskab af planlægningsmyndighed – den 23. september 2016 og trådte i kraft den 21. oktober 2016.
- 7 Det er en lovbestemt forpligtelse (section 9(1) i lov af 2000) at udarbejde en udviklingsplan.
- 8 Arealet er i udviklingsplanen udpeget som et strategisk udviklings- og fornyelsesområde (Strategic Development and Regeneration Area, herefter også »SDRA«), med betegnelsen »St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12«.

SDRA omfatter i sin helhed to tidligere industrigrunde, hvor Player Wills og Bailey Gibson tidligere drev virksomhed.

- 9 En ikke-lovbestemt udviklingsrammeplan blev udarbejdet af byrådet i juli 2017 med henblik på at gennemføre SDRA 12. Dette omfattede en foreslået park på 0,2 ha på Bailey Gibson-grunden.

Ministerielle retningslinjer

- 10 Ministerielle retningslinjer med titlen »Urban Development and Building Height Guidelines« (retningslinjer for byudvikling og bygningshøjde) blev vedtaget i 2018 i henhold til section 28 i lov af 2000. Retningslinjerne blev selv underkastet en strategisk miljøvurdering (SMV).
- 11 Retningslinjerne kræver ikke, at der gives tilladelse, men giver mulighed for en sådan tilladelse. [udelades] i henhold til retningslinjerne skal udstedelsen af tilladelse være en valgmulighed, der er til rådighed, selv hvis andet følger af særlige formål med by- eller kommunalplanen eller lokalplaner eller relaterede miljøhensyn. Retningslinjerne er derfor til hinder for en konklusion om, at tilladelse ikke kan gives[,] med henvisning til sådanne faktorer.
- 12 I punkt 3.1 i retningslinjerne fra 2018 er det uden omsvøb anført, at »det er den offentlige politik, at bygningshøjderne generelt skal øges i relevante byområder. Der er derfor en antagelse om, at bygninger skal have øget højde i vores bykerner og andre byområder [udelades].«
- 13 Det er klart, at denne tilgang, som også giver næring til de bindende specifikke planlægningspolitiske krav senere i dokumentet, er baseret på den offentlige boligpolitik og ikke på rene miljøhensyn. Sagen rejser således særligt spørgsmålet om lovligheden af de obligatoriske retningslinjer, som udspringer af politikker, der først og fremmest, om end ikke udelukkende, er motiveret af andre hensyn end miljøhensyn.
- 14 Det tredje specifikke planlægningspolitiske krav (de specifikke planlægningspolitiske krav 3) lyder som følger:
 »Det er et specifikt planlægningspolitisk krav, at når
 (A) 1. en ansøger om byggetilladelse redegør for, hvordan et udviklingsforslag opfylder ovennævnte kriterier, og
 2. planlægningsmyndighedens vurdering er samstemmende, under hensyntagen til de bredere strategiske og nationale politiske parametre, der er fastsat i den nationale planlægningsramme og disse retningslinjer

så kan planlægningsmyndigheden godkende en sådan udvikling, selv hvis andet kan følge af særlige formål med den relevante udviklingsplan eller lokalplan.«

- 15 Jeg afviser styrelsens argument om, at overholdelse af retningslinjerne ikke er til hinder for et bestemt resultat. Det er til hinder for en afgørelse fra styrelsen om, at udstedelsen af tilladelse i sig selv er udelukket i henhold til udviklingsplanen. Styrelsen kan ganske vist under alle omstændigheder nægte at give tilladelse af andre grunde, men det er helt klart, at hvis ovennævnte er tilfældet, så er styrelsen ikke berettiget til at nægte at give tilladelse, fordi »andet kan følge af særlige formål med den relevante udviklingsplan eller lokalplan«.
- 16 Den omstændighed, at der i ordvalget i de specifikke planlægningspolitiske krav 3(A) er anvendt en række fakultative udtryk, er et spørgsmål om formulering snarere end indhold, da overholdelse er obligatorisk i henhold til lovbestemmelsen i section 28. Styrelsen har anført, at de i de specifikke planlægningspolitiske krav 3(A) omhandlede »ovennævnte kriterier« omfatter kriteriet om, at »[r]elevante miljøvurderingskrav, herunder SMV, VVM, passende vurdering og økologisk konsekvensvurdering, alt efter omstændighederne« er opfyldt. Dette besvarer imidlertid ikke spørgsmålet om, *hvordan* de specifikke planlægningspolitiske krav påvirker denne proces.
- 17 I henhold til section 28(1C) i lov af 2000 skal styrelsen, hvis ministerielle retningslinjer i henhold til bestemmelsen indeholder specifikke planlægningspolitiske krav, overholde disse krav. Dette er obligatorisk.
- 18 Det fremgår her af retningslinjerne [udelades], at planlægningsmyndigheden kan »godkende en sådan udvikling, selv hvis andet kan følge af særlige formål med den relevante udviklingsplan eller lokalplan«, med hensyn til udviklinger, der opfylder de anførte kriterier. Selv om dette er formuleret fakultativt, er det til hinder for en afgørelse fra planlægningsmyndigheden om, at udstedelsen af tilladelse ville være udelukket i henhold til ordlyden af udviklingsplanen eller lokalplanen. Dette har en obligatorisk virkning [udelades].
- 19 Styrelsen er forpligtet til at overholde disse retningslinjer og kan derfor ikke konkludere, at udviklingsplanen eller lokalplanen udelukker, at der gives tilladelse.

Masterplanen

- 20 En masterplan er udtrykkeligt indeholdt i udviklingsplanen, hvis punkt 2.2.8.1 fastsætter, at »Dublin City Council udarbejder områdespecifikke retningslinjer for de strategiske udviklings- og fornyelsesområder (SDRA'er) og centrale kvarterer ved hjælp af [udelades] skematiske masterplaner [udelades] [andre elementer uden relevans for den foreliggende sag].« Udviklingsplanen blev underkastet [udelades] en SMV, mens det ikke var tilfældet med masterplanen.
- 21 En masterplan for området blev udarbejdet i fællesskab af procesdeltagerens rådgivere [udelades] og byrådet[,] dateret januar 2020. Denne blev screenet med hensyn til passende vurdering af bygherrens planlægningskonsulenter den 15. januar 2020. Den blev ikke underkastet en SMV. Masterplanen omfatter fjernelse

af det offentlige åbne område fra Bailey Gibson-grunden, som skal etableres et andet sted på et senere udviklingsstadium med et økonomisk bidrag fra bygherren.

Egenskab, i hvilken masterplanen blev vedtaget

- 22 Jeg afviser styrelsens fortolkning, hvorefter masterplanen blev vedtaget i byrådets egenskab af »grundejer«. [udelades] Vedtagelsen af masterplanen er klart ikke begrænset til byrådets rolle som grundejer, da planen ligeledes omfatter arbejder på arealer, der ikke ejes af byrådet. Men selv hvis den alene vedrørte byrådets grund, aktiverer den byrådets funktion som lokal myndighed.
- 23 Det er korrekt, at byrådet i forbindelse med bestemte udviklinger undertiden er den kompetente myndighed og undertiden bygherren – en sontring, der er afspejlet i f.eks. artikel [9a] i VVM-direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU. For så vidt angår udvikling på arealer, der ejes af procesdeltageren i denne sag, er byrådet klart ikke bygherren. Men i henhold til national ret handler byrådet, selv hvis det er såvel grundejeren som bygherren, stadig i egenskab af byråd [udelades].
- 24 [udelades] [Gentager i det væsentlige præmis 23 og 26]
- 25 I betragtning af, at udviklingsplanen blev vedtaget i byrådets egenskab af planlægningsmyndighed, og at den indeholder en masterplan for den fremtidige planlægning, skal en sådan masterplan [udelades] endvidere ligeledes anses for juridisk set at være en retsakt fra byrådet i dets egenskab af planlægningsmyndighed. [udelades] [Obiter dicta, da dommeren allerede har fastslået, at byrådet handlede i egenskab af planlægningsmyndighed.]
- 26 I den foreliggende sag er den uundgåelige konklusion, at masterplanen blev vedtaget af byrådet både i dets egenskab af lokal myndighed og af planlægningsmyndighed samt i dets egenskab af grundejer.

Forholdet mellem masterplan og udviklingsplan

- 27 Masterplanen er ikke udarbejdet i henhold til en specifik lovbestemmelse og indgår heller ikke formelt i udviklingsplanen. Masterplanen er imidlertid udtrykkeligt indeholdt i udviklingsplanen og er i det omfang og i den forstand udarbejdet »i henhold til« den lovbestemte udviklingsplan, dvs. det er en specifik foranstaltning truffet i henhold til udviklingsplanen, der er indeholdt i udviklingsplanen.
- 28 Masterplanen ændrer ikke formelt udviklingsplanen, men den forudsiger, at der kan tillades udviklinger, som ikke ville være i overensstemmelse med den oprindeligt vedtagne udviklingsplan.

- 29 Byrådets kommunaldirektør har beføjelse til at handle i forbindelse med en lang række spørgsmål på vegne af byrådet uden de valgte medlemmers positive godkendelse. Sådanne handlinger er byrådets handlinger. Disse handlinger omfatter tilslutning til en masterplan. [udelades] [Undersøgelse af national ret, der underbygger denne konklusion]
- 30 Masterplanen ville i realiteten svare til en afvigelse fra udviklingsplanen i den forstand, at den udtrykkeligt fastsætter en anden række udviklinger, navnlig med hensyn til højder.

Ansøgningen

- 31 Bygherren foretog en høring forud for planlægningen den 21. januar 2020 og ansøgte formelt om tilladelse den 25. maj 2020 i henhold til section 4(1) i Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (lov om fysisk planlægning og udvikling (boliger) og udlejning af boliger af 2016). Dette var den første af fire planlagte planlægningsansøgninger i forbindelse med grunden og omgivelserne inden for rammerne af masterplanen.
- 32 Den 20. august 2020 anbefalede An Bord Pleanálas overordnede planinspektør, at der blev givet afslag på ansøgningen. Styrelsen var imidlertid uenig heri og gav tilladelse den 14. september 2020. Med tilladelsen blev der givet tilladelse til en »Build to Rent«-udvikling, der gav mulighed for nedrivning af alle eksisterende strukturer på grunden og opførelse af 416 boliger i fem blokke fra 2 til 16 etager samt faciliteter for lejere, et fælles åbent område, børnepasningsfaciliteter, kommercielle arealer, en ESB-understation og tilhørende arbejder såsom parkeringspladser.
- 33 Afgørelsen indeholder flere henvisninger til masterplanen. Der er henvist til den 68 gange i inspektørens rapport, og overholdelsen af et finansielt udviklingsbidrag til gennemførelsen af masterplanen er gjort til en bindende betingelse i betingelse nr. 24.

Betingelse nr. 24

- 34 I henhold til betingelse nr. 24 skal bygherren betale 4 000 EUR pr. enhed (som opdateret) til planlægningsmyndigheden som et særligt bidrag i stedet for etablering af et offentligt åbent område i henhold til section 48(2)(c) i lov af 2000. [udelades] [Gentaget i det væsentlige i præmis 36 nedenfor]
- 35 Betingelse nr. 24 gennemfører klart masterplanen. Betalingen har til formål at gennemføre masterplanen, således at der tilvejebringes finansiering til det offentlige åbne område i masterplanens område. Selv om dette [ikke] skaber en bindende forpligtelse til at gennemføre masterplanen fuldt ud, øremærker det klart de specifikke midler, der skal anvendes i det åbne område inden for masterplanens område. [udelades] [Elementer uden relevans for de præjudicielle spørgsmål]

- 36 Masterplanen krævede ikke specifikt pålæggelsen af betingelse nr. 24, men pålæggelsen af betingelser af denne art er afspejlet i udviklingsplanen, der foreskriver (i punkt 16.10.3): »[d]et offentlige åbne område vil normalt være beliggende på stedet, men i nogle tilfælde kan det være mere hensigtsmæssigt at søge et finansielt bidrag med henblik på etablering heraf et andet sted i nærheden«. [udelades] Uden masterplanen ville der ikke være tale om etablering af et offentligt åbent område, hvortil det særlige bidrag ville være nødvendigt. Fastsættelsen af betingelse nr. 24 ændrer [ikke] masterplanens formelle retlige status, men udgør en retligt bindende gennemførelse af en foranstaltning, der er indeholdt i masterplanen.

Henvisning til de ministerielle retningslinjer i forbindelse med den omhandlede byggetilladelse

- 37 Den omstændighed, at styrelsen[,] under overskriften VVM i sin afgørelse[,] [ikke] udtrykkeligt henviste til de specifikke planlægningspolitiske krav 3 eller retningslinjerne for bygningshøjde, er uden relevans såvel faktisk som retligt. En manglende udtrykkelig henvisning er ikke ensbetydende med, at der ikke er taget hensyn hertil.
- 38 Styrelsen henviste til retningslinjerne for bygningshøjde i punkt f) i afsnittet »Begrundelser og overvejelser« i begyndelsen af styrelsens afgørelse. I overensstemmelse med gældende ret baserede styrelsen[,] ved gennemførelsen af VVM[,] sig *faktisk* på retningslinjerne for bygningshøjde blandt en række andre materialer. [udelades] [obiter dicta] den omstændighed, at der [ikke] blev henvist til retningslinjerne for bygningshøjde under overskriften VVM, er uden relevans.
- 39 Det er korrekt, at en VVM først og fremmest er et spørgsmål om proces snarere end resultat, men ved afslutningen af vurderingsproceduren er den en afgørelse om, hvorvidt de identificerede virkninger er acceptable eller ej i miljømæssig henseende; og dette aspekt er klart knyttet til de ministerielle retningslinjer.
- 40 Styrelsen tog faktisk og retligt klart hensyn til de obligatoriske retningslinjer i alle afgørelsens aspekter. Dette følger af:
- i) den specifikke henvisning til, at der var taget hensyn til de obligatoriske retningslinjer, i afsnittet »Begrundelser og overvejelser«
 - ii) det forhold, at det ikke fremgår af afgørelsens ordlyd, at der ikke er taget dette hensyn hvad angår afgørelsens VVM-afsnit og
 - iii) fast national retspraksis om, at såfremt der ifølge beslutningstageren er taget hensyn til et spørgsmål, bør det anses for at være blevet taget i betragtning, medmindre det modsatte bevises.
- 41 Hensyntagen til retningslinjerne skal derfor omfatte VVM-processen.

- 42 Den praktiske virkning af den obligatoriske karakter af ministerielle retningslinjer kan variere fra sag til sag [udelades], men [udelades] lovbestemmelsens virkning kan godtgøres i den foreliggende sag ved at sammenligne styrelsens afgørelse med inspektørens rapport. I inspektørens rapport af 20. august 2020 blev der lagt betydeligt mere vægt på miljøspørgsmål, hvilket gav anledning til en anbefaling om at give afslag på ansøgningen. Styrelsen lagde imidlertid langt større vægt på virkningen af de specifikke planlægningspolitiske krav 3, da den besluttede at give tilladelse den 14. september 2020. Selv om overholdelse af retningslinjerne således [ikke] fuldt ud foregriber resultatet på grund af muligheden for, at der kan blive givet afslag på tilladelse på et andet grundlag, skævvrides analysen herved til fordel for at give tilladelse, og det er det, der er sket i den foreliggende sag.

Relevant lovmateriale

- 43 En liste over relevant EU-retligt, internationalt og nationalt lovmateriale er sammenstillet [og] findes i bilaget til dommen sammen med weblinks.

De relevante klagepunkter

- 44 Efter dom nr. 1, hvori flere klagepunkter blev forkastet, er der to aktuelle anbringender.
- 45 Det første klagepunkt er, at afgørelsen var baseret på en masterplan, som ikke var blevet underkastet en SMV.
- 46 Det andet klagepunkt er, at det lovbestemte krav om at overholde ministerielle retningslinjer giver anledning til en tilsidesættelse af VVM-direktivet [udelades]. Sagsøgerne har anfægtet section 28(1C) i lov af 2000, som fastsætter, at hvis retningslinjerne indeholder specifikke planlægningspolitiske krav, skal styrelsen overholde disse krav. Det centrale spørgsmål er et spørgsmål om fortolkning og om, hvorvidt VVM-direktivet [udelades] er til hinder for, at der tages hensyn til nationale obligatoriske politikker. Fokus er her på en særlig form for politik, da punkt 3.1 i retningslinjerne af 2018, som også giver næring til de bindende specifikke planlægningspolitiske krav senere i dokumentet, er baseret på den offentlige boligpolitik og ikke på rene miljøhensyn. [udelades] [Gentagelse og elementer uden relevans for de præjudicielle spørgsmål].
- 47 Sagsøgerne har gjort gældende, at resultatet var »foregrebet« af retningslinjerne, men selv om dette [er] en let overdrivelse, var resultatet absolut stærkt antydnet i retningslinjerne. Som anført ovenfor kan man absolut se dette ved at sammenligne det med inspektørens rapport, som lagde større vægt på miljøhensyn.

EU-retlige forhold

- 48 Det forekommer mig, at der opstår en række EU-retlige spørgsmål på grundlag af de argumenter for så vidt angår sagen realitet, der er nævnt ovenfor, og det er under alle omstændigheder min opfattelse, at det er passende at forelægge Domstolen spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF.

Det første spørgsmål

- 49 Det første spørgsmål er:

Har artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF til følge, at begrebet »planer og programmer [...] samt ændringer deri [...] som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed [...]«, omfatter en plan eller et program, der er udarbejdet og/eller vedtaget i fællesskab af en lokal myndighed og en privat bygherre som ejer af grunde, der støder op til dem, der ejes af en lokal myndighed?

- 50 Sagsøgerne er af den opfattelse, at en plan eller et program som defineret i artikel 2, litra a), der udarbejdes af en lokal myndighed, er underlagt forpligtelserne i henhold til SMV-direktiv 2001/42. Det er uden betydning, om planen udelukkende er udarbejdet af myndigheden, eller om den er udarbejdet i samarbejde med eller med bistand fra en bygherre. Forpligtelserne i og virkningen af direktivet er de samme. Det ville fuldstændig undergrave formålet med direktivet, hvis kravet om at overholde forpligtelserne heri kunne undgås eller omgås ved i samarbejde at udarbejde en fælles plan eller et fælles program.
- 51 Styrelsens holdning er, at dette spørgsmål skal besvares benægtende.
- 52 Svaret fra styrelsen besvarer imidlertid [ikke] direkte spørgsmålet og sammenblander det med det andet spørgsmål, således at det kun ville skabe forvirring at gentage dette svar her.
- 53 De statslige sagsøgte er af den opfattelse, at under omstændigheder, hvor Domstolen har fastslået, at masterplanen var udarbejdet og/eller vedtaget af Dublin City Council i egenskab af lokal myndighed og planlægningsmyndighed, og at den var indeholdt i udviklingsplanen, mener de statslige sagsøgte, at første led i definitionen af »planer og programmer« i SMV-direktivets artikel 2, litra a), er opfyldt.
- 54 Statens svar synes at indebære, at det første spørgsmål bør besvares med »ja«. Imidlertid [udelades] synes det foreslåede svar på det andet spørgsmål, som var [udelades] [indeholdt i dens svar på det første spørgsmål] [udelades] at modsige statens formelle svar på det andet spørgsmål, der er anført nedenfor.
- 55 Procesdeltagerens foreslåede svar var benægtende, men synes ligeledes at være et forsøg på at besvare det andet spørgsmål og ikke det første spørgsmål [udelades].

- 56 Jeg foreslår, at spørgsmålet besvares med »ja«. En teleologisk fortolkning af direktivet fører til den konklusion, at en plan, der er udarbejdet af en lokal myndighed i fællesskab med en anden enhed, bør behandles på samme måde som en plan udarbejdet af en lokal myndighed alene.
- 57 Grunden til forelæggelsen af dette spørgsmål er, at det under retsmødet blev gjort gældende, at en i fællesskab udarbejdet plan ikke var omfattet af første led i definitionen af »planer og programmer« i artikel 2, litra a), og hvis svaret er »nej«, så ville sagsøgernes argument baseret på SMV-direktivet ikke kunne tages til følge.

Det andet spørgsmål

- 58 Det andet spørgsmål er:

Har artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF til følge, at begrebet »planer og programmer [...] samt ændringer deri [...] som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«, omfatter en plan eller et program, som udtrykkeligt er indeholdt i en lokal myndigheds lovbestemt udviklingsplan (idet denne udviklingsplan er udarbejdet i henhold til en lovbestemmelse), enten generelt, eller når det i udviklingsplanen bestemmes, at den lokale myndighed »udarbejder områdespecifikke retningslinjer for de strategiske udviklings- og fornyelsesområder [...] ved hjælp af de relevante mekanismer i form af lokalplaner [...] skematiske masterplaner og lokale miljøforbedringsplaner«?

- 59 Sagsøgerne er af den opfattelse, at udarbejdelsen af masterplanen er en obligatorisk forpligtelse, der er bindende for planlægningsmyndigheden i henhold til bestemmelserne i Planning and Development Act 2000[,] som ændret. Masterplanen skal fastlægge rammerne for udviklingen i det område, som den vedrører, og masterplanen har rent faktisk opfyldt dette krav.
- 60 Styrelsens holdning er af en anden opfattelse. [Den mener,] at begrebet »planer og programmer« som defineret [i] SMV-direktivets artikel 2, litra a), ikke omfatter en plan eller et program, der er indeholdt i en lovbestemt udviklingsplan, hvis udarbejdelsen af en sådan plan eller et sådant program ikke i sig selv er et retligt krav, der kan håndhæves, og hvis en sådan plan eller et sådant program er ikke-bindende og ikke indeholder betingelser eller kriterier, som fremtidige tilladelser skal overholde, og ikke har bindende retsvirkninger.
- 61 De statslige sagsøgte er af den opfattelse, at[,] i henhold til EU-Domstolens faste praksis skal planer eller programmer, hvis vedtagelse [udelades] [er] reguleret ved nationale love eller administrative bestemmelser [og] som [bestemmelser] fastlægger, hvilke myndigheder der har kompetence til at vedtage dem, og proceduren for udarbejdelse heraf, anses [for at være] »krævet« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra a). Hypotetisk set mener de statslige sagsøgte derfor, at en plan eller et program, der er vedtaget af en lokal myndighed under

omstændigheder, hvor vedtagelsen [heraf] udtrykkeligt er fastsat eller påtænkt i den lokale myndigheds udviklingsplan, ville være omfattet af definitionen af en plan eller et program som omhandlet i artikel 2, litra a).

- 62 [udelades]. [Overvejelser med relevans for spørgsmål, der tidligere er afgjort af retsformanden]
- 63 Procesdeltageren er af den opfattelse, at begrebet »planer eller programmer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF ikke omfatter en plan eller et program, der er indeholdt i en lovbestemt udviklingsplan, hvis udarbejdelsen af en sådan plan eller et sådant program ikke i sig selv er et retligt krav, der kan håndhæves, og hvis en sådan plan eller et sådant program ikke kan have bindende retsvirkninger.
- 64 Mit forslag til besvarelse af spørgsmålet er »ja«. Selv om masterplanen ikke i sig selv er et bindende retligt instrument, er den udtrykkeligt indeholdt i den lovbestemte udviklingsplan, der har retskraft og er udarbejdet i henhold til en primærretlig bestemmelse. Dette skaber et tilstrækkeligt tilknytningsmoment til de relevante love eller administrative bestemmelser til, at det kan konkludere, at masterplanen kræves ifølge disse bestemmelser.
- 65 Grunden til forelæggelsen af dette spørgsmål er, at hvis svaret er »nej«, så ville sagsøgernes argument baseret på SMV-direktivet ikke kunne tages til følge.

Det tredje spørgsmål

- 66 Det tredje spørgsmål er:

Har artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF til følge, at begrebet »planer og programmer [...] som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF [...]«, omfatter en plan eller et program, der ikke i sig selv er bindende, men som udtrykkeligt er indeholdt i en lovbestemt udviklingsplan, som er bindende, eller som foreslår eller i realiteten indeholder en ændring af en plan, der selv blev underkastet en strategisk miljøvurdering?

- 67 Sagsøgerne er i realiteten af den opfattelse, at svaret er »ja«, idet masterplanen er en plan, der omfattet af artikel 3, stk. 2, i [direktiv] 2001/42/E[F] som en plan, som udarbejdes inden for fysisk planlægning og/eller arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omhandlet i bilag II til Rådets direktiv 85/337/EØF.
- 68 Styrelsen er af den opfattelse, at begrebet »planer og programmer« i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), ikke omfatter en plan eller et program

som f.eks. masterplanen, der a) er ikke-bindende, b) ikke fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet, og ikke fungerer som en begrænsning af skønsbeføjelsen for den kompetente myndighed, der har til opgave at træffe afgørelse om anlægstilladelse til sådanne projekter, og c) såfremt denne plan ikke i sig selv ændrer en plan, der selv blev underkastet en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

- 69 De statslige sagsøgte er af den opfattelse, at under omstændigheder, hvor Domstolen har fastslået, at masterplanen »ikke selv er direkte juridisk bindende«, og at den »ikke formelt ændrer udviklingsplanen«, medfører masterplanen ikke en ændring af en plan, der selv blev underkastet en SMV (dvs. udviklingsplanen). Masterplanen kan heller ikke anses for at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser [til] [udelades] projekter i henhold til de principper, der er fastlagt i EU-Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a).
- 70 Procesdeltageren er af den opfattelse, at for så vidt som [m]asterplanen indeholder en vejledende plan, der viser, hvordan udviklingen på tilknyttede grunde kan blive, og navnlig viser højden af de foreslåede bygninger på disse grunde, er den i overensstemmelse med de af ministeren for boligbyggeri, fysisk planlægning og lokalforvaltning offentliggjorte retningslinjer for byudvikling og bygningshøjde (som blev underkastet en SMV). [M]asterplanen begrænser ikke den kompetente myndigheds skønsbeføjelse ved vurderingen af en ansøgning om tilladelse.
- 71 Jeg foreslår, at spørgsmålet besvares med »ja«. Hele formålet med masterplanen er at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser. I betragtning af, at masterplanen både er indeholdt i den lovbestemte udviklingsplan, og der henvises så klart til den i inspektørens rapport og dermed processen med den faktiske udstedelse af den omhandlede anlægstilladelse, er der en tilstrækkelig sammenhæng mellem masterplanen og fastlæggelsen af en ramme for en fremtidig anlægstilladelse, således at det kan konkluderes, at den er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a). Dette bekræftes yderligere af det forhold, at masterplanen fastsætter [mere] modificerede resultater med hensyn til udvikling, end den lovbestemte udviklingsplan gjorde, og at den anlægstilladelse, der faktisk er givet, i et vist omfang snarere afspejler disse modificerede resultater end den formelle lovbestemte udviklingsplan.
- 72 Grunden til forelæggelsen af dette spørgsmål er, at hvis svaret er »nej«, så ville sagsøgernes argument baseret på SMV-direktivet ikke kunne tages til følge.

Det fjerde spørgsmål

- 73 Det fjerde spørgsmål er:

Er artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92/EU til hinder for, at den kompetente myndighed i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingsprocessen tager hensyn til obligatoriske offentlige politikker, navnlig politikker, som ikke

udelukkende er baseret på miljøkriterier, og som under visse omstændigheder fastlægger situationer, hvor det ikke kan udelukkes, at der kan gives tilladelse?

- 74 Sagsøgerne er i realiteten af den opfattelse, at svaret er »ja«, og navnlig, at artikel 2, stk. 1, i [udelades] direktiv 2011/92/EU er [til hinder for, at] [udelades] en kompetent myndighed i forbindelse med VVM-processen tager hensyn til obligatoriske offentlige politikker, som ikke udelukkende er baseret på miljøkriterier.
- 75 Styrelsen er af den opfattelse, at VVM-direktivet ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed i forbindelse med VVM-processen tager hensyn til offentlige politikker vedrørende bygningshøjde, som selv er blevet underkastet en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet. En sådan udelukkelse er ikke indeholdt i ordlyden af artikel 2, stk. 1, eller andre steder i VVM-direktivet. Den kompetente myndigheds vurdering af væsentlige indvirkninger på miljøet er baseret på værdi- og kontekstafhængige vurderinger af, hvad der er vigtigt, ønskeligt eller acceptabelt i forhold til de ændringer, der udløses af det pågældende projekt, i lyset af de særlige forhold omkring projektet.
- 76 De statslige sagsøgte er af den opfattelse, at VVM-direktivet ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed – i en integreret VVM-procedure gennemført parallelt med andre vurderinger med henblik på at træffe afgørelse om en ansøgning om anlægstilladelse – tager hensyn til den nationale planlægningspolitik med hensyn til bygningshøjde (som selv er blevet underkastet en VVM i henhold til direktiv 2001/42/[EF]). De specifikke planlægningspolitiske krav, der er indeholdt i retningslinjer udstedt i henhold til section 28C i lov af 2000 om planlægning og udvikling (som ændret), er politiske krav; de er ikke afgørende for udfaldet af en ansøgning om anlægstilladelse og indvirker ikke på kravet om at gennemføre en VVM i overensstemmelse med del X i lov af 2000 om planlægning og udvikling (som ændret). Endvidere fremgår det udtrykkeligt af de i den foreliggende sag omhandlede retningslinjer [udelades], at de specifikke planlægningspolitiske krav 3 heri underkastes de miljøvurderingskrav, som måtte blive krævet i EU-retten, herunder en VVM, og de specifikke planlægningspolitiske krav 3 er under ingen omstændigheder obligatorisk i henhold til sin ordlyd.
- 77 Procesdeltageren er af den opfattelse, at en kompetent myndighed er berettiget til at tage hensyn til retningslinjer offentliggjort af en medlemsstat, som indeholder kriterier for udviklingsforvaltning med hensyn til bebyggelsers højde, som ikke i sig selv er obligatoriske eller afgørende for resultatet af en VVM, hvis disse retningslinjer er blevet underkastet en SMV i henhold til direktiv 2001/42/EF.
- 78 Jeg foreslår, at spørgsmålet besvares med »ja«. Hele genstanden for og formålet med VVM-direktivet er at identificere indvirkninger på miljøet, bredt defineret, med henblik på at gøre det muligt at foretage en objektiv, miljøbaseret vurdering af, om disse indvirkninger er acceptable. En bestemmelse i national ret, hvorefter

planlægningsprocessen generelt[,] herunder VVM-processen[,] skal overholde et politisk instrument (kaldet en »retningslinje«, men [som] faktisk er obligatorisk) fra statslige myndigheder, som i væsentlig grad er baseret på sociale og økonomiske hensyn snarere end rene miljøhensyn, undergraver dette formål. Det er uden betydning, at det ministerielle instrument ikke kræver, at der gives tilladelse, fordi det påvirker processen på en sådan måde, at det er sandsynligt, at det vil skabe dette resultat i mange tilfælde som det foreliggende.

79 Grunden til forelæggelsen af dette spørgsmål er, at hvis svaret er »ja«, så er den relevante nationale lovgivning ikke i overensstemmelse med EU-retten, og den afgørelse, der er truffet i henhold til denne lovgivning, er ugyldig.

80 [udelades]:

i). [udelades]

ii). [udelades]

[udelades] [Gentager de spørgsmål, der er nævnt i præmis 49, 58, 66 og 73 ovenfor]

BILAG – WEBLINKS

Europæisk ret

[udelades]

Europæisk retspraksis

[udelades]

International ret

[udelades]

National lovgivning (og relateret materiale)

i) Lov af 2000 om planlægning og udvikling, som ændret.

[udelades]

ii) The Local Government Act 2001 (Lov om lokal forvaltning af 2001), som ændret.

[udelades]

vii) Lov om fysisk planlægning og udvikling (boliger) og udlejning af boliger af 2016, som ændret.

[udelades]

viii) The Dublin City Development Plan (Udviklingsplan for Dublin) 2016-2022.

[udelades]

ix) The Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (Dublin Byråds Masterplan for Player Wills, Dublin City Council og Bailey Gibsongrundene) (2017)

[udelades]

x) The Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (Retningslinjer for byudvikling og bygningshøjder for planlægningsmyndigheder) (december 2018).

[udelades]

National retspraksis

[udelades]

xii) Kerins mod An Bord Pleanala (nr. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (ikke offentliggjort, High Court, 31. maj 2021).

[udelades]

xiii) Kerins mod An Bord Pleanala (nr. 2) [2021] IEHC 612, (ikke offentliggjort, High Court, 4. oktober 2021).

[udelades]

[udelades] [Processuel kendelse om præjudiciel forelæggelse og gentagelse af de ovenfor anførte spørgsmål]

[udelades] [Identitet af justitssekretær ved High Court]

[udelades] [Navn på parternes repræsentanter]