

Anonymiserad version

Översättning

C-9/22 - 1

Mål C-9/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

5 januari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

30 november 2021

Klagande:

NJ

OZ

Motparter:

An Bord Pleanála

Irland

Attorney General

Övrig deltagare i målet:

DBTR-SCRI Fund

THE HIGH COURT

DOMSTOLSPRÖVNING

[utelämnas]

[nationella diarienummer]

[utelämnas]

(nr 3)

DOM av [utelämnas] [domstolens ordförande] **som meddelades tisdagen den 30 november 2021**

- 1 I Kerins mot An Bord Pleanála (nr 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (ej publicerad, High Court, den 31 maj 2021) ogillade denna domstol klagandens talan med stöd av nationell lagstiftning och angav denna domstol hade för avsikt att hänskjuta vissa unionsrättsliga frågor till EU-domstolen.
- 2 I Kerins mot An Bord Pleanála (nr 2) [2021] IEHC 612, (ej publicerad, High Court, den 4 oktober 2021) lämnade denna domstol klargöranden av vissa frågor beträffande ovannämnda dom på begäran av parterna.
- 3 Härmed framställs formellt en begäran om förhandsavgörande [utelämnas].

Saken i målet

- 4 Klaganden[a] har yrkat ogiltigförklaring av ett beslut som An Bord Pleanála (den irländska överklagandenämnden för planärenden) meddelade i egenskap av behörig myndighet i planärenden, genom vilket nämnden beviljade tillstånd för ett bostadsområde. Klagandena har även yrkat fastställelse av att section 28 i Planning and Development Act 2000 (2000 års plan- och bygglag) (nedan kallad 2000 års lag) är ogiltig då den strider mot unionsrätten, närmare bestämt habitatdirektivet 92/43/EEG och direktiv 2011/92/EU om miljökonsekvensbedömning, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU, (nedan kallat MKB-direktivet), eftersom tvingande riktlinjer i den mening som avses i nämnda bestämmelse i 2000 års lag påverkar förfarandet för lämplig bedömning i den mening som avses i habitatdirektivet och förfarandet för miljökonsekvensbedömning.

Faktiska omständigheter

- 5 Området som talan avser ligger i södra delen av Dublins stadskärna [utelämnas].
- 6 Dublin Development Plan 2016 – 2022 (Dublins detaljplan 2016–2022) antogs av Dublin City Council (Staden Dublins stadsfullmäktige) i egenskap av byggnadsnämnd den 23 september 2016 och trädde i kraft den 21 oktober 2016.
- 7 Det är en lagstadgad skyldighet (enligt section 9.1 i 2000 års lag) att upprätta en detaljplan.
- 8 I detaljplanen har området klassats som ett Strategic Development and Regeneration Area (SDRA) (strategiskt utvecklings- och förnyelseområde) (nedan

kallat utvecklingsområde) och fått namnet "St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12". Utvecklingsområdet omfattar bland annat de två tidigare industrianläggningarna Player Wills och Bailey Gibson.

- 9 Dublin City Council utarbetade i juli 2017 en ram för stadsutveckling som inte reglerades i lag i syfte att genomföra SDRA 12. Det omfattade ett förslag till en park på 0,2 hektar på platsen där Bailey Gibson-anläggningen ligger.

De ministeriella riktlinjerna

- 10 År 2018 antogs ministeriella riktlinjer med titeln Urban Development and Building Height Guidelines (riktlinjer för stadsutveckling och byggnadshöjd) (nedan kallade 2018 års riktlinjer) i enlighet med section 28 i 2000 års lag. Riktlinjerna var föremål för en strategisk miljöbedömning.
- 11 Riktlinjerna föreskriver inte att tillstånd för projekt måste beviljas, men att sådant tillstånd får beviljas. [utelämnas] [R]iktlinjerna föreskriver att det ska vara möjligt att bevilja tillstånd för projekt även om det följer av specifika målsättningar i stadens eller kommunens planering, lokala områdesplaner, eller relaterade miljöhänsyn att tillstånd inte ska beviljas. Riktlinjerna utesluter således möjligheten att neka tillstånd för projekt med hänvisning till ovannämnda faktorer.
- 12 I punkt 3.1 i 2018 års riktlinjer anges uttryckligen att "det är en politisk målsättning att höjden på byggnader i allmänhet behöver ökas på lämpliga urbana platser. Det finns således en presumtion till förmån för högre byggnader i våra tätorter/stadskärnor och på andra urbana platser [utelämnas]."
- 13 Det är tydligt att denna punkt, som i sin tur utgör grunden för bindande Specific Planning Policy Requirements (specifika stadsplaneringspolitiska krav) (nedan kallade SPPR) längre ner i dokumentet, baseras på den statliga bostadspolitik och inte på rent miljömässiga hänsyn. I förevarande mål uppkommer således frågan huruvida tvingande riktlinjer som har sitt ursprung i politiska beslut som huvudsakligen, men inte enbart, motiveras av andra hänsyn än miljömässiga sådana, är lagliga.
- 14 Specific Planning Policy Requirement 3 (SPPR 3) (specifikt stadsplaneringspolitiskt krav 3) har följande lydelse:

"Det är ett specifikt stadsplaneringspolitiskt krav att byggnadsnämnden, i en situation där

(A) 1. den som ansöker om bygglov beskriver hur ett projektförslag uppfyller kriterierna ovan, och

2. byggnadsnämnden med beaktande av de övergripande strategiska och nationella målsättningar som anges i den nationella ramen för fysisk planering och i dessa riktlinjer delar bedömningen i projektförslaget,

får bevilja tillstånd för ett sådant projekt, även när det finns specifika målsättningar i den relevanta detaljplanen eller lokala områdesplanen som pekar på att tillstånd inte ska beviljas.”

- 15 Denna domstol kan inte godta An Bord Pleanálas argument att efterlevnad av riktlinjerna inte innebär att vissa resultat utesluts. Riktlinjerna hindrar An Bord Pleanála från att meddela ett beslut som innebär att detaljplanen anföras som skäl för att neka tillstånd. An Bord Pleanála skulle visserligen kunna vägra tillstånd av andra skäl. Men det står helt klart att An Bord Pleanála, om det ovanstående är tillämpligt, inte har rätt att neka tillstånd på den grunden att ”specifika målsättningar i den relevanta detaljplanen eller lokala områdesplanen ... pekar på att tillstånd inte ska beviljas”.
- 16 Omständigheten att det finns vissa begrepp som kan tolkas som fakultativa i lydelsen av SPPR 3(A) är endast en fråga om ordval och inte om materiellt innehåll, eftersom det framgår av lagbestämmelsen i section 28 [i 2000 års lag] att riktlinjerna är tvingande. An Bord Pleanála har gjort gällande att ”kriterierna ovan” som omnämns i SPPR 3(A) även innebär att kriteriet att ”[tillämpliga] krav på miljöbedömning, vilket i förekommande fall innefattar strategisk miljöbedömning, miljökonsekvensbedömning, lämplig bedömning enligt habitatdirektivet och ekologiska konsekvensanalyser” ska vara uppfyllt. Det besvarar emellertid inte frågan *hur* SPPR påverkar detta förfarande.
- 17 Section 28.1C i 2000 års lag föreskriver att An Bord Pleanála, i de fall där ministeriella riktlinjer i den mening som avses i nämnda bestämmelse innehåller specifika stadsplaneringspolitiska krav, ska uppfylla dessa krav. Denna bestämmelse är tvingande.
- 18 Riktlinjerna anger i detta fall [utelämnas] att byggnadsnämnden ”får bevilja tillstånd för ett sådant projekt, även när det finns specifika målsättningar i den relevanta detaljplanen eller lokala områdesplanen som pekar på att tillstånd inte ska beviljas” under förutsättning att det aktuella projektet uppfyller de angivna kriterierna. Bestämmelsen är visserligen formulerad som en fakultativ regel, men dess materiella verkan är att byggnadsnämnden inte får fatta ett beslut genom vilket den vägrar bevilja tillstånd på grundval av lydelsen av detaljplanen eller den lokala områdesplanen. Det innebär att bestämmelsen har tvingande karaktär [utelämnas].
- 19 An Bord Pleanála är skyldig att följa riktlinjerna och har således inte någon möjlighet att fastställa att detaljplanen eller den lokala områdesplanen utgör hinder för att bevilja tillstånd för projekt.

Den övergripande planen

- 20 Detaljplanen föreskriver uttryckligen att en övergripande plan ska upprättas. I stycke 2.2.8.1 i detaljplanen föreskrivs att ”Dublin City Council ska utarbeta områdesspecifika riktlinjer för strategiska utvecklings- och förnyelseområden (SDRAs) och viktiga stadsdelscentra med hjälp av [utelämnas] schematiska övergripande planer [utelämnas] [andra element som saknar betydelse för förevarande mål].” Detaljplanen var föremål för [utelämnas] en strategisk miljöbedömning, men däremot inte den övergripande planen.
- 21 En övergripande plan för området utarbetades gemensamt av rådgivarna till den övriga deltagaren i målet, DBTR-SCRI Fund, [utelämnas] och Dublin City Council och färdigställdes i januari 2020. Den var föremål för en lämplig bedömning enligt habitatdirektivet av exploatörens planeringskonsulter den 15 januari 2020. Den omfattades inte av en strategisk miljöbedömning. Den övergripande planen omfattar bland annat att den öppna platsen avlägsnas från Bailey Gibson-anläggningen och att denna ska flyttas till en annan plats i ett senare skede i byggnationen och finansieras med ett ekonomiskt bidrag från exploatören.

I vilken egenskap agerade Dublin City Council när den övergripande planen antogs?

- 22 Denna domstol kan inte godta An Bord Pleanálas tolkning att den övergripande planen antogs av Dublin City Council i dess egenskap av landägare. [utelämnas] Det är tydligt att den övergripande planen inte antogs av Dublin City Council endast i dess roll som landägare, eftersom planen även innehåller planerade arbeten på mark som inte ägs av Dublin City Council. Men även om den övergripande planen enbart skulle omfattat stadens mark antogs den av Dublin City Council i dess egenskap av lokal myndighet.
- 23 Det är riktigt att Dublin City Council i förhållande till specifika projekt ibland är ansvarig myndighet och ibland exploatör – en skillnad som återspeglas i exempelvis artikel [9a] i MKB-direktivet 2011/92/EU, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU. När det gäller projekt på mark som ägs av DBTR-SCRI Fund är det uppenbart att Dublin City Council inte är exploatör. Enligt nationell lagstiftning agerar emellertid Dublin City Council – även i fall där Dublin City Council är både landägare och exploatör – i dess egenskap av stadsfullmäktige [utelämnas].
- 24 [utelämnas] [upprepar i huvudsak punkterna 23 och 26]
- 25 Eftersom detaljplanen antogs av Dublin City Council i dess egenskap av byggnadsnämnd och den föreskriver att en övergripande plan som innehåller riktlinjer för framtida stadsutveckling ska upprättas måste även en sådan övergripande plan [utelämnas] i rättsligt hänseende anses vara en rättsakt som antagits av Dublin City Council i dess egenskap av byggnadsnämnd. [utelämnas]

[kommentarer som utgör *obiter dictum*, eftersom domstolens ordförande redan har fastslagit att Dublin City Council agerade i egenskap av byggnadsnämnd].

- 26 I det aktuella målet ska det således konstateras att den övergripande planen antogs av Dublin City Council i dess egenskap av lokal myndighet, i dess egenskap av byggnadsnämnd, tillika i dess egenskap av landägare.

Förhållandet mellan den övergripande planen och detaljplanen

- 27 Den övergripande planen har inte upprättats på grundval av en specifik lagbestämmelse och utgör inte heller formellt en del av detaljplanen. Detaljplanen föreskriver emellertid uttryckligen att en övergripande plan ska upprättas och har således i denna utsträckning och i detta hänseende gjorts i överensstämmelse med den lagstadgade detaljplanen, vilket med andra ord innebär att den är en konkret åtgärd som vidtas som en följd av detaljplanen, vilken föreskrivs direkt i detaljplanen.
- 28 Den övergripande planen ändrar inte detaljplanen formellt, men den innehåller föreskrifter som innebär att tillstånd får beviljas för projekt trots att de inte överensstämmer med den ursprungliga detaljplanen.
- 29 Ordföranden för Dublin City Council har befogenhet att agera i ett stort antal frågor för Dublin City Councils räkning utan att det krävs ett uttryckligt godkännande från de valda ledamöterna. Åtgärder som ordföranden vidtar inom ramen för sin befogenhet utgör åtgärder som vidtas av Dublin City Council. Beslutet om godkännande av en övergripande plan är en sådan åtgärd. [utelämnas] [hänvisningar till nationell rätt som stöder denna slutsats]
- 30 Den övergripande planen utgör i princip en avvikelse från detaljplanen i det avseendet att den förra uttryckligen föreskriver andra typer av projekt än den senare, i synnerhet med avseende på byggnaders höjd.

Ansökan

- 31 Exploatören deltog den 21 januari 2020 i ett samråd som föregick planen och ingav en formell ansökan om tillstånd den 25 maj 2020 enligt section 4.1 i Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (2016 års lag om fysisk planering och utveckling (bostäder) och om hyresavtal för bostäder). Detta var den första av fyra ansökningar om bygglov som avsåg områdena som omfattas av den övergripande planen.
- 32 Inspektören för stadsplanering vid An Bord Pleanála rekommenderade den 20 augusti 2020 att ansökan ska avslås. An Bord Pleanála delade emellertid inte inspektörens uppfattning och beviljade tillstånd den 14 september 2020. Tillståndet avsåg ett projekt för byggnation för uthyrning ("Build to Rent"), vilket omfattade rivning av alla befintliga byggnader i området och uppförandet av 416

bostäder i fem kvarter bestående av byggnader med en höjd på mellan 2 våningar och 16 våningar, samt bekvämligheter för de boende, gemensamma öppna områden, barnomsorgsinrättningar, handelsytor, en transformatorstation för ESB (Electricity Supply Board) (den irländska kraftstyrelsen) samt tillhörande anläggningsarbeten som parkeringsplatser.

- 33 Det finns flera hänvisningar till den övergripande planen i beslutet. Inspektörens rapport innehåller 68 hänvisningar till den övergripande planen. Dessutom innehåller villkor nummer 24 ett bindande krav på att exploatören ska lämna ett ekonomiskt bidrag för genomförandet av den övergripande planen.

Villkor 24

- 34 Villkor 24 föreskriver att utvecklaren ska betala 4 000 euro per bostadsenhet (uppdaterat belopp) till byggnadsnämnden som ett särskilt bidrag i stället för att tillhandahålla offentliga öppna platser i enlighet med section 48.2.c i 2000 års lag. [utelämnas] [upprepas i huvudsak nedan i punkt 36]
- 35 Villkor nummer 24 syftar uppenbart till att genomföra den övergripande planen. Syftet med betalningen är att genomföra den övergripande planen genom att finansiera offentliga öppna platser i området som omfattas av den övergripande planen. Det skapar visserligen [inte] en bindande skyldighet att genomföra den övergripande planen i sin helhet, men innebär i vart fall att det specifika beloppet öronmärks för att skapa öppna platser inom området som omfattas av den övergripande planen. [utelämnas] [överbäganden som saknar betydelse för tolkningsfrågorna]
- 36 Den övergripande planen innehöll inte ett konkret krav på att exploatörer ska åläggas villkor 24, men tillämpningen av denna typ av villkor återspeglas i detaljplanen som (i stycke 16.10.3) föreskriver att "[o]ffentliga öppna platser ska i regel finnas på platsen, men det kan i vissa fall vara lämpligare att kräva ett finansiellt bidrag för att tillhandahålla sådana platser någon annanstans i närheten". [utelämnas] Utan den övergripande planen skulle det inte finnas någon konkret föreskrift om offentliga öppna områden som skulle göra det nödvändigt att kräva ett särskilt ekonomiskt bidrag från exploatören. Tillämpningen av villkor 24 påverkar [inte] den övergripande planens formella rättsliga karaktär, men den utgör däremot ett juridiskt bindande krav som genomför en åtgärd som föreskrivs i den övergripande planen.

Tillämpning av de ministeriella riktlinjerna på det omtvistade tillståndet

- 37 Omständigheten att An Bord Pleanála under rubriken miljökonsekvensbedömning i sitt beslut [inte] uttryckligen omnämnde SPPR 3 eller riktlinjerna om byggnaders höjd saknar betydelse både i faktiskt och rättsligt hänseende. Att en omständighet inte uttryckligen omnämns innebär inte att den inte beaktats.

- 38 An Bord Pleanála hänvisade till riktlinjerna om byggnaders höjd i stycke (f) i avsnittet ”Skäl och överväganden” i inledningen av sitt beslut. I enlighet med gällande rätt tillämpade An Bord Pleanála således riktlinjerna om byggnaders höjd och annat relevant material när den genomförde miljökonsekvensbedömningen. [utelämnas] [obiter dictum] [O]mständigheten att det inte fanns någon hänvisning till riktlinjerna om byggnaders höjd under rubriken miljökonsekvensbedömning saknar betydelse.
- 39 Det är visserligen riktigt att miljökonsekvensbedömningen först och främst är inriktad på förfarandet snarare än på dess resultat, men när förfarandet för miljökonsekvensbedömning slutförts är resultatet en bedömning av huruvida effekterna som identifierats kan godtas ur ett miljöperspektiv. Denna aspekt har en tydlig koppling till de ministeriella riktlinjerna.
- 40 An Bord Pleanála tog i både faktiskt och rättsligt hänseende hänsyn till de tvingande riktlinjerna i alla delar av beslutet. Det framgår av följande:
1. Det uttryckliga omnämnandet av att An Bord Pleanála hade tagit hänsyn till de tvingande riktlinjerna i avsnittet ”Skäl och överväganden”.
 2. Frånvaron av formuleringar i beslutet som tyder på att ovannämnda riktlinjer inte även skulle beaktats i avsnittet i beslutet som rörde miljökonsekvensbedömningen.
 3. Fast nationell rättspraxis som innebär att om en beslutsfattare anger att en fråga har övervägts, så ska den anses ha övervägts, om inget annat visas.
- 41 Följaktligen har riktlinjerna tagits i beaktande i förfarandet för miljökonsekvensbedömning.
- 42 Vilken konkret verkan som de ministeriella riktlinjernas tvingande karaktär får i det enskilda fallet kan variera [utelämnas]. Men [utelämnas] lagbestämmelsernas verkan i förevarande mål kan visas genom att jämföra An Bord Pleanálas beslut med inspektörens rapport. Inspektörens rapport av den 20 augusti 2020 fokuserade i betydligt högre grad på miljöaspekterna, vilket ledde till rekommendationen att ansökan ska avslås. An Bord Pleanála tillmätte emellertid SPPR 3 en avsevärt större vikt i sitt beslut att bevilja tillstånd av den 14 september 2020. Efterlevnad av riktlinjerna innebär således inte att beslutets materiella innehåll är helt och hållet förutbestämt, eftersom det finns en möjlighet att neka tillstånd på någon annan grund, men sådan efterlevnad snedvrider dock analysen på ett betydande sätt till förmån för att bevilja tillstånd, vilket är just vad som skett i förevarande fall.

Relevant rättsligt material

- 43 En förteckning av tillämpliga unionsrättsliga, internationella och nationella bestämmelser har sammanfattats [och] angetts i bilagan till domen tillsammans med länkar till webbplatser.

Grunderna för talan

- 44 I den första domen i tvisten mellan parterna ogillades talan såvitt avser flera grunder. Nu återstår två relevanta grunder.
- 45 Den första invändningen avser att det omtvistade beslutet fattades på grundval av en övergripande plan som inte varit föremål för en strategisk miljöbedömning.
- 46 Den andra invändningen avser att lagkravet på efterlevnad av ministeriella riktlinjer strider mot MKB-direktivet [utelämnas]. Klagandena har invänt mot section 28.1C i 2000 års lag, vilken föreskriver att An Bord Pleanála, i de fall där ministeriella riktlinjer innehåller specifika stadsplaneringspolitiska krav, ska uppfylla dessa krav. Kärnfrågan rör tolkningen av MKB-direktivet [utelämnas] och huruvida direktivet utgör hinder för att tillämpa tvingande nationella åtgärder. En särskild typ av åtgärd blir relevant i detta sammanhang, eftersom stycke 3.1 i 2018 års riktlinjer, som i sin tur utgör grunden för de bindande stadsplaneringspolitiska krav (SPPRs) som föreskrivs senare i handlingen, baseras på den statliga bostadspolitiken och inte på rena miljöhänsyn. [utelämnas] [upprepning och överväganden som saknar relevans för tolkningsfrågorna]
- 47 Klagandena har gjort gällande att slutsatsen i beslutet förutbestämde av riktlinjerna. Även om det är något överdrivet står det klart att beslutet påverkades i hög grad av riktlinjerna. Som påpekats ovan kan man se detta tydligt om man jämför beslutet med inspektörens rapport, som fäste större vikt på miljöaspekterna.

Frågor som rör unionsrätten

- 48 Denna domstol finner att de materiella grunderna som angetts ovan väcker flera frågor som rör unionsrätten. Mot bakgrund av alla omständigheter i målet är det lämpligt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.

Fråga 1

- 49 Den första tolkningsfrågan:

Ska artikel 2 a i direktiv 2001/42/EG tolkas så, att begreppet ”planer och program ... samt ändringar av dem ... som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå...” omfattar en plan eller ett

program som utarbetats och/eller antagits gemensamt av en myndighet på lokal nivå och en exploatör i den privata sektorn i egenskap av ägare av mark som angränsar till mark som ägs av en lokal myndighet?

- 50 Klagandena anser att en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a som utarbetas av en lokal myndighet omfattas av kraven enligt SMB-direktivet 2001/42. Det spelar ingen roll huruvida planen har utarbetats av myndigheten ensam eller om den har utarbetats i samarbete eller i samråd med en exploatör. Skyldigheterna och effekterna enligt direktivet förblir desamma. Det skulle helt undergräva syftet med direktivet om det vore möjligt att undvika eller kringgå skyldigheterna enligt direktivet genom att utarbeta en plan eller ett program inom ramen för ett samarbete eller i ett gemensamt förfarande.
- 51 An Bord Pleanála anser att den första frågan ska besvaras nekande.
- 52 An Bord Pleanála har emellertid i sitt yttrande inte besvarat frågan direkt och dessutom blandat samman den med den andra frågan. Det vore således bara förvirrande att återge överklagandenämndens svar här.
- 53 Irland och Attorney General anser mot bakgrund av att den hänskjutande domstolen har konstaterat att den övergripande planen skulle utarbetas och/eller antas av Dublin City Council i egenskap av lokal myndighet och byggnadsnämnd samt att detta föreskrivs uttryckligen i detaljplanen, att första strecksatsen i definitionen av begreppet planer och program i artikel 2 a i SMB-direktivet är uppfyllt.
- 54 Irland tycks i sitt svar vilja göra gällande att den första frågan ska besvaras jakande. Emellertid [utelämnas] verkar det föreslagna svaret på den andra frågan [utelämnas] [som var en del av svaret på den första frågan] [utelämnas] motsäga statens formella svar på den andra frågan som återges nedan.
- 55 DBTR-SCRI Fund anser att den första frågan ska besvaras nekande, men även detta svar förefaller vara ett försök att besvara den andra frågan och inte den första [utelämnas].
- 56 Denna domstol anser att den första frågan ska besvaras jakande. En teleologisk tolkning av direktivet leder till slutsatsen att en plan som upprättats av en lokal myndighet gemensamt med en annan enhet ska behandlas på samma sätt som en plan som upprättats av en lokal myndighet ensam.
- 57 Skälet till att denna fråga hänskjutits är att vissa parter vid förhandlingen framförde argumentet att en plan som upprättats gemensamt inte omfattas av den första strecksatsen i definitionen av begreppet planer och program i artikel 2 a [i SMB-direktivet], samt att klagandenas argument som grundas på SMB-direktivet ska underkännas om denna fråga besvaras nekande.

Fråga 2

58 Den andra tolkningsfrågan:

Ska artikel 2 a i direktiv 2001/42/EG tolkas så, att begreppet ”planer och program ... samt ändringar av dem ... som krävs i lagar och andra författningar” omfattar en plan eller ett program som uttryckligen föreskrivs i en lokal myndighets lagstadgade detaljplan (där detaljplanen har upprättats med stöd av en lagbestämmelse), antingen allmänt, eller där detaljplanen föreskriver att den lokala myndigheten ”ska utarbeta områdesspecifika riktlinjer för strategiska utvecklings- och förnyelseområden ... med hjälp av lämpliga mekanismer för lokala områdesplaner ... schematiska övergripande planer och lokala planer för förbättringar på miljöområdet”.

59 Klagandena har gjort gällande att byggnadsnämnden var skyldig att upprätta den övergripande planen enligt de tvingande bestämmelserna i 2000 års lag i ändrad lydelse. Den övergripande planen är nödvändig för att fastställa ramarna för utvecklingen av området som den omfattar. Den övergripande planen har även uppfyllt detta krav i praktiken.

60 An Bord Pleanála anser att denna fråga ska besvaras nekande[. Nämnden anser] att begreppet ”planer och program” enligt definitionen i artikel 2 a i SMB-direktivet inte omfattar en plan eller ett program som föreskrivs i en lagstadgad detaljplan när utarbetandet av en sådan plan eller ett sådant program i sig inte är ett lagstadgat och verkställbart krav, och när en sådan plan eller ett sådant program inte är bindande, inte innehåller villkor eller kriterier som måste uppfyllas av kommande tillstånd för projekt och inte heller har bindande rättsverkningar.

61 Irland och Attorney General har anfört att det framgår av EU-domstolens fasta rättspraxis att planer eller program vars antagande [utelämnas] regleras i nationella lagar eller andra författningar [och] vars [bestämmelser] fastställer vilka myndigheter som är behöriga att anta dem samt förfarandet för att upprätta dem, ska anses krävas i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet. Irland och Attorney General anser således att en plan eller ett program som antagits av en lokal myndighet, under förutsättning att den lokala myndigheten uttryckligen överväger att anta planen eller programmet eller föreskriver att planen eller programmet ska antas i detaljplanen, i teorin skulle omfattas av definitionen av en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a.

62 [utelämnas] [överväganden som rör frågor som redan besvarats av domstolens ordförande]

63 DBTR-SCRI Fund anser att begreppet planer eller program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42/EC inte omfattar en plan eller ett program som föreskrivs enligt en lagstadgad detaljplan, när upprättandet av en sådan plan eller ett sådant program inte i sig utgör ett lagstadgat och verkställbart krav och en

sådan plan eller ett sådant program inte kan ge upphov till bindande rättsverkningar.

- 64 Denna domstol anser att denna fråga ska besvaras jakande. Även om den övergripande planen inte är en bindande rättsakt i sig föreskriver den lagstadgade detaljplanen – som har rättslig verkan och har upprättats enligt en bestämmelse i lag – uttryckligen att en övergripande plan ska upprättas. Detta skapar ett tillräckligt samband till bestämmelser i lagstiftning och författningar och till förvaltningsbestämmelser för att fastställa att den övergripande planen krävs enligt dessa bestämmelser.
- 65 Skälet till att denna fråga hänskjutits för förhandsavgörande är att klagandenas argument som grundas på SMB-direktivet ska underkännas om denna fråga besvaras nekande.

Fråga 3

- 66 Den tredje tolkningsfrågan:

Ska artikel 3.2 a i direktiv 2001/42/EC tolkas så, att begreppet ”planer och program ... som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG” omfattar en plan eller ett program som inte i sig är bindande men som uttryckligen föreskrivs i en lokal myndighets lagstadgade detaljplan, som är bindande, eller som innehåller ett förslag om eller föreskriver en ändring av en plan som redan varit föremål för strategisk miljöbedömning?

- 67 Klagandena anser i huvudsak att denna fråga ska besvaras jakande. De har gjort gällande att den övergripande planen är en plan i den mening som avses i artikel 3.2 i [direktiv] 2001/42/E[G] som utarbetats för fysisk planering och/eller markanvändning och i vilken förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II [i] direktiv 85/337/EEG.
- 68 An Bord Pleanála anser att begreppet planer och program i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet inte omfattar en plan eller ett program, såsom den övergripande planen, som a) inte är bindande, b) inte anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till SMB-direktivet och inte fungerar som en begränsning av utrymmet för skönsmässig bedömning för den behöriga myndigheten som ska fatta beslut om tillstånd för sådana projekt, och c) när planen inte ändrar en plan som redan varit föremål för en miljöbedömning enligt SMB-direktivet.
- 69 Irland och Attorney General anser att den övergripande planen, mot bakgrund av att den hänskjutande domstolen konstaterat att den övergripande planen ”inte är

direkt rättsligt bindande i sig” och att den ”inte formellt ändrar detaljplanen”, inte har inneburit en ändring av en plan som redan varit föremål för en strategisk miljöbedömning (det vill säga detaljplanen). Inte heller kan den övergripande planen anses ange förutsättningarna för kommande tillstånd [för] [utelämnas] projekt i den mening som avses i EU-domstolens rättspraxis rörande tolkningen av artikel 3.2 a i SMB-direktivet.

- 70 DBTR-SCRI Fund anser att den övergripande planen, i den mån som den innehåller en vägledande plan som visar hur sammankopplade platser kan utvecklas och, i synnerhet, anger höjden på de byggnader som föreslagits på dessa platser, är förenlig med Urban Development and Building Height Guidelines (riktlinjer för stadsutveckling och byggnaders höjd) som publicerats av Minister for Housing, Planning and Local Government (ministern för bostäder, fysisk planering och lokal förvaltning) (som varit föremål för strategisk miljöbedömning). Den övergripande planen begränsar inte den behöriga myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning avseende ansökningar om tillstånd för projekt.
- 71 Denna domstol anser att denna fråga ska besvaras jakande. Hela syftet med den övergripande planen är att fastställa ramen för kommande tillstånd för projekt. Med hänsyn till att den övergripande planen upprättats med stöd av uttryckliga bestämmelser i den lagstadgade detaljplanen och att inspektörens rapport hänvisar så tydligt till den övergripande planen, och det således är fråga om det faktiska förfarandet för beviljande av tillstånd för projekt, finns det ett tillräckligt samband mellan den övergripande planen och fastställande av ramen för kommande tillstånd för projekt för att denna ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 a. Denna slutsats stöds dessutom av omständigheten att den övergripande planen innehåller [fler] förändringar av den planerade stadsutvecklingen än den lagstadgade detaljplanen och att det faktiskt beviljade tillståndet för projekt i förevarande mål i viss mån återspeglar dessa förändringar snarare än den formella, lagstadgade detaljplanen.
- 72 Skälet till att denna fråga hänskjutits för förhandsavgörande är att klagandenas argument som grundas på SMB-direktivet ska underkännas om denna fråga besvaras nekande.

Fråga 4

- 73 Den fjärde tolkningsfrågan:

Ska artikel 2.1 i direktiv 2011/92/EU tolkas så, att den utgör hinder för att den ansvariga myndigheten inom ramen för miljökonsekvensbedömningen tar hänsyn till tvingande statliga åtgärder, i synnerhet sådana som inte enbart grundas på miljökriterier, när dessa åtgärder definierar vissa omständigheter under vilka det inte kan anses uteslutet att tillstånd beviljas?

- 74 Klagandena har i huvudsak gjort gällande att denna fråga ska besvaras jakande och i synnerhet att artikel 2.1 i [utelämnas] direktiv 2011/92/EU innebär att en ansvarig myndighet inom ramen för en miljökonsekvensbedömning [inte får ta hänsyn till] tvingande statliga åtgärder som inte baseras enbart på miljökriterier.
- 75 An Bord Pleanála anser att MKB-direktivet inte utgör hinder för att den ansvariga myndigheten inom ramen för miljökonsekvensbedömningen tar hänsyn till statliga åtgärder som avser byggnaders höjd, på villkor att dessa åtgärder i sig har varit föremål för en miljöbedömning enligt SMB-direktivet. Inget sådant förbud återfinns i lydelsen av artikel 2.1 eller någon annanstans i MKB-direktivet. Den ansvariga myndighetens bedömning av betydande inverkan på miljön grundas på en värdebaserad och kontextbaserad bedömning av vad som är viktigt, önskvärt eller acceptabelt med avseende på den inverkan som det aktuella projektet har på miljön mot bakgrund av de särskilda omständigheterna för projektet.
- 76 Irland och Attorney General anser att MKB-direktivet inte utgör hinder för att den ansvariga myndigheten, inom ramen för ett samlat förfarande för miljökonsekvensbedömning som genomförs parallellt med andra bedömningar för att fatta ett beslut om en ansökan om tillstånd för projekt, även tar hänsyn till nationella riktlinjer för fysisk planering som rör byggnaders höjd (som redan har varit föremål för miljöbedömning enligt direktiv 2001/42/[EG]). De SPPRs som angavs i riktlinjerna som upprättats enligt section 28C i 2000 års lag (i dess ändrade lydelse) utgör visserligen stadsplaneringspolitiska krav, men de avgör inte det materiella beslut som ska fattas avseende en ansökan om tillstånd för projekt och påverkar inte heller kravet på att utföra en miljökonsekvensbedömning enligt del X i 2000 års lag (i dess ändrade lydelse). Dessutom föreskriver de omtvistade riktlinjerna [utelämnas] uttryckligen att SPPR 3 i riktlinjerna omfattas av de krav på konsekvensanalyser för miljön som följer av unionsrätten, inbegripet kravet på strategisk miljöbedömning. Dessutom är SPPR 3 hur som helst inte tvingande.
- 77 DBTR-SCRI Fund anser att en ansvarig myndighet får ta hänsyn till riktlinjer som offentliggjorts av en medlemsstat och som innehåller styrningskriterier för stadsutveckling som gäller byggnaders höjd i bostadsområden, vilka i sig själva inte är tvingande eller avgörande för resultatet av miljökonsekvensbedömningen, under förutsättning att riktlinjerna har varit föremål för en strategisk miljöbedömning i den mening som avses i direktiv 2001/42/EG.
- 78 Denna domstol anser att denna fråga ska besvaras jakande. Hela ändamålet och syftet med MKB-direktivet är att identifiera effekterna på miljön i vid mening för att möjliggöra en objektiv, miljöbaserad bedömning av huruvida dessa effekter kan godtas. En bestämmelse i nationell lagstiftning som kräver att planprocessen i sin helhet, inbegripet förfarandet för miljökonsekvensbedömning, ska uppfylla kraven i ett politiskt instrument (som kallas riktlinje men [som] de facto är tvingande) som antagits av den nationella regeringen och som i huvudsak bygger på sociala och ekonomiska hänsyn snarare än rent miljömässiga överväganden, undergräver direktivets syfte. Det saknar betydelse att det ministeriella instrumentet inte föreskriver att tillstånd måste beviljas, eftersom det påverkar

förfarandet på ett sådant sätt att det är sannolikt att resultatet i många fall kommer att bli detsamma som i förevarande mål.

79 Skälet till att denna fråga hänskjutits för förhandsavgörande är att ett jakande svar innebär att den aktuella nationella lagstiftningen strider mot unionsrätten och således att beslutet som meddelats på grundval av denna lagstiftning ska ogiltigförklaras.

80 [utelämnas]:

(i). [utelämnas]

(ii). [utelämnas]

[utelämnas] [upprepning av frågorna i punkterna 49, 58, 66 och 73 ovan]

BILAGA – WEBBLÄNKAR

Unionsrätt

[utelämnas]

Anförd praxis från EU-domstolen

[utelämnas]

International rätt

[utelämnas]

Nationell lagstiftning (och relaterat material)

(i) The Planning and Development Act 2000 (2000 års plan- och bygglag), i dess ändrade lydelse.

[utelämnas]

(ii) The Local Government Act 2001 (2001 års lag om lokal förvaltning), i dess ändrade lydelse.

[utelämnas]

(vii) The Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (2016 års lag om fysisk planering och utveckling (bostäder) och om hyresavtal för bostäder), i dess ändrade lydelse.

[utelämnas]

(viii) The Dublin City Development Plan 2016–2022 (Staden Dublins detaljplan 2016–2022).

[utelämnas]

- (ix) The Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (2017) (Dublin City Councils övergripande plan för Player Wills, Dublin City Council och Bailey Gibson-området från år 2017).

[utelämnas]

- (x) The Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) (Riktlinjer för stadsutveckling och byggnaders höjd riktade till byggnadsnämnderna, från december 2018).

[utelämnas]

Anförd nationell rättspraxis

[utelämnas]

- (xii) Kerins mot An Bord Pleanála (nr 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (ej publicerad, High Court, 31 maj 2021).

[utelämnas]

- (xiii) Kerins mot An Bord Pleanála (nr 2) [2021] IEHC 612, (ej publicerad, High Court, 4 oktober 2021).

[utelämnas]

[utelämnas] [processrelaterat beslut om hänskjutande och upprepning av tolkningsfrågorna]

[utelämnas] [registrator på kansliet vid High Court]

[utelämnas] [namn på parternas ombud]