

Anonymisierte Fassung

Übersetzung

C-9/22 – 1

Rechtssache C-9/22

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

5. Januar 2022

Vorlegendes Gericht:

High Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

30. November 2021

Kläger:

NJ

OZ

Beklagte:

An Bord Pleanála

Irland

Attorney General

Beteiligter:

DBTR-SCRI-Fonds

THE HIGH COURT (HOHER GERICHTSHOF, IRLAND)

GERICHTLICHE ÜBERPRÜFUNG DER RECHTMÄßIGKEIT

... [nicht übersetzt]

[Nationale Referenznummern]

DE

... [nicht übersetzt]

(Nr. 3)

Urteil des ... [nicht übersetzt] [Vorsitzenden Richters] vom Dienstag, dem 30. November 2021

- 1 In Kerins/An Bord Pleanála (Nr. 1), (2021) IEHC 369, (2021) 5 JIC 3102 (nicht veröffentlicht, High Court, 31. Mai 2021), habe ich das Vorbringen des Klägers auf der Grundlage von Gesichtspunkten des innerstaatlichen Rechts zurückgewiesen und die Absicht geäußert, bestimmte Fragen des Unionsrechts dem Gerichtshof der Europäischen Union vorzulegen.
- 2 In Kerins/An Bord Pleanála (Nr. 2), (2021) IEHC 612 (nicht veröffentlicht, High Court, 4. Oktober 2021), habe ich auf Ersuchen der Parteien bestimmte Aspekte des Urteils Nr. 1 klargestellt.
- 3 Ich erlasse nun den formellen Vorlagebeschluss ... [nicht übersetzt].

Gegenstand des Rechtsstreits

- 4 D[ie] Kläger [beantragen] die Nichtigerklärung einer Entscheidung der An Bord Pleanála (irische nationale Planungsbehörde, im Folgenden: Behörde) als der zuständigen Genehmigungsbehörde, mit der eine Planungsgenehmigung für ein Wohnungsbauprojekt erteilt wurde. Die Kläger beantragen auch die Feststellung der Unwirksamkeit von Section 28 des Planning and Development Act 2000 (Gesetz über Raumplanung und -entwicklung von 2000, im Folgenden: Gesetz von 2000) wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht, insbesondere gegen die Habitatrichtlinie 92/43/EWG und die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVP) 2011/92/EU in der durch die Richtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung, weil die in dieser Section vorgesehenen verbindlichen Leitlinien das Verfahren der Verträglichkeitsprüfung („appropriate assessment“, im Folgenden: AA) oder der UVP beeinträchtigten.

Sachverhalt

- 5 Das Gebiet, auf das sich dieser Antrag bezieht, liegt in der südlichen Innenstadt von Dublin ... [nicht übersetzt].
- 6 Der Dublin Development Plan 2016 – 2022 (Bebauungsplan für Dublin für 2016 – 2022) wurde vom Dublin City Council (Stadtrat der Stadt Dublin, im Folgenden: Stadtrat) in seiner Funktion als Planungsbehörde am 23. September 2016 angenommen und trat am 21. Oktober 2016 in Kraft.
- 7 Die Erstellung eines Bebauungsplans ist gesetzlich vorgeschrieben (Section 9 (1) des Gesetzes von 2000).

- 8 Das Gebiet ist im Bebauungsplan als Strategic Development and Regeneration Area (strategisches Bau- und Erholungsgebiet, im Folgenden: SDRA) mit der Bezeichnung „St. Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12“ ausgewiesen. Zu dem SDRA gehören zwei ehemalige Industrieanlagen, die früher von Player Wills und Bailey Gibson betrieben wurden.
- 9 Im Juli 2017 erstellte der Stadtrat einen nicht gesetzlich vorgeschriebenen Rahmenbebauungsplan zur Umsetzung des SDRA 12. Dieser enthielt einen 0,2 ha großen Park auf dem Gelände der Anlage von Bailey Gibson.

Ministerielle Leitlinien

- 10 2018 wurden auf der Grundlage von Section 28 des Gesetzes von 2000 ministerielle Leitlinien mit der Bezeichnung „Urban Development and Building Height Guidelines“ („Leitlinien für Bebauung und Gebäudehöhe in Städten“) erlassen. Diese Leitlinien wurden einer strategischen Umweltprüfung (im Folgenden: SUP) unterzogen.
- 11 Die Leitlinien verpflichten zwar nicht zur Erteilung einer Genehmigung, erlauben sie aber. ... [nicht übersetzt] [D]ie Leitlinien schreiben vor, dass die Erteilung einer Genehmigung auch dann als Option zur Verfügung stehen muss, wenn bestimmte Ziele der Bebauungspläne der Stadt oder des Landkreises, lokale Gebietspläne oder damit in Zusammenhang stehende Umwelterwägungen zu einem anderen Ergebnis führen würden. Aufgrund dieser Leitlinien kann daher das Ergebnis, dass eine Genehmigung nicht erteilt werden kann, nicht auf solche Faktoren gestützt werden.
- 12 In Ziff. 3.1 der Leitlinien von 2018 heißt es schlicht: „Es entspricht der Regierungspolitik, dass in geeigneten städtischen Gebieten die [zulässige] Gebäudehöhe allgemein zu erhöhen ist. Daher besteht eine Vermutung für [die Zulässigkeit von] höheren Gebäuden in den Stadtkernen und in anderen städtischen Gebieten ... [nicht übersetzt].“
- 13 Es ist offenkundig, dass dieser Ansatz, der wiederum den nachstehend in den Leitlinien enthaltenen [Specific Planning Policy Requirements (besondere Vorgaben der Raumordnungspolitik, im Folgenden:)] SPPR zugrunde liegt, auf der Wohnungsbaupolitik der Regierung und nicht auf reinen Umwelterwägungen beruht. Daher geht es in dieser Rechtssache insbesondere um die Frage der Rechtmäßigkeit verbindlicher Leitlinien, die auf eine Politik zurückgehen, hinter der in erster Linie – wenn auch nicht ausschließlich – Erwägungen ohne einen Bezug zur Umwelt stehen.
- 14 Die Specific Planning Policy Requirement 3 (im Folgenden: SPPR 3) lautet:
„Eine besondere Vorgabe der Raumordnungspolitik ist, dass in Fällen, in denen

- (A) 1. ein Antragsteller, der eine Baugenehmigung beantragt, darlegt, wie ein beabsichtigtes Bauvorhaben die oben genannten Kriterien erfüllt; und
2. die Planungsbehörde unter Berücksichtigung übergreifender strategischer und nationaler politischer Parameter, die im National Planning Framework [nationaler Raumordnungsrahmen] und in diesen Leitlinien festgelegt sind, in ihrer Beurteilung zu demselben Ergebnis kommt,

dieses Bauvorhaben genehmigt werden kann, auch wenn besondere Ziele des einschlägigen Bebauungsplans oder des lokalen Gebietsplans etwas anderes vorsehen.“

- 15 Ich weise das Vorbringen der Behörde zurück, wonach die Beachtung der Leitlinien ein bestimmtes Ergebnis nicht ausschließt. Sie schließt eine Entscheidung der Behörde aus, nach der die Erteilung der Genehmigung aufgrund des Bebauungsplans ausgeschlossen ist. Es stimmt zwar, dass die Behörde die Genehmigung jedenfalls aus anderen Gründen versagen könnte, aber es ist ganz eindeutig, dass sie, wenn die vorstehenden Ausführungen gelten, nicht berechtigt ist, die Genehmigung zu versagen, weil „besondere Ziele des einschlägigen Bebauungsplans oder des lokalen Gebietsplans etwas anderes vorsehen“.
- 16 Der Umstand, dass einige Worte in der SPPR 3 (A) eher auf eine „kann“-Vorschrift hindeuten, ist eine Frage der Formulierung und nicht der Sache selbst, da die Beachtung der SPPR 3 nach der gesetzlichen Regelung in Section 28 vorgeschrieben ist. Die Behörde trägt vor, zu den in der SPPR 3 (A) erwähnten „oben genannten Kriterien“ gehöre das Kriterium, dass „die einschlägigen Anforderungen der Umweltprüfungen einschließlich ggfs. einer SUP, UVP, AA und Umweltverträglichkeitsprüfung“ erfüllt seien. Allerdings beantwortet das nicht die Frage, wie sich die SPPR auf dieses Verfahren auswirkt.
- 17 Nach Section 28 (1C) des Gesetzes von 2000 muss die Behörde, wenn nach dieser Vorschrift erlassene ministerielle Leitlinien besondere Vorgaben der Raumordnungspolitik enthalten, diese Vorgaben beachten. Dies ist zwingend.
- 18 Die vorliegenden Leitlinien ... [nicht übersetzt] sehen vor, dass „das Bauvorhaben genehmigt werden kann, auch wenn besondere Ziele des einschlägigen Bebauungsplans oder des lokalen Gebietsplans etwas anderes vorsehen“, und zwar im Hinblick auf Bauvorhaben, die die genannten Kriterien erfüllen. Auch wenn dies als „kann“-Vorschrift formuliert worden ist, bewirkt dieser Wortlaut, dass eine Entscheidung der Planungsbehörde ausgeschlossen ist, nach der die Erteilung der Genehmigung ausgeschlossen ist, weil der Wortlaut des Bebauungsplans oder des lokalen Gebietsplans dem entgegensteht. Diese Wirkung ist zwingend. ... [nicht übersetzt].
- 19 Die Behörde ist zur Beachtung dieser Leitlinien verpflichtet und kann daher nicht entscheiden, dass der Bebauungsplan oder der lokale Gebietsplan die Genehmigungserteilung ausschließt.

Masterplan

- 20 Ein Masterplan ist im Bebauungsplan ausdrücklich vorgesehen. In Abschnitt 2.2.8.1 des Bebauungsplans heißt es: „Der Stadtrat von Dublin erstellt gebietsbezogene Leitfäden für die strategischen Bau- und Erholungsgebiete (SDRA) und die wichtigsten Zentren der Bezirke, wozu ... [nicht übersetzt] schematische Masterpläne verwendet werden ... [nicht übersetzt] [weitere Aspekte, die für den vorliegenden Fall nicht relevant sind].“ Der Bebauungsplan wurde einer ... [nicht übersetzt] SUP unterzogen, der Masterplan allerdings nicht.
- 21 Der Masterplan für das betreffende Gebiet wurde im Januar 2020 von den Beratern des Beteiligten ... [nicht übersetzt] und dem Stadtrat gemeinsam ausgearbeitet. Er wurde am 15. Januar 2020 von den planerischen Beratern des Projektträgers einer AA unterzogen. Eine SUP wurde nicht vorgenommen. Im Masterplan entfällt die öffentlich zugängliche Freifläche im Bereich der Anlage von Bailey Gibson; diese sollte mit einem finanziellen Beitrag des Projektträgers in einem späteren Bauabschnitt an anderer Stelle entstehen.

Funktion, in der der Masterplan angenommen wurde

- 22 Ich weise die Auslegung der Behörde zurück, dass der Masterplan vom Stadtrat in seiner Funktion als „Grundstückseigentümer“ angenommen worden sei. ... [nicht übersetzt] Bei der Annahme des Masterplans beschränkt sich die Rolle des Stadtrats eindeutig nicht auf die eines Grundstückseigentümers, da der Plan auch Arbeiten auf Grundstücken vorsieht, die nicht im Eigentum des Stadtrats stehen. Aber selbst wenn sich der Plan nur auf Grundstücke des Stadtrats bezöge, handelt der Stadtrat insoweit in seiner Funktion als lokale Behörde.
- 23 Zwar ist der Stadtrat in Bezug auf bestimmte Projekte manchmal die zuständige Behörde und manchmal der Projektträger – ein Unterschied, der z. B. in Art. 9a der UVP-Richtlinie 2011/92/EU in der durch die Richtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung zum Ausdruck kommt. Was die Projekte auf Grundstücken betrifft, die im Eigentum des Beteiligten des vorliegenden Verfahrens stehen, ist der Stadtrat eindeutig nicht der Projektträger. Nach nationalem Recht handelt aber der Stadtrat, selbst wenn er sowohl Grundstückseigentümer als auch Projektträger ist, weiterhin in seiner Funktion als Stadtrat ... [nicht übersetzt].
- 24 ... [nicht übersetzt] [im Wesentlichen Wiederholung der Rn. 23 und 26]
- 25 Angesichts dessen, dass der Bebauungsplan vom Stadtrat in seiner Funktion als Planungsbehörde angenommen wurde und dass darin die Erstellung eines Masterplans als Leitfaden für die zukünftige Planung vorgesehen ist, muss ein solcher Masterplan ... [nicht übersetzt] zudem auch rechtlich als Handeln des Stadtrats in seiner Funktion als Planungsbehörde angesehen werden. ... [nicht übersetzt] [Anmerkungen als obiter dictum, da der Richter bereits die Tatsachenfeststellung getroffen hat, dass der Stadtrat als Planungsbehörde gehandelt hat.]

- 26 Im vorliegenden Fall komme ich unweigerlich zu dem Ergebnis, dass der Masterplan vom Stadtrat sowohl in seiner Funktion als lokale Behörde als auch in seiner Funktion als Planungsbehörde angenommen wurde; zugleich ist der Stadtrat Grundstückseigentümer.

Verhältnis zwischen Masterplan und Bebauungsplan

- 27 Der Masterplan beruht nicht auf einer konkreten Rechtsvorschrift und ist formell gesehen nicht Bestandteil des Bebauungsplans. Allerdings ist im Bebauungsplan die Erstellung eines Masterplans ausdrücklich vorgesehen, und in diesem Sinne und in diesem Umfang „beruht“ der Masterplan auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan, d. h. es handelt sich um eine konkrete Maßnahme, die zusätzlich zum Bebauungsplan durchgeführt wird und in ihm vorgesehen ist.
- 28 Der Masterplan ändert den Bebauungsplan zwar nicht förmlich, er sieht jedoch die Möglichkeit der Genehmigung von Projekten vor, die mit dem ursprünglich angenommenen Bebauungsplan nicht vereinbar wären.
- 29 Der Chief Executive (Vorsitzende) des Stadtrats ist befugt, im Zusammenhang mit einem breiten Spektrum von Angelegenheiten im Namen des Stadtrats zu handeln, ohne dass eine positive Genehmigung der gewählten Mitglieder erforderlich ist. Solche Handlungen sind Handlungen des Stadtrats. Zu diesen gehört die Genehmigung eines Masterplans. ... [nicht übersetzt] [Erwägungen des innerstaatlichen Rechts, auf die sich diese Feststellung stützt]
- 30 Der Masterplan bedeutet faktisch eine Abweichung vom Bebauungsplan in dem Sinne, dass er ausdrücklich eine Reihe anderer Projekte vorsieht, und zwar insbesondere was die Gebäudehöhe betrifft.

Antrag

- 31 Der Projektträger leitete am 21. Januar 2020 eine Konsultation in der Vorplanungsphase ein und beantragte am 25. Mai 2020 förmlich die Genehmigung nach Section 4(1) des Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (Gesetz über die Raumplanung und -entwicklung [Wohnraum] und die Wohnraummiete von 2016). Dabei handelte es sich um den ersten von vier geplanten Anträgen auf Baugenehmigungen für das vom Masterplan umfasste Gebiet und dessen Umgebung.
- 32 Der leitende Prüfer [der Behörde] empfahl am 20. August 2020, den Antrag abzulehnen. Die Behörde war jedoch anderer Ansicht und erteilte die Genehmigung am 14. September 2020. Die Genehmigung autorisierte ein „Build to Rent“-Projekt (Bauprojekt zum Zwecke der Vermietung), das den Abriss aller in dem Gebiet vorhandenen Bauwerke und den Bau von 416 Wohnungen in fünf Wohnblöcken mit zwei bis 16 Stockwerken sowie Einrichtungen für Mieter,

gemeinschaftliche Freiflächen, Kinderbetreuungseinrichtungen, gewerbliche Flächen, ein Umspannwerk und damit in Zusammenhang stehende Bauten wie Parkplätze umfasste.

- 33 Die Entscheidung enthält zahlreiche Bezugnahmen auf den Masterplan. Er wird im Bericht des Prüfers an 68 Stellen erwähnt. Die Leistung eines finanziellen Projektbeitrags zur Umsetzung des Masterplans ist in Bedingung Nr. 24 als verbindliche Voraussetzung aufgeführt.

Bedingung [Nr.] 24

- 34 Nach der Bedingung [Nr.] 24 (in ihrer aktuellen Fassung) zahlt der Projektträger an die Planungsbehörde 4 000 Euro pro Einheit als Sonderbeitrag gemäß Section 48 (2) (c) des Gesetzes von 2000 anstelle der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Freiflächen. ... [nicht übersetzt] [wird im Wesentlichen unten in Rn. 36 wiederholt]
- 35 Mit der Bedingung Nr. 24 wird offenkundig der Masterplan umgesetzt. Zweck der Zahlung ist, den Masterplan insoweit umzusetzen, als damit eine Finanzierung der öffentlich zugänglichen Freiflächen im Gebiet des Masterplans bereitgestellt wird. Obwohl dadurch [keine] Verpflichtung begründet wird, den Masterplan vollständig umzusetzen, besteht eindeutig eine Zweckbindung der besonderen Mittel, die für die Freiflächen im Gebiet des Masterplans verwendet werden sollen. ... [nicht übersetzt] [Aspekte, die für die Vorlagefragen nicht von Belang sind]
- 36 Im Masterplan wird die Festlegung der Bedingung [Nr.] 24 zwar nicht ausdrücklich verlangt, aber die Festlegung solcher Bedingungen spiegelt sich im Bebauungsplan wider, der (in Abschnitt 16.10.3) vorsieht, dass „öffentlich zugängliche Freiflächen für gewöhnlich innerhalb des Gebiets liegen, doch kann es in manchen Fällen zweckmäßiger sein, einen finanziellen Beitrag zu verlangen, um deren Bereitstellung an einer anderen Stelle in der näheren Umgebung zu ermöglichen“. ... [nicht übersetzt] Ohne den Masterplan gäbe es keine konkrete Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Freiflächen, für die der Sonderbeitrag gezahlt werden müsste. Die Festlegung der Bedingung [Nr.] 24 ändert zwar [nichts] an der formal-rechtlichen Stellung des Masterplans, sie stellt aber eine gerichtlich einklagbare Umsetzung einer im Masterplan vorgesehenen Maßnahme dar.

Bezugnahme auf die ministeriellen Leitlinien in der in Rede stehenden Genehmigung

- 37 Der Umstand, dass die Behörde in ihrer Entscheidung unter der Überschrift der UVP die SPPR 3 oder die Leitlinien zur Gebäudehöhe [nicht] ausdrücklich erwähnt hat, ist sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht irrelevant.

Eine fehlende ausdrückliche Nennung entspricht nicht einer Nichtberücksichtigung.

- 38 Die Behörde hat am Anfang ihrer Entscheidung in Abschnitt (f) der „Gründe und Erwägungen“ auf die Leitlinien zur Gebäudehöhe Bezug genommen. Im Einklang mit geltendem Recht hat sich daher die Behörde bei der Durchführung der UVP – neben einer Reihe anderer Materialien *sehr wohl* auf die Leitlinien zur Gebäudehöhe gestützt. ... [nicht übersetzt] [Ausführungen als obiter dictum] Der Umstand, dass die Leitlinien zur Gebäudehöhe nicht unter der Überschrift der UVP genannt worden sind, ist nicht von Belang.
- 39 Es trifft zu, dass eine UVP in erster Linie eine Verfahrens- und keine Ergebnisfrage ist, aber am Ende des Prüfungsverfahrens erfolgt eine Entscheidung darüber, ob die festgestellten Umweltauswirkungen akzeptabel sind oder nicht; dieser Aspekt hängt eindeutig mit den ministeriellen Leitlinien zusammen.
- 40 In tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht hat die Behörde die verbindlichen Leitlinien eindeutig in allen Aspekten der Entscheidung berücksichtigt. Dies ergibt sich aus:
- (i) der konkreten Erwähnung der Berücksichtigung der verbindlichen Leitlinien im Abschnitt „Gründe und Erwägungen“;
 - (ii) dem Fehlen jeglicher Formulierung in der Entscheidung, aus der sich die Nichtberücksichtigung [der Leitlinien] im UVP-Abschnitt der Entscheidung ergibt; und
 - (iii) gefestigter nationaler Rechtsprechung, wonach in Fällen, in denen der Urheber der Entscheidung angibt, dass er einen Aspekt berücksichtigt hat, dieser Aspekt als berücksichtigt anzusehen ist, sofern nicht das Gegenteil bewiesen wird.
- 41 Folglich muss die Berücksichtigung der Leitlinien das UVP-Verfahren umfassen.
- 42 Die praktische Wirkung des verbindlichen Charakters ministerieller Leitlinien kann von Fall zu Fall unterschiedlich sein ... [nicht übersetzt]. Aber ... [nicht übersetzt] die Wirkung der gesetzlichen Vorschrift lässt sich im vorliegenden Fall anhand eines Vergleichs der Entscheidung der Behörde mit dem Bericht des Prüfers belegen. Im Bericht des Prüfers vom 20. August 2020 wurde der Schwerpunkt wesentlich stärker auf die Umweltaspekte gelegt, weshalb die Ablehnung des Antrags empfohlen wurde. Die Behörde hingegen maß bei ihrer Entscheidung vom 14. September 2020, die Genehmigung zu erteilen, der Wirkung der SPPR 3 ein viel größeres Gewicht bei. Folglich führt die Beachtung der Leitlinien zwar [nicht] dazu, dass das Ergebnis vollständig vorweggenommen wird, denn es besteht die Möglichkeit, dass eine Genehmigung auf einer anderen Grundlage versagt werden könnte, aber sie beeinflusst die Prüfung erheblich zugunsten einer Erteilung der Genehmigung; dies war auch hier der Fall.

Einschlägige Rechtsvorschriften

- 43 Eine zusammenfassende Liste der einschlägigen unionsrechtlichen, völkerrechtlichen und innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit Weblinks ist im Anhang des Urteils zu finden.

Zu den relevanten Rügen

- 44 Nach dem Urteil Nr. 1, in dem mehrere Rügen zurückgewiesen wurden, verbleiben noch zwei Rügen, die der Erörterung bedürfen.
- 45 Mit der ersten Rüge wird geltend gemacht, dass die Entscheidung auf einem Masterplan beruhe, der keiner SUP unterzogen worden sei.
- 46 Mit der zweiten Rüge wird geltend gemacht, dass die gesetzliche Vorgabe, die ministeriellen Leitlinien zu beachten, zu einem Verstoß gegen die UVP-Richtlinie führe ... [nicht übersetzt]. Die Kläger wenden sich gegen Section 28 (1C) des Gesetzes von 2000, wonach die Behörde, wenn die Leitlinien besondere Vorgaben der Raumordnungspolitik enthalten, diese Vorgaben beachten muss. Im Kern geht es um Auslegung und um die Frage, ob die UVP-Richtlinie ... [nicht übersetzt] der Berücksichtigung einer verbindlichen nationalen Politik entgegensteht. Eine besondere Art von Politik rückt hier in den Fokus, da Ziff. 3.1 der Leitlinien von 2018, die wiederum den nachstehend in den Leitlinien enthaltenen verbindlichen SPPR zugrundeliegt, auf der Wohnungsbaupolitik der Regierung und nicht auf reinen Umwelterwägungen beruht. ... [nicht übersetzt] [Wiederholung sowie Aspekte, die für die Vorlagefragen nicht von Belang sind].
- 47 Die Kläger tragen vor, das Ergebnis sei durch die Leitlinien „vorbestimmt“ gewesen, aber auch wenn das eine leichte Übertreibung sein mag, ist das Ergebnis sicherlich durch die Leitlinien stark in eine Richtung beeinflusst worden. Wie ich bereits ausgeführt habe, kann man dies zweifellos bei einem Vergleich mit dem Bericht des Prüfers erkennen, der den Schwerpunkt stärker auf Umwelterwägungen gelegt hatte.

Aufgeworfene Fragen des europäischen Rechts

- 48 Meines Erachtens werfen die soeben dargelegten materiellen Rügen eine Reihe unionsrechtlicher Fragen auf, und ich halte es unter allen Umständen für angebracht, den Gerichtshof nach Art. 267 AEUV anzurufen.

Erste Frage

- 49 Die erste Frage lautet:

Ist Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG dahin zu verstehen, dass der Begriff „Pläne und Programme ... sowie deren Änderungen, die von einer

Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden“, Pläne oder Programme umfasst, die gemeinsam von einer Behörde auf lokaler Ebene und einem privaten Projektträger ausgearbeitet und/oder angenommen wurden, der Eigentümer von Grundstücken ist, die an im Eigentum einer lokalen Behörde stehende Grundstücke angrenzen?

- 50 Nach Ansicht der Kläger unterliegen Pläne oder Programme im Sinne von Art. 2 Buchst. a, die von einer lokalen Behörde ausgearbeitet werden, den sich aus der SUP-Richtlinie 2001/42 ergebenden Verpflichtungen. Es komme nicht darauf an, ob der Plan ausschließlich von der Behörde ausgearbeitet werde oder ob sie dabei mit einem Projektträger zusammenarbeite oder von ihm unterstützt werde. Die sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen und Wirkungen seien dieselben. Der Zweck der Richtlinie würde vollkommen ausgehöhlt, wenn die Einhaltung der sich aus ihr ergebenden Verpflichtungen durch den Mechanismus einer gemeinschaftlichen Ausarbeitung eines gemeinsamen Plans oder Programms vermieden oder umgangen werden könnte.
- 51 Die Behörde ist der Auffassung, dass die Frage zu verneinen sei.
- 52 Allerdings enthält die Antwort der Behörde keine unmittelbare Antwort auf diese Frage und vermengt sie mit der zweiten Frage, so dass eine Wiederholung der Antwort an dieser Stelle nur für Verwirrung sorgen würde.
- 53 Die staatlichen Beklagten vertreten den Standpunkt, dass der Masterplan unter die Definition des Begriffs „Pläne und Programme“ im ersten Gedankenstrich von Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie falle, insoweit als der High Court festgestellt habe, dass er vom Stadtrat der Stadt Dublin als der lokalen Behörde und Planungsbehörde ausgearbeitet und/oder angenommen worden und im Bebauungsplan vorgesehen gewesen sei.
- 54 Die Antwort des Staates scheint nahezulegen, dass die erste Frage zu bejahen ist. Allerdings ... [nicht übersetzt] scheint die vorgeschlagene Antwort auf die zweite Frage, die ... [nicht übersetzt] [in der Antwort auf die erste Frage enthalten ist], ... [nicht übersetzt] der nachstehend wiedergegebenen formellen Antwort des Staates auf die zweite Frage zu widersprechen.
- 55 Der Beteiligte schlägt vor, die Frage zu verneinen; dies scheint aber ebenfalls ein Versuch zu sein, die zweite und nicht die erste Frage zu beantworten ... [nicht übersetzt].
- 56 Ich schlage vor, diese Frage zu bejahen. Eine teleologische Auslegung der Richtlinie führt zu dem Ergebnis, dass ein von einer lokalen Behörde gemeinsam mit einer anderen Stelle ausgearbeiteter Plan ähnlich wie ein Plan zu behandeln ist, der nur von einer lokalen Behörde ausgearbeitet wurde.
- 57 Grund für die Vorlage dieser Frage ist, dass in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden ist, ein gemeinsam ausgearbeiteter Plan falle nicht unter die

Definition der „Pläne und Programme“ in Art. 2 Buchst. a erster Gedankenstrich, und falls diese Frage verneint wird, kann das auf die SUP-Richtlinie gestützte Vorbringen der Kläger keinen Erfolg haben.

Zweite Frage

58 Die zweite Frage lautet:

Ist Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG dahin zu verstehen, dass der Begriff „Pläne und Programme ... sowie deren Änderungen, ... die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“, Pläne oder Programme umfasst, die ausdrücklich in einem gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan einer lokalen Behörde vorgesehen sind (wobei dieser Bebauungsplan aufgrund einer Rechtsvorschrift erstellt wurde), entweder allgemein oder wenn der Bebauungsplan festlegt, dass die lokale Behörde „gebietsbezogene Leitfäden für die strategischen Bau- und Erholungsgebiete ausarbeitet, wozu sie geeignete Mechanismen der lokalen Gebietspläne, ... schematische Masterpläne und lokale Pläne zur Verbesserung der Umwelt verwendet“?

- 59 Nach Ansicht der Kläger ist die Erstellung des Masterplans für die Planungsbehörde eine gemäß den Bestimmungen des Gesetzes über Raumplanung und -entwicklung von 2000 (in geänderter Fassung) unabdingbare Verpflichtung. Der Masterplan müsse den Rahmen für die Projektentwicklung in dem Gebiet festlegen, auf das er sich beziehe; diesem Erfordernis habe der Masterplan auch tatsächlich entsprochen.
- 60 Die Behörde ist der Auffassung, dass die Frage zu verneinen sei. Der Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne der Definition [in] Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie umfasse nicht Pläne oder Programme, die in einem gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan vorgesehen seien, wenn die Erstellung solcher Pläne oder Programme nicht für sich genommen eine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung sei und diese Pläne oder Programme nicht verbindlich seien und keine Voraussetzungen oder Kriterien enthielten, die bei zukünftigen Genehmigungen berücksichtigt werden müssten, und keine verbindlichen Rechtswirkungen entfalteten.
- 61 Die staatlichen Beklagten vertreten den Standpunkt, dass in Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Pläne oder Programme, deren Erlass ... [nicht übersetzt] in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt sei, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegten, als Pläne und Programme anzusehen seien, die im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie „erstellt werden müssen“. Folglich sind die staatlichen Beklagten zumindest hypothetisch der Auffassung, dass die von einer lokalen Behörde angenommenen Pläne oder Programme unter den Begriff der Pläne oder Programme im Sinne von Art. 2 Buchst. a fielen, wenn

die Annahme des betreffenden Plans oder Programms im Bebauungsplan der lokalen Behörde ausdrücklich vorgesehen sei oder in Betracht gezogen werde.

- 62 ... [nicht übersetzt] [Erwägungen zu früher vom Vorsitzenden Richter abgehandelten Fragen]
- 63 Nach Ansicht des Beteiligten umfasst der Begriff „Pläne oder Programme“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG nicht Pläne oder Programme, die in einem gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan vorgesehen seien, wenn die Erstellung solcher Pläne oder Programme nicht eine für sich genommen rechtlich durchsetzbare Verpflichtung sei und diese Pläne oder Programme keine verbindlichen Rechtswirkungen entfalten könnten.
- 64 Ich schlage vor, diese Frage zu bejahen. Auch wenn der Masterplan für sich genommen kein verbindliches Rechtsinstrument darstellt, ist er im gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan, der Rechtsverbindlichkeit besitzt und aufgrund einer Bestimmung eines formellen Gesetzes erstellt wird, ausdrücklich vorgesehen. Dies schafft einen hinreichenden Zusammenhang mit Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, der den Schluss zulässt, dass der Masterplan aufgrund dieser Vorschriften erstellt werden muss.
- 65 Der Grund für die Vorlage dieser Frage besteht darin, dass das auf die SUP-Richtlinie gestützte Vorbringen der Kläger keinen Erfolg haben kann, falls diese Frage verneint wird.

Dritte Frage

- 66 Die dritte Frage lautet:

Ist Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG dahin zu verstehen, dass der Begriff „Pläne und Programme ...“, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserrwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird“, Pläne oder Programme umfasst, die für sich genommen nicht verbindlich sind, die aber in einem verbindlichen, gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan ausdrücklich vorgesehen sind oder die faktisch eine Änderung eines Plans vorschlagen oder ermöglichen, der einer strategischen Umweltprüfung unterzogen wurde?

- 67 Die Kläger sind der Ansicht, dass die Frage zu bejahen sei, da es sich bei dem Masterplan um einen Plan handle, der als Plan für die Raumordnung und/oder die Bodennutzung unter Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2001/42/EG falle und den Rahmen für künftige Genehmigungen der in Anhang II der Richtlinie 85/337/EWG des Rates aufgeführten Art setze.

- 68 Die Behörde ist der Auffassung, dass der Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie Pläne oder Programme nicht umfasse, die, wie der Masterplan, a) nicht verbindlich seien, b) nicht den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzten und das Ermessen der zuständigen Behörde, der die Entscheidung über die Genehmigung solcher Projekte obliege, nicht einschränkten, c) wenn ein solcher Plan nicht einen Plan ändere, der seinerseits einer Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie unterzogen worden sei.
- 69 Die staatlichen Beklagten tragen vor, dass der Masterplan, insoweit als der High Court festgestellt habe, dass er „für sich genommen nicht unmittelbar rechtsverbindlich ist“ und „den Bebauungsplan nicht förmlich ändert“, keine Änderung eines Plans bewirke, der seinerseits einer SUP unterzogen worden sei (d. h. des Bebauungsplans). Der Masterplan könne auch nicht als Plan angesehen werden, der den Rahmen für die künftige Genehmigung [von] ... [nicht übersetzt] Projekten im Sinne der Grundsätze der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Auslegung von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie setze.
- 70 Der Beteiligte vertritt den Standpunkt, dass der Masterplan, soweit er einen indikativen Plan enthalte, aus dem sich ergebe, wie die Bebauung in verbundenen Gebieten erfolgen könne, und der insbesondere die Höhe der in diesen Gebieten vorgeschlagenen Bauwerke zeige, mit den Urban Development and Building Height Guidelines des Ministers für Wohnungsbau, Raumordnung und örtliche Verwaltung (die einer SUP unterzogen wurden) in Einklang stehe. Der Masterplan schränke das Ermessen der zuständigen Behörde bei der Prüfung eines Genehmigungsantrags nicht ein.
- 71 Ich schlage vor, diese Frage zu bejahen. Der Masterplan dient einzig und allein dem Zweck, den Rahmen für zukünftige Genehmigungen zu setzen. Da der Masterplan sowohl im gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan vorgesehen ist als auch ganz eindeutig im Bericht des Prüfers genannt wird und damit im Verfahren der Erteilung der im vorliegenden Fall in Rede stehenden Genehmigung tatsächlich eine Rolle spielt, besteht ein hinreichender Zusammenhang zwischen dem Masterplan und der Festlegung eines Rahmens für künftige Genehmigungen, so dass er im Ergebnis unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a fällt. Dafür spricht auch, dass der Masterplan im Hinblick auf Bauvorhaben [stärkere] Abweichungen zulässt als der gesetzlich vorgeschriebene Bebauungsplan, und dass die tatsächlich erteilte Genehmigung in gewissem Umfang diesen Änderungen und nicht dem förmlichen, gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplan entspricht.
- 72 Grund für die Vorlage dieser Frage ist, dass das auf die SUP-Richtlinie gestützte Vorbringen der Kläger keinen Erfolg haben kann, falls die Frage verneint wird.

Vierte Frage

73 Die vierte Frage lautet:

Ist Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU dahin zu verstehen, dass er dem entgegensteht, dass die zuständige Behörde im Rahmen des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens verbindliche politische Vorgaben der Regierung berücksichtigt, insbesondere solche, die nicht ausschließlich auf Umweltkriterien beruhen, da sie als politische Maßnahmen bestimmte Fälle festlegen, in denen die Erteilung einer Genehmigung nicht ausgeschlossen werden soll?

74 Die Kläger tragen vor, dass diese Frage zu bejahen sei und dass insbesondere Art. 2 Abs. 1 der ... [nicht übersetzt] Richtlinie 2011/92/EU dem [entgegenstehe] ... [nicht übersetzt], dass eine zuständige Behörde im UVP-Verfahren verbindliche politische Vorgaben der Regierung [berücksichtige], die nicht ausschließlich auf Umweltkriterien beruhen.

75 Die Behörde ist der Ansicht, dass die UVP-Richtlinie die zuständige Behörde nicht daran hindere, im UVP-Verfahren die politischen Vorgaben der Regierung im Bereich der Gebäudehöhe zu berücksichtigen, die ihrerseits einer Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie unterzogen worden seien. Das sei weder nach dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 noch nach anderen Vorschriften der UVP-Richtlinie ausgeschlossen. Die Prüfung der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt durch die zuständige Behörde stütze sich auf wert- und kontextabhängige Beurteilungen der Frage, was unter Berücksichtigung der für das betreffende Projekt in Anspruch genommenen Änderungen im Licht der Besonderheiten des Projekts wichtig, wünschenswert oder annehmbar sei.

76 Nach Ansicht der staatlichen Beklagten steht die UVP-Richtlinie dem nicht entgegen, dass die zuständige Behörde im Rahmen eines integrierten UVP-Verfahrens, das parallel zu anderen Prüfungen im Kontext einer Entscheidung über einen Genehmigungsantrag durchgeführt werde, die nationale Raumordnungspolitik im Bereich der Gebäudehöhe (die ihrerseits einer SUP gemäß der Richtlinie 2001/42/[EG] unterzogen worden sei) berücksichtige. Die SPPR in den nach Section 28C des Gesetzes über Raumplanung und -entwicklung von 2000 (in geänderter Fassung) erlassenen Leitlinien seien politische Vorgaben; sie seien für die Entscheidung über einen Genehmigungsantrag nicht maßgebend und wirkten sich nicht auf die Verpflichtung aus, gemäß Teil X des Gesetzes über Raumplanung und -entwicklung von 2000 (in geänderter Fassung) eine UVP durchzuführen. Darüber hinaus sähen die im vorliegenden Fall in Rede stehenden Leitlinien ... [nicht übersetzt] ausdrücklich vor, dass die SPPR 3 den ggfs. nach dem Unionsrecht erforderlichen Umweltprüfungen einschließlich einer UVP zu unterziehen sei; jedenfalls sei die SPPR 3 nach ihrem Wortlaut nicht verbindlich.

77 Der Beteiligte trägt vor, eine zuständige Behörde sei berechtigt, die von einem Mitgliedstaat veröffentlichten Leitlinien zu berücksichtigen, in denen Kriterien für

Bauvorhaben hinsichtlich der Gebäudehöhe von Wohngebäuden vorgesehen seien, die für sich genommen weder verbindlich noch maßgeblich für das Ergebnis der UVP seien, wenn diese Leitlinien einer SUP im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG unterzogen worden seien.

- 78 Ich schlage vor, diese Frage zu bejahen. Der Sinn und Zweck der UVP-Richtlinie besteht gerade darin, die – weit gefassten – Auswirkungen auf die Umwelt zu ermitteln, damit objektiv und umweltbezogen beurteilt werden kann, ob diese Auswirkungen akzeptabel sind. Eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts, nach der das gesamte Planungsverfahren einschließlich des UVP-Verfahrens unter Beachtung eines (als „Leitlinien“ bezeichneten, tatsächlich aber verbindlichen) politischen Instruments der Zentralregierung durchzuführen ist, das in erheblichem Maße auf sozialen und wirtschaftlichen Erwägungen statt auf reinen Umwelterwägungen beruht, vereitelt diesen Zweck. Es ist unerheblich, dass das ministerielle Instrument nicht zur Erteilung der Genehmigung verpflichtet, weil es das Verfahren in einer Weise beeinflusst, die wahrscheinlich in vielen Fällen wie dem vorliegenden zu einem solchen Ergebnis führen wird.
- 79 Der Grund für die Vorlage dieser Frage besteht darin, dass die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind und die nach diesen Rechtsvorschriften getroffene Entscheidung unwirksam ist, wenn die Frage bejaht wird.
- 80 ... [nicht übersetzt]:
- (i). ... [nicht übersetzt]
- (ii). ... [nicht übersetzt]
- ... [nicht übersetzt] [Wiederholung der Fragen aus den vorstehenden Rn. 49, 58, 66 und 73]

ANHANG – WEBLINKS

Europäisches Recht

... [nicht übersetzt]

Europäische Rechtsprechung

... [nicht übersetzt]

Völkerrecht

... [nicht übersetzt]

Innerstaatliche Rechtsvorschriften (und damit zusammenhängende Materialien)

- (i) Planning and Development Act 2000 (Gesetz über Raumplanung und -entwicklung von 2000) in geänderter Fassung.

... [nicht übersetzt]

- (ii) Local Government Act 2001 (Gesetz über die Kommunalverwaltung 2001) in geänderter Fassung.

... [nicht übersetzt]

- (vii) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (Gesetz über die Raumplanung und -entwicklung [Wohnraum] und die Wohnraummiete von 2016) in geänderter Fassung.

... [nicht übersetzt]

- (viii) Dublin City Development Plan 2016 – 2022 (Bebauungsplan für Dublin für 2016 – 2022)

... [nicht übersetzt]

- (ix) Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (Masterplan des Stadtrats von Dublin für Grundstücke von Player Wills, des Stadtrats von Dublin und Bailey Gibson) (2017)

... [nicht übersetzt]

- (x) Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (Leitlinien für Bebauung und Gebäudehöhe in Städten) (Dezember 2018).

... [nicht übersetzt]

Innerstaatliche Rechtsprechung

... [nicht übersetzt]

- (xii) Kerins/An Bord Pleanála (Nr. 1), [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (nicht veröffentlicht, High Court, 31. Mai 2021).

... [nicht übersetzt]

- (xiii) Kerins/An Bord Pleanála (Nr. 2), [2021] IEHC 612 (nicht veröffentlicht, High Court, 4. Oktober 2021).

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt] [Beschluss über die Vorlage des Vorabentscheidungsersuchens mit Wiederholung der vorstehend aufgeführten Fragen]

... [nicht übersetzt] [Name des Urkundsbeamten des High Court]

... [nicht übersetzt] [Namen der Vertreter der Parteien]

ARBEITSDOKUMENT