

Anonimizált változat

Fordítás

C-9/22 – 1

C-9/22. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2022. január 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

High Court (Írország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. november 30.

Felperesek:

NJ

OZ

Alperesek:

An Bord Pleanála

Ireland

Attorney General

Beavatkozó:

DBTR-SCRI Fund

A HIGH COURT (FELSŐBÍRÓSÁG, ÍRORSZÁG)

BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT

[omissis]

[Nemzeti hivatkozási szám]

[omissis]

(3. sz.)

[omissis] [Az elnöklő bírő] **2021. november 30. napján, kedden hozott ÍTÉLETE**

- 1 A Kerins kontra An Bord Pleanála (1. sz.) ítéletben ([2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102, nem tették közzé, High Court [felsőbíróság], 2021. május 31.) elutasítottam a felperes belső jogi érveit, és jeleztem arra irányuló szándékomat, hogy bizonyos uniós jogi kérdéseket az Európai Unió Bírósága elé terjesztek.
- 2 A Kerins kontra An Bord Pleanála (2. sz.) ítéletben ([2021] IEHC 612, nem tették közzé, High Court [felsőbíróság], 2021. október 4.) a felek kérésére bizonyos pontosításokat tettem az 1. sz. ítélet[tel kapcsolatban].
- 3 Most meghozom a formális előzetes döntéshozatalra utaló határozatot [omissis].

A jogvita tárgya

- 4 A felperes[ek] az An Bord Pleanála (területrendezési fellebbezési tanács, Írország; a továbbiakban: tanács) – mint a jelen ügyben szóban forgó engedély megadására hatáskörrel rendelkező hatóság – által egy lakásépítési fejlesztésre vonatkozó építési engedély megadásáról hozott határozat megsemmisítését kéri[k]. A felperesek emellett annak megállapítását kérik, hogy a Planning and Development Act 2000 (a területrendezésről és városfejlesztésről szóló 2000. évi törvény, a továbbiakban: 2000. évi törvény) 28. szakasza érvénytelen, mivel ellentétes az uniós joggal, különösen a 92/43/EGK élőhelyvédelmi irányelvvel és a 2014/52/EU irányelvvel módosított[, a környezeti hatásvizsgálatról szóló 2011/92/EU (KHV-)irányelvvel, mert az említett szakasz szerinti kötelező iránymutatások akadályozzák a megfelelő vizsgálat vagy a KHV eljárást.

A tényállás

- 5 A jelen kereset tárgyát képező terület Dublin belvárosának déli részén található [omissis].
- 6 A Dublin Development Plan 2016 – 2022-t (2016–2022-es dublini városfejlesztési terv) 2016. szeptember 23-án fogadta el a Dublin City Council (Dublin város közgyűlése, Írország; a továbbiakban: közgyűlés) mint építésügyi hatóság, és az 2016. október 21-én lépett hatályba.
- 7 A fejlesztési terv elkészítése jogszabályi kötelezettség (a 2000. évi törvény 9. szakaszának (1) bekezdése).

- 8 A területet a városfejlesztési terv Strategic Development and Regeneration Areaként (stratégiai fejlesztési és regenerációs terület, a továbbiakban: SDRA) jelöli ki „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12” elnevezéssel. A teljes SDRA két korábbi ipari területet foglal magában, amelyeket korábban a Player Wills and Bailey Gibson kezelt.
- 9 2017 júliusában a közgyűlés nem hivatalos városfejlesztési kerettervet készített az SDRA 12 végrehajtása céljából. Ez magában foglalt egy, a Bailey Gibson-területen belüli 0,2 hektáros parkra vonatkozó javaslatot is.

A miniszteri iránymutatások

- 10 Az Urban Development and Building Height Guidelines (városfejlesztési és épületmagassági iránymutatások) című miniszteri iránymutatásokat 2018-ban fogadták el a 2000. évi törvény 28. szakasza alapján. Az iránymutatásokat stratégiai környezeti vizsgálatnak (SKV) vetették alá.
- 11 Az iránymutatások nem írják elő az engedély megadását, de lehetővé teszik azt. [omissis] [A]z iránymutatások szerint az engedély megadására vonatkozó lehetőségnek akkor is fenn kell állnia, ha a területrendezési terv vagy a helyi rendezési tervek konkrét célkitűzései, illetve kapcsolódó környezetvédelmi megfontolások mást diktálnának. Az iránymutatások ennél fogva kizárják annak megállapítását, hogy ilyen tényezőkre figyelemmel nem adható engedély.
- 12 A 2018. évi iránymutatások 3.1. pontja egyértelműen kimondja, hogy „kormányzati politika, hogy az épületek magasságát általánosságban növelni kell a megfelelő városi helyszíneken. Ezért városközpontjainkban és az egyéb városi helyszíneken vélelem áll fenn a nagyobb magasságú épületek javára [omissis].”
- 13 Nyilvánvaló, hogy ez a megközelítés, amely másfelől a dokumentumban hátrébb szereplő kötelező érvényű [Specific Planning Policy Requirement] (különleges területrendezési politikai követelmények, a továbbiakban még: SPPR-ek) alapjául szolgál, kormányzati lakhatási politikákon, nem pedig pusztán környezetvédelmi megfontolásokon alapul. Az ügy tehát kifejezetten felveti az olyan kötelező iránymutatások jogszerűségének kérdését, amelyek alapját elsősorban – bár nem kizárólag – nem környezetvédelmi megfontolásokon alapuló politikák képezik.
- 14 A Specific Planning Policy Requirement 3 (3. különleges területrendezési politikai követelmény, a továbbiakban: SPPR 3) értelmében:

„Különleges területrendezési politikai követelmény, hogy amennyiben

- (A) 1. az építési engedély kérelmezője bemutatja, hogy a fejlesztési javaslat hogyan felel meg a fenti kritériumoknak; és
2. ezt az építésügyi hatóság vizsgálata alátámasztja, figyelembe véve a National Planning Frameworkben (nemzeti területrendezési keret) és a jelen

iránymutatásokban meghatározott tágabb stratégiai és nemzeti szakpolitikai paramétereket;

úgy az építésügyi hatóság akkor is jóváhagyhatja a fejlesztést, ha a vonatkozó fejlesztési terv vagy helyi rendezési terv konkrét célkitűzései adott esetben ez ellen szólnak.”

- 15 Nem fogadom el a tanács azon érvét, hogy az iránymutatásoknak való megfelelés nem zár ki semmilyen konkrét eredményt. Eleve kizárja a tanács olyan döntését, amely szerint a fejlesztési terv kizárja az engedély megadását magát. A tanács más okok miatt mindenképpen megtagadhatja ugyan az engedély megadását, teljesen egyértelmű azonban, hogy ha a fentiek érvényesek, akkor a tanács nem tagadhatja meg az engedély megadását azért, mert „a vonatkozó fejlesztési terv vagy helyi rendezési terv konkrét célkitűzései adott esetben ez ellen szólnak”.
- 16 Az a tény, hogy az SPPR 3 (A) pontjának szövegében néhány megengedő jellegű kifejezés szerepel, inkább megfogalmazásbeli, mint tartalmi kérdés, mert a 28. szakaszban foglalt jogszabályi rendelkezés értelmében kötelező a megfelelés. A tanács azt állítja, hogy az SPPR 3 (A) pontjában említett „fenti kritériumok” magukban foglalják azt a kritériumot, hogy teljesülniük kell „[a] vonatkozó környezeti hatásvizsgálati követelményeknek, ideértve az esettől függően az SKV-t, a KHV-t, a megfelelő vizsgálatot és az ökológiai hatásvizsgálatot is”. Ez azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy az SPPR *hogyan* befolyásolja ezt az eljárást.
- 17 A 2000. évi törvény 28. szakaszának (1C) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben a szakasz szerinti miniszteri iránymutatások különleges területrendezési politikai követelményeket tartalmaznak, a tanácsnak meg kell felelnie e követelményeknek. Ez kötelező.
- 18 A jelen esetben az iránymutatásokból [omissis] kitűnik, hogy az építésügyi hatóság a meghatározott kritériumoknak megfelelő fejlesztések tekintetében „akkor is jóváhagyhatja a fejlesztést, ha a vonatkozó fejlesztési terv vagy helyi rendezési terv konkrét célkitűzései adott esetben ez ellen szólnak”. Ez ugyan megengedő módon van megfogalmazva, de azzal a következménnyel jár, hogy kizárja az építésügyi hatóság olyan döntését, amely szerint az engedély megadását a fejlesztési terv vagy a helyi rendezési terv szövege zárja ki. Ez kötelező jelleggel bír [omissis].
- 19 A tanács köteles betartani ezeket az iránymutatásokat, és ezért nem dönthet úgy, hogy a fejlesztési terv vagy a helyi rendezési terv kizárja az engedély megadását.

A főterv

- 20 A fejlesztési terv kifejezetten előíranyozza a főtervet, 2.2.8.1. pontja ugyanis kimondja, hogy „[a közgyűlés] területspecifikus útmutatást fog készíteni [az SDRA-k] és a kulcsfontosságú kerületközpontok számára [omissis] sematikus

főtervek [omissis] [a jelen ügy szempontjából irreleváns egyéb elemek] felhasználásával”. A fejlesztési tervet [omissis] SKV-nak vetették alá, a főtervet azonban nem.

- 21 A területre vonatkozó 2020. januári főtervet a beavatkozó fél tanácsadói [omissis] és a közgyűlés közösen készítették el. Ezt a projektgazda építésügyi szakértői 2020. január 15-én átvilágították a megfelelő vizsgálat szempontjából. A főtervet nem vetették SKV alá. A főterv tartalmazza a közterek Bailey Gibson-területről való eltávolítását, amelyeket a fejlesztés későbbi szakaszában máshol terveznek kialakítani a projektgazda pénzügyi hozzájárulásával.

A minőség, amelyben a főtervet elfogadták

- 22 Nem fogadom el a tanács azon értelmezését, hogy a főtervet „telektulajdonosi” minőségében fogadta el a közgyűlés. [omissis] A főterv elfogadása nyilvánvalóan nem korlátozódik a közgyűlés telektulajdonosi szerepére, mert olyan telken is előíranyoz munkálatokat, amelyek nem a közgyűlés tulajdonában vannak. Még ha azonban a főterv kizárólag a közgyűlés telkére vonatkozna is, azt a közgyűlés helyi hatósági funkciójának gyakorlása keretében fogadta el.
- 23 Igaz ugyan, hogy egyes fejlesztések tekintetében a közgyűlés egyszer a hatáskörrel rendelkező hatóság, másszor pedig a projektgazda; ezt a megkülönböztetést tükrözi például a 2014/52/EU irányelvvel módosított 2011/92/EU KHV-irányelv [9a.] cikke. A jelen eljárásba beavatkozó fél tulajdonában lévő telkeken végrehajtandó fejlesztéseket illetően nyilvánvalóan nem a közgyűlés a projektgazda. A belső jog szerint azonban a közgyűlés akkor is közgyűlési minőségében jár el, ha ő a telektulajdonos és a projektgazda is egyben [omissis].
- 24 [omissis] [Lényegében a 23. és 26. pontot ismétli meg]
- 25 Ezen túlmenően, tekintettel arra, hogy a fejlesztési tervet a közgyűlés építésügyi hatósági minőségében fogadta el, és hogy az a jövőbeni tervezésre irányadó főtervet irányoz elő, jogilag minden ilyen főtervet [omissis] is az építésügyi hatóságként eljáró közgyűlés aktusának kell tekinteni. [omissis] [Mellékes megjegyzések, mert a bíró már megállapította azt a tényt, hogy a közgyűlés építésügyi hatóságként járt el.]
- 26 A jelen esetben meg kell állapítani, hogy a főtervet a közgyűlés helyi hatósági és építésügyi hatósági minőségében, valamint telektulajdonosként is jóváhagyta.

A főterv és a fejlesztési terv közötti kapcsolat

- 27 A főterv nem konkrét jogszabályi rendelkezés alapján készült, és hivatalosan a fejlesztési terv részét sem képezi. A főtervet azonban kifejezetten előíranyozza a fejlesztési terv, és ennyiben és ebben az értelemben az a jogszabályon alapuló

fejlesztési terv „keretében” készült, vagyis az a fejlesztési terv alapján hozott konkrét intézkedés, amelyet a fejlesztési terv irányoz elő.

- 28 A főterv hivatalosan nem módosítja a fejlesztési tervet, de olyan fejlesztések lehetőségét irányozza elő, amelyek nincsenek összhangban az eredetileg elfogadott fejlesztési tervvel.
- 29 A Chief Executive of the city council (a városi közgyűlés elnöke, Írország) a választott tagok jóváhagyása nélkül is számos ügyben eljárhat a közgyűlés nevében. Az ilyen aktusok a közgyűlés aktusai. Ezek az intézkedések valamely főterv jóváhagyását is magukban foglalják. [omissis] [Az e megállapítást alátámasztó belső jogi megfontolások]
- 30 A főterv végeredményben a fejlesztési tervtől való eltérést jelenti abban az értelemben, hogy kifejezetten eltérő fejlesztéseket irányoz elő, különösen az épületmagasságok tekintetében.

A kérelem

- 31 2020. január 21-én a projektgazda előzetes építésügyi konzultációt folytatott, 2020. május 25-én pedig hivatalos engedélyezési kérelmet nyújtott be a Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (a [lakásépítési célú] területrendezésről és városfejlesztésről, valamint a lakásbérletről szóló 2016. évi törvény) 4. szakaszának (1) bekezdése alapján. Ez volt az első azon négy építési engedély iránti kérelem közül, amelyeket a területre és környékére vonatkozóan előírányzott a főterv.
- 32 2020. augusztus 20-án az An Bord Pleanála építésügyi főellenőre a kérelem elutasítását javasolta. A tanács azonban nem értett egyet ezzel, és 2020. szeptember 14-én megadta az engedélyt. Az engedély egy „Build to Rent” (bérbeadásra szánt épületek építését szolgáló) fejlesztést engedélyezett, lehetővé téve a területen meglévő összes épület lebontását és 416 lakás öt – 2–16 emelet magasságú – tömbben történő felépítését, valamint a bérlők kényelmét szolgáló létesítmények, közösségi nyitott terek, gyermekgondozási létesítmények, kereskedelmi helyiségek, egy ESB-aláállomás és kapcsolódó létesítmények, például parkolóhelyek kialakítását.
- 33 A határozat többször hivatkozik a főtervre. Az ellenőr jelentése 68-szor hivatkozik arra, és a 24. feltételben kötelező feltételként szerepel a főterv megvalósítását szolgáló pénzügyi fejlesztési hozzájárulás teljesítése.

A 24. feltétel

- 34 A 24. feltétel kimondja, hogy a projektgazdának (aktualizálva) egységenként 4000 eurót kell fizetnie különleges hozzájárulásként az építésügyi hatóság részére a

2000. évi törvény 48. szakasza (2) bekezdésének (c) pontja alapján közterek kialakítása helyett. [omissis] [Lényegében megismétli a lenti 36. pont]

- 35 A 24. feltétel nyilvánvalóan a főterv megvalósítását szolgálja. A fizetési kötelezettség célja a főterv megvalósítása az annak területén található közterek finanszírozásának biztosítása tekintetében. Jóllehet ez [nem] teremt kötelező érvényű kötelezettséget a főterv teljes körű megvalósítására, de egyértelműen kijelöli a főterv területén található nyitott terekre fordítandó konkrét pénzeszközöket. [omissis] [Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szempontjából irreleváns elemek]
- 36 A főterv nem követelte meg kifejezetten a 24. feltétel előírását, de az ilyen jellegű feltételek előírása tükröződik a fejlesztési tervben, amely (a 16.10.3. pontban) előírja, hogy „[a] köztereket általában a helyszínen kell kialakítani, egyes esetekben azonban célszerűbb lehet pénzügyi hozzájárulást kérni azoknak a környéken máshol történő kialakításához”. [omissis] A főterv nélkül nem kerülne sor közterek olyan konkrét kialakítására, amelyhez szükség lenne a különleges hozzájárulásra. A 24. feltétel előírása [nem] változtatja meg a főterv formális jogi jellegét, de a főtervben előírányzott intézkedés jogilag kikényszeríthető végrehajtását jelenti.

A miniszteri iránymutatások jelen ügyben szóban forgó engedélyben való figyelembevétele

- 37 Az a körülmény, hogy a tanács a határozatában [nem] említette kifejezetten az SPPR 3-at vagy az épületmagassági iránymutatásokat a KHV kapcsán, mind ténybeli, mind jogi szempontból irreleváns. A kifejezett említés hiánya nem egyenlő a figyelmen kívül hagyással.
- 38 A tanács a határozatának elején szereplő „Indokok és megfontolások” című szakasz f) pontjában hivatkozott az épületmagassági iránymutatásokra. A hatályos joggal összhangban tehát a tanács a KHV elvégzése során számos más anyag mellett az épületmagassági iránymutatásokat is *figyelembe vette*. [omissis] [mellékes megjegyzések] [N]em releváns az a körülmény, hogy a tanács a KHV kapcsán [nem] hivatkozott az épületmagassági iránymutatásokra.
- 39 Igaz ugyan, hogy a KHV mindenekelőtt eljárási, nem pedig az eredménnyel kapcsolatos kérdés, a vizsgálati eljárás azonban annak megítélésével zárul, hogy az azonosított hatások elfogadhatók-e vagy sem környezetvédelmi szempontból, ez a vonatkozás pedig egyértelműen a miniszteri iránymutatásokhoz kapcsolódik.
- 40 Ténybeli és jogi szempontból a tanács a határozat valamennyi vonatkozását illetően egyértelműen figyelembe vette a kötelező iránymutatásokat. Ez az alábbiakból következik:
- i. az „Indokok és megfontolások” című szakaszban a kötelező iránymutatások figyelembevételének kifejezett említése;

- ii. a határozat szövege egyetlen helyen sem utal arra, hogy ez a figyelembevétel ne vonatkozna a határozat KHV-val kapcsolatos szakaszára is; és
 - iii. az állandó nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint abban az esetben, ha a döntéshozó azt állítja, hogy valamely kérdést mérlegelt, akkor az ellenkező bizonyításáig úgy kell tekinteni, hogy az adott kérdést mérlegelték.
- 41 Ennek megfelelően az iránymutatások figyelembevételének ki kell terjednie a KHV-eljárásra is.
- 42 A miniszteri iránymutatások kötelező jellegének gyakorlati hatása esetről esetre változhat [omissis][.] A [omissis] jogszabályi rendelkezés hatása azonban a jelen esetben a tanács határozatának és az ellenőr jelentésének összehasonlításával mutatható be. Az ellenőr 2020. augusztus 20-i jelentése lényegesen nagyobb hangsúlyt fektetett a környezetvédelmi kérdésekre, ami a kérelem elutasítására vonatkozó javaslatához vezetett. A tanács azonban sokkal nagyobb súlyt helyezett az SPPR 3 hatására, amikor 2020. szeptember 14-én az engedély megadásáról döntött. Így bár az iránymutatásoknak való megfelelés [nem] határozza meg teljes mértékben előre a végeredményt, mivel fennáll az engedély megadása más alapon való elutasításának lehetősége, az elemzést erőteljesen az engedély megadásának irányába torzítja, és ez történt a jelen esetben.

Releváns joganyagok

- 43 A releváns uniós, nemzetközi és nemzeti joganyagok listáját az ítélet melléklete foglalja össze [és] tartalmazza internetes hivatkozásokkal együtt.

A releváns jogalapok

- 44 Az 1. sz. ítéletet követően, amely több jogalapot is elutasított, két jogalap maradt fenn.
- 45 Az első kifogás szerint a határozat olyan főterven alapult, amelyet nem vetettek SKV alá.
- 46 A második kifogás szerint a miniszteri iránymutatásoknak való megfelelésre vonatkozó jogszabályi kötelezettség a KHV-irányelv megsértését eredményezi [omissis]. A felperesek kifogásolják a 2000. évi törvény 28. szakaszának (1C) bekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy amennyiben az iránymutatások különleges területrendezési politikai követelményeket tartalmaznak, a tanácsnak meg kell felelnie e követelményeknek. Az alapvető kérdés az értelmezés kérdése, és az, hogy ellentétes-e a KHV-irányelvvel [omissis] a kötelező nemzeti politikák figyelembevétele. A jelen esetben egy meghatározott típusú politika áll a középpontban, mert a 2018. évi iránymutatások 3.1. pontja, amely pedig a dokumentumban hátrébb szereplő kötelező érvényű SPPR-ek alapjául szolgál, kormányzati lakhatási politikákon és nem pusztán környezetvédelmi

megfontolásokon alapul. [omissis] [Ismétlés és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szempontjából irreleváns elemek].

- 47 A felperesek véleménye szerint az iránymutatások „előre meghatározták” a végeredményt, de még ha ez enyhe túlzás is, a végeredményt minden bizonnyal erőteljesen előrevetítették az iránymutatások. A fentiekben megállapítottaknak megfelelően ez bizonyosan kitűnik az ellenőr jelentésével való összehasonlításból, amely nagyobb hangsúlyt fektetett a környezetvédelmi megfontolásokra.

A felvetődő uniós jogkérdések

- 48 Számomra úgy tűnik, hogy a fent megjelölt érdemi jogalapokból több uniós jogkérdés ered, és minden körülmények között célszerűnek tartom a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek az EUMSZ 267. cikk alapján történő benyújtását.

Az első kérdésről

- 49 Az első kérdés a következő:

Úgy kell-e értelmezni a 2001/42/EK irányelv 2. cikkének a) pontját, hogy a „tervek és programok, [...] illetve ezek bármely módosítása[,] amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia” fogalma olyan tervet vagy programot is magában foglal, amelyet közösen dolgoz ki, illetve fogad el egy helyi szintű hatóság és egy magánszektorbeli projektgazda mint a helyi hatóság tulajdonában lévő telkekkel szomszédos telkek tulajdonosa?

- 50 A felperesek álláspontja szerint a 2. cikk a) pontjában meghatározott, egy helyi hatóság által kidolgozott terv vagy program a 2001/42 SKV-irányelv szerinti kötelezettségek hatálya alá tartozik. Nem bír jelentőséggel, hogy a tervet a hatóság egyedül dolgozta-e ki, vagy azt egy projektgazdával együttműködve vagy annak segítségével dolgozták ki. Az irányelvben foglalt kötelezettségek és az irányelv hatásai ugyanazok. Teljes mértékben aláásná az irányelv célját, ha az irányelvben foglalt kötelezettségeknek való megfelelés követelménye kiküszöbölhető vagy megkerülhető lenne az együttműködés keretében közös tervként vagy programként történő kidolgozás eszközével.
- 51 A tanács álláspontja szerint a kérdésre nemleges választ kell adni.
- 52 A tanács által adott válasz azonban [nem] válaszolja meg közvetlenül a kérdést, és összemosza azt a második kérdéssel, így csak összezavarná a dolgokat, ha ezt a választ megismételnénk itt.
- 53 Az állami alperesek álláspontja szerint olyan körülmények között, amikor az eljáró bíróság megállapította, hogy a főtervet a [közgyűlés] helyi hatósági és

építésügyi hatósági minőségében dolgozta ki, illetve fogadta el, és hogy azt a fejlesztési terv irányozta elő, teljesül a „tervek és programok” fogalma SKV-irányelv 2. cikkének a) pontjában szereplő meghatározásának első franciabekezdése.

- 54 Az állam válasza azt tűnik sugallni, hogy az első kérdésre igenlő választ kell adni. Azonban [omissis] a második kérdésre javasolt, [omissis] [az állam első kérdésre adott válaszában szereplő] válasz ellentmondani látszik [omissis] az állam által a második kérdésre adott hivatalos válasznak, amelynek ismertetésére lentebb kerül sor.
- 55 A beavatkozó fél által javasolt válasz nemleges, de úgy is tűnhet, hogy az a második kérdésre próbál választ adni, nem pedig az elsőre [omissis].
- 56 A kérdésre igenlő válasz adását javaslom. Az irányelv teleologikus értelmezése arra a következtetésre vezet, hogy a helyi hatóság által valamely más szervezettel közösen kidolgozott tervet a helyi hatóság által egyedül kidolgozott tervhez hasonlóan kell kezelni.
- 57 E kérdés előterjesztésének az az indoka, hogy a tárgyaláson azzal érveltek, hogy a közösen kidolgozott terv nem tartozik a „tervek és programok” fogalma 2. cikk a) pontjában szereplő meghatározása első franciabekezdésének hatálya alá, és ha a válasz nemleges, akkor a felperesek SKV-irányelvre alapozott érvelése kudarcra van ítélve.

A második kérdésről

- 58 A második kérdés a következő:

Úgy kell-e értelmezni a 2001/42/EK irányelv 2. cikkének a) pontját, hogy a „tervek és programok, [...] illetve ezek bármely módosítása[,] amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő” fogalma olyan tervet vagy programot is magában foglal, amelyet kifejezetten valamely helyi hatóság jogszabályon alapuló (jogszabályi rendelkezés alapján készített) fejlesztési terve irányoz elő akár általánosságban, akár oly módon, hogy a fejlesztési terv kimondja, hogy a helyi hatóság „területspecifikus útmutatást fog készíteni a stratégiai fejlesztési és regenerációs területekre [...]vonatkozóan helyi rendezési tervek, [...] sematikus főtervek és helyi környezetvédelmi fejlesztési tervek megfelelő mechanizmusainak felhasználásával”?

- 59 A felperesek álláspontja szerint a főterv kidolgozása olyan kötelezettség, amely a módosított Planning and Development Act 2000 rendelkezései alapján terheli az építésügyi hatóságot. A főtervnek meg kell határoznia a hatálya alá tartozó terület fejlesztésének kereteit, és a főterv ténylegesen megfelel ennek a követelménynek.

- 60 A tanács álláspontja szerint a kérdésre nemleges választ kell adni[. Véleménye szerint] a „tervek és programok” SKV-irányelv 2. cikkének a) pontjában meghatározott fogalma nem foglal magában egy jogszabályon alapuló fejlesztési tervben előirányzott tervet vagy programot, amennyiben az ilyen terv vagy program kidolgozása önmagában nem kikényszeríthető jogi követelmény, és amennyiben az ilyen terv vagy program nem kötelező érvényű, és nem tartalmaz olyan feltételeket vagy kritériumokat, amelyeknek a jövőbeli engedélyeknek meg kell felelniük, valamint nem vált ki kötelező joghatásokat.
- 61 Az állami alperesek álláspontja szerint a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban az irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében „előírtnak” [kell tekinteni] azokat a terveket vagy programokat, amelyek elfogadását [omissis] olyan nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezések rendezik, amelyek meghatározzák az elfogadásukra hatáskörrel rendelkező hatóságokat, valamint kidolgozási eljárásukat. Ezért az állami alperesek –hipotetikusan– úgy vélik, hogy egy helyi hatóság által elfogadott terv vagy program olyan körülmények között, amikor annak elfogadását kifejezetten előírja vagy előirányozza az adott helyi hatóság városfejlesztési terve, a 2. cikk a) pontja értelmében vett terv vagy program fogalom meghatározásának hatálya alá tartozik.
- 62 [omissis]. [Az elnöklő bíró által korábban eldöntött kérdésekkel kapcsolatos megfontolások]
- 63 A beavatkozó fél álláspontja szerint a 2001/42/EK irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett „tervek [és] programok” fogalma nem foglal magában egy jogszabályon alapuló fejlesztési tervben előirányzott tervet vagy programot, amennyiben az ilyen terv vagy program kidolgozása önmagában nem kikényszeríthető jogi követelmény, és amennyiben az ilyen terv vagy program nem válthat ki kötelező joghatásokat.
- 64 A kérdésre igenlő válasz adását javaslom. Még ha a főterv önmagában nem minősül is kötelező jogi eszköznek, azt kifejezetten előirányozza a jogszabályon alapuló fejlesztési terv, amely jogi kötőerővel bír, és elsődleges jogi rendelkezés alapján készült. Ez elegendő kapcsolatot teremt a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezésekkel azon következtetés levonásához, hogy a főtervet e rendelkezések írják elő.
- 65 E kérdés előterjesztésének az az indoka, hogy amennyiben a válasz nemleges, úgy a felperesek SKV-irányelvre alapozott érvelése kudarcra van ítélve.

A harmadik kérdésről

- 66 A harmadik kérdés a következő:

Úgy kell-e értelmezni a 2001/42/EK irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontját, hogy az „olyan [terv] és [program,] amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés,

hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek [helyesen: projektek végrehajtása] jövőbeli engedélyének kereteit” fogalma olyan tervet vagy programot is magában foglal, amely önmagában nem kötelező érvényű, de amelyet kifejezetten egy kötelező érvényű, jogszabályon alapuló fejlesztési terv irányoz elő, vagy amely ténylegesen olyan terv módosítását javasolja vagy irányozza elő, amelyet stratégiai környezeti vizsgálat alá vetettek?

- 67 A felperesek álláspontja szerint a kérdésre végeredményben igenlő választ kell adni, mivel a főterv a 2001/42/E[K] irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozik olyan tervként, amely a területrendezés, illetve földhasználat terén készült, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv II. melléklet[é]ben felsorolt jövőbeli engedélyek kereteit.
- 68 A tanács álláspontja szerint az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának alkalmazásában a „tervek és programok” fogalma nem foglal magában a főtervhez hasonló olyan tervet vagy programot, amely a) nem kötelező érvényű, b) nem határozza meg a KHV-irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek végrehajtása jövőbeli engedélyének kereteit, és nem korlátozza az ilyen projektek engedélyezéséről való döntésre hatáskörrel rendelkező hatóság mérlegelési jogkörét, valamint c) – terv esetében – önmagában nem módosít olyan tervet, amelyet az SKV-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat alá vetettek.
- 69 Az állami alperesek álláspontja szerint olyan körülmények között, amikor az eljáró bíróság megállapította, hogy a főterv „nem rendelkezik önmagában jogilag közvetlenül kötelező erővel”, és hogy az „hivatalosan nem módosítja a fejlesztési tervet”, a főterv nem eredményezi olyan terv módosítását, amelyet SKV alá vetettek (tehát a fejlesztési terv módosítását). A főterv nem tekinthető olyannak sem, mint amely a Bíróságnak az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának értelmezésével kapcsolatos ítélezési gyakorlatában rögzített elvek értelmében a [omissis] projektek végrehajtása jövőbeli engedélyének kereteit határozza meg.
- 70 A beavatkozó fél úgy véli, hogy amennyiben a [f]őterv olyan indikatív tervet tartalmaz, amely bemutatja, hogy az összefüggő területeken hogyan kerülhet sor a fejlesztésre, és különösen bemutatja az e területekre javasolt épületek magasságát, annyiban az összhangban van a Minister for Housing, Planning and Local Government (lakásügyi, területrendezési és helyhatósági miniszter, Írország) által közzétett városfejlesztési és épületmagassági iránymutatásokkal (amelyeket SKV alá vetettek). A [f]őterv nem korlátozza a hatáskörrel rendelkező hatóság mérlegelési jogkörét az engedély iránti kérelem elbírálását illetően.
- 71 A kérdésre igenlő válasz adását javaslom. A főterv célja a jövőbeli engedélyek kereteinek meghatározása. Tekintettel arra, hogy a főtervet előirányozza a jogszabályon alapuló fejlesztési terv, és arra az ellenőr jelentésében és így a jelen ügyben szóban forgó engedély tényleges megadásának eljárásában is

egyértelműen hivatkoznak, a főterv és a jövőbeli engedély kereteinek meghatározása között elegendő kapcsolat áll fenn ahhoz, hogy az a 3. cikk (2) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozzon. Ezt alátámasztja az a körülmény, hogy a főterv [több] módosított eredményt irányoz elő a fejlesztés tekintetében, mint a jogszabályon alapuló fejlesztési terv, és hogy a ténylegesen megadott engedély bizonyos mértékig inkább ezeket a módosított eredményeket tükrözi, mintsem a jogszabályon alapuló hivatalos fejlesztési tervet.

- 72 E kérdés előterjesztésének az az indoka, hogy amennyiben a válasz nemleges, úgy a felperesek SKV-irányelvre alapozott érvelése kudarcra van ítélve.

A negyedik kérdésről

- 73 A negyedik kérdés a következő:

Úgy kell-e értelmezni a 2011/92/EU irányelv 2. cikkének (1) bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság a környezeti hatásvizsgálat során figyelembe veszi a kötelező kormányzati politikákat, különösen azokat, amelyek nem kizárólag környezetvédelmi kritériumokon alapulnak, mivel olyan politikákról van szó, amelyek bizonyos körülmények között olyan helyzeteket határoznak meg, amelyekben nem zárható ki az engedély megadása?

- 74 A felperesek álláspontja szerint a kérdésre végeredményben igenlő választ kell adni, és úgy vélik különösen, hogy a [omissis] 2011/92/EU irányelv 2. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, [hogy azzal ellentétes,] ha a [omissis] hatáskörrel rendelkező hatóság a KHV során [figyelembe veszi] a nem kizárólag környezetvédelmi kritériumokon alapuló kötelező kormányzati politikákat.
- 75 A tanács álláspontja szerint nem ellentétes a KHV-irányelvvel, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság a KHV során figyelembe veszi az épületmagasságokra vonatkozó kormányzati politikát, amelyet az SKV-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat alá vetettek. A 2. cikk (1) bekezdésének szövege vagy a KHV-irányelv más részei nem zárják ki az ilyen figyelembevételt. A környezetre gyakorolt jelentős hatásoknak a hatáskörrel rendelkező hatóság általi vizsgálata annak az érték- és kontextusfüggő megítélésén alapul, hogy mi a fontos, kívánatos vagy elfogadható a szóban forgó projekt által kiváltott változások tekintetében a projekt sajátos körülményeinek fényében.
- 76 Az állami alperesek álláspontja szerint nem ellentétes a KHV-irányelvvel, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság az engedély iránti kérelem elbírálása érdekében végzett más vizsgálatokkal párhuzamosan lefolytatott integrált KHV-eljárás során figyelembe veszi az épületmagasságokra vonatkozó nemzeti területrendezési politikát (amelyet a 2001/42/[EK] irányelv szerinti SKV alá vetettek). A (módosított) Planning and Development Act 200028C. szakasza alapján kiadott iránymutatásokban foglalt SPPR-ek olyan politikai követelmények, amelyek nem határozzák meg az engedély iránti kérelem eredményét, és nincsenek hatással a

KHV-nak a (módosított) Planning and Development Act 2000X. része szerinti elvégzésére vonatkozó követelményre. A jelen ügyben szóban forgó iránymutatások ezenfelül [omissis] kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy az azokban foglalt SPPR 3 az uniós jog által adott esetben előírt ilyen környezeti hatásvizsgálati követelmények hatálya alá tartozik – ideértve a KHV-t is –, és az SPPR 3 semmiképpen sem kötelező jellegű.

- 77 A beavatkozó fél álláspontja szerint a hatáskörrel rendelkező hatóság figyelembe veheti a tagállam által közzétett olyan iránymutatásokat, amelyek a lakóépületek magasságára vonatkozó fejlesztésirányítási kritériumokat tartalmazznak, amelyek önmagukban nem kötelezőek vagy nem meghatározóak a KHV eredményére nézve, amennyiben ezen iránymutatásokat SKV alá vetették a 2001/42/EK irányelv alkalmazásában.
- 78 A kérdésre igenlő válasz adását javaslom. A KHV-irányelv tárgya és célja a tágan értelmezett környezetre gyakorolt hatások azonosítása, annak érdekében, hogy lehetővé tegye objektív, környezetvédelmi alapú vélemény kialakítását arról, hogy ezek a hatások elfogadhatók-e. Az olyan belső jogi rendelkezés, amely előírja, hogy az építésügyi eljárásnak összességében – a KHV-eljárást is ideértve – meg kell felelnie a központi kormányzat olyan („iránymutatásoknak” nevezett, de valójában kötelező) politikai eszközének, amely jelentős mértékben társadalmi és gazdasági megfontolásokon, nem pedig pusztán környezetvédelmi megfontolásokon alapul, keresztülhúzza ezt a célt. Nem bír jelentőséggel, hogy a miniszteri aktus nem írja elő az engedély megadását, mert az olyan módon befolyásolja az eljárást, hogy az a jelenlegihez hasonló számos esetben valószínűsíthetően ezt az eredményt idézi elő.
- 79 E kérdés előterjesztésének az az indoka, hogy amennyiben a válasz igenlő, úgy a releváns nemzeti jogszabály nem áll összhangban az uniós joggal, és az e jogszabály alapján hozott határozat érvénytelen.
- 80 [omissis]:
- i. [omissis]
 - ii. [omissis]
- [omissis] [A fenti 49., 58., 66. és 73. pontban megfogalmazott kérdéseket ismétli meg]

MELLÉKLET – INTERNETES HIVATKOZÁSOK

Uniós jog

[omissis]

Uniós ítélkezési gyakorlat

[omissis]

Nemzetközi jog

[omissis]

Nemzeti jogszabályok (és kapcsolódó anyagok)

- i. A módosított Planning and Development Act 2000 (a területrendezésről és városfejlesztésről szóló 2000. évi törvény)[;]

[omissis]

- ii. a módosított Local Government Act 2001 (a helyhatóságokról szóló 2001. évi törvény)[;]

[omissis]

- vii. a módosított Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (a [lakásépítési célú] területrendezésről és városfejlesztésről, valamint a lakásbérletről szóló 2016. évi törvény)[;]

[omissis]

- viii. Dublin City Development Plan 2016–2022 (2016–2022-es dublini városfejlesztési terv)[;]

[omissis]

- ix. Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (2017) (Dublin város közgyűlésének a Player Wills, a Dublin város közgyűlése és a Bailey Gibson tulajdonában lévő telkekre vonatkozó főterve [2017])[;]

[omissis]

- x. Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) (városfejlesztési és épületmagassági iránymutatások az építésügyi hatóságok számára [2018. december]).

[omissis]

Nemzeti ítélkezési gyakorlat

[omissis]

- xii. Kerins kontra An Bord Pleanala (1. sz.) ítélet, [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (nem tették közzé, High Court [felsőbbíróság], 2021. május 31.)[;]

[omissis]

xiii. Kerins kontra An Bord Pleanala (2. sz.) ítélet, [2021] IEHC 612 (nem tették közzé, High Court [felsőbbíróság], 2021. október 4.).

[omissis]

[omissis] [Az előzetes döntéshozatalra utalást elrendelő és a fent megfogalmazott kérdéseket megismétlő eljárási végzés]

[omissis] [A High Court (felsőbbíróság) hivatalvezetőjének személyazonossága]

[omissis] [A felek képviselőinek nevei]