

# Anonimizirana različica

Prevod

C-9/22 – 1

## Zadeva C-9/22

### Predlog za sprejetje predhodne odločbe

**Datum vložitve:**

5. januar 2022

**Predložitveno sodišče:**

High Court (Irska)

**Datum predložitvene odločbe:**

30. november 2021

**Tožeci stranki:**

NJ

OZ

**Tožene stranke:**

An Bord Pleanála

Irska

Attorney General

**ob udeležbi**

DBTR-SCRI Fund

---

**HIGH COURT (VIŠJE SODIŠČE)**

**SODNI NADZOR**

[...] (ni prevedeno)

[Nacionalna referenčna številka]

[...] (ni prevedeno)

(tretja)

**SODBA** [...] (ni prevedeno) [predsednik senata], **izdana v torek, 30. novembra 2021**

- 1 V sodbi Kerins proti An Bord Pleanála (prva sodba) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (neobjavljena, High Court (višje sodišče, Irska), 31. maj 2021) sem zavrnil tožbo tožečih strank glede vprašanj nacionalnega prava in izrazil namero, da bom nekatera vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, predložil Sodišču Evropske unije.
- 2 V sodbi Kerins proti An Bord Pleanála (druga sodba) [2021] IEHC 612 (neobjavljena, High Court (višje sodišče), 4. oktober 2021) sem na zahtevo strank navedel nekatera pojasnila [glede] prve sodbe.
- 3 Zdaj izdajam formalno predložitveno odločbo [...] (ni prevedeno)

#### **Predmet spora**

- 4 Tožeči stranki predlagata razveljavitev odločbe, ki jo je v vlogi organa, pristojnega za izdajo soglasja za izvedbo, izdal An Bord Pleanála (pritožbeni organ za prostorsko načrtovanje, Irska) in s katero je bilo izdano gradbeno dovoljenje za gradnjo stanovanjske soseske. Tožeči stranki tudi predlagata, naj se ugotovi neveljavnost člena 28 Planning and Development Act 2000 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000, v nadaljevanju: zakon iz leta 2000), ker je v nasprotju s pravom Unije, zlasti z Direktivo 92/43/EGS o habitatih in Direktivo 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva PVO), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU, saj obvezne smernice iz navedenega člena posegajo v postopek ustrezne presoje ali presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: PVO).

#### **Dejansko stanje**

- 5 Območje, na katero se nanaša ta tožba, je v južnem delu širšega mestnega središča Dublina [...] (ni prevedeno).
- 6 Prostorski načrt mesta Dublin za obdobje 2016–2022, ki ga je mestni svet Dublina (v nadaljevanju: mestni svet) kot organ za prostorsko načrtovanje sprejel 23. septembra 2016, je začel veljati 21. oktobra 2016.
- 7 Priprava prostorskega načrta je zakonska obveznost (člen 9(1) zakona iz leta 2000).

- 8 Zadevno območje je v prostorskem načrtu opredeljeno kot strateško območje za pozidavo in prenovo (Strategic Development and Regeneration Area, v nadaljevanju: SDRA), imenovano „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12“. Celotno območje SDRA vključuje območji dveh nekdanjih industrijskih obratov, ki sta ju prej upravljali družbi Player Wills in Bailey Gibson.
- 9 Mestni svet je julija 2017 pripravil neobvezen okvirni načrt za ureditev območja SDRA 12. V njem je bila na območju nekdanje tovarne Bailey Gibson predvidena ureditev parka v velikosti 0,2 hektara.

### **Ministrske smernice**

- 10 Ministrske smernice, naslovljene „Urban Development and Building Height Guidelines“ (smernice za urbanistično oblikovanje in višino stavb), so bile leta 2018 sprejete na podlagi člena 28 zakona iz leta 2000. Te smernice so bile predmet strateške okoljske presoje (v nadaljevanju: SOP).
- 11 Navedene smernice ne predpisujejo izdaje dovoljenja, jo pa dopuščajo. [...] (ni prevedeno) v smernicah je predpisano, da mora obstajati možnost izdaje dovoljenja, čeprav posebni cilji prostorskega načrta mesta ali regije, lokalni prostorski akti ali z njimi povezani okoljski vidiki morda določajo drugače. Zato je ugotovitev, da dovoljenja zaradi takih dejavnikov ni mogoče izdati, v nasprotju z navedenimi smernicami.
- 12 V točki 3.1 smernic iz leta 2018 je brez drugih pojasnil navedeno, da „vladna politika določa, da je treba višino stavb na ustreznih urbanih območjih na splošno povečati. Velja torej domneva, da so v naših krajevnih/mestnih središčih ter na drugih urbanih območjih [...] (ni prevedeno) stavbe z večjo višino dopustne.“
- 13 Jasno je, da ta pristop, ki je podlaga za zavezujoče posebne zahteve politike prostorskega načrtovanja (Specific Planning Policy Requirement, v nadaljevanju: SPPR), predstavljene v nadaljevanju teh smernic, temelji na vladni stanovanjski politiki, ne pa zgolj na okoljskih vidikih. V tej zadevi se torej izrecno postavlja vprašanje zakonitosti obveznih smernic, pripravljenih na podlagi politik, ki prvenstveno, vendar ne izključno, temeljijo na vidikih, ki niso povezani z okoljem.
- 14 Posebna zahteva politike prostorskega načrtovanja št. 3 (v nadaljevanju: SPPR 3) določa:

„V skladu s posebno zahtevo politike prostorskega načrtovanja velja, da lahko organ za prostorsko načrtovanje, če

- (A) 1. vlagatelj zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja izkaže, da predlagani projekt izpolnjuje zgornja merila; in

2. organ za prostorsko načrtovanje na podlagi presoje, v kateri upošteva parametre, opredeljene v širših strateških usmeritvah in državni politiki, kot so določeni v državnem prostorskem redu in v teh smernicah, to potrdi;

odobri predlagani projekt, čeprav posebni cilji zadevnega prostorskega načrta ali lokalnega prostorskega akta morda določajo drugače.“

- 15 Zavračam trditev An Bord Pleanála, da spoštovanje smernic ne preprečuje nobenega izida. Preprečuje namreč odločbo An Bord Pleanála, da je izdaja dovoljenja izključena na podlagi prostorskega načrta. Res je sicer, da lahko An Bord Pleanála izdajo dovoljenja vsekakor zavrne na podlagi drugih razlogov, vendar je popolnoma jasno, da An Bord Pleanála, če se to zgodi, izdaje dovoljenja ne more zavriniti zato, ker „posebni cilji zadevnega prostorskega načrta ali lokalnega prostorskega akta morda določajo drugače“.
- 16 To, da se v besedilu točke (A) SPPR 3 uporablja nekoliko ohlapnejša besedna zveza, je vprašanje jezikovnega izražanja, ne pa vsebine te zahteve, saj je jasno, da je izpolnjevanje meril v skladu z zakonsko določbo iz člena 28 obvezno. An Bord Pleanála trdi, da besedna zveza „zgornja merila“ iz točke (A) SPPR 3 vključuje tudi merilo, v skladu s katerim morajo biti izpolnjene „zahteve zadevne okoljske presoje, vključno z zahtevami SOP, PVO, ustrezne presoje in presoje vplivov na okolje“. Vendar s tem ni mogoče odgovoriti na vprašanje, *kako* SPPR vplivajo na ta postopek.
- 17 Člen 28(1C) zakona iz leta 2000 določa, da mora An Bord Pleanála upoštevati posebne zahteve politike prostorskega načrtovanja, če so te zahteve del ministrskih smernic iz tega člena. To je obvezno.
- 18 V smernicah [...] (ni prevedeno) je v zvezi s projekti, ki izpolnjujejo navedena merila, predvideno, da lahko organ za prostorsko načrtovanje „odobri predlagani projekt, čeprav posebni cilji zadevnega prostorskega načrta ali lokalnega prostorskega akta morda določajo drugače“. Navedeno besedilo je sicer ohlapno, vendar nasprotuje sprejetju odločbe, s katero bi organ za prostorsko načrtovanje ugotovil, da je izdaja dovoljenja izključena zaradi besedila, ki ga vsebuje prostorski načrt ali lokalni prostorski akt. To besedilo je zavezujoče [...] (ni prevedeno).
- 19 An Bord Pleanála mora te smernice upoštevati in posledično ne more priti do ugotovitve, da prostorski načrt ali lokalni prostorski akti izključujejo izdajo dovoljenja.

### **Urbanistična zasnova**

- 20 Urbanistična zasnova je izrecno predvidena v prostorskem načrtu, ki v točki 2.2.8.1 določa, da bo „mestni svet Dublina [...] na podlagi [...] (ni prevedeno) shematskih prikazov urbanističnih zasnov [...] (ni prevedeno) [drugi elementi, ki niso pomembni za obravnavano zadevo] pripravil usmeritve za

posamezno območje za strateška območja za pozidavo in prenavo (SDRA) ter ključna središča okrožij.“ Prostorski načrt je bil predmet [...] (ni prevedeno) SOP, urbanistična zasnova pa ne.

- 21 Urbanistično zasnovo so za zadevno območje skupaj pripravili svetovalci intervenientke [...] (ni prevedeno) in mestni svet, in sicer januarja 2020. To zasnovo so 15. januarja 2020 v smislu ustrezne presoje pregledali urbanisti nosilca projekta. Urbanistična zasnova ni bila predmet SOP. Urbanistična zasnova vključuje črtanje javne površine na območju nekdanjega industrijskega obrata družbe Bailey Gibson, ki naj bi se v poznejši fazi projekta s finančnim prispevkom nosilca projekta zagotovila drugje.

### **Vloga mestnega sveta pri sprejemanju urbanistične zasnove**

- 22 Zavračam razlago An Bord Pleanála, v skladu s katero naj bi mestni svet urbanistično zasnovo sprejel v vlogi „lastnika zemljišča“. [...] (ni prevedeno) Jasno je, da sprejemanje urbanistične zasnove ni povezano z vlogo mestnega sveta kot lastnika zadevnega zemljišča, saj so v tej zasnovi predvidena tudi dela na zemljiščih, ki niso v lasti mestnega sveta. Četudi bi se ta zasnova nanašala zgolj na zemljišča v lastni mestnega sveta, pa mestni svet pri njenem sprejemanju sodeluje kot organ lokalne oblasti.
- 23 Res je, da ima mestni svet v zvezi z določenimi projekti včasih vlogo pristojnega organa, včasih pa vlogo nosilca projekta – razlika med obema vlogama je na primer razvidna iz člena [9a] Direktive 2011/92/EU (PVO), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU. Ko gre za projekte na zemljiščih, katerih lastnica je intervenientka v postopku v glavni stvari, je očitno, da mestni svet nima vloge nosilca projekta. Vendar v skladu z nacionalnim pravom velja, da ima mestni svet tudi takrat, ko nastopa tako kot lastnik zemljišča kot tudi kot nosilec projekta, še vedno vlogo organa lokalne oblasti [...] (ni prevedeno)
- 24 [...] (ni prevedeno) [v bistvu ponovitev točk 23 in 26]
- 25 Ker je mestni svet pri sprejemanju prostorskega načrta nastopal v vlogi organa za prostorsko načrtovanje in ker je v prostorskem načrtu predvidena priprava urbanistične zasnove, ki je podlaga za prihodnje urejanje prostora, poleg tega velja, da je treba s pravnega vidika vsako tako urbanistično zasnovo [...] (ni prevedeno) šteti za akt mestnega sveta, ki ga ta sprejme kot organ za prostorsko načrtovanje. [...] (ni prevedeno) [Postranske pripombe, saj je sodišče v zvezi s tem, da je mestni svet deloval kot organ za prostorsko načrtovanje, že podalo dejansko ugotovitev.]
- 26 V obravnavani zadevi je torej treba ugotoviti, da je mestni svet pri potrditvi urbanistične zasnove deloval tako v vlogi organa lokalne oblasti kot tudi v vlogi organa za prostorsko načrtovanje ter obenem nastopal kot lastnik zemljišča.

### **Razmerje med urbanistično zasnovo in prostorskim načrtom**

- 27 Urbanistična zasnova ni izdelana na podlagi nobene posebne zakonske določbe in tudi formalno ni del prostorskega načrta. Kljub temu pa je izrecno predvidena v prostorskem načrtu in je s tega vidika in v tem smislu izdelana „na podlagi“ obveznega prostorskega načrta, kar pomeni, da gre za poseben ukrep, katerega sprejetje izhaja iz prostorskega načrta in je predviden v prostorskem načrtu.
- 28 Urbanistična zasnova formalno ne spreminja prostorskega načrta, dopušča pa možnost izvedbe projektov, ki morda odstopajo od prvotno sprejetega prostorskega načrta.
- 29 Izvršni direktor mestnega sveta je pristojen, da v imenu mestnega sveta in brez potrditve izvoljenih mestnih svetnikov ukrepa in sprejema akte v zvezi s celo vrsto različnih zadev. Taki akti so akti mestnega sveta. Ti akti vključuje tudi izdajo soglasja k urbanistični zasnovi. [...] (ni prevedeno) [Elementi nacionalnega prava, ki potrjujejo navedeno ugotovitev.]
- 30 Urbanistična zasnova bi dejansko pomenila odstopanje od prostorskega načrta, saj je v njej izrecno predviden drugačen nabor projektov, zlasti z vidika višine objektov.

### **Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja**

- 31 Nosilec projekta je 21. januarja 2020 opravil predhodno posvetovanje o ureditvi zadevnega območja in 25. maja 2020 formalno vložil zahtevo za izdajo dovoljenja na podlagi člena 4(1) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji (stanovanjske stavbe) ter stanovanjskih najemnih razmerjih iz leta 2016). To je bila prva od štirih vlog za izdajo gradbenega dovoljenja, ki so bile v zvezi z območjem urejanja in njegovo okolico predvidene v urbanistični zasnovi.
- 32 Višji inšpektor An Bord Pleanála, pristojen za prostorsko načrtovanje, je 20. avgusta 2020 priporočil zavrnitev zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja. Vendar se An Bord Pleanála s tem ni strinjal in je 14. septembra 2020 izdal dovoljenje. V skladu z izdanim dovoljenjem je bila na zadevnem območju odobrena izvedba projekta „gradnje najemniških stanovanj“, ki je predvideval rušenje vseh obstoječih objektov na tem območju ter izgradnjo 416 stanovanjskih enot v petih stanovanjskih stavbah, ki naj bi imele od 2 do 16 etaž, objektov za najemnike, skupne javne površine, prostorov za varstvo otrok, trgovskih in poslovnih prostorov ter transformatorske postaje družbe ESB ter izvedbo s tem povezanih del, kot je ureditev parkirnih mest.
- 33 Urbanistična zasnova je v besedilu odločbe večkrat navedena. Nanjo je napoteno tudi v poročilu inšpektorja, in sicer 68-krat, medtem ko je izpolnitev obveznosti finančnega prispevka nosilca projekta za uveljavitev urbanistične zasnove opredeljena kot eden od zavezujočih pogojev, in sicer pogoj št. 24.

**Pogoj št. 24**

- 34 Pogoj št. 24 določa, da mora nosilec projekta organu za prostorsko načrtovanje plačati 4000 EUR na enoto (posodobljeno) kot poseben prispevek namesto zagotavljanja javne površine v skladu s členom 48(2)(c) zakona iz leta 2000. [...] (ni prevedeno) [v bistvu ponovitev točke 36 spodaj]
- 35 Pogoj št. 24 očitno pomeni uveljavitev urbanistične zasnove. Navedeno plačilo je namenjeno uveljavitvi urbanistične zasnove v delu, v katerem ta predvideva zagotavljanje sredstev za ureditev javne površine na območju, za katerega je bila pripravljena. Čeprav se s tem [ne] vzpostavlja zavezujoča obveznost glede izvedbe urbanistične zasnove v celoti, pa je očitno, da so posebna sredstva namenjena prav ureditvi javne površine na območju, za katerega je bila ta pripravljena. [...] (ni prevedeno) [Elementi, ki niso upoštevni za vprašanja za predhodno odločanje.]
- 36 Določitev pogoja št. 24 v urbanistični zasnovi ni bila posebej zahtevana, vendar je zahteva po določitvi tovrstnih pogojev navedena v prostorskem načrtu, ki (v točki 16.10.3) določa, da se „[j]avna površina [...] običajno nahaja na območju urejanja, vendar se lahko plačilo finančnega prispevka za ureditev javne površine na drugem okoliškem območju v nekaterih primerih izkaže za ustrežnejšo rešitev“. [...] (ni prevedeno) Če urbanistična zasnova ne bi obstajala, potem ne bi bila predvidena niti ureditev točno določene javne površine, za katero bi se zahtevalo plačilo posebnega prispevka. Določitev pogoja št. 24 tako ne spreminja formalne pravne veljave urbanistične zasnove, ampak pomeni pravno izvršljivo izvedbo ukrepa, predvidenega v tej urbanistični zasnovi.

**Sklicevanje na ministrske smernice v zadevnem soglasju za izvedbo**

- 37 Dejstvo, da An Bord Pleanála v svoji odločbi pod naslovom PVO ni izrecno navedel SPPR 3 ali smernic o višini stavb, [ni] upoštevno niti dejansko niti pravno. Neobstoj izrecne navedbe namreč ni enak neupoštevanju določenih vidikov.
- 38 An Bord Pleanála se je na smernice o višini stavb skliceval v začetnem delu odločbe, in sicer v točki (f) dela odločbe, naslovljenega „Razlogi in preudarki“. V skladu z veljavno zakonodajo se je torej An Bord Pleanála pri izvajanju PVO med celo vrsto drugih dokumentov *dejansko oprl* na smernice o višini stavb. [...] (ni prevedeno) [postranske pripombe] dejstvo, da smernice o višini stavb pod naslovom PVO niso bile navedene, ni upoštevno.
- 39 Res je, da gre pri PVO za vprašanje, ki se nanaša predvsem na postopek, ne pa toliko na končni izid, vendar se na koncu tega postopka presoje ugotovi, ali so opredeljeni vplivi z okoljskega vidika sprejemljivi; ta vidik pa je očitno povezan z ministrskimi smernicami.

- 40 Na podlagi dejanskih in pravnih elementov je jasno, da je An Bord Pleanála obvezne smernice upošteval v vseh vidikih, ki jih je obravnaval v odločbi. To je razvidno iz:
- (i) izrecne navedbe glede upoštevanja obveznih smernic v delu, naslovljenem „Razlogi in preudarki“;
  - (ii) neobstoja kakršnega koli besedila odločbe, iz katerega bi izhajalo, da se te smernice v delu odločbe, posvečenemu PVO, niso upoštevale in
  - (iii) ustaljene nacionalne sodne prakse, v skladu s katero velja, da če nosilec odločanja navede, da je določeno vprašanje obravnaval, potem je treba, dokler se ne dokaže nasprotno, šteti, da je bilo to obravnavano.
- 41 V skladu z navedenim torej velja, da mora zagotavljanje skladnosti s smernicami vključevati tudi postopek PVO.
- 42 Praktični učinek zavezujoče narave ministrskih smernic se lahko od primera do primera razlikuje [...] (ni prevedeno). Vendar [...] (ni prevedeno) je mogoče učinek zakonske določbe v obravnavani zadevi dokazati na podlagi primerjave med odločbo An Bord Pleanála in poročilom inšpektorja. V poročilu inšpektorja z dne 20. avgusta 2020 so bila okoljska vprašanja deležna bistveno večje pozornosti, zaradi česar je bilo podano priporočilo glede zavrnitve zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja. Po drugi strani pa je An Bord Pleanála pri sprejemanju odločitve, na podlagi katere je 14. septembra 2020 izdal dovoljenje, precej večjo težo pripisal učinku SPPR 3. Zato je treba ugotoviti, da zagotavljanje skladnosti s smernicami sicer [ne] določa izida postopka v celoti, ker obstaja možnost, da se izdaja dovoljenja zavrne zaradi kakega drugega razloga, vendar pa lahko analizo nagne močno v prid izdaji dovoljenja, kar se je zgodilo v tej zadevi.

#### **Upošteveni pravni viri**

- 43 Seznam upoštevnih pravnih virov Evropske unije ter mednarodnih in nacionalnih pravnih virov je povzet [in] prikazan v prilogi k sodbi, skupaj z navedbami spletnih povezav.

#### **Upošteveni očitki**

- 44 Po izreku prve sodbe v tej zadevi, s katero je bilo zavrjenih več očitkov, je treba obravnavani še preostala dva očitka.
- 45 Prvi se nanaša na to, da naj bi se odločba opirala na urbanistično zasnovo, ki ni bila predmet SOP.
- 46 Drugi očitek pa se nanaša na to, da naj bi zakonska zahteva glede spoštovanja ministrskih smernic povzročila kršitev Direktive PVO [...] (ni prevedeno). Tožiči stranki menita, da je člen 28(1C) zakona iz leta 2000, ki določa, da mora An Bord



Pleanála upoštevati posebne zahteve politike prostorskega načrtovanja, če so te zahteve del ministrskih smernic, sporen. Pri tem naj bi se bistveno vprašanje nanašalo na razlago in na to, ali Direktiva PVO [...] (ni prevedeno) nasprotuje upoštevanju zavezujočih nacionalnih politik. V tem okviru naj bi se to vprašanje osredotočalo na posebno vrsto politike, saj naj bi točka 3.1 smernic iz leta 2018, ki so podlaga za zavezujoče SPPR, predstavljene v nadaljevanju teh smernic, temeljila na vladni stanovanjski politiki, ne pa zgolj na okoljskih vidikih. [...] (ni prevedeno) [Ponovitev in elementi, ki niso upoštevni za vprašanja za predhodno odločanje].

- 47 Tožeči stranki trdita, da so smernice „vnaprej določile“ izid postopka in da, tudi če [je] zgornja trditev rahlo pretirana, zagotovo drži, da so smernice močno narekovale izid postopka. Kot je bilo že navedeno, je to nedvomno razvidno iz primerjave odločbe s poročilom inšpektorja, ki je dal večji poudarek okoljskim vidikom.

### **Vprašanja prava Unije, ki se postavljajo**

- 48 Ocenjujem, da se na podlagi zgoraj navedenih vsebinskih razlogov postavlja več vprašanj prava Unije, in menim, da je vsekakor primerno Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.

### **Prvo vprašanje**

- 49 Prvo vprašanje se glasi:

**Ali člen 2(a) Direktive 2001/42/ES učinkuje tako, da pojem „načrti in programi [...] ter vse njihove spremembe[,] ki jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni“, vključuje načrt ali program, ki ga skupaj pripravita in/ali sprejmeta organ na lokalni ravni in nosilec projekta iz zasebnega sektorja kot lastnik zemljišč, ki mejijo na zemljišča v lasti lokalnega organa?**

- 50 Stališče tožečih strank je, da za načrt ali program, kot je opredeljen v členu 2(a), ki ga pripravi lokalni organ, veljajo obveznosti iz Direktive 2001/42/ES o strateški okoljski presoji (v nadaljevanju: Direktiva SOP). Pri tem naj ne bi bilo pomembno, ali načrt pripravi organ sam ali pa je pripravljen v sodelovanju z nosilcem projekta ali z njegovo pomočjo. Obveznosti iz Direktive in njeni učinki naj bi bili enaki. Če bi se bilo mogoče zahtevi po izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz Direktive, izogniti ali to zahtevo zaobiti s pomočjo sodelovanja pri pripravi tega načrta ali programa v smislu skupnega načrta ali programa, bi to v celoti spodkopalo njen namen.
- 51 An Bord Pleanála zagovarja stališče, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno.

- 52 Vendar An Bord Pleanála v predstavljanem stališču [ni] podal neposrednega odgovora na postavljeno vprašanje, obenem pa je to vprašanje pomešal z drugim vprašanjem, zato bi ponovitev tega stališča na tem mestu povzročila zgolj zmedo.
- 53 Tožene stranke, to so Irska in dva državna organa, menijo, da bi bilo v okoliščinah, v katerih bi Sodišče ugotovilo, da je urbanistično zasnovo pripravil in/ali sprejel mestni svet Dublina kot lokalni organ in organ za prostorsko načrtovanje ter da je bila njena izdelava predvidena v prostorskem načrtu, izpolnjeno merilo iz prve alinee opredelitve pojma „načrti in programi“ iz člena 2(a) Direktive SOP.
- 54 Iz odgovora Irske bi lahko izhajalo, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti pritrdilno. Vendar [...] (ni prevedeno) se zdi, da je predlagani odgovor na drugo vprašanje, ki ga je [...] (ni prevedeno) [vseboval njen odgovor na prvo vprašanje] [...] (ni prevedeno), v nasprotju z uradnim odgovorom te države na drugo vprašanje, ki je predstavljeno v nadaljevanju.
- 55 Intervenientka je predlagala, naj se na to vprašanje odgovori nikalno, vendar se tudi v tem primeru zdi, da gre za poskus odgovora na drugo, in ne na prvo vprašanje [...] (ni prevedeno).
- 56 Sam predlagam, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno. Na podlagi teleološke razlage navedene direktive je namreč mogoče ugotoviti, da je treba načrt, ki ga lokalni organ pripravi skupaj z nekim drugim subjektom, obravnavati podobno kot načrt, ki ga lokalni organ pripravi sam.
- 57 Razlog za predložitev tega vprašanja je, da se je na obravnavi trdilo, da skupaj pripravljen načrt ne spada pod prvo alineo opredelitve pojma „načrti in programi“ iz člena 2(a), in da bi bilo treba trditev tožečih strank, ki temelji na Direktivi SOP, v primeru nikalnega odgovora na to vprašanje zavrniti.

### **Drugo vprašanje**

- 58 Drugo vprašanje se glasi:

**Ali člen 2(a) Direktive 2001/42/ES učinkuje tako, da pojem „načrti in programi [...] ter vse njihove spremembe[,] ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“, vključuje načrt ali program, ki je izrecno predviden v obveznem prostorskem načrtu lokalnega organa (pri čemer je bil ta prostorski načrt pripravljen na podlagi zakonske določbe), bodisi na splošno bodisi če prostorski načrt določa, da bo lokalni organ „na podlagi ustreznih mehanizmov iz lokalnih prostorskih aktov [...], shematskih prikazov urbanističnih zasnov in lokalnih načrtov za izboljšanje okolja pripravil usmeritve za posamezno območje za strateška območja za pozidavo in prenovo“?**

- 59 Tožeči stranki menita, da je priprava urbanistične zasnove zavezujoča obveznost, ki je za organ za prostorsko načrtovanje obvezna na podlagi določb zakona o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000, kakor je bil spremenjen. Urbanistična zasnova naj bi se zahtevala zaradi določitve okvira za urejanje prostora na območju, na katerega se nanaša, ta zahteva pa naj bi bila s sprejetjem te urbanistične zasnove dejansko izpolnjena.
- 60 An Bord Pleanála zagovarja stališče, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno[. An Bord Pleanála meni,] da pojem „načrti in programi“, kot je opredeljen [v] členu 2(a) Direktive SOP, ne vključuje načrta ali programa, ki je predviden v obveznem prostorskem načrtu, če priprava takega načrta ali programa sama po sebi ni izvršljiva zakonska zahteva ter če tak načrt ali program ni zavezujoč in ne vsebuje pogojev ali meril, ki jih mora izpolnjevati prihodnje soglasje za izvedbo, ter nima zavezujočih pravnih učinkov.
- 61 Tožene stranke v postopku v glavni stvari menijo, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije načrte ali programe, katerih sprejetje [...] (ni prevedeno) [je] urejeno z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi [in] ki določajo organe, ki so pristojni za njihovo sprejetje, ter postopek njihove priprave, šteti za „zahtevane“ v smislu člena 2(a) Direktive. Tožene stranke zato hipotetično menijo, da bi bilo mogoče načrt ali program, ki ga lokalni organ sprejme v okoliščinah, v katerih je njegovo sprejetje izrecno določeno ali predvideno v prostorskem načrtu tega lokalnega organa, opredeliti kot načrt ali program v smislu člena 2(a).
- 62 [...] (ni prevedeno) [Ugotovitve, upoštevne za vprašanja, o katerih je predhodno odločil predsednik senata.]
- 63 Intervenientka zagovarja stališče, da pojem „načrti in programi“, kot je opredeljen v členu 2(a) Direktive 2001/42/ES, ne vključuje načrta ali programa, ki je predviden v obveznem prostorskem načrtu, če priprava takega načrta ali programa sama po sebi ni izvršljiva zakonska zahteva in če tak načrt ali program ne more imeti zavezujočih pravnih učinkov.
- 64 Sam predlagam, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno. Urbanistična zasnova sama po sebi sicer ni zavezujoč pravni instrument, vendar je izrecno predvidena v obveznem prostorskem načrtu, ki ima pravno veljavo in se pripravi na podlagi določbe primarnega prava. S tem se vzpostavlja zadostna povezava z zakonskimi in drugimi predpisi, na podlagi katere je mogoče ugotoviti, da je urbanistična zasnova zahtevana s temi predpisi.
- 65 Razlog za predložitev tega vprašanja je, da bi bilo treba trditev tožečih strank, ki temelji na Direktivi SOP, v primeru nikalnega odgovora na to vprašanje zavrniti.

### Tretje vprašanje

- 66 Tretje vprašanje se glasi:

**Ali člen 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES učinkuje tako, da pojem „načrt[i] in program[i], [...] ki so pripravljene za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 85/337/EGS [...]“ vključuje načrt ali program, ki sam po sebi ni zavezujoč, vendar je izrecno predviden v obveznem prostorskem načrtu, ki je zavezujoč, ali s katerim se dejansko predlaga ali predvideva sprememba načrta, ki je bil predmet strateške okoljske presoje?**

- 67 Tožeči stranki v bistvu menita, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno, saj je urbanistična zasnova načrt, ki spada na področje uporabe člena 3(2) [Direktive] 2001/42/E[S], ker je pripravljena za prostorsko načrtovanje in/ali rabo zemljišč ter določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo iz priloge II k Direktivi Sveta 85/337/EGS.
- 68 An Bord Pleanála meni, da pojem „načrti in programi“ v smislu člena 3(2)(a) Direktive SOP ne vključuje načrta ali programa, kakršen je urbanistična zasnova, ki (a) ni zavezujoč, (b) ne določa okvira za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO in ne omejuje diskrecijske pravice pristojnega organa, zadolženega za odločanje o podelitvi soglasja za izvedbo takih projektov, ter (c) sam po sebi ne spreminja načrta, ki je bil predmet okoljske presoje na podlagi Direktive SOP.
- 69 Tožene stranke menijo, da bi v okoliščinah, v katerih bi Sodišče ugotovilo, da urbanistična zasnova „sama po sebi ni neposredno pravno zavezujoča“ in da „formalno ne spreminja prostorskega načrta“, veljalo, da urbanistična zasnova ne povzroči spremembe načrta, ki je bil predmet SOP (to je prostorskega načrta). Prav tako naj ne bi bilo mogoče šteti, da urbanistična zasnova določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo [...] (ni prevedeno) projektov v smislu načel, ki izhajajo iz sodne prakse, v kateri je Sodišče Evropske unije podalo razlago člena 3(2)(a) Direktive SOP.
- 70 Intervenientka trdi, da je urbanistična zasnova skladna s smernicami za urbanistično oblikovanje in višino stavb, ki jih je izdal minister za stanovanjsko politiko, urejanje prostora in lokalno samoupravo (ki so bile predmet SOP), ker vsebuje okvirni načrt, v katerem je prikazano, kako naj bi potekala ureditev povezanih zemljišč, zlasti pa je iz nje razvidna višina stavb, katerih gradnja se predlaga na teh zemljiščih. Urbanistična zasnova naj ne bi omejevala diskrecijske pravice, ki jo ima pristojni organ pri ocenjevanju vloge za izdajo soglasja za izvedbo.
- 71 Sam predlagam, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno. Urbanistična zasnova je namenjena prav določitvi okvira za prihodnja soglasja za izvedbo. Ker je urbanistična zasnova izrecno predvidena v obveznem prostorskem načrtu, obenem pa sklicevanje nanjo zelo jasno vsebuje poročilo inšpektorja in posledično postopek dejanske podelitve soglasja za izvedbo, ki je v tej zadevi sporen, obstaja

zadostna povezava med urbanistično zasnovo in določitvijo okvira za prihodnje soglasje za izvedbo, zaradi česar je mogoče šteti, da ta spada na področje uporabe člena 3(2)(a). To ugotovitev potrjuje dejstvo, da urbanistična zasnova z vidika urejanja prostora v zvezi s končnim rezultatom projekta predvideva [večja] odstopanja, kot so bila predvidena v obveznem prostorskem načrtu, in da se v soglasju za izvedbo, ki je bilo dejansko podeljeno, do določene mere odražajo prav ta odstopanja, ne pa zahteve, ki so del formalnega obveznega prostorskega načrta.

- 72 Razlog za predložitev tega vprašanja je, da bi bilo treba trditev tožečih strank, ki temelji na Direktivi SOP, v primeru nikalnega odgovora na to vprašanje zavrniti.

#### Četrto vprašanje

- 73 Četrto vprašanje se glasi:

**Ali člen 2(1) Direktive 2011/92/EU nasprotuje temu, da pristojni organ v postopku presoje vplivov na okolje upošteva obvezne vladne politike, zlasti tiste, ki ne temeljijo izključno na okoljskih merilih, to je politike, ki v nekaterih okoliščinah opredeljujejo primere, v katerih izdaje dovoljenja ni mogoče izključiti?**

- 74 Tožeči stranki v bistvu zagovarjata stališče, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno, zlasti pa da člen 2(1) [...] (ni prevedeno) Direktive 2011/92/EU [nasprotuje temu, da] [...] (ni prevedeno) pristojni organ v postopku PVO upošteva obvezne vladne politike, ki ne temeljijo izključno na okoljskih merilih.
- 75 An Bord Pleanála meni, da Direktiva PVO ne nasprotuje temu, da pristojni organ v postopku PVO upošteva vladno politiko v zvezi z višino stavb, ki je bila že sama po sebi predmet okoljske presoje, opravljene na podlagi Direktive SOP. Besedilo člena 2(1) ali drugih delov Direktive PVO naj namreč ne bi vsebovalo nobene tovrstne prepovedi. Presoja pomembnih vplivov na okolje, ki jo opravi pristojni organ, naj bi temeljila na ocenah elementov, ki so, kar zadeva spremembe, ki jih bo povzročil zadevni projekt, pomembni, zaželeni ali sprejemljivi, pri čemer so te ocene odvisne od vrednosti posameznih parametrov in okvira, v katerem poteka, ter posebnih okoliščin posameznega projekta.
- 76 Tožene stranke menijo, da Direktiva PVO ne nasprotuje temu, da bi pristojni organ v okviru združenega postopka PVO, ki poteka vzporedno z ostalimi presojami in je namenjen odločanju o vlogi za izdajo soglasja za izvedbo, upošteval državno politiko prostorskega načrtovanja v zvezi z višino stavb (ki je bila že sama po sebi predmet SOP, opravljene na podlagi Direktive 2001/42[ES]). Pri SPPR, ki jih vsebujejo smernice, izdane na podlagi člena 28C zakona o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000 (kakor je bil spremenjen), naj bi šlo za zahteve prostorske politike; te naj ne bi določale izida postopka za izdajo soglasja za izvedbo in naj ne bi imele nobenega vpliva na zahtevo po izvedbi PVO v skladu z določbami dela X zakona o prostorskem načrtovanju in gradnji iz

leta 2000 (kakor je bil spremenjen). Poleg tega naj bi bilo v smernicah, obravnavanih v tej zadevi, [...] (ni prevedeno) izrecno določeno, da za SPPR 3, kot je opredeljena v teh smernicah, veljajo take zahteve okoljske presoje, kot se lahko zahtevajo na podlagi prava Unije, vključno z zahtevami PVO, obenem pa naj SPPR 3 v nobenem primeru ne bi vsebovala zavezujočih pogojev.

- 77 Intervenientka meni, da ima pristojni organ pravico, da upošteva smernice, ki jih izda država članica in ki vsebujejo merila za vodenje gradbenih projektov, v katerih je opredeljena višina stavb v projektih stanovanjskih gradenj, ki same po sebi niso obvezne in ne določajo izida postopka PVO, če so bile te smernice predmet SOP v smislu Direktive 2001/42/ES.
- 78 Sam predlagam, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno. Glavni cilj in namen Direktive PVO je določiti široko opredeljene vplive na okolje, da se zagotovi objektivna, na okolju temelječa ocena glede sprejemljivosti teh vplivov. Določba nacionalnega prava, v skladu s katero se zahteva, da se v celotnem postopku prostorskega načrtovanja, vključno s postopkom PVO, upošteva instrument politike (pri čemer se ta instrument sicer imenuje „smernice“, vendar je dejansko obvezen), sprejete na centralni državni ravni, ki temelji predvsem na socialnih in ekonomskih vidikih, ne pa zgolj na okoljskih vidikih, namreč ogroža uresničevanje tega namena. Dejstvo, da izdaja dovoljenja v instrumentu ministrstva ni predpisana, ni upoštevno, saj ima takšen učinek na postopek, da lahko privede do takega izida v mnogih primerih, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 79 Razlog za predložitev tega vprašanja je, da bo v primeru pritrdilnega odgovora nanj ugotovljeno, da upoštevna nacionalna zakonodaja ni v skladu s pravom Unije in da odločba, sprejeta v skladu s to zakonodajo, ni veljavna.
- 80 [...] (ni prevedeno):
- (i) [...] (ni prevedeno)
  - (ii) [...] (ni prevedeno)
- [...] (ni prevedeno) [ponovitev vprašanj, navedenih v točkah 49, 58, 66 in 73 zgoraj]

## PRILOGA – SPLETNE POVEZAVE

### Pravo Unije

[...] (ni prevedeno)

### Evropska sodna praksa

[...] (ni prevedeno)

### Mednarodno pravo

[...] (ni prevedeno)

**Nacionalna zakonodaja (in povezani viri)**

- (i) Planning and Development Act 2000 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000), kakor je bil spremenjen.

[...] (ni prevedeno)

- (ii) Local Government Act 2001 (zakon o lokalni samoupravi iz leta 2001), kakor je bil spremenjen.

[...] (ni prevedeno)

- (vii) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji (stanovanjske stavbe) ter stanovanjskih najemnih razmerjih iz leta 2016), kakor je bil spremenjen.

[...] (ni prevedeno)

- (viii) Prostorski načrt mesta Dublin 2016–2022.

[...] (ni prevedeno)

- (ix) Urbanistična zasnova mestnega sveta Dublina za zemljišča Player Wills, občinskega sveta Dublina in Bailey Gibson (2017).

[...] (ni prevedeno)

- (x) Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (smernice za urbanistično oblikovanje in višino stavb za organe za prostorsko načrtovanje) (december 2018).

[...] (ni prevedeno)

**Nacionalna sodna praksa**

[...] (ni prevedeno)

- (xii) Kerins proti An Bord Pleanála (prva sodba) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (neobjavljena, High Court (višje sodišče), 31. maj 2021).

[...] (ni prevedeno)

- (xiii) Kerins proti An Bord Pleanála (druga sodba) [2021] IEHC 612, (neobjavljena, High Court (višje sodišče), 4. oktober 2021).

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [Postopkovni sklep o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe in ponovitev vprašanj, navedenih zgoraj].

[...] (ni prevedeno) [Identiteta sodnega tajnika High Court (višje sodišče, Irska)]

[...] (ni prevedeno) [Imena zastopnikov strank]

DELOVNI DOKUMENT