

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-9/22 -1

Predmet C-9/22

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

5. siječnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

High Court (Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

30. studenoga 2021.

Tužitelji:

N. J.

O. Z.

Tuženici:

An Bord Pleanála

Irska

Attorney General

uz sudjelovanje:

DBTR-SCRI Fund

THE HIGH COURT (VISOKI SUD, IRSKA)

SUDSKO PREISPITIVANJE

[*omissis*]

[Nacionalni referentni brojevi]

[omissis]

(Br. 3.)

PRESUDA [omissis] [predsjedavajućeg suca] **donesena u utorak, 30. studenoga 2021.**

- 1 U predmetu *Kerins v. An Bord Pleanála* (br. 1) [2021.] IEHC 369, [2021.] 5 JIC 3102 (neobjavljeno, High Court (Visoki sud), 31. svibnja 2021.), odbio sam predmet tužitelja u pogledu pitanja nacionalnog prava i naveo namjeru da Sudu Europske unije uputim određena pitanja koja se odnose na pravo Unije.
- 2 U predmetu *Kerins v. An Bord Pleanála* (br. 2) [2021.] IEHC 612 (neobjavljeno, High Court (Visoki sud), 4. listopada 2021.) dao sam određena pojašnjenja [o] presudi br. 1 na zahtjev stranaka.
- 3 Sada upućujem službeni zahtjev za prethodnu odluku [omissis].

Predmet spora

- 4 Tužitelj[i] zahtijeva[ju] da se rješenjem poništi odluka tijela nadležnog za odobrenje za provedbu projekta, An Bord Pleanála (u daljnjem tekstu: odbor), kojom se odobrava izdavanje dozvole za stambenu gradnju. Tužitelji također traže utvrđenje nevaljanosti čl[anka] 28. Planning and Development Acta (Zakon o prostornom planiranju i gradnji iz 2000.) (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2000.) jer se protivi pravu Unije, osobito Direktivi o staništima 92/43/EEZ i Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš 2011/92[.], kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU [.] jer se obvezujuće smjernice iz tog članka protive postupku odgovarajuće procjene (OP) ili PUO-u.

Činjenice

- 5 Lokacija na koju se odnosi ovaj zahtjev nalazi se u južnom unutarnjem dijelu grada Dublina [omissis].
- 6 Dublin City Council (Gradsko vijeće Dublina, Irska) (u daljnjem tekstu: vijeće), kao tijelo nadležno za prostorno planiranje, usvojilo je 23. rujna 2016. Dublin Development Plan 2016 – 2022 (Prostorni plan Dublina za razdoblje 2016. – 2022.) koji je stupio na snagu 21. listopada 2016.
- 7 Izrada prostornog plana predstavlja zakonsku obvezu (čl[anak] 9(1) Zakona iz 2000.).

- 8 Navedeno područje utvrđeno je Prostornim planom kao područje strateškog razvoja i obnove (SDRA) pod nazivom St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12. SDRA ukupno obuhvaća dva bivša industrijska područja kojima su ranije upravljala društva Player Wills i Bailey Gibson.
- 9 Za provedbu SDRA-a 12 vijeće je pripremlilo neobvezujući okvirni prostorni plan. On je obuhvaćao prijedlog parka dimenzija 0,2 hektara unutar područja lokacije društva Bailey Gibson.

Ministarske smjernice

- 10 Ministarske smjernice pod naslovom Urban Development and Building Height Guidelines (Smjernice za urbanistički razvoj i visinu građenja) donesene su 2018. na temelju čl[anka] 28. Zakona iz 2000. Same su smjernice bile podložne strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (SPUO).
- 11 Smjernicama se davanje dozvole ne nalaže, no predviđeno je. [*omissis*] smjernicama se zahtijeva da izdavanje dozvole bude raspoloživa mogućnost, čak i ako se posebnim ciljevima plana grada ili okruga ili urbanističkim planovima lokalnih područja, ili pripadajućim okolišnim razlozima, nalaže drukčije. Stoga se [,] s obzirom na takve čimbenike[,] smjernice protive zaključku da se dozvola ne može izdati.
- 12 Točkom 3.1. Smjernica iz 2018. izričito se navodi da je „politika vlade da se visina građenja općenito poveća na odgovarajućim gradskim lokacijama. Stoga postoji pretpostavka u korist povećane visine građenja u našim gradskim jezgrama i na drugim gradskim lokacijama [*omissis*]”.
- 13 Jasno je da se taj pristup, kojim se pak kasnije u dokumentu pokreću obvezujući SPPR-ovi, temelji na vladinim stambenim politikama, a ne isključivo na razmatranjima o okolišu. Stoga se u predmetu postavlja upravo pitanje zakonitosti obvezujućih smjernica koje proizlaze iz politika koje se ponajprije, ali ne isključivo, temelje na razmatranjima koja se ne odnose na okoliš.
- 14 U Specific Planning Policy Requirementu 3 (Posebni zahtjev politike prostornog planiranja br. 3) (u daljnjem tekstu: SPPR 3) navodi se:

„Riječ je o posebnom zahtjevu politike prostornog planiranja ako:

- (A) 1. podnositelj zahtjeva za lokacijsku dozvolu navede kako prijedlog za provedbu projekta ispunjava navedene kriterije i
2. se tijelo nadležno za prostorno planiranje usuglasi u procjeni uzimajući u obzir šire strateške parametre i parametre nacionalne politike koji su utvrđeni National Planning Frameworkom (Nacionalni okvir za prostorno planiranje) i ovim smjernicama;

u tom slučaju tijelo nadležno za prostorno planiranje može odobriti takvu gradnju, čak i ako se posebnim ciljevima relevantnog prostornog plana ili urbanističkog plana lokalnog područja može upućivati drukčije.”

- 15 Odbijam argument odbora prema kojem se poštovanje smjernica ne protivi nijednom posebnom ishodu. Taj se argument protivi odluci odbora prema kojoj se prostornim planom isključuje sama dodjela dozvole. Točno je da odbor može u svakom slučaju nastaviti odbijati tu dozvolu zbog drugih razloga, no posve je jasno da ako se primjenjuje navedeno, odbor nema pravo odbiti dozvolu zbog toga što „posebnim ciljevima relevantnog prostornog plana ili urbanističkog plana lokalnog područja može upućivati drukčije”.
- 16 Činjenica da u formulaciji točke A SPPR-a 3 postoje određene odredbe koje to dopuštaju prije je pitanje odabira riječi, a ne biti jer je, na temelju zakonske odredbe iz čl[anka] 28., usklađenost obvezna. Odbor navodi da „navedeni kriteriji” na koje se upućuje u točki A SPPR-a 3 obuhvaćaju kriterij ispunjavanja „[r]elewantnih zahtjeva procjene okoliša, uključujući stratešku procjenu utjecaja na okoliš (SPUO), procjenu utjecaja na okoliš (PUO), ocjenu prihvatljivosti (OP) i procjenu utjecaja na okoliš, ovisno o slučaju”. Međutim, to ne odgovara na pitanje *kako* SPPR utječe na taj proces.
- 17 Člankom 28. stavkom 1.C Zakona iz 2000. predviđa se da kada ministarske smjernice iz tog članka sadržavaju posebne zahtjeve politike prostornog planiranja, odbor je dužan poštovati te zahtjeve. To je obvezno.
- 18 U ovom slučaju smjernicama se [omissis] upućuje na to da tijelo nadležno za prostorno planiranje „može odobriti takvu gradnju, čak i ako se posebnim ciljevima relevantnog prostornog plana ili urbanističkog plana lokalnog područja može upućivati drukčije”, u pogledu gradnje koja ispunjava navedene kriterije. Iako je formulirano kao mogućnost, učinak toga je protivljenje odluci tijela nadležnog za prostorno planiranje u skladu s kojom bi izdavanje dozvole bilo isključeno tekstom prostornog plana ili urbanističkog plana lokalnog područja. To ima obvezujući učinak [omissis].
- 19 Odbor je dužan poštovati te smjernice i zato ne smije smatrati da se prostornim planom ili urbanističkim planom lokalnog područja isključuje izdavanje dozvole.

Glavni plan

- 20 Glavni plan izričito je predviđen prostornim planom čijim se st[avkom] 2.2.8.1 navodi da „Gradsko vijeće Grada Dublina priprema smjernice posebno namijenjene određenom području za njegov strateški razvoj i obnovu (SDRA-ove) i za ključna središta gradskih četvrti uz upotrebu [omissis] shematskih glavnih planova [omissis] [ostali elementi koji nisu relevantni za ovaj predmet]”. Prostorni plan bio je podložan [omissis] SPUO-u, no glavni plan nije.

- 21 Glavni plan za navedeno područje pripremili su zajedno savjetnici intervenijenta [omissis] i vijeće[,] u siječnju 2020. Savjetnici za prostorno planiranje nositelja projekta proveli su odgovarajuću procjenu (OP) 15. siječnja 2020. On nije bio podložan SPUO-u. Tim se glavnim planom podrazumijeva da će se uklanjanje javnog otvorenog prostora s lokacije društva Bailey Gibson obaviti u kasnijoj fazi gradnje uz financijski doprinos nositelja projekta.

Svojestvo tijela koje je donijelo glavni plan

- 22 Odbijam tumačenje odbora prema kojem je vijeće donijelo glavni plan u svojstvu „vlasnika zemljišta”. [omissis] Donošenje glavnog plana očito nije ograničeno na ulogu vijeća kao vlasnika zemljišta jer se njime također predviđaju radovi na zemljištu čiji vlasnik nije vijeće. Međutim, čak i kad bi se odnosio samo na zemljište vijeća, on uključuje funkciju vijeća kao lokalnog tijela vlasti.
- 23 Točno je da u odnosu na pojedinačne slučajeve gradnje kao nadležno tijelo ponekad nastupa vijeće, a ponekad nositelj projekta; ta se razlika primjerice odražava u čl[anku] [9.a] Direktive PUO 2011/92/EU, kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU. Kad je riječ o gradnji na zemljištima čiji je vlasnik intervenijent u ovom postupku, očito je da vijeće nije nositelj projekta. Međutim, prema nacionalnom pravu, čak i ako je vijeće istodobno vlasnik zemljišta i nositelj projekta, ono i dalje djeluje u svojstvu vijeća [omissis].
- 24 [omissis] [Ponavljanje, u bitnome, t. 23. i 26.]
- 25 Pored navedenoga, s obzirom na to da je vijeće usvojilo prostorni plan u svojstvu tijela nadležnog za prostorno planiranje i da se njime predviđa glavni plan na temelju kojeg se odvija buduće planiranje, svaki takav glavni plan [omissis] mora se također pravno smatrati aktom vijeća u svojstvu tijela nadležnog za prostorno planiranje. [omissis] [Usputni komentari zato što je sudac već utvrdio činjenicu da je vijeće djelovalo kao tijelo nadležno za prostorno planiranje.]
- 26 U ovom predmetu neizbježan je zaključak da se s glavnim planom vijeće složilo kako u svojstvu lokalnog tijela vlasti tako i u svojstvu tijela nadležnog za prostorno planiranje, te kao vlasnik zemljišta.

Odnosi između glavnog plana i prostornog plana

- 27 Ne postoji nijedna posebna zakonska odredba na temelju koje se izrađuje glavni plan niti je on formalno uključen u prostorni plan. Međutim, glavni plan izričito je predviđen prostornim planom te je u toj mjeri i u tom smislu izrađen „u okviru” zakonskog prostornog plana, odnosno predstavlja poseban akt koji se donosi nakon prostornog plana, a taj je akt predviđen prostornim planom.

- 28 Glavnim se projektom formalno ne mijenja prostorni plan, već se njime predviđa dozvoljavanje gradnje koja ne bi bila u skladu s početno donesenim prostornim planom.
- 29 Predsjednik gradskog vijeća ima ovlast djelovanja u odnosu na širok niz pitanja u ime vijeća bez odobrenja izabranih članova. Takvo djelovanje predstavlja djelovanje vijeća. Navedeno djelovanje uključuje odobrenje glavnog plana. [omissis] [Razmatranje nacionalnog prava koje ide u prilog tom utvrđenju]
- 30 Naime, glavni plan predstavljao bi zapravo odstupanje u odnosu na prostorni plan na način da se njime izričito predviđa drukčiji niz gradnji, posebno u pogledu visine.

Zahtjev

- 31 Nositelj projekta započeo je sa savjetovanjem o projektu 21. siječnja 2020., a službeno je zatražio dozvolu 25. svibnja 2020. na temelju čl[anka] 4. stavka 1. Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016. (Zakon o planiranju i izgradnji stambenih prostora i najmu za stanovanje iz 2016.). Bio je to prvi od četiriju zahtjeva za građevinsku dozvolu predviđena za navedenu lokaciju i okolno područje u okviru glavnog plana.
- 32 Viši inspektor za prostorno planiranje An Bord Pleanála preporučio je odbijanje zahtjeva 20. kolovoza 2020. Vijeće se međutim nije složilo i izdalo je dozvolu 14. rujna 2020. Dozvolom je odobrena izgradnja po načelu „gradnje za najam” koja omogućava rušenje svih postojećih struktura na lokaciji i izgradnju 416 stambenih jedinica u pet blokova visine od dva do 16 katova, kao i objekte za upotrebu stanara, otvoreni javni prostor, objekte namijenjene djeci, prostor za trgovine, stanicu za punjenje električnih vozila i povezane objekte kao što su parkirna mjesta.
- 33 Odluka sadržava više upućivanja na glavni plan. Na njega se u inspekcijskom izvješću upućuje 68 puta, a u uvjetu broj 24 poštovanje financijskoga doprinosa za gradnju navodi se kao obvezujući uvjet za provedbu glavnog plana.

Uvjet 24

- 34 U Uvjetu 24 navodi se da nositelj projekta plaća 4000 eura po jedinici (kako je ažurirano) tijelu nadležnom za prostorno planiranje kao poseban zamjenski doprinos za osiguravanje javnog otvorenog prostora na temelju čl[anka] 48. stavka 2. točke (c) Zakona iz 2000. [omissis] [Ponavljanje, u bitnome, u t. 36. ovog dokumenta]
- 35 Uvjetom broj 24 očito se daje učinak glavnom planu. Svrha plaćanja jest dati učinak glavnom planu u mjeri u kojoj je to potrebno da bi se osigurala sredstva za javni otvoreni prostor u području glavnog plana. Iako to [ne] stvara obvezujuću

obvezu za postizanje punog učinka glavnog plana, time se jasno namjenjuje upotreba određenih sredstava za otvoreni prostor unutar područja glavnog plana. [omissis] [Elementi koji nisu relevantni za prethodna pitanja]

- 36 Glavnim planom nije se posebno zahtijevalo uvođenje uvjeta 24., već se uvođenje uvjeta te naravi odražava u prostornom planu kojim se određuje (u st[avku] 16.10.3) da će se „[j]avni otvoreni prostor obično nalaziti na lokaciji, međutim, u nekim slučajevima može biti prikladnije zatražiti financijski doprinos kako bi se on osigurao negdje drugdje u blizini”. [omissis] Bez glavnog plana ne bi bilo posebne odredbe o javnom otvorenom prostoru za koji bi se zahtijevao poseban doprinos. Uvođenjem uvjeta 24 [ne] mijenja se formalnopravni status glavnog plana, no on ipak predstavlja pravno izvršivu provedbu mjere predviđene glavnim planom.

Pozivanje na ministarske smjernice u odobrenju za provedbu projekta

- 37 Činjenično i pravno nije relevantna činjenica da odbor[.], pod naslovom PUO u svojoj odluci[,] [nije] izričito naveo SPPR 3 ili smjernice o visini gradnje. Nepostojanje izričitog navoda ne podrazumijeva da navedeno nije uzeto u obzir.
- 38 Odbor je na početku svoje odluke uputio na smjernice o visini gradnje u st[avku] (f) članka „Obrazloženje”. U skladu s važećim zakonom, odbor se[,] stoga u provedbi PUO-a[,] pored ostalih materijala, *oslanjao* i na smjernice o visini gradnje. [omissis] [usputni komentari] činjenica da se na smjernice o visini gradnje [nije] upućivalo u sklopu naslova o PUO-u nije relevantna.
- 39 Točno je da je PUO prvenstveno pitanje postupka, a ne ishoda, no na kraju procesa procjene dolazi odluka o tome jesu li ili nisu utvrđeni učinci prihvatljivi u odnosu na okoliš; a taj je aspekt jasno utkan u ministarske smjernice.
- 40 U činjeničnom i pravnom smislu jasno je da je odbor u svim aspektima odluke uzeo u obzir obvezujuće smjernice. To proizlazi iz:
- (i) posebne napomene o uzimanju u obzir obveznih smjernica u odjeljku „Obrazloženje”,
 - (ii) izostanka bilo kakvog teksta u odluci kojim se to uzimanje u obzir odjeljka odluke o PUO-u izuzima iz primjene i
 - (iii) ustaljene nacionalne sudske prakse prema kojoj bi određeno pitanje trebalo smatrati razmotrenim u odsutnosti dokaza o suprotnom ako donositelj odluke navede da se ono razmatralo.
- 41 Stoga razmatranje smjernica treba uključivati postupak PUO-a.
- 42 Praktičan učinak obvezujuće prirode ministarskih smjernica može se razlikovati od slučaja do slučaja [omissis], no [omissis] učinak zakonske odredbe u ovom

predmetu može se dokazati usporedbom odluke odbora s izvješćem inspektora. U izvješću inspektora od 20. kolovoza 2020. značajno je veći naglasak na okolišnim pitanjima, što je dovelo do preporuke za odbijanje zahtjeva. Međutim, odbor je pridao mnogo veću važnost učinku SPPR-a 3 pri odlučivanju o izdavanju dozvole 14. rujna 2020. Stoga, iako poštovanje smjernica u potpunosti [ne] prejudicira ishod, zbog mogućnosti da se odobrenje odbije na nekoj drugoj osnovi, ono snažno usmjerava analizu u korist izdavanja dozvole, što je bio slučaj u ovom predmetu.

Relevantni pravni izvori

- 43 Popis relevantnih pravnih izvora Unije te međunarodnih i nacionalnih pravnih izvora sažet je [i] naveden u dodatku presudi zajedno s internetskim poveznicama.

Relevantni tužbeni razlozi

- 44 Nakon presude br. 1, kojom je odbijeno više tužbenih razloga, preostala su dva.
- 45 Prvi se temelji na tome da se odluka pozivala na glavni plan koji nije bio podložan SPUO-u.
- 46 Drugi se tužbeni razlog temelji na tome da zakonska obveza poštovanja ministarskih smjernica dovodi do povrede Direktive PUO [omissis]. Tužitelji se protive čl[anku] 28. stavku 1.C Zakona iz 2000. kojim se određuje da ako smjernice sadržavaju posebne zahtjeve politike prostornog planiranja, odbor mora poštovati te zahtjeve. Središnje pitanje jest pitanje tumačenja i toga protivi li se Direktivi PUO [omissis] uzimanje u obzir obvezujućih nacionalnih politika. Ovdje se naglasak stavlja na posebnu vrstu politike, s obzirom na to da se t[očka] 3.1. smjernica iz 2018., kojom se pak kasnije u dokumentu pokreću obvezujući SPPR-ovi, temelji na stambenim politikama javne vlasti, a ne na isključivo na razmatranjima o okolišu. [omissis] [Ponavljanje i elementi koji nisu relevantni za prethodna pitanja].
- 47 Tužitelji tvrde da je ishod bio „unaprijed određen” smjernicama, no čak i ako je tu riječ o laganom precjenjivanju, te su smjernice zasigurno znatno utjecale na ishod. Kao što je to već istaknuto, to se svakako može vidjeti usporedbom s izvješćem inspektora u kojem je veći naglasak stavljen na razmatranja o okolišu.

Pitanja prava Unije koja se postavljaju

- 48 Čini mi se da iz navedenih meritornih razloga proizlazi niz pitanja prava Unije i smatram da je u svakom slučaju uputno Sudu uputiti prethodno pitanje na temelju čl[anka] 267. UFEU-a.

Prvo pitanje

49 Prvo pitanje glasi:

Je li učinak čl[anka] 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ takav da pojam „planovi i programi [...] kao i sve njihove promjene [...] koji podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela vlasti na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini [...]” uključuje plan ili program koji su zajednički izradili i/ili usvojili lokalno tijelo vlasti i nositelj projekta iz privatnog sektora kao vlasnik zemljištâ pokraj zemljištâ čiji je vlasnik lokalno tijelo vlasti.

- 50 Stajalište tužiteljâ jest da je taj plan ili program, kako je utvrđen čl[ankom] 2. točkom (a), koji je izradilo lokalno tijelo vlasti podlošan obvezama iz Direktive o SPUO-u 2001/42. Nije važno je li plan izradilo isključivo tijelo vlasti ili je izrađen u suradnji s nositeljem projekta ili uz njegovu pomoć. Obveze i učinak Direktive su isti. Cilj Direktive bio bi potpuno ugrožen ako bi se zahtjev za poštovanje obveza koje iz nje proizlaze mogao izbjeći ili zaobići suradničkom izradom zajedničkog plana ili programa.
- 51 Stajalište odbora je negativno.
- 52 Međutim, odgovor koji je dao odbor [ne] odgovara izravno na pitanje i miješa ga s drugim pitanjem, tako da bi ponavljanje odgovora ovdje samo pomiješalo stvari.
- 53 Stajalište tuženikâ na strani države jest da je, u okolnostima u kojima je sud utvrdio da glavni plan treba izraditi i/ili usvojiti Gradsko vijeće Dublina, kao lokalno tijelo vlasti i tijelo nadležno za prostorno planiranje, i da je on predviđen prostornim planom, tuženici na strani države smatraju da je zadovoljena prva alineja definicije „planova i programa” iz članka 2. točke (a) Direktive 2001/42.
- 54 Čini se da odgovor države podrazumijeva da na prvo pitanje treba odgovoriti potvrdno. Međutim, [omissis] čini se [omissis] da predloženi odgovor na drugo pitanje [omissis] [sadržan u njezinom odgovoru na prvo pitanje] proturječi službenom odgovoru države na drugo pitanje koji je iznesen u nastavku.
- 55 Odgovor koji je predložio intervenijent bio je negativan, no također se čini da predstavlja pokušaj odgovora na drugo pitanje, a ne na prvo [omissis].
- 56 Predlažem da se na prvo pitanje odgovori potvrdno. Teleološko tumačenje Direktive navodi na zaključak da s planom koji je lokalno tijelo vlasti zajednički izradilo s nekim drugim subjektom treba postupati na sličan način kao i s planom koji je izradilo sâmo lokalno tijelo vlasti.
- 57 Razlog upućivanja ovog pitanja jest taj da je na raspravi osporavano da zajednički izrađen plan nije obuhvaćen prvom alinejom definicije „planova i programa” iz čl[anka] 2. točke (a), a ako je odgovor negativan, tada se argument tužiteljâ koji se temelji na Direktivi o SPUO-u ne može prihvatiti.

Drugo pitanje

58 Drugo pitanje glasi:

Je li učinak [čl]anka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ takav da pojam „planovi i programi [...] kao i sve njihove promjene [...] koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama” uključuje plan ili program koji je izričito predviđen zakonskim prostornim planom lokalnog tijela vlasti (pri čemu je taj prostorni plan izrađen u skladu s određenom zakonskom odredbom) bilo općenito ili kada taj prostorni plan predviđa da lokalno tijelo vlasti „priprema smjernice posebno namijenjene određenom području za njegov strateški razvoj i obnovu [...] uz upotrebu prikladnih mehanizama urbanističkih planova lokalnih područja [...] shematskih glavnih planova i lokalnih planova za unapređenje okoliša”?

- 59 Tužitelji smatraju da je izrada glavnog plana prisilna obveza koja obvezuje tijelo nadležno za prostorno planiranje u skladu s odredbama Zakona o prostornom planiranju i gradnji iz 2000.[.] i njegovih izmjena i dopuna. Glavnim se planom treba odrediti okvir za gradnju u području na koje se odnosi i glavni je plan zapravo ispunio taj zahtjev.
- 60 Stajalište odbora je negativno[. Ono smatra] da je pojam „planovi i programi”, kako je utvrđen [u] članku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u, ne obuhvaća plan ili program predviđen zakonskim prostornim planom ako izrada takvog plana ili programa nije sama po sebi provedivi pravni zahtjev i ako taj plan ili program nije obvezujuć i ne sadržava uvjete ili kriterije s kojima moraju biti usklađena buduća odobrenja za provedbu projekta, te da ne proizvodi obvezujuće pravne učinke.
- 61 Stajalište tuženikâ na strani države jest da se[.] u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, planove ili programe, čije [je] donošenje [*omissis*] uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama [i] [čije odredbe] određuju tijela nadležna za njihovo donošenje i postupak njihove izrade, [mora] smatrati „zahtjevom” u smislu članka 2. točke (a) Direktive. Stoga, hipotetski, tuženici na strani države smatraju da bi plan ili program koji je donijelo lokalno tijelo vlasti u okolnostima u kojima je njegovo donošenje izričito predviđeno ili obuhvaćeno Prostornim planom tog lokalnog tijela vlasti bio obuhvaćen pojmom plana ili programa u smislu članka 2. točke (a).
- 62 [*omissis*]. [Razmatranja koja su relevantna za pitanja koja je prethodno rješavao predsjedavajući sudac]
- 63 Stajalište intervenijenta jest da pojam „planova ili programa” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ ne obuhvaća plan ili program predviđen zakonskim prostornim planom ako izrada takvog plana ili programa sama po sebi nije provedivi pravni zahtjev i ako taj plan ili program ne može proizvesti obvezujuće pravne učinke.

- 64 Predlažem da se na pitanje odgovori potvrdno. Iako glavni plan sam po sebi nije obvezujući pravni instrument, on je izričito predviđen zakonskim prostornim planom koji ima pravnu snagu i koji je izrađen u skladu s odredbom primarnoga prava. To stvara dovoljnu poveznicu sa zakonskim, regulatornim ili administrativnim propisima da bi se zaključilo da se tim odredbama zahtijeva glavni plan.
- 65 Razlog upućivanja ovog pitanja jest da ako je odgovor niječan, argument tužiteljâ koji se temelji na Direktivi o SPUO-u ne može se prihvatiti.

Treće pitanje

- 66 Treće pitanje glasi:

Je li učinak [čl]anka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ takav da pojam „planov[i] i program[i] [...] koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili uporabu zemlje i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 85/337/EEZ [...]” obuhvaća plan ili program koji sam po sebi nije obvezujući, već je izričito predviđen u zakonskom prostornom planu, koji jest obvezujući, ili kojim se zapravo predlaže ili predviđa izmjena plana koji je sâm bio podložan strateškoj procjeni učinka na okoliš?

- 67 Naime, tužitelji zapravo smatraju da treba odgovoriti potvrdno u onoj mjeri u kojoj je glavni plan obuhvaćen čl[ankom] 3. stavkom 2. [Direktive] 2001/42/E[Z] kao plan izrađen za prostorno planiranje i/ili uporabu zemlje i kojim se određuje okvir za buduć[a] odobravanj[a] navedena u Prilogu II. Direktiv[i] Vijeća 85/337/EEZ.
- 68 Stajalište odbora jest da pojam „planovi i programi” za potrebe članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u ne obuhvaća plan ili program, kao što je to glavni plan, koji (a) nema obvezujući karakter, (b) ne postavlja okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u Prilogima I. i II. Direktivi PUO i ne djeluje obvezujuće na diskrecijsku ovlast nadležnog tijela zaduženog za odlučivanje o odobravanju provedbe takvih projekata i (c) kada taj plan sam po sebi ne mijenja plan koji je sam po sebi bio podložan procjeni učinka na okoliš u okviru Direktive PUO.
- 69 Stajalište tuženikâ na strani države jest da u okolnostima u kojima je sud utvrdio da glavni plan „nije sam po sebi izravno pravno obvezujući” i da „formalno ne mijenja prostorni plan”, taj glavni plan nema učinak na izmjenu plana koji je sam po sebi bio podložan SPUO-u (odnosno prostornom planu). Niti se može smatrati da se glavnim planom utvrđuje okvir za buduće odobravanje provedbe [za] projekte [omissis] u smislu načela navedenih u sudskoj praksi Suda kojom se tumači članak 3. stavak 2. točka (a) Direktive o SPUO-u.

- 70 Stajalište intervenijenta jest da u onoj mjeri u kojoj [g]lavni plan sadržava okvirni plan koji pokazuje kako može doći do gradnje na povezanim lokacijama i, osobito, koji pokazuje visine predloženih objekata na tim lokacijama, on je u skladu sa Smjernicama za urbanistički razvoj i visinu građenja koje je objavio Minister for Housing, Planning and Local Government (Ministar za stambena pitanja, prostorno planiranje i lokalnu upravu, Irska) (na koje se primjenjivao SPUO). Glavnim se planom ne ograničava diskrecijska ovlast nadležnog tijela u procjeni zahtjeva za odobrenje za provedbu projekta.
- 71 Predlažem da se na pitanje odgovori potvrdno. Cjelokupna svrha glavnog plana jest utvrditi okvir budućeg odobrenja za provedbu projekta. Budući da je glavni plan predviđen i zakonskim prostornim planom i da se na njega tako jasno upućuje u izvješću inspektora te je stoga ovdje riječ o postupku stvarnog izdavanja odobrenja za provedbu projekta, postoji dovoljan odnos između glavnog plana i uspostave okvira za buduće izdavanje odobrenja za provedbu projekta da proizlazi da je on obuhvaćen čl[ankom] 3. stavkom 2. točkom (a). U prilog tome ide činjenica da se glavnim planom predviđa [više] izmijenjenih ishoda u smislu gradnje nego što je to bilo u zakonskom prostornom planu, te da zapravo izdano odobrenje za provedbu projekta odražava te izmijenjene ishode u određenoj mjeri više od formalnog zakonskog prostornog plana.
- 72 Razlog upućivanja ovog pitanja jest da se, ako je odgovor negativan, argument tužiteljâ koji se temelji na Direktivi o SPUO-u ne može prihvatiti.

Četvrto pitanje

- 73 Četvrto pitanje glasi:

Protivi li se čl[anku] 2. stavku 1. Direktive 2011/92/EU to da nadležno tijelo u postupku procjene učinaka na okoliš uzima u obzir obvezujuće javne politike, osobito one koje se ne temelje isključivo na okolišnim kriterijima, s obzirom na to da se tim politikama u određenim okolnostima utvrđuju situacije u kojima se ne smije isključiti izdavanje dozvole?

- 74 Zapravo je stajalište tužiteljâ da valja dati potvrđan odgovor, a konkretno da je učinak čl[anka] 2. stavka 1. [omissis] Direktive 2011/92/EU takav da [se protivi tome da] nadležno tijelo [omissis] [uzima u obzir] u postupku PUO-a obvezujuće javne politike koje se ne temelje isključivo na okolišnim kriterijima.
- 75 Stajalište odbora jest da se Direktivi PUO ne protivi to da nadležno tijelo u postupku PUO-a uzima u obzir javnu politiku koja se odnosi na visinu gradnje koja je sama po sebi bila predmet procjene učinka na okoliš na temelju Direktive SPUO. Takvo protivljenje ne nalazi se u tekstu članka 2. stavka 1. ili drugdje u Direktivi PUO. Procjena značajnih učinaka na okoliš koju provodi nadležno tijelo oslanja se na vrijednosne i kontekstualne sudove o onome što je važno, poželjno ili prihvatljivo u odnosu na promjene koje izaziva predmetni projekt s obzirom na specifične okolnosti tog projekta.

- 76 Tuženici na strani države smatraju da se Direktivi PUO ne protivi to da nadležno tijelo, u okviru integriranog postupka PUO-a koji se provodi usporedno s drugim procjenama, radi odlučivanja o zahtjevu za izdavanje odobrenja za provedbu projekta, uzme u obzir nacionalnu prostornu politiku koja se odnosi na visinu gradnje (koja sama po sebi podliježe SPUO-u na temelju Direktive 2001/42 [EZ]). SPPR-ovi sadržani u smjernicama izdanima na temelju članka 28.C Zakona o prostornom planiranju i gradnji iz 2000. (kako je izmijenjen) predstavljaju zahtjeve politika; oni nisu odlučujući za ishod zahtjeva za izdavanje odobrenja za provedbu projekta i nemaju nikakav utjecaj na zahtjev za provođenje PUO-a u skladu s Dijelom X Zakona o prostornom planiranju i gradnji iz 2000. (kako je izmijenjen). Nadalje, predmetnim se smjernicama u ovom slučaju [omissis] izričito predviđa da njihov SPPR 3 podliježe onim zahtjevima procjene učinaka na okoliš koje zahtijeva pravo Unije, uključujući PUO, te da SPPR 3 ni u kom slučaju nije obvezujuć u svojim odredbama.
- 77 Stajalište intervenijenta jest da nadležno tijelo ima pravo uzeti u obzir smjernice koje je objavila država članica koje sadržavaju kriterije upravljanja gradnjom u odnosu na visinu gradnje stambenih objekata, koji sami po sebi nisu obvezujući ili odlučujući za ishod PUO-a, ako su te smjernice podložne SPUO-u za potrebe Direktive 2001/42/EZ.
- 78 Predlažem da se na pitanje odgovori potvrdno. Cjelokupni predmet i svrha Direktive PUO jest utvrđivanje široko definiranih utjecaja na okoliš kako bi se omogućilo donošenje objektivnog suda o prihvatljivosti tih utjecaja, koji se temelji na okolišu. Odredba nacionalnog prava kojom se zahtijeva da cjelokupni proces planiranja[,] uključujući postupak PUO-a[,] bude u skladu s instrumentom politike (pod nazivom „smjernica”, no [koji je] zapravo obvezujuć) središnje vlade koji se u znatnoj mjeri temelji na socijalnim i gospodarskim, a ne samo na okolišnim razmatranjima, ugrožava tu svrhu. Nije relevantno to što se ministarskim instrumentom ne daje ovlast za izdavanje dozvole jer utječe na proces tako da u mnogim slučajevima poput ovog može dovesti do tog ishoda.
- 79 Razlog upućivanja ovog pitanja jest da ako je odgovor potvrđan, tada mjerodavno nacionalno zakonodavstvo nije u skladu s pravom Unije, a odluka donesena u skladu s tim zakonodavstvom je nevaljana.
- 80 [omissis]:
- (i). [omissis]
- (ii). [omissis]
- [omissis] [Ponavljanje pitanja navedenih u točkama 49., 58., 66. i 73. ovog dokumenta]

DODATAK – INTERNETSKE POVEZNICE

Europsko pravo

[omissis]

Europska sudska praksa

[omissis]

Međunarodno pravo

[omissis]

Nacionalno zakonodavstvo (i povezani pravni izvori)

- (i) Zakon o prostornom planiranju i gradnji iz 2000., kako je izmijenjen

[omissis]

- (ii) Local Government Act 2001 (Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2001.), kako je izmijenjen

[omissis]

- (vii) Zakon o planiranju i izgradnji stambenih prostora i najmu za stanovanje iz 2016., kako je izmijenjen.

[omissis]

- (viii) The Dublin City Development Plan 2016-2022 (Prostorni plan Grada Dublina za razdoblje 2016. – 2022.)

[omissis]

- (ix) Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council i Bailey Gibson Lands (2017) (Glavni plan Gradskog vijeća Dublina za zemljišta društva Player Wills, Gradskog vijeća Dublina i društva Bailey Gibson iz 2017.)

[omissis]

- (x) Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) (Smjernice za urbanistički razvoj i visinu građenja za tijela nadležna za prostorno planiranje (prosinac, 2018.)

[omissis]

Nacionalna sudska praksa

[omissis]

- (xii) Kerins/An Bord Pleanala (br. 1) [2021.] IEHC 369, [2021.] 5 JIC 3102 (neobjavljeno, High Court (Visoki sud), 31. svibnja, 2021.).

[*omissis*]

(xiii) Kerins/An Bord Pleanála (br. 2) [2021.] IEHC 612 (neobjavljeno, High Court (Visoki sud), 4. listopada, 2021.)

[*omissis*]

[*omissis*] [Postupovno rješenje kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i ponavljaju pitanja navedena u ovom dokumentu]

[*omissis*] [Identitet tajnika High Courta (Visoki sud)]

[*omissis*] [Imena zastupnika stranaka]

RADNI DOKUMENT