

Анонимизирана версия

Превод

C-9/22 — 1

Дело C-9/22

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

5 януари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Висш съд, Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

30 ноември 2021 г.

Жалбоподатели:

NJ

OZ

Ответници:

An Bord Pleanála

Ирландия

Attorney General (Главен прокурор)

Заинтересована страна:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT (ВИСШ СЪД)

СЪДЕБЕН КОНТРОЛ

[...]

[Национални референтни номера]

[...]

(№ 3)

РЕШЕНИЕ на [...] [едноличен съдебен състав], **постановено на 30 ноември 2021 г., вторник,**

- 1 По дело Kerins/An Bord Pleanála (№ 1) [2021] IЕНС 369, [2021] 5 JС 3102 (непубликувано, High Court (Висш съд), 31 май 2021 г.) отхвърлих жалбата на жалбоподателя по въпросите, свързани с вътрешното право, и посочих, че възнамерявам да отправя някои въпроси относно правото на Съюза до Съда на Европейския съюз.
- 2 По дело Kerins/An Bord Pleanála (№ 2) [2021] IЕНС 612, (непубликувано, Висш съд, 4 октомври 2021 г.), по искане на страните дадох някои разяснения [относно] решението по дело № 1.
- 3 Понастоящем приемам формалния акт за преюдициално запитване [...].

Предмет на спора

- 4 Жалбоподател[ите] иска[т] отмяна на решението на An Bord Pleanála (Национален орган по устройство на територията, Ирландия, наричан по-нататък „Националният орган“) — прието в качеството му на компетентен орган за даване на съгласие за развитие на проекти — за издаване на разрешение за благоустройство (жилищно строителство). Жалбоподателите искат също така член 28 от Planning and Development Act 2000 (Закон за устройството и развитието на територията от 2000 г., наричан по-нататък „Законът от 2000 г.“) да се обяви за недействителен, тъй като противоречи на правото на Съюза, по-конкретно на Директива 92/43/ЕИО относно местообитанията и на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда (наричана по-нататък „ОВОС“), изменена с Директива 2014/52/ЕС, поради това че задължителните насоки по този член влияят на процеса на извършване на подходяща оценка по Директивата за местообитанията (наричана по-нататък „ПО“) или на ОВОС.

Факти

- 5 Обектът, до който се отнася разглежданата жалба, се намира в южната централна част на град на Дъблин [...].
- 6 Dublin Development Plan 2016—2022 (Устройствен план на град Дъблин за периода 2016—2022 г.) е приет на 23 септември 2016 г. от Dublin City Council (Градски съвет на Дъблин, Ирландия, наричан по-нататък „Съветът“) в качеството му на орган по териториално устройство и влиза в сила на 21 октомври 2016 г.

2

- 7 Изготвянето на устройствен план е задължение по закон (член 9, параграф 1 от Закона от 2000 г.).
- 8 Релевантната зона е посочена в устройствения план като стратегическа зона за развитие и възстановяване (Strategic Development and Regeneration Area (SDRA), наричана по-нататък „СЗРБ“) с наименованието „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12“. Цялата СЗРБ включва два бивши промишлени обекта, експлоатирани преди това от „Player Wills“ и „Bailey Gibson“.
- 9 През юли 2017 г. Съветът изготвя непредвиден в закона рамков устройствен план (development framework plan) относно SDRA 12. Той включва предложение за парк с площ от 0,2 хектара в рамките на обекта „Bailey Gibson“.

Насоките на министъра

- 10 През 2018 г. в съответствие с член 28 от Закона от 2000 г. са приети насоки на министъра, озаглавени „Urban Development and Building Height Guidelines“ (Насоки за градоустройство и височина на сградите). За самите насоки се извършва стратегическа екологична оценка (CEO).
- 11 Насоките не предписват задължително предоставяне на разрешение, но позволяват издаването на такова. [...] [Н]асоките изискват издаването на разрешение да бъде налична възможност дори когато конкретни цели на градския или окръжния план (city or county plan), плановете за местната територия (local area plans) или свързаните с тях екологични съображения налагат друго. Следователно насоките не допускат да се направи извод, че не може да бъде дадено разрешение поради тези фактори.
- 12 В точка 3.1 от насоките от 2018 г. се посочва, че „политиката на правителството е височината на сградите като цяло да се увеличава в подходящите за това градски райони. Следователно съществува презумпция в полза на сгради с по-голяма височина в нашите градски ядра и в други райони от града [...]“.
- 13 Ясно е, че този подход, който на свой ред е в основата на задължителните КИУП, посочени по-нататък в документа, се основава на правителствената жилищна политика, а не на съображения с изцяло екологичен характер. Така случаят по-конкретно повдига въпроса за законосъобразността на задължителни насоки, които произтичат от политики, мотивирани предимно — макар и не единствено — от съображения, различни от екологичните.
- 14 Конкретно изискване на устройствената политика № 3 (Specific Planning Policy Requirement 3 (SPPR 3), наричано по-нататък „КИУП 3“) гласи следното:

„Конкретно изискване на устройствената политика е, че когато:

- (А) 1. заявителят за разрешение за благоустройство посочи как предложението за строителство отговаря на гореизложените критерии и
2. оценката на органа по териториално устройство е положителна, вземайки предвид по-широките стратегически и национални политически параметри, посочени в Националната устройствена рамка (National Planning Framework) и в настоящите насоки,

органът по териториално устройство може да одобри такова строителство дори когато конкретни цели на съответния устройствен план или на плана за местната територия налагат друго“.

- 15 Отхвърлям твърдението на Националния орган, че спазването на насоките не изключва никой конкретен резултат. Всъщност то не допуска приемането на решение от Националния орган, съгласно което издаването на разрешение се изключва от устройствения план. Действително Националният орган може да откаже издаването на разрешение и на други основания, но е абсолютно ясно, че ако се прилага горепосоченото, Националният орган няма право да откаже издаване на разрешение с мотива, че „конкретни цели на съответния устройствен план или на плана за местната територия налагат друго“.
- 16 Фактът, че в текста на КИУП 3(А) са използвани някои думи, които не изразяват задължителност, е по-скоро въпрос на конкретна формулировка, отколкото на съдържание на заложеното правило, тъй като съгласно законовата разпоредба на член 28 спазването му е задължително. Националният орган твърди, че „гореизложените критерии“, споменати в КИУП 3(А), включват критерия да са изпълнени „[п]риложимите изисквания за екологична оценка, включително (в зависимост от случая) СЕО, ОВОС, ПО и оценка на екологичните последици“. Това обаче не дава отговор на въпроса как КИУП влияе върху този процес.
- 17 В член 28, параграф 1С от Закона от 2000 г. се предвижда, че когато насоките на министъра по този член съдържат конкретни изисквания на политиката за развитие на територията, Националният орган трябва да спазва тези изисквания. Това е задължително.
- 18 В това отношение в насоките [...] се посочва, че органът по териториално устройство „може да одобри такова строителство дори когато конкретни цели на съответния устройствен план или на плана за местната територия налагат друго“, по отношение на строителство, отговарящо на посочените критерии. Въпреки овластяващата формулировка последицата е изключване на възможността органът по териториално устройство да реши, че издаването на разрешение е изключено от текста на устройствения план или на плана за местната територия. Това има задължително действие [...].

- 19 Националният орган е длъжен да се съобрази с тези насоки и следователно не може да приеме, че устройственият план или планът за местната територия изключват издаването на разрешение.

Общият план (Masterplan)

- 20 Общият план е изрично предвиден в устройствения план, в чиято точка 2.2.8.1 се посочва, че „Градският съвет на Дъблин ще изготви специфични за съответната зона насоки за стратегическите зони за развитие и възстановяване (СЗРВ) и ключовите районни центрове, като използва [...] схематични общи планове [...] [други елементи, които нямат отношение към настоящото дело]“. За устройствения план е извършена [...] СЕО, но за общия план не е.
- 21 Консултантите на заинтересованата страна [...] и Съветът са изготвили съвместно общ план за зоната, датиран през януари 2020 г. На 15 януари 2020 г. консултантите по строителството на възложителя извършват ПО по него. Той не е бил подложен на СЕО. Общият план включва премахването на общественото открито пространство от обекта „Bailey Gibson“ и разполагането му на друго място на по-късен етап от строителството с финансов принос от страна на възложителя.

Качеството, в което е приет общият план

- 22 Отхвърлям тълкуването на Националния орган, че общият план е приет от Съвета в качеството му на „собственик на земята“. [...] Приемането на общия план очевидно не се ограничава до ролята на Съвета на собственик на земята, тъй като той предвижда и строителни дейности върху земя, която не е собственост на Съвета. Но дори и да се отнасяше само до земята на Съвета, общият план е свързан с функцията на Съвета като орган на местната власт.
- 23 Вярно е, че по отношение на конкретни строежи Съветът понякога е компетентният орган, а понякога възложителят — разграничение, отразено например в член [9а] от Директива 2011/92/ЕС за ОВОС, изменена с Директива 2014/52/ЕС. Що се отнася до строежите върху земи, собственост на заинтересованата страна по настоящото производство, Съветът очевидно не е възложител. От гледна точка на вътрешното право обаче дори когато Съветът е едновременно собственик на земята и възложител, той продължава да действа в качеството си на Съвет [...].
- 24 [...] [Повтарят се по същество т. 23 и 26]
- 25 Освен това, като се има предвид, че устройственият план е приет от Съвета в качеството му на орган по териториално устройство и че той предвижда приемането на общ план с указания относно бъдещо благоустройство, всеки такъв общ план [...] също трябва да се счита за правен акт на Съвета в

качеството му на орган по териториално устройство. [Странични мотиви, тъй като съдът вече е установил факта, че Съветът е действал като орган по териториално устройство].

- 26 В настоящия случай неизбежното заключение е, че общият план е приет от Съвета както в качеството му на орган на местната власт, така и в качеството му на орган по териториално устройство, а също и в качеството му на собственик на земята.

Връзка на общия план с устройствения план

- 27 Общият план не е изготвен съгласно конкретна законова разпоредба и формално не е част от устройствения план. Общият план обаче е изрично предвиден в устройствения план и в този смисъл е изготвен „съгласно“ законоустановения устройствен план, т.е. той е конкретна мярка, приета в допълнение към устройствения план, която е предвидена в последния.
- 28 Общият план формално не изменя устройствения план, но предвижда да се разрешат строежи, които не биха били в съответствие с първоначално приетия устройствен план.
- 29 Председателят на Градския съвет има правомощието да действа по широк кръг въпроси от името на Съвета, без да е необходимо одобрение от членовете на Съвета. Актовете му са актове на Съвета. Посочените действия включват съгласието за общ план. [...] [Разглеждане на вътрешното право, което подкрепя този извод]
- 30 Общият план на практика представлява отклонение от устройствения план, тъй като изрично предвижда различен набор от сгради, особено по отношение на височината.

Искането

- 31 Възложителят взема участие в предварителна консултация на 21 януари 2020 г. и официално подава искане за издаване на разрешение на 25 май 2020 г. в съответствие с член 4, параграф 1 от Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (Закон за устройството и развитието на територията (жилищно строителство) и за наемните жилища от 2016 г.). Това е първото от общо четири искания за издаване на разрешение за благоустройство, подадени във връзка с обекта и околностите в рамките на общия план.
- 32 На 20 август 2020 г. старши инспекторът по териториално устройство на An Bord Pleanála препоръчва искането да бъде отхвърлено. Националният орган обаче не се съгласява и издава разрешение на 14 септември 2020 г. С разрешението се разрешава строителство от типа „Build to Rent“

(„построяване на сграда с цел отдаване под наем“), което позволява събарянето на всички съществуващи постройки на място и изграждането на 416 жилища в пет блока с височина от 2 до 16 етажа, както и осигуряването на удобства за наемателите, общи открити пространства, детски заведения, търговски площи, подстанция на ESB и съпътстващи строителни дейности (например места за паркиране).

- 33 В решението има множество позовавания на общия план. Той е споменат 68 пъти в доклада на инспектора, а спазването на изискване за осигуряване на финансов принос за изпълнение на общия план е заложено като задължително условие под номер 24.

Условие № 24

- 34 Условие № 24 гласи, че възложителят трябва да плати на органа по териториално устройство по 4 000 евро на единица (както е актуализирано) като специална вноска вместо осигуряване на обществени открити пространства съгласно член 48, параграф 2, буква с) от Закона от 2000 г. [...] [Повторение по същество на посоченото в т. 36 по-долу]
- 35 Условие № 24 очевидно осигурява изпълнението на общия план. Целта на плащането е да се приведе в действие общият план, като се осигури финансиране за обществени открити пространства в зоната, за която се отнася общият план. Въпреки че така не се създава задължение за изпълнение на общия план в неговата цялост, ясно се определят конкретните парични средства, които да се използват за осигуряване на открити пространства в зоната, за която се отнася общият план. [...] [Елементи, които нямат отношение към поставените въпроси]
- 36 Общият план не изисква конкретно налагането на условие № 24, но налагането на условия от това естество е отразено в устройствения план, който предвижда (в точка 16.10.3), че „обществените открити пространства обикновено ще бъдат разположени на място, но в някои случаи може да бъде по-подходящо да се изиска финансово участие за осигуряването им на друго място в околността“. [...] Без общия план не би имало конкретно изискване за осигуряване на обществени открити пространства, за които да се изиска специалната вноска. Налагането на условие № 24 не променя формалния правен статут на общия план, но то представлява подлежащо на принудително изпълнение прилагане на мярка, предвидена в общия план.

Позоваване на насоките на министъра при даването на съгласие за развитие на проект в настоящия случай

- 37 Обстоятелството, че в решението си под заглавието „ОВОС“ Националният орган не споменава изрично КИУП 3 или насоките за височината на

сградите, е без значение както от фактическа, така и от правна гледна точка. Липсата на изрично споменаване не е равнозначна на липса на разглеждане.

- 38 Националният орган се позовава на насоките за височините на сградите в точка (f) от раздела „Мотиви и съображения“ в началото на решението си. Следователно в съответствие с установеното право при извършването на ОВОС Националният орган *се е позовал* на насоките за височината на сградите (наред с редица други материали). [...] [странични мотиви] [О]бстоятелството, че насоките за височината на сградите не са посочени в раздела за ОВОС, е без значение.
- 39 Вярно е, че ОВОС е преди всичко процедура, а не на резултат, но в края на процедурата по оценка се прави преценка дали установените въздействия са приемливи (или не) от гледна точка на околната среда; и този аспект е ясно обвързан с насоките на министъра.
- 40 От фактическа и правна гледна точка Националният орган безспорно е взел предвид задължителните насоки във всички аспекти на решението. Това следва от:
- (i) конкретното споменаване на съобразяването със задължителните насоки в раздела „Мотиви и съображения“;
 - (ii) липсата на текст в решението в смисъл, че това съобразяване не важи за раздела на решението относно ОВОС, и
 - (iii) установената национална съдебна практика, че ако приемащият решението орган заяви, че даден въпрос е бил разгледан, той следва да се счита за разгледан при липса на доказателства за противното.
- 41 Съответно отчитането на насоките трябва да обхваща процедурата по ОВОС.
- 42 Практическите последици от задължителния характер на насоките на министъра може да варират в зависимост от случая [...]. Но [...] въздействието на законовата разпоредба може да бъде онагледено в настоящия случай чрез сравняване на решението на Националния орган с доклада на инспектора. В доклада на инспектора от 20 август 2020 г. е поставен значително по-голям акцент върху въпросите с екологичен характер, което е дало основание да се препоръча отхвърлянето на искането за издаване на разрешение. При вземането на решение за издаване на разрешение на 14 септември 2020 г. обаче Националният орган е отдал много по-голямо значение на въздействието на КИУП 3. По този начин, макар че спазването на насоките не предопределя изцяло резултата поради възможността разрешението да бъде отказано на някакво друго основание, то насочва анализа силно в полза на издаването на разрешение и именно такъв е разглежданият случай.

Приложима правна уредба

- 43 В приложение към решението са предоставени резюме и списък на релевантните разпоредби от правото на Съюза, както и на международни и национални правни норми, заедно със съответните уеб линкове.

Релевантните основания за обжалване

- 44 След решението по дело № 1, с което се отхвърлят редица основания за обжалване, остават две основания.
- 45 Първото оплакване е, че решението се основава на общ план, който не е бил подложен на СЕО.
- 46 Второто оплакване е, че законовото изискване за спазване на насоките на министъра води до нарушение на Директивата за ОВОС [...]. Жалбоподателите възразяват срещу член 28, параграф 1С от Закона от 2000 г., който предвижда, че когато насоките съдържат конкретни изисквания на политиката за развитие на територията, Националният орган трябва да спазва тези изисквания. Основният въпрос е свързан с тълкуването и с това дали Директивата за ОВОС [...] изключва възможността да се вземат предвид задължителни национални политики. Тук на преден план излиза особен вид политика, тъй като точка 3.1 от насоките от 2018 г., която на свой ред е в основата на задължителните КИУП, посочени по-нататък в документа, се основава на държавната жилищна политика, а не на съображения с изцяло екологичен характер. [...] [Повторение и елементи, които нямат отношение към поставените въпроси].
- 47 Жалбоподателите твърдят, че резултатът е бил „предопределен“ от насоките, но дори и това да е малко преувеличено, със сигурност резултатът е бил силно повлиян от насоките. Както бе отбелязано по-горе, това може ясно да се установи при сравнение на този резултат с доклада на инспектора, в който се поставя по-голям акцент върху съображенията с екологичен характер.

Въпроси, свързани с правото на Съюза

- 48 Струва ми се, че по посочените причини възникват редица въпроси, свързани с правото на Съюза, и при всички положения считам за целесъобразно да отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз на основание член 267 ДФЕС.

Първият въпрос

- 49 Първият въпрос е:

Следва ли от член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО, че изразът „планове и програми [...], както и всяко тяхно изменение[,] които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво [...]“, обхваща планове или програми, които се изготвят и/или приемат съвместно от орган на местно ниво и възложител от частния сектор като собственик на земи, съседни на тези, които са собственост на органа на местната власт?

- 50 Становището на жалбоподателите е, че за планове или програми съгласно определението в член 2, буква а), които са изготвени от орган на местната власт, се прилагат задълженията по Директива 2001/42 за СЕО. Няма значение дали планът е изготвен изцяло от органа, или е изготвен в сътрудничество с възложител или с помощта на възложител. Задълженията по директивата и нейното действие били едни и същи. Постигането на целта на директивата щяло да се осуети, ако изискването за спазване на задълженията по нея може да бъде избегнато или заобиколено с помощта на изготвяне в сътрудничество на съвместен план или програма.
- 51 Според Националния орган отговорът следва да бъде отрицателен.
- 52 Националният орган обаче не дава пряк отговор на въпроса и го смесва с втория въпрос, така че посочването на този отговор тук само би довело до объркване.
- 53 Според ответниците — представители на държавата, щом като съдът е установил, че общият план е подлежал на изготвяне и/или приемане от Градския съвет на Дъблин в качеството му на орган на местната власт и на орган по териториално устройство и че е бил предвиден в устройствения план, то условията по първото тире от определението за „планове и програми“ в член 2, буква а) от Директивата за СЕО са изпълнени.
- 54 От отговора на държавата изглежда, че на първия въпрос трябва да се отговори утвърдително. Въпреки това [...] предложеният отговор на втория въпрос, който се [...] [съдържа в нейния отговор на първия въпрос], сякаш [...] противоречи на официалния отговор на държавата на втория въпрос, който е изложен по-долу.
- 55 Отговорът, предложен от заинтересованата страна, е отрицателен, но той също прилича на опит да се отговори на втория въпрос, а не на първия [...].
- 56 Предлагаият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Телеологичното тълкуване на директивата води до заключението, че план, изготвен от орган на местната власт съвместно с друг субект, следва да се третира по сходен начин с план, изготвен самостоятелно от орган на местната власт.
- 57 Този въпрос се поставя, защото в съдебното заседание бе изтъкнато, че съвместно изготвен план не попада в обхвата на първото тире от даденото в

член 2, буква а) определение за „планове и програми“, а ако отговорът на въпроса е отрицателен, то доводът на жалбоподателите, основан на Директивата за СЕО, ще бъде отхвърлен.

Вторият въпрос

58 Вторият въпрос е:

Следва ли от член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО, че изразът „планове и програми [...], както и всяко тяхно изменение[,] които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“, обхваща планове или програми, които са изрично предвидени в законоустановения (изготвен съгласно законова разпоредба) устройствен план на орган на местната власт както по общ начин, така и когато в устройствения план е посочено, че органът на местната власт „ще изготви специфични за съответната зона насоки за стратегическите зони за развитие и възстановяване [...], като използва подходящите механизми за изготвяне на планове за местната територия, [...] схематични общи планове и планове за подобряване на местната околна среда“?

59 Според жалбоподателите изготвянето на общия план е задължение, което обвързва органа по териториално устройство съгласно разпоредбите на Закона за устройството и развитието на територията от 2000 г. (изменен). Общият план трябвало да определи рамката за развитие на зоната, за която се отнася, а общият план всъщност изпълнил това изискване.

60 Според Националния орган отговорът на въпроса следва да бъде отрицателен[. Той счита], че изразът „планове и програми“, дефиниран [в] член 2, буква а) от Директивата за СЕО, не обхваща план или програма, предвиден/а в законоустановен устройствен план, когато изготвянето на такъв план или на такава програма само по себе си не е подлежащо на принудително изпълнение правно изискване и когато този план или тази програма няма задължителен характер, не съдържа условия или критерии, с които трябва да е съобразено даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, и не поражда задължителни правни последици.

61 Виждането на ответниците — представители на държавата, е, че съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз плановете или програмите, чието приемане [...] се урежда от национални закони или подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи, както и процедурата за изготвянето им, трябва да се разглеждат като планове или програми, „които се изискват“ по смисъла на член 2, буква а) от Директивата. Следователно (хипотетично) ответниците — представители на държавата, считат, че план или програма, приет/а от орган на местната власт при обстоятелства, при които приемането е изрично предвидено или посочено в устройствения план на този орган на местната власт, биха

попаднали в обхвата на определението за план или програма по смисъла на член 2, буква а).

- 62 [...] [Съображения, свързани с въпроси, които съдът вече е разгледал]
- 63 Според заинтересованата страна понятието „планове или програми“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО не обхваща план или програма, предвиден/а в законоустановен устройствен план, когато изготвянето на такъв план или на такава програма само по себе си не представлява подлежащо на принудително изпълнение правно изискване и когато такъв план или такава програма не може да породи задължителни правни последици.
- 64 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Въпреки че общият план сам по себе си не е задължителен правен акт, той е изрично предвиден в законоустановения устройствен план, който има правна сила, и е изготвен съгласно законова разпоредба. Това създава достатъчна връзка със законовите, подзаконовите или административните разпоредби, за да се направи заключението, че общият план се изисква от тези разпоредби.
- 65 Причината за отправянето на този въпрос е, че ако отговорът е отрицателен, доводът на жалбоподателите, основан на Директивата за СЕО, ще бъде отхвърлен.

Третият въпрос

- 66 Третият въпрос е:

Следва ли от член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО, че изразът „планове и програми[,] които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО [...]“, обхваща планове или програми, които сами по себе си нямат задължителен характер, но са изрично предвидени в законоустановен устройствен план със задължителен характер, или които предлагат или предвиждат на практика изменение на план, който е бил предмет на стратегическа екологична оценка?

- 67 Виждането на жалбоподателите по същество е, че отговорът е утвърдителен, тъй като общият план попада в обхвата на член 3, параграф 2 от [Директива] 2001/42/ЕО като план, който е изготвен за градско и териториално планиране и/или земеползване и който определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложение II към Директива 85/337/ЕИО на Съвета.

- 68 Според Националният орган понятието „планове и програми“ за целите на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО не обхваща план или програма като общия план, който а) няма задължителен характер, б) не определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, и не действа като ограничение на свободата на преценка на компетентния орган, натоварен с вземането на решение за даване на съгласие за развитие на такива проекти, и в) сам по себе си не изменя план, който е бил предмет на екологична оценка съгласно Директивата за СЕО.
- 69 Според ответниците — представители на държавата, щом като съдът е установил, че общият план „сам по себе си няма пряко правно обвързващо действие“ и че „формално не изменя устройствения план“, общият план не води до изменение на план, който е бил предмет на СЕО (т.е. устройственият план). Също така общият план не можел да се разглежда като определящ рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на [...] проекти по смисъла на принципите, прогласени в практиката на Съда на Европейския съюз по тълкуването на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.
- 70 Според заинтересованата страна, доколкото общият план съдържа индикативен план, който указва как може да се осъществи застрояването на свързани обекти, и по-специално указва височините на планираните сгради върху тези обекти, той е в съответствие с Насоките за градоустройство и височина на сградите, публикувани от министъра на жилищното строителство, планирането и местното управление (за които е извършена СЕО). Общият план не ограничавал свободата на преценка на компетентния орган при оценката на искането за даване на съгласие за развитието на проект.
- 71 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Основната цел на общия план е да определи рамката за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти. Като се има предвид, че общият план е предвиден в законоустановения устройствен план и е посочен по ясен начин в доклада на инспектора и съответно в хода на процедурата за предоставяне на разглежданото понастоящем съгласие за развитие на проект, съществува достатъчна връзка между общия план и определянето на рамката за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти, [за да] се направи изводът, че той попада в обхвата на член 3, параграф 2, буква а). Този извод се подкрепя от факта, че общият план предвижда [по-]различни резултати по отношение на строителството в сравнение със законоустановения устройствен план и че действително даденото съгласие за развитие на проект в известна степен отразява именно тези изменени резултати, а не официалния законоустановен устройствен план.
- 72 Причината за отправянето на този въпрос е, че ако отговорът е отрицателен, доводът на жалбоподателите, основан на Директивата за СЕО, ще бъде отхвърлен.

Четвъртият въпрос

73 Четвъртият въпрос е:

Следва ли от член 2, параграф 1 от Директива 2011/92/ЕС, че в процеса на оценка на въздействието върху околната среда компетентният орган няма право да взема предвид държавни политики със задължителен характер, по-специално такива, които не се основават изключително на екологични критерии и които при определени обстоятелства установяват положения, при които не може да се изключи издаването на разрешение?

74 Виждането на жалбоподателите по същество е, че отговорът е утвърдителен, и по-специално че член 2, параграф 1 от Директива 2011/92/ЕС [...] има за последица, че [...] в процеса на ОВОС компетентният орган няма право да взема предвид държавни политики със задължителен характер, които не се основават изключително на екологични критерии.

75 Според Националния орган Директивата за ОВОС не забранява на компетентния орган в процеса на ОВОС да вземе предвид държавната политика по отношение на височината на сградите, която сама по себе си е била предмет на екологична оценка съгласно Директивата за СЕО. Подобна забрана не произтичала нито от текста на член 2, параграф 1, нито от други разпоредби на Директивата за ОВОС. Оценката от страна на компетентния орган на значителното въздействие върху околната среда се основавала на преценки — зависещи от стойността и контекста — относно това какво е важно, желателно или приемливо, що се отнася до промените, предизвикани от въпросния проект, в светлината на конкретните обстоятелства на проекта.

76 Според ответниците — представители на държавата, Директивата за ОВОС не забранява на компетентния орган да вземе предвид националната устройствена политика по отношение на височината на сградите (която сама по себе си е била предмет на СЕО съгласно Директива 2001/42/[ЕО]) в рамките на комплексна процедура по ОВОС, провеждана паралелно с други оценки за вземане на решение по искане за даване на съгласие за развитие на проект. КИУП, съдържащи се в насоките, издадени съгласно член 28С от изменения Закон за устройството и развитието на територията от 2000 г., били изисквания на политиката; те не били определящи за решението по искане за даване на съгласие за развитие на проект и не оказвали никакво влияние върху изискването за извършване на ОВОС в съответствие с част X от изменения Закон за устройството и развитието на територията от 2000 г. Нещо повече, в разглежданите понастоящем насоки [...] изрично се предвиждало, че за посоченото в тях КИУП 3 се прилагат изискванията за екологична оценка, предвидени в правото на Съюза, включително ОВОС, и КИУП 3 в никакъв случай не било задължително по своята същност.

- 77 Според заинтересованата страна компетентният орган има право да вземе предвид публикуваните от държава членка насоки, които съдържат критерии за управление на строителството по отношение на височината на жилищните сгради, които сами по себе си не са задължителни или определящи за резултата от ОВОС, когато тези насоки са били предмет на СЕО за целите на Директива 2001/42/ЕО.
- 78 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Предметът и целта на Директивата за ОВОС са да се установят въздействията върху околната среда, дефинирани в широк смисъл, за да се даде възможност за обективна, съобразена с околната среда преценка дали тези въздействия са приемливи. В разрез с тази цел е разпоредба на вътрешното право, която изисква градоустройственият процес като цяло (включително процедурата по ОВОС) да бъде съобразен с акт с политически характер (наречен „насоки“, но [който] всъщност е задължителен) на централната власт, който се основава в значителна степен на социални и икономически съображения, а не на съображения с изцяло екологичен характер. Не е от значение, че актът на министъра не разпорежда издаването на разрешение за благоустройство, тъй като той въздейства върху процеса по такъв начин, че е вероятно да доведе до такъв резултат в много случаи като настоящия.
- 79 Причината за отправянето на този въпрос е, че ако отговорът е утвърдителен, то приложимата национална правна уредба не е в съответствие с правото на Съюза и решението, взето в съответствие с тази правна уредба, е невалидно.
- 80 [...]:
- (i). [...]
- (ii). [...]
- [...] [Повторение на въпросите, изложени в т. 49, 58, 66 и 73 по-горе]

ПРИЛОЖЕНИЕ – УЕБ ЛИНКОВЕ

Право на Съюза

[...]

Практика на Съда на Европейския съюз

[...]

Международно право

[...]

Национална правна уредба (и свързани материали)

- (i) Planning and Development Act 2000 (Закон за устройството и развитието на територията от 2000 г.) в изменената му редакция.

[...]

- (ii) Local Government Act 2001 (Закон за местното управление от 2001 г.) в изменената му редакция.

[...]

- (vii) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (Закон за устройството и развитието на територията (жилищно строителство) и за наемните жилища от 2016 г.) в изменената му редакция.

[...]

- (viii) Dublin City Development Plan 2016—2022 (Устройствен план на град Дъблин за периода 2016—2022 г.).

[...]

- (ix) Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (2017) (Общ план на Градския съвет на Дъблин за „Player Wills“, Градския съвет на Дъблин и „Bailey Gibson Lands“ (2017 г.).

[...]

- (x) Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) (Предназначени за органите по териториално устройство насоки за градоустройство и височина на сградите от декември 2018 г.).

[...]

Национална съдебна практика

[...]

- (xii) Kerins/An Bord Pleanala (No. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JCS 3102 (непубликувано, Висш съд, 31 май 2021 г.).

[...]

- (xiii) Kerins/An Bord Pleanala (No. 2) [2021] IEHC 612, (непубликувано, Висш съд, 4 октомври 2021 г.).

[...]

[...] [определение за отправяне на преюдициалното запитване и повторно изложение на посочените по-горе въпроси]

[...] [Самоличност на секретаря на Висшия съд]

[...] [Имената на представителите на страните]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ