

Ανωνυμοποιημένο κείμενο

Μετάφραση

C-9/22 - 1

Υπόθεση C-9/22

Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

Ημερομηνία καταθέσεως:

5 Ιανουαρίου 2022

Αιτούν δικαστήριο:

High Court (Ιρλανδία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

30 Νοεμβρίου 2021

Προσφεύγοντες:

NJ

OZ

Καθών:

An Bord Pleanála

Ireland

Attorney General

παρεμβαίνουσα:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία)

ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

[παραλειπόμενα]

[Εθνικοί αριθμοί αναφοράς]

[παραλειπόμενα]

(Τρίτη απόφαση)

ΑΠΟΦΑΣΗ του [παραλειπόμενα] [προεδρεύοντος δικαστή] της Τρίτης 30 Νοεμβρίου 2021

- 1 Με την πρώτη απόφαση, Kerins κατά An Bord Pleanála [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (αδημοσίευτη, High Court, 31 Μαΐου 2021), απορρίφθηκε η προσφυγή των προσφευγόντων για λόγους που άπτονται του εσωτερικού δικαίου και επισημάνθηκε ότι θα υποβληθούν στο ΔΕΕ ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης.
- 2 Με τη δεύτερη απόφαση, Kerins κατά An Bord Pleanála [2021] IEHC 612, (αδημοσίευτη, High Court, 4 Οκτωβρίου 2021), παρασχέθηκαν ορισμένες διευκρινίσεις [επί] της πρώτης απόφασης κατόπιν αιτήματος των διαδίκων.
- 3 Με την παρούσα απόφαση υποβάλλεται επισήμως αίτηση προδικαστικής αποφάσεως [παραλειπόμενα].

Αντικείμενο της κύριας δίκης

- 4 Οι προσφεύγοντες ζητούν να ακυρωθεί απόφαση με την οποία το An Bord Pleanála (ιρλανδικό συμβούλιο χωροταξικού σχεδιασμού) χορήγησε χωροταξική άδεια οικιστικής ανάπτυξης ως αρμόδια εν προκειμένω αρχή για την έγκριση έργου ανάπτυξης. Περαιτέρω, οι προσφεύγοντες ζητούν να αναγνωριστεί ότι το άρθρο 28 του Planning and Development Act 2000 (νόμου του 2000 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης, στο εξής: νόμος του 2000) είναι ανίσχυρο ως αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης και συγκεκριμένα προς την οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τους φυσικούς οικοτόπους και την οδηγία 2011/92/ΕΕ για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ)[,] όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/ΕΕ[.] επικαλούμενοι ότι οι δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που εκδόθηκαν βάσει του άρθρου αυτού θίγουν τη διαδικασία της δέουσας εκτίμησης (ΔΕ) ή της ΕΠΕ.

Τα πραγματικά περιστατικά

- 5 Η τοποθεσία την οποία αφορά η υπό κρίση προσφυγή βρίσκεται στο νότιο τμήμα του κέντρου της πόλης του Δουβλίνου [παραλειπόμενα].
- 6 Το Dublin Development Plan 2016 – 2022 (σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης του Δουβλίνου) εκδόθηκε από το δημοτικό συμβούλιο του Δουβλίνου (στο εξής: συμβούλιο) ως αρχή χωροταξικού σχεδιασμού στις 23 Σεπτεμβρίου 2016 και τέθηκε σε ισχύ στις 21 Οκτωβρίου 2016.

- 7 Η εκπόνηση σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης αποτελεί εκ του νόμου υποχρέωση (άρθρο 9, παράγραφος 1, του νόμου του 2000).
- 8 Η περιοχή ορίζεται στο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης ως Strategic Development and Regeneration Area (περιοχή στρατηγικής ανάπτυξης και ανάπλασης, στο εξής: SDRA), με την ονομασία St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12. Στη συνολική έκταση της SDRA περιλαμβάνονται δύο πρώην βιομηχανικές εγκαταστάσεις τις οποίες λειτουργούσαν στο παρελθόν οι Player Wills και Bailey Gibson.
- 9 Τον Ιούλιο του 2017 το συμβούλιο εκπόνησε μη προβλεπόμενο νομοθετικά σχέδιο-πλαίσιο ανάπτυξης για την υλοποίηση του έργου της SDRA 12. Το σχέδιο αυτό περιλάμβανε πρόταση για πάρκο έκτασης 0,2 εκταρίων εντός της τοποθεσίας στην οποία βρίσκονται οι εγκαταστάσεις της Bailey Gibson.

Οι υπουργικές κατευθυντήριες γραμμές

- 10 Οι υπουργικές κατευθυντήριες γραμμές με τίτλο Urban Development and Building Height Guidelines (κατευθυντήριες γραμμές αστικής ανάπτυξης και ύψους κτιρίων) εκδόθηκαν το 2018 σύμφωνα με το άρθρο 28 του νόμου του 2000. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές υποβλήθηκαν σε στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (στο εξής: ΣΠΕ).
- 11 Οι κατευθυντήριες γραμμές επιτρέπουν, χωρίς όμως να επιτάσσουν, τη χορήγηση άδειας. [παραλειπόμενα] [Σ]ύμφωνα με αυτές, η χορήγηση άδειας πρέπει να αποτελεί υφιστάμενη επιλογή, ακόμη και αν συγκεκριμένοι στόχοι των δημοτικών, περιφερειακών ή τοπικών χωροταξικών σχεδίων, ή συναφείς περιβαλλοντικοί παράγοντες, υπαγορεύουν το αντίθετο. Ως εκ τούτου, κρίση περί μη χορήγησης άδειας λόγω συνδρομής τέτοιων περιστάσεων δεν έχει έρεισμα στις κατευθυντήριες γραμμές.
- 12 Στην παράγραφο 3.1 των κατευθυντήριων γραμμών του 2018 ορίζεται ρητώς ότι «συνιστά κυβερνητική πολιτική η αύξηση γενικώς του ύψους των κτιρίων στις ενδεικνυόμενες αστικές περιοχές. Υπάρχει, επομένως, τεκμήριο υπέρ των κτιρίων αυξημένου ύψους στους πυρήνες των πόλεών μας, καθώς και σε άλλες αστικές περιοχές [παραλειπόμενα]».
- 13 Βεβαίως, η προσέγγιση αυτή, η οποία με τη σειρά της ενισχύει τις δεσμευτικές Specific Planning Policy Requirements (ειδικές απαιτήσεις χωροταξικού σχεδιασμού, στο εξής: SPPR) κατωτέρω στο έγγραφο, βασίζεται σε κυβερνητικές πολιτικές στέγασης και όχι σε αμιγώς περιβαλλοντικές παραμέτρους. Ως εκ τούτου, η υπόθεση θέτει συγκεκριμένα το ζήτημα της νομιμότητας των δεσμευτικών κατευθυντήριων γραμμών που εκδίδονται στο πλαίσιο πολιτικών οι οποίες διαμορφώνονται κυρίως, αν όχι αποκλειστικά, βάσει παραμέτρων οι οποίες δεν αφορούν το περιβάλλον.
- 14 Η SPPR 3 ορίζει τα εξής:

«Ειδική απαίτηση χωροταξικού σχεδιασμού συνιστά η περίπτωση κατά την οποία, όταν

- (Α) 1. ο αιτών τη χορήγηση χωροταξικής άδειας εκθέτει τον τρόπο με τον οποίο η πρόταση χωροταξικής ανάπτυξης συμμορφώνεται με τα ανωτέρω κριτήρια και
2. η αρχή χωροταξικού σχεδιασμού, λαμβάνοντας υπόψη τις ευρύτερες παραμέτρους στρατηγικής και εθνικής πολιτικής που εκτίθενται στο εθνικό πλαίσιο χωροταξίας και στις παρούσες κατευθυντήριες γραμμές, συμμερίζεται στην αξιολόγησή της τη θέση αυτή,

τότε η αρχή χωροταξικού σχεδιασμού δύναται να εγκρίνει το έργο ανάπτυξης, ακόμη και αν συγκεκριμένοι στόχοι του οικείου σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης ή του τοπικού χωροταξικού σχεδίου υποδεικνύουν το αντίθετο».

- 15 Το αιτούν δικαστήριο απορρίπτει τον ισχυρισμό του συμβουλίου ότι η συμμόρφωση με τις κατευθυντήριες γραμμές δεν αποκλείει συγκεκριμένη έκβαση. Αποκλείει την έκδοση απόφασης από το συμβούλιο κατά την οποία απορρίπτεται η χορήγηση της άδειας καθαυτή για λόγους που αντλούνται από το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης. Ομολογουμένως, το συμβούλιο θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να μην χορηγήσει την άδεια για άλλους λόγους, αλλά το μόνο απολύτως σαφές εν προκειμένω είναι ότι, εάν ισχύουν τα ανωτέρω, τότε το συμβούλιο δεν μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση της άδειας με την αιτιολογία ότι «συγκεκριμένοι στόχοι του οικείου σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης ή του τοπικού χωροταξικού σχεδίου υποδεικνύουν το αντίθετο».
- 16 Το γεγονός ότι στην παράγραφο Α της SPPR 3 χρησιμοποιούνται ορισμένοι όροι επιτρεπτικού χαρακτήρα είναι ζήτημα διατύπωσης και όχι ουσίας, διότι, σύμφωνα με τη νομοθετική διάταξη του άρθρου 28, η συμμόρφωση είναι υποχρεωτική. Το συμβούλιο υποστηρίζει ότι τα «ανωτέρω κριτήρια» που αναφέρονται στην παράγραφο Α της SPPR 3 περιλαμβάνουν το κριτήριο της συμμόρφωσης με τις «οικείες απαιτήσεις περιβαλλοντικής εκτίμησης, περιλαμβανομένης της ΣΠΕ, της ΕΠΕ, της ΔΕ και της εκτίμησης οικολογικών επιπτώσεων, κατά περίπτωση». Ωστόσο, αυτό δεν απαντά στο ερώτημα σχετικά με το πώς η SPPR επηρεάζει την εν λόγω διαδικασία.
- 17 Κατά το άρθρο 28, παράγραφος 1C, του νόμου του 2000, όταν οι υπουργικές κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδονται βάσει του άρθρου αυτού προβλέπουν συγκεκριμένες απαιτήσεις χωροταξικού σχεδιασμού, το συμβούλιο συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις αυτές. Τούτο δε είναι υποχρεωτικό.
- 18 Οι κατευθυντήριες γραμμές εν προκειμένω [παραλείπόμενα] ορίζουν ότι, σε σχέση με τα έργα τα οποία πληρούν τα εκτιθέμενα κριτήρια, η αρχή χωροταξικού σχεδιασμού «δύναται να εγκρίνει το έργο ανάπτυξης, ακόμη και αν συγκεκριμένοι στόχοι του οικείου σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης ή του τοπικού χωροταξικού σχεδίου υποδεικνύουν το αντίθετο». Μολονότι η φράση διατυπώνεται με επιτρεπτικούς όρους, εντούτοις, τούτο έχει ως αποτέλεσμα να

αποκλείεται η έκδοση απόφασης από την αρχή χωροταξικού σχεδιασμού με την οποία κρίνεται ότι δεν χορηγείται άδεια για λόγους που αφορούν τη διατύπωση του σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης ή του τοπικού χωροταξικού σχεδίου. Τούτο δε έχει επιτακτικό χαρακτήρα [παραλειπόμενα].

- 19 Το συμβούλιο υποχρεούται να συμμορφώνεται με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να εκδώσει απόφαση ότι το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης ή το τοπικό χωροταξικό σχέδιο αποκλείουν τη χορήγηση της άδειας.

Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο (Masterplan)

- 20 Η εκπόνηση ενός γενικού προκαταρκτικού σχεδίου προβλέπεται στο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης, του οποίου η παράγραφος 2.2.8.1 ορίζει ότι «το δημοτικό συμβούλιο της πόλης του Δουβλίνου θα καταρτίσει ειδικές κατευθυντήριες γραμμές για τις περιοχές στρατηγικής ανάπτυξης και ανάπλασης (SDRA) και τα βασικά περιφερειακά κέντρα, χρησιμοποιώντας [παραλειπόμενα] γενικά προκαταρκτικά σχέδια τα οποία θα περιλαμβάνουν σχηματική απεικόνιση των οικείων περιοχών [παραλειπόμενα] [άλλα στοιχεία τα οποία δεν ασκούν επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση]». Το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης υποβλήθηκε σε ΣΠΕ [παραλειπόμενα], τούτο όμως δεν ισχύει και ως προς το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο.
- 21 Οι σύμβουλοι της παρεμβαίνουσας [παραλειπόμενα] και το συμβούλιο εκπόνησαν από κοινού το από Ιανουαρίου 2020 γενικό προκαταρκτικό σχέδιο για την περιοχή. Αυτό ελέγχθηκε στο πλαίσιο ΔΕ από τους συμβούλους σχεδιασμού του κυρίου του έργου στις 15 Ιανουαρίου 2020. Δεν υποβλήθηκε σε ΣΠΕ. Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο περιλαμβάνει την αφαίρεση του δημόσιου ανοικτού χώρου από το σημείο όπου βρίσκονται οι εγκαταστάσεις της Bailey Gibson και τη μεταγενέστερη διαμόρφωση τέτοιου χώρου σε άλλο σημείο με οικονομική συνεισφορά του κυρίου του έργου.

Ιδιότητα υπό την οποία το συμβούλιο ενέκρινε το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο

- 22 Το αιτούν δικαστήριο απορρίπτει την ερμηνεία του συμβουλίου ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο εγκρίθηκε από την εν λόγω αρχή ως «ιδιοκτήτη γης». [παραλειπόμενα] Είναι βέβαιο ότι η έγκριση του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου δεν στηρίζεται μόνο στην ιδιότητα του συμβουλίου ως ιδιοκτήτη γης, διότι προβλέπει και έργα σε εκτάσεις που δεν ανήκουν σε αυτό. Αλλά ακόμη και αν αφορούσε μόνο τις εκτάσεις του συμβουλίου, το συγκεκριμένο όργανο εμπλέκεται και ως τοπική αρχή.
- 23 Βεβαίως, σε σχέση με συγκεκριμένα έργα ανάπτυξης, το συμβούλιο ενεργεί άλλοτε ως αρμόδια αρχή και άλλοτε ως κύριος του έργου –διάκριση που αποτυπώνεται, για παράδειγμα, στο άρθρο [9α] της οδηγίας 2011/92/ΕΕ περί

ΕΠΕ, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/ΕΕ. Όσον αφορά τα έργα ανάπτυξης σε εκτάσεις που ανήκουν στην παρεμβαίνουσα, το συμβούλιο δεν είναι σαφώς ο κύριος του έργου. Ωστόσο, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ακόμη και όταν το συμβούλιο είναι ταυτόχρονα ιδιοκτήτης της οικείας έκτασης και κύριος του έργου, εξακολουθεί να ενεργεί υπό την ιδιότητα του συμβουλίου [παραλείπόμενα].

- 24 [παραλείπόμενα] [Επαναλαμβάνονται, κατ' ουσίαν, τα σημεία 23 και 26]
- 25 Επιπλέον, δεδομένου ότι το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης εγκρίθηκε από το συμβούλιο ως αρχή χωροταξικού σχεδιασμού και προβλέπει την εκπόνηση ενός γενικού προκαταρκτικού σχεδίου, στο οποίο θα στηριχθεί ο χωροταξικός σχεδιασμός που θα γίνει μελλοντικά, κάθε τέτοιο γενικό προκαταρκτικό σχέδιο [παραλείπόμενα] πρέπει επίσης να θεωρείται νομικώς ότι αποτελεί ενέργεια του συμβουλίου ως αρχής χωροταξικού σχεδιασμού. [παραλείπόμενα] [Συναφείς παρατηρήσεις, διότι ο δικαστής έχει ήδη διαπιστώσει ότι το συμβούλιο ενήργησε ως αρχή χωροταξικού σχεδιασμού.]
- 26 Εν προκειμένω, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι το συμβούλιο ενέκρινε το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο, όχι μόνον υπό την ιδιότητά του ως τοπικής αρχής και υπό την ιδιότητά του ως αρχής χωροταξικού σχεδιασμού, αλλά επίσης και υπό την ιδιότητά του ως ιδιοκτήτη γης.

Σχέση μεταξύ του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου και του σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης

- 27 Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν εκπονείται βάσει συγκεκριμένης νομοθετικής διάταξης ούτε αποτελεί επίσημο μέρος του σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης. Ωστόσο, το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο προβλέπεται ρητά στο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης και υπό την έννοια αυτή εκπονείται «βάσει» του νομοθετικά προβλεπόμενου σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης, δηλαδή αποτελεί συγκεκριμένο μέτρο που λαμβάνεται σε συνέχεια του σχεδίου χωροταξικής ανάπτυξης και προβλέπεται από αυτό.
- 28 Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν τροποποιεί επίσημα το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης, αλλά προβλέπει ότι επιτρέπονται έργα ανάπτυξης που θα κρίνονταν ότι δεν συμφωνούν με αυτό όπως εγκρίθηκε αρχικά.
- 29 Ο επικεφαλής του δημοτικού συμβουλίου έχει την εξουσία να ενεργεί για λογαριασμό του συμβουλίου χωρίς την έγκριση των εκλεγμένων μελών σε σχέση με ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων. Οι ενέργειες αυτές συνιστούν ενέργειες του συμβουλίου. Σε αυτές περιλαμβάνεται και η έγκριση ενός γενικού προκαταρκτικού σχεδίου. [παραλείπόμενα] [Εξέταση του εσωτερικού δικαίου που επιρρωνύει την εν λόγω διαπίστωση]

- 30 Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο θα ισοδυναμούσε, κατ' ουσίαν, με παρέκκλιση από το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης, υπό την έννοια ότι προβλέπει ρητά ένα διαφορετικό σύνολο έργων ανάπτυξης, ιδίως όσον αφορά το ύψος των κτιρίων.

Η προσφυγή

- 31 Ο κύριος του έργου συμμετείχε σε διαβούλευση προσχεδιασμού στις 21 Ιανουαρίου 2020 και υπέβαλε επίσημη αίτηση για χορήγηση άδειας στις 25 Μαΐου 2020, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, του Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [νόμου του 2016 περί σχεδιασμού και ανάπτυξης (στέγαση) και μισθώσεων κατοικίας]. Ήταν η πρώτη από τις τέσσερις προβλεπόμενες αιτήσεις χορήγησης χωροταξικής άδειας σε σχέση με την τοποθεσία και τις όμορες περιοχές που περιλαμβάνονταν στο γενικό προκαταρκτικό σχέδιο.
- 32 Ο ανώτερος επιθεωρητής χωροταξίας του An Bord Pleanála πρότεινε την απόρριψη της αίτησης στις 20 Αυγούστου 2020. Το συμβούλιο, ωστόσο, διαφώνησε και χορήγησε την άδεια στις 14 Σεπτεμβρίου 2020. Η άδεια καθιστούσε δυνατή την εκτέλεση έργου ανάπτυξης υπό μορφή «ανέγερσης κτιρίων με σκοπό την εκμίσθωση» (Build to Rent), επιτρέποντας την κατεδάφιση όλων των υφιστάμενων κτισμάτων στην οικεία έκταση και την κατασκευή 416 κατοικιών σε πέντε συγκροτήματα αποτελούμενα από 2 έως 16 ορόφους, καθώς και υποδομών για τους μισθωτές, κοινόχρηστων ανοικτών χώρων, παιδικών σταθμών, εμπορικών χώρων, ενός υποσταθμού της ESB (ιρλανδικής επιχείρησης ηλεκτρικής ενέργειας) και συναφών έργων, όπως θέσεων χώρων στάθμευσης.
- 33 Στην απόφαση υπάρχουν πλείστες αναφορές στο γενικό προκαταρκτικό σχέδιο. Αναφέρεται 68 φορές στην έκθεση του επιθεωρητή και με τον όρο 24 καθίσταται δεσμευτική η υποχρέωση περί συμμορφώσεως με οικονομική συνεισφορά προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο.

Όρος 24

- 34 Σύμφωνα με τον όρο 24, ο κύριος του έργου υποχρεούται να καταβάλει στην αρχή χωροταξικού σχεδιασμού 4 000 ευρώ ανά μονάδα (όπως επικαιροποιήθηκε) ως ειδική συνεισφορά αντί της παροχής δημόσιου ανοικτού χώρου σύμφωνα με το άρθρο 48, παράγραφος 2, στοιχείο c, του νόμου του 2000. [παραλειπόμενα] [Επαναλαμβάνεται, κατ' ουσίαν, το κατωτέρω σημείο 36]
- 35 Με τον όρο 24 τίθεται προφανώς σε εφαρμογή το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο. Σκοπός της πληρωμής είναι να τεθεί σε εφαρμογή το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο κατά το μέρος της χρηματοδότησης για δημόσιο ανοικτό χώρο στην περιοχή την οποία αφορά το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο. Μολονότι [δεν] δημιουργείται δεσμευτική υποχρέωση για την πλήρη εφαρμογή του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου, καθορίζονται όμως με σαφήνεια τα συγκεκριμένα κονδύλια που θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για ανοικτό χώρο εντός της

περιοχής την οποία αφορά το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο. [παραλειπόμενα]
[Στοιχεία που δεν έχουν σχέση με τα υποβληθέντα ερωτήματα]

- 36 Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν απαιτούσε ρητά την επιβολή του όρου 24, αλλά η επιβολή όρων τέτοιου είδους αποτυπώνεται στο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης, το οποίο προβλέπει (στην παράγραφο 16.10.3) ότι «[ο] δημόσιος ανοικτός χώρος θα βρίσκεται συνήθως επιτοπίως, ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να είναι καταλληλότερο να ζητηθεί οικονομική συνεισφορά για τη διαμόρφωσή του σε άλλο σημείο στην περιοχή». [παραλειπόμενα] Χωρίς το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν θα υπήρχε ειδική πρόβλεψη για δημόσιο ανοικτό χώρο ούτε θα απαιτούνταν συναφώς η ειδική συνεισφορά. Η επιβολή του όρου 24 [δεν] μεταβάλλει το τυπικό νομικό καθεστώς του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου, αλλά αποτελεί νομικά εκτελεστή εφαρμογή ενός μέτρου που προβλέπεται από το σχέδιο αυτό.

Η επίκληση των υπουργικών κατευθυντήριων γραμμών σε σχέση με την προκείμενη άδεια

- 37 Το γεγονός ότι το διοικητικό συμβούλιο [δεν] ανέφερε ρητά, στην ενότητα της απόφασής του περί ΕΠΕ[,] την SPPR 3 ή τις κατευθυντήριες γραμμές για το ύψος των κτιρίων δεν ασκεί επιρροή, ούτε από ουσιαστικής ούτε από νομικής άποψης. Η απουσία ρητής αναφοράς δεν ισοδυναμεί με μη συνεκτίμηση των κατευθυντήριων γραμμών.
- 38 Το συμβούλιο αναφέρθηκε στις κατευθυντήριες γραμμές για το ύψος των κτιρίων στην παράγραφο στ΄ της ενότητας «Αιτιολογία και εκτιμήσεις» του αρχικού τμήματος της απόφασης του συμβουλίου. Συνεπώς, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, το συμβούλιο[,] κατά τη διενέργεια της ΕΠΕ[,] βασίστηκε *πράγματι*, μεταξύ άλλων στοιχείων, στις κατευθυντήριες γραμμές για τα επιτρεπόμενα ύψη των κτιρίων. [παραλειπόμενα] [συναφείς παρατηρήσεις] [Τ]ο γεγονός ότι στην ενότητα περί ΕΠΕ [δεν] υπάρχει αναφορά στις κατευθυντήριες γραμμές για τα επιτρεπόμενα ύψη των κτιρίων δεν ασκεί επιρροή.
- 39 Βεβαίως, η ΕΠΕ είναι πρωτίστως ζήτημα που αφορά τη διαδικασία και όχι το αποτέλεσμα, αλλά η διαδικασία εκτίμησης ολοκληρώνεται με μια κρίση ως προς το αν οι διαπιστούμενες επιπτώσεις είναι αποδεκτές από περιβαλλοντικής άποψης· η πτυχή δε αυτή συνδέεται σαφώς με τις υπουργικές κατευθυντήριες γραμμές.
- 40 Από ουσιαστικής και νομικής άποψης, το συμβούλιο έλαβε σαφώς υπόψη τις υποχρεωτικές κατευθυντήριες γραμμές σε όλες τις πτυχές της απόφασης. Αυτό προκύπτει από τα ακόλουθα:
- (i) την ειδική αναφορά ότι ελήφθησαν υπόψη οι υποχρεωτικές κατευθυντήριες γραμμές στην ενότητα «Αιτιολογία και εκτιμήσεις»·

- (ii) την απουσία ρητής διατύπωσης στην απόφαση ότι δεν εφαρμόζονται οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με την ενότητα της απόφασης περί ΕΠΕ· και
 - (iii) την πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων κατά την οποία εάν ο φορέας λήψης αποφάσεων δηλώνει ότι ένα θέμα έχει εξεταστεί, τότε θα πρέπει να θεωρείται ότι έχει πράγματι εξεταστεί, ελλείψει αποδείξεων περί του αντιθέτου.
- 41 Κατά συνέπεια, η εξέταση των κατευθυντήριων γραμμών επιβάλλεται να περιλαμβάνει τη διαδικασία ΕΠΕ.
- 42 Η πρακτική αποτελεσματικότητα του δεσμευτικού χαρακτήρα των υπουργικών κατευθυντήριων γραμμών μπορεί να διαφέρει κατά περίπτωση [παραλείπόμενα] [α]λλά [παραλείπόμενα] ο αντίκτυπος της νομοθετικής διάταξης μπορεί να καταδειχθεί στην υπό κρίση υπόθεση μέσω της σύγκρισης της απόφασης του συμβουλίου με την έκθεση του επιθεωρητή. Στην έκθεση του επιθεωρητή της 20ής Αυγούστου 2020 δόθηκε πολύ μεγαλύτερη έμφαση στα περιβαλλοντικά ζητήματα, γεγονός που οδήγησε σε πρόταση περί απόρριψης της αίτησης. Το συμβούλιο, ωστόσο, έδωσε πολύ μεγαλύτερη βαρύτητα στον αντίκτυπο της SPPR 3, με αποτέλεσμα να λάβει την απόφαση να χορηγήσει άδεια στις 14 Σεπτεμβρίου 2020. Συνεπώς, μολονότι η συμμόρφωση με τις κατευθυντήριες γραμμές [δεν] προκαθορίζει εξ ολοκλήρου το αποτέλεσμα, λόγω του ενδεχομένου απόρριψης μιας άδειας επί κάποιας άλλης βάσεως, εντούτοις, κατευθύνει έντονα την οικεία ανάλυση υπέρ της χορήγησης της άδειας, όπερ συνέβη εν προκειμένω.

Σχετικό νομικό υλικό

- 43 Στο παράρτημα της παρούσας απόφασης παρατίθεται συνοπτικός κατάλογος του σχετικού ενωσιακού, διεθνούς και εθνικού νομικού υλικού, συνοδευόμενου από διαδικτυακούς συνδέσμους.

Οι λόγοι της προσφυγής που ασκούν συναφώς επιρροή

- 44 Μετά την πρώτη απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου, με την οποία απορρίφθηκαν ορισμένοι λόγοι προσφυγής, απομένουν δύο λόγοι που ασκούν συναφώς επιρροή.
- 45 Με τον πρώτο λόγο προβάλλεται ότι η απόφαση του συμβουλίου βασίστηκε σε ένα γενικό προκαταρκτικό σχέδιο το οποίο δεν είχε υποβληθεί σε ΣΠΕ.
- 46 Με τον δεύτερο λόγο προβάλλεται ότι η εκ του νόμου υποχρέωση για συμμόρφωση με τις υπουργικές κατευθυντήριες γραμμές συνεπάγεται παραβίαση της οδηγίας περί ΕΠΕ [παραλείπόμενα]. Οι προσφεύγοντες βάλλουν κατά του άρθρου 28, παράγραφος 1C, του νόμου του 2000, κατά το οποίο, όταν οι κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν συγκεκριμένες απαιτήσεις χωροταξικού

σχεδιασμού, το συμβούλιο οφείλει να συμμορφώνεται με αυτές. Επί της ουσίας πρόκειται για ζήτημα ερμηνείας και για το κατά πόσον η οδηγία περί ΕΠΕ [παραλειπόμενα] αποκλείει τη συνεκτίμηση των εθνικών δεσμευτικών πολιτικών. Έμφαση δίδεται ως προς ένα ιδιαίτερο είδος πολιτικής εν προκειμένω, επειδή η παράγραφος 3.1 των κατευθυντήριων γραμμών του 2018, η οποία με τη σειρά της ενισχύει τις δεσμευτικές SPPR κατωτέρω στο έγγραφο, βασίζεται σε κυβερνητικές πολιτικές στέγασης και όχι σε παραμέτρους που αφορούν αμιγώς το περιβάλλον. [παραλειπόμενα] [Επαναλήψεις και στοιχεία που δεν έχουν σχέση με τα υποβληθέντα ερωτήματα].

- 47 Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι η έκβαση ήταν «προκαθορισμένη» από τις κατευθυντήριες γραμμές, αλλά ακόμη και αν ο εν λόγω ισχυρισμός [ενέχει] μια κάποια υπερβολή, σίγουρα υπήρξε ισχυρή υπόδειξη προς αυτή από τις κατευθυντήριες γραμμές. Όπως προαναφέρθηκε, η ως άνω διαπίστωση προκύπτει ευχερώς κατόπιν σύγκρισης της απόφασης με την έκθεση του επιθεωρητή, η οποία έδινε μεγαλύτερη έμφαση στις παραμέτρους που αφορούσαν το περιβάλλον.

Ερωτήματα σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης

- 48 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι από τους σχετικούς με την ουσία της υπόθεσης λόγους που εκτίθενται ανωτέρω ανακύπτουν κάποια ερωτήματα σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης και κρίνει σκόπιμο, υπό τις συνθήκες αυτές, τα εν λόγω ερωτήματα να υποβληθούν στο Δικαστήριο βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα

- 49 Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι το ακόλουθο:

Έχει το άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ την έννοια ότι τα «σχέδια και προγράμματα [...], καθώς και οι τροποποιήσεις τους [...] που εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο [...]» περιλαμβάνουν επίσης σχέδιο ή πρόγραμμα που εκπονείται και/ή εγκρίνεται από κοινού από συγκεκριμένη αρχή σε τοπικό επίπεδο και από ιδιώτη κύριο έργου ο οποίος είναι ιδιοκτήτης εκτάσεων όμορων με εκτάσεις που ανήκουν σε τοπική αρχή;

- 50 Οι προσφεύγοντες προβάλλουν ότι ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, όπως ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο α', το οποίο εκπονείται από τοπική αρχή υπόκειται στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 2001/42 περί ΣΠΕ. Δεν έχει σημασία αν το σχέδιο εκπονήθηκε αποκλειστικά από την αρχή ή αν εκπονήθηκε σε συνεργασία ή με τη συνδρομή του κυρίου του έργου. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία και τα αποτελέσματά της δεν αλλάζουν. Εάν ήταν δυνατόν να αποφευχθεί ή να παρακαμφθεί η απαίτηση συμμόρφωσης με τις απορρέουσες από την εν λόγω οδηγία υποχρεώσεις μέσω της εκπόνησης, κατόπιν συνεργασίας, ενός κοινού σχεδίου ή προγράμματος, θα υπονομευόταν σοβαρά ο σκοπός της οδηγίας.

- 51 Το συμβούλιο έλαβε αρνητική θέση.
- 52 Ωστόσο, το συμβούλιο [δεν] δίνει άμεση απάντηση στο ερώτημα και το συγχέει με το δεύτερο ερώτημα, οπότε η παράθεση αυτής της απάντησης εν προκειμένω θα προκαλούσε μόνο σύγχυση.
- 53 Οι καθών κρατικοί φορείς θεωρούν ότι πληρούνται η πρώτη περίπτωση του ορισμού των «σχεδίων και προγραμμάτων» του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας περί ΣΠΕ υπό συνθήκες κατά τις οποίες ο δικαστής διαπιστώνει ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο εκπονήθηκε και/ή εγκρίθηκε από το δημοτικό συμβούλιο του Δουβλίνου, ως τοπική αρχή και αρχή χωροταξικού σχεδιασμού, και ότι προβλεπόταν από το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης.
- 54 Από την απάντηση του Δημοσίου φαίνεται να υπονοείται ότι πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα. Ωστόσο [παραλείπόμενα] η προτεινόμενη απάντηση σε σχέση με το δεύτερο ερώτημα που [παραλείπόμενα] [περιλήφθηκε στην απάντησή του επί του πρώτου ερωτήματος] φαίνεται [παραλείπόμενα] να έρχεται σε αντίθεση με την επίσημη απάντηση του Δημοσίου στο δεύτερο ερώτημα, η οποία παρατίθεται κατωτέρω.
- 55 Η απάντηση την οποία πρότεινε να δοθεί η παρεμβαίνουσα ήταν αρνητική, αλλά φαίνεται επίσης να αποτελεί προσπάθεια απάντησης στο δεύτερο ερώτημα αντί του πρώτου [παραλείπόμενα].
- 56 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Η τελλολογική ερμηνεία της οδηγίας καταλήγει στο συμπέρασμα ότι σχέδιο που εκπονείται από τοπική αρχή από κοινού με κάποια άλλη οντότητα πρέπει να αντιμετωπίζεται κατά τρόπο παρόμοιο με εκείνον που αντιμετωπίζεται σχέδιο το οποίο εκπονείται αποκλειστικά από τοπική αρχή.
- 57 Το συγκεκριμένο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου επειδή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υποστηρίχθηκε ότι ένα από κοινού εκπονηθέν σχέδιο δεν εμπίπτει στην πρώτη περίπτωση του ορισμού των «σχεδίων και προγραμμάτων» που προβλέπεται στο άρθρο 2, στοιχείο α', και, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα των προσφευγόντων που βασίζεται στην οδηγία περί ΣΠΕ.

Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

- 58 Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι το ακόλουθο:

Έχει το άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ την έννοια ότι τα «σχέδια και προγράμματα [...], καθώς και οι τροποποιήσεις τους [...] που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων» περιλαμβάνουν επίσης σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο προβλέπεται ρητά από κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης εκπονηθέν από τοπική αρχή (βάσει νομοθετικής διάταξης), είτε γενικά είτε στην περίπτωση που το σχέδιο

χωροταξικής ανάπτυξης ορίζει ότι η τοπική αρχή «θα καταρτίσει ειδικές κατευθυντήριες γραμμές για τις περιοχές στρατηγικής ανάπτυξης και ανάπτυξης [...], χρησιμοποιώντας τους κατάλληλους μηχανισμούς των τοπικών σχεδίων περιοχής [...], γενικά προκαταρκτικά σχέδια τα οποία θα περιλαμβάνουν σχηματική απεικόνιση των οικείων περιοχών και τοπικά σχέδια περιβαλλοντικής βελτίωσης»;

- 59 Οι προσφεύγοντες προβάλλουν ότι η εκπόνηση του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου αποτελεί επιτακτική υποχρέωση που δεσμεύει την αρχή χωροταξικού σχεδιασμού σύμφωνα με τις διατάξεις του Planning and Development Act, 2000 (νόμου του 2000 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης)[...] όπως τροποποιήθηκε. Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο πρέπει να καθορίζει το πλαίσιο ανάπτυξης της περιοχής την οποία αφορά και, πράγματι, τούτο ισχύει ως προς το συγκεκριμένο γενικό προκαταρκτικό σχέδιο.
- 60 Το συμβούλιο έλαβε αρνητική θέση[. Θεωρεί] ότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων», όπως ορίζεται [στο] άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας περί ΣΠΕ, δεν περιλαμβάνει σχέδιο ή πρόγραμμα που προβλέπεται από κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης στην περίπτωση που η εκπόνηση ενός τέτοιου σχεδίου ή προγράμματος δεν αποτελεί η ίδια εκτελεστή νομική απαίτηση και που οποιοδήποτε τέτοιο σχέδιο ή πρόγραμμα δεν είναι δεσμευτικό και δεν περιέχει όρους ή κριτήρια με τα οποία πρέπει να συμμορφώνονται οι άδειες χωροταξικής ανάπτυξης που θα χορηγηθούν μελλοντικά και δεν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.
- 61 Οι καθών κρατικοί φορείς εκτιμούν ότι[...] σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, τα σχέδια ή προγράμματα των οποίων η έγκριση [παραλειπόμενα] ρυθμίζεται από εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις [και] οι οποίες [διατάξεις] καθορίζουν τις αρμόδιες αρχές για την έγκρισή τους και τη διαδικασία εκπόνησής τους, [πρέπει να] θεωρούνται ως «απαιτούμενα» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας. Ως εκ τούτου, υποθετικά, οι καθών κρατικοί φορείς θεωρούν ότι ένα σχέδιο ή πρόγραμμα που εγκρίνεται από μια τοπική αρχή υπό περιστάσεις κατά τις οποίες η έγκρισή του προβλέπεται ρητά ή επιβάλλεται από το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης το οποίο εκπόνησε η εν λόγω τοπική αρχή εμπίπτει στον ορισμό του σχεδίου ή προγράμματος κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α'.
- 62 [παραλειπόμενα]. [Εκτιμήσεις σχετικές με ερωτήματα που έχουν ήδη απορριφθεί από τον προεδρεύοντα δικαστή]
- 63 Η παρεμβαίνουσα προβάλλει ότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων», όπως ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, δεν περιλαμβάνει σχέδιο ή πρόγραμμα που προβλέπεται από κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης στην περίπτωση που η εκπόνηση ενός τέτοιου σχεδίου ή προγράμματος δεν αποτελεί η ίδια εκτελεστή νομική απαίτηση και που οποιοδήποτε τέτοιο σχέδιο ή πρόγραμμα δεν είναι δυνατό να παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

- 64 Κατά το αιτούν δικαστήριο, πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Μολονότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν αποτελεί το ίδιο δεσμευτική νομική πράξη, εντούτοις, προβλέπεται ρητά από το κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης, το οποίο έχει νομική ισχύ και εκπονείται βάσει διάταξης της εθνικής πρωτογενούς νομοθεσίας. Τούτο συνιστά επαρκή σύνδεσμο με τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ώστε να είναι δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι απαιτείται γενικό προκαταρκτικό σχέδιο βάσει αυτών.
- 65 Το συγκεκριμένο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου διότι, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα των προσφευγόντων που βασίζεται στην οδηγία περί ΣΠΕ.

Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα

- 66 Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι το ακόλουθο:

Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ την έννοια ότι τα «σχέδια και προγράμματα [...] τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων, διαχείριση υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, χωροταξία ή χρήση του εδάφους και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ [...]» περιλαμβάνουν επίσης σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο δεν είναι το ίδιο δεσμευτικό, αλλά προβλέπεται ρητά σε κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης που είναι δεσμευτικό, ή το οποίο προτείνει ή προβλέπει στην πράξη τροποποίηση σχεδίου το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης;

- 67 Η απάντηση των προσφευγόντων είναι κατ' ουσίαν καταφατική ως προς το ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο εμπίπτει στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/42/ΕΚ ως σχέδιο το οποίο εκπονήθηκε για τη χωροταξία και/ή τη χρήση έκτασης γης και καθορίζει το πλαίσιο για τις άδειες που πρόκειται να χορηγηθούν μελλοντικά και απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου.
- 68 Το συμβούλιο προβάλλει ότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» για τους σκοπούς του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας περί ΣΠΕ δεν περιλαμβάνει σχέδιο ή πρόγραμμα, όπως είναι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο, το οποίο α) δεν είναι δεσμευτικό, β) δεν καθορίζει το πλαίσιο για την αδειοδότηση στο μέλλον έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας περί ΣΠΕ και δεν περιορίζει τη διακριτική εξουσία της αρμόδιας αρχής που είναι επιφορτισμένη με τη λήψη απόφασης σχετικά με τη χορήγηση άδειας για τέτοια έργα και (γ) δεν τροποποιεί σχέδιο το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο περιβαλλοντικής εκτίμησης σύμφωνα με την οδηγία περί ΣΠΕ.
- 69 Οι καθών κρατικοί φορείς προβάλλουν ότι, εάν το δικαστήριο διαπιστώσει ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο «δεν είναι το ίδιο άμεσα νομικά δεσμευτικό» και

«δεν τροποποιεί επίσημα το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης», τότε το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν επιφέρει τροποποίηση σχεδίου το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο ΣΠΕ (εν προκειμένω, το σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης). Ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο καθορίζει το πλαίσιο για την αδειοδότηση στο μέλλον [παραλειπόμενα] έργων υπό το πρίσμα των αρχών που διατυπώνονται στη νομολογία του ΔΕΕ σε σχέση με την ερμηνεία του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας περί ΣΠΕ.

- 70 Η παρεμβαίνουσα προβάλλει ότι, στο μέτρο που το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο περιέχει ένα ενδεικτικό σχέδιο για το πώς μπορούν να διαμορφωθούν οι τοποθεσίες τις οποίες αυτό αφορά και, ειδικότερα, δείχνει το ύψος των προτεινόμενων κτιρίων στις τοποθεσίες αυτές, είναι σύμφωνο με τις Urban Development and Building Height Guidelines (κατευθυντήριες γραμμές αστικής ανάπτυξης και ύψους κτιρίων) που δημοσιεύθηκαν από τον Minister for Housing, Planning and Local Government (Υπουργό Στέγασης, Χωροταξίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης) (οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο ΣΠΕ). Το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο δεν περιορίζει τη διακριτική εξουσία της αρμόδιας αρχής κατά την αξιολόγηση μιας αίτησης για έκδοση άδειας.
- 71 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Ο σκοπός του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου είναι να καθορίσει το πλαίσιο για την αδειοδότηση έργων στο μέλλον. Δεδομένου ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο προβλέπεται από το κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης και υπάρχει σαφής αναφορά σε αυτό στην έκθεση του επιθεωρητή και, συνεπώς, στη διαδικασία της ίδιας της χορήγησης της επίμαχης άδειας, υπάρχει επαρκής σύνδεσμος μεταξύ του γενικού προκαταρκτικού σχεδίου και του καθορισμού ενός πλαισίου για την αδειοδότηση έργων στο μέλλον, με αποτέλεσμα να εμπίπτει στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α'. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από το γεγονός ότι το γενικό προκαταρκτικό σχέδιο προβλέπει [περισσότερες] τροποποιήσεις όσον αφορά το έργο από ό,τι το κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης και από το γεγονός ότι οι τροποποιήσεις αυτές αποτυπώνονται σε κάποιο βαθμό στην άδεια που πράγματι χορηγήθηκε, ενώ τούτο δεν συμβαίνει στο επίσημο κατά νόμο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης.
- 72 Το συγκεκριμένο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου διότι, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα των προσφευγόντων που βασίζεται στην οδηγία περί ΣΠΕ.

Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα

- 73 Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα είναι το ακόλουθο:

Συνεπάγεται το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ ότι δεν επιτρέπεται στην αρμόδια αρχή να λαμβάνει υπόψη, κατά τη διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δεσμευτικές κυβερνητικές πολιτικές, ιδίως εκείνες που δεν βασίζονται αποκλειστικά σε περιβαλλοντικά

κριτήρια, ήτοι πολιτικές που καθορίζουν καταστάσεις στις οποίες, υπό ορισμένες συνθήκες, δεν πρέπει να αποκλείεται η χορήγηση άδειας;

- 74 Οι προσφεύγοντες δίνουν κατ' ουσίαν καταφατική απάντηση και ειδικότερα προβάλλουν ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ [παραλειπόμενα] συνεπάγεται ότι [δεν επιτρέπει] στην αρμόδια αρχή να λαμβάνει υπόψη [παραλειπόμενα], κατά τη διαδικασία ΕΠΕ, δεσμευτικές κυβερνητικές πολιτικές οι οποίες δεν βασίζονται αποκλειστικά σε περιβαλλοντικά κριτήρια.
- 75 Το συμβούλιο προβάλλει ότι η οδηγία περί ΕΠΕ δεν εμποδίζει την αρμόδια αρχή να λαμβάνει υπόψη, κατά τη διαδικασία ΕΠΕ, κυβερνητική πολιτική σχετικά με το ύψος των κτιρίων, η οποία έχει υποβληθεί η ίδια σε περιβαλλοντική εκτίμηση βάσει της οδηγίας περί ΣΠΕ. Κανένας τέτοιος αποκλεισμός δεν προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 2, παράγραφος 1, ή από άλλη διάταξη της οδηγίας περί ΕΠΕ. Η εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον από την αρμόδια αρχή βασίζεται σε αποφάσεις που εξαρτώνται από την αξία και το ευρύτερο πλαίσιο του έργου και αφορούν το τι είναι σημαντικό, επιθυμητό ή αποδεκτό σε σχέση με τις αλλαγές που προκαλεί το εν λόγω έργο υπό το πρίσμα των ειδικών περιστάσεων που συντρέχουν ως προς αυτό.
- 76 Οι καθών κρατικοί φορείς προβάλλουν ότι, στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης διαδικασίας ΕΠΕ που διενεργείται παράλληλα με άλλες αξιολογήσεις για την εξέταση μιας αίτησης χορήγησης άδειας, η οδηγία περί ΕΠΕ δεν αποκλείει τη συνεκτίμηση από την αρμόδια αρχή της εθνικής πολιτικής χωροταξίας όσον αφορά τα ύψη των κτιρίων (η οποία έχει υποβληθεί η ίδια σε ΣΠΕ σύμφωνα με την οδηγία 2001/42[ΕΚ]). Οι SPPR των κατευθυντήριων γραμμών που εκδίδονται βάσει του άρθρου 28C του Planning and Development Act, 2000 (νόμου του 2000 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης, όπως τροποποιήθηκε) αποτελούν απαιτήσεις απορρέουσες από συγκεκριμένη πολιτική· δεν είναι καθοριστικές για την έκβαση μιας αίτησης χορήγησης άδειας και δεν ασκούν καμία επιρροή σε σχέση με την απαίτηση διενέργειας ΕΠΕ σύμφωνα με το μέρος X του Planning and Development Act, 2000 (νόμου του 2000 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης, όπως τροποποιήθηκε). Επιπλέον, οι επίμαχες εν προκειμένω κατευθυντήριες γραμμές [παραλειπόμενα] προβλέπουν ρητά ότι η SPPR 3 υπόκειται στις απαιτήσεις περιβαλλοντικής εκτίμησης που ορίζει το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένης της ΕΠΕ, και η SPPR 3 δεν είναι σε καμία περίπτωση δεσμευτική κατά τα διαλαμβανόμενα σε αυτή.
- 77 Η παρεμβαίνουσα προβάλλει ότι η αρμόδια αρχή δικαιούται να λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές που δημοσιεύονται από κράτος μέλος και περιέχουν κριτήρια διαχείρισης έργου ανάπτυξης όσον αφορά τα ύψη των κτιρίων κατασκευών οικιστικής ανάπτυξης, τα οποία δεν είναι από μόνα τους δεσμευτικά ή καθοριστικά για το αποτέλεσμα της ΕΠΕ, εφόσον οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές έχουν υποβληθεί σε ΣΠΕ για τους σκοπούς της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.
- 78 Κατά το αιτούν δικαστήριο, πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Ο γενικός σκοπός και το αντικείμενο της οδηγίας περί ΕΠΕ είναι η εξακρίβωση

περιβαλλοντικών επιπτώσεων, υπό ευρεία έννοια, ώστε να είναι δυνατή η διαμόρφωση, λαμβανομένων υπόψη περιβαλλοντικών κυρίως παραγόντων, αντικειμενικής κρίσης για το κατά πόσον οι επιπτώσεις αυτές είναι αποδεκτές. Διάταξη του εθνικού δικαίου που απαιτεί η διαδικασία χωροταξικού σχεδιασμού εν γένει[,] περιλαμβανομένης της διαδικασίας ΕΠΕ[,] να συμμορφώνεται με μέσο πολιτικής (το οποίο καλείται «κατευθυντήρια γραμμή», αλλά [είναι] στην πραγματικότητα δεσμευτικό) προερχόμενο από την κεντρική κυβέρνηση και βασιζόμενο ως επί το πλείστον σε παραμέτρους κοινωνικού και οικονομικού ενδιαφέροντος και όχι σε καθαρά περιβαλλοντικούς παράγοντες, προσκρούει στον σκοπό αυτό. Δεν ασκεί επιρροή συναφώς το γεγονός ότι η υπουργική πράξη δεν επιβάλλει τη χορήγηση άδειας, διότι επιδρά στη διαδικασία κατά τρόπο που ενδέχεται να οδηγήσει στο ίδιο αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις όπως αυτή της υπό κρίση υπόθεσης.

79 Το συγκεκριμένο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου διότι, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, η σχετική εθνική νομοθεσία αντιβαίνει προς το δίκαιο της Ένωσης και η απόφαση που ελήφθη βάσει αυτής είναι άκυρη.

80 [παραλειπόμενα]:

(i). [παραλειπόμενα]

(ii). [παραλειπόμενα]

[OMISSIS] [Επαναλαμβάνονται τα ερωτήματα που παρατίθενται στα σημεία 49, 58, 66 και 73 ανωτέρω]

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ - ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

Το δίκαιο της Ένωσης

[παραλειπόμενα]

Η νομολογία του δικαστηρίου της Ένωσης

[παραλειπόμενα]

Διεθνές δίκαιο

[παραλειπόμενα]

Εθνική νομοθεσία (και σχετικό υλικό)

(i) Planning and Development Act 2000 (νόμος του 2000 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης), όπως τροποποιήθηκε.

[παραλειπόμενα]

- (ii) Local Government Act 2001 (νόμος του 2001 περί τοπικής αυτοδιοίκησης), όπως τροποποιήθηκε.

[παραλειπόμενα]

- (vii) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (νόμος του 2016 περί σχεδιασμού και ανάπτυξης (στέγαση) και μισθώσεων κατοικίας), όπως τροποποιήθηκε.

[παραλειπόμενα]

- (viii) Dublin City Development Plan 2016–2022 (σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης της πόλης του Δουβλίνου για τα έτη 2016-2022).

[παραλειπόμενα]

- (ix) Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (γενικό προκαταρκτικό σχέδιο του συμβουλίου της πόλης του Δουβλίνου για τις εκτάσεις των Player Wills και Bailey Gibson, καθώς και του συμβουλίου της πόλης του Δουβλίνου) (2017)

[παραλειπόμενα]

- (x) Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (κατευθυντήριες γραμμές προς τις αρχές χωροταξικού σχεδιασμού όσον αφορά την αστική ανάπτυξη και τα ύψη των κτιρίων) (Δεκέμβριος 2018).

[παραλειπόμενα]

Νομολογία εθνικών δικαστηρίων

[παραλειπόμενα]

- (xii) Kerins κατά An Bord Pleanala (πρώτη απόφαση) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (αδημοσίευτη, High Court, 31 Μαΐου 2021).

[παραλειπόμενα]

- (xiii) Kerins κατά An Bord Pleanala (δεύτερη απόφαση) [2021] IEHC 612, (αδημοσίευτη, High Court, 4 Οκτωβρίου 2021).

[παραλειπόμενα]

[παραλειπόμενα] [Διαδικαστική διαταγή για την παραπομπή και την επαναδιατύπωση των ερωτημάτων όπως αναφέρονται ανωτέρω]

[παραλειπόμενα] [Στοιχεία του γραμματέα του High Court (ανωτέρου δικαστηρίου)]

[παραλειπόμενα] [ονοματεπώνυμα των εκπροσώπων των διαδίκων]

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ