A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2023. március 9.*

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2001/42/EK irányelv – Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata – A 2. cikk a) pontja – A »tervek és programok« fogalma – A 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja – Környezeti vizsgálat – A helyi közgyűlés és a projektgazda által kidolgozott, nem jogszabályon alapuló jogi aktus – 2011/92/EU irányelv – Egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata – A 3. cikk (1) bekezdése – A projekt közvetlen és közvetett hatásainak minden egyedi esetre vonatkozó, megfelelő azonosítására, leírására és értékelésére vonatkozó kötelezettség – Az épületek magasságáról szóló, kötelező erejű miniszteri iránymutatás”

A C-9/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a High Court (felsőbíróság, Írország) a Bírósághoz 2022. január 5-én érkezett, 2021. november 30-i határozatával terjesztett elő az

NJ,

OZ

és

az **An Bord Pleanála**,

Ireland,

az **Attorney General**

között,

a **DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: M. L. Arastey Sahún tanácselnök, F. Biltgen és J. Passer (előadó) bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

* Az eljárás nyelve: angol.

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2022. november 23-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– NJ és OZ képviseletében P. Bland SC és M. O Donnell BL, O. Clarke solicitor megbízásából,

– az An Bord Pleanála képviseletében B. Foley SC és S. Hughes BL, R. E. Minch SC és A. Whittaker solicitor megbízásából,

– Írország és az Attorney General képviseletében M. Browne, C. Dullea, M. A. Joyce, meghatalmazotti minőségben, segítőik: E. Egan McGrath BL és N. J. Travers SC,

– a DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV képviseletében A. Carroll BL, J. Kelly solicitor és R. Mulcahy SC,

– az Európai Bizottság képviseletében C. Hermes és M. Noll-Ehlers, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.) 2. cikke a) pontjának és 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának, valamint a 2014. április 16-i 2014/52/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 124., 1. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.) 2. cikke (1) bekezdésének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az NJ és OZ, illetve az An Bord Pleanála (területrendezési tanács, Írország; a továbbiakban: tanács), Ireland (Írország) és az Attorney General (főügyész, Írország) között egy lakóépületek építésére vonatkozó projekt tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2001/42 irányelv

3 A 2001/42 irányelv „Célok” című 1. cikke értelmében:

„Ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”

4 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikkének a szövege a következő:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) tervek és programok: azok a tervek és programok, beleértve az Európai Közösség által közösen finanszírozottakat is, illetve ezek bármely módosítása:

   – amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint

   – amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő;

[…]”

5 Az említett irányelv „Hatály” című 3. cikke a következőket írja elő:

„(1) A 4–9. cikknek megfelelő környezeti vizsgálatot kell végezni azokkal a 2–4. cikkben [helyesen: (2)–(4) bekezdésben] említett tervekkel és programokkal kapcsolatban, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz.

(2) A (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban,

a) amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza [az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL 1985. L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.)] I. és II. mellékletében felsorolt projektek [helyesen: projektek végrehajtása] jövőbeli engedélyének kereteit; […]

[…]

(3) A (2) bekezdésben említett tervek és programok közül azok, amelyek helyi szinten kis területek használatát veszik tervbe, illetve a (2) bekezdésben említett terveknek vagy programoknak csupán kisebb módosításai, csak abban az esetben igényelnek környezeti vizsgálatot, ha a tagállamok úgy határoznak, hogy azoknak valószínűleg jelentős hatásuk van a környezetre.

[…]"

6 Ugyanezen irányelv „Döntéshozatal" című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az 5. cikknek megfelelően elkészített környezeti jelentést, a 6. cikk értelmében kifejtett véleményeket és a 7. cikk értelmében történt bármely, határokon átnyúló konzultáció eredményeit figyelembe veszik a terv vagy program kidolgozása során és annak elfogadását, illetve jogalkotási eljárásra bocsátását megelőzően."

A 2011/92 irányelv

7 A 2011/92 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen, és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. Ezeket a projekteket a 4. cikk határozza meg."

8 Ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A környezeti hatásvizsgálat keretében minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon azonosítani kell, le kell írni és értékelni kell az egyes projektek jelentős mértékű közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre:

a) a lakosságra és az emberi egészségre;

b) a biológiai sokféleségre, különös figyelemmel a [természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.) és a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010, L 20., 7. o.)] alapján védett fajokra és élőhelyekre;

c) a földterületre, a talajra, a vizekre, a levegőre és az éghajlatra;

d) az anyagi javakra, a kulturális örökségre és a tájra;

e) az a)–d) pontban felsorolt tényezők közötti kölcsönhatásokra."

9 Az említett irányelv 14. cikkének első bekezdésével összhangban ezen irányelv hatályon kívül helyezte a 85/337 irányelvet. E cikk második bekezdése értelmében „[a] [85/337] irányelvre történő hivatkozásokat [a 2011/92 irányelvre] való hivatkozásnak kell tekinteni […]".

Az ír jog

10 A Planning and Development Act 2000 (a területrendezésről és -fejlesztésről szóló 2000. évi törvény) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: 2000. évi törvény) 15. szakaszának (1) bekezdése értelmében:

„A területrendezési hatóság feladata, hogy hatásköreinek keretein belül megtegye a területrendezési terv célkitűzéseinek megvalósításához szükséges intézkedéseket."

11 A 2000. évi törvény „Miniszteri iránymutatás" című 28. szakasza a következőket írja elő:

„(1) A miniszter bármikor iránymutatást intézhet a területrendezési hatóságokhoz a jelen törvény szerinti feladataikkal kapcsolatban, és a területrendezési hatóságoknak a feladataik ellátása során figyelembe kell venniük ezen iránymutatást.

[…]

(1C) Az (1) bekezdés általános jellegének sérelme nélkül, az említett bekezdésben említett iránymutatás különleges területrendezési politikai követelményeket is tartalmazhat, amelyeknek a területrendezési hatóságoknak, a regionális közgyűléseknek és [a tanácsnak] a feladataik ellátása során meg kell felelniük.

(2) [A tanácsnak] a feladatai ellátása során adott esetben figyelembe kell vennie az (1) bekezdés értelmében a területrendezési hatóságokhoz intézett iránymutatást.

[…]"

12 A 2000. évi törvény „Környezeti hatásvizsgálat" című X. része a 2011/92 irányelv ír jogrendbe való átültetésére irányul, és következésképpen a környezeti hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó szabályokat ír elő.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13 2020. május 25-én a DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV (a továbbiakban: DBTR) egy lakóépületek építésére irányuló projektre vonatkozó engedély iránti kérelmet nyújtott be, amely projekt öt, 2–16 emeletes épületben 416 lakóegységet, a bérlők kényelmét szolgáló létesítményeket, közösségi nyitott tereket, gyermekgondozási létesítményeket, kereskedelmi helyiségeket és kapcsolódó létesítményeket foglalt magában egy használaton kívüli korábbi üzem területén Dublin (Írország) belvárosának déli részén.

14 2020. augusztus 20-án a tanács építésügyi főellenőre a kérelem elutasítását javasolta.

15 A 2020. szeptember 14-i határozatával a tanács mindazonáltal megadta a kért engedélyt, egy 24 feltételt tartalmazó lista tiszteletben tartása mellett.

16 A kérdést előterjesztő bíróság, a High Court (felsőbíróság, Írország) előtt az alapeljárás felperesei e határozat megsemmisítését kérik. A felperesek emellett a 2000. évi törvény 28. szakasza érvénytelenségének megállapítását kérik, mivel az ellentétes az uniós joggal.

17 E tekintetben az alapeljárás felperesei először is azt állítják, hogy a 2020. szeptember 14-i határozat sérti a 2001/42 irányelvet, mivel e határozat a Strategic Development and Regeneration Area (SDRA) 12 – St Teresa's Gardens and Environs (12. stratégiai fejlesztési és regenerációs terület, St Teresa's Gardens és környéke) főtervén (a továbbiakban: főterv) alapult. E főterv ugyanis az ezen irányelvből fakadó követelmények ellenére nem képezte környezeti vizsgálat tárgyát.

18 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a főtervet a DBTR és a Dublin City Council (dublini közgyűlés, Írország) képviselői közösen dolgozták ki, és azt a közgyűlés fogadta el.

19 Egyébiránt a Dublin City Development Plan 2016–2022 (2016–2022-es dublini területrendezési terv) kifejezetten előirányozza egy főterv kidolgozását, amennyiben a 2.2.8.1 pontjában úgy rendelkezik, hogy „[a] dublini közgyűlés területspecifikus útmutatást fog készíteni a stratégiai fejlesztési és regenerációs területek és a kulcsfontosságú kerületközpontok számára […] sematikus főtervek […] felhasználásával".

20 Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy bár a főterv nem kötelező erejű jogi eszköz, azt kifejezetten egy olyan kötelező erejű eszköz – nevezetesen a 2016–2022-es dublini területrendezési terv – irányozza elő, amelynek a kidolgozását a 2000. évi törvény írja elő. Ráadásul e területrendezési terv maga környezeti vizsgálat tárgyát képezte.

21 Végül az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a főterv az említett területrendezési tervnek nem megfelelő területrendezések engedélyezéséről rendelkezik, vagyis a főterv a területrendezési tervtől való eltérést jelent, különösen az épületek magassága tekintetében.

22 Másrészt a 2000. évi törvény 28. szakaszának (1C) bekezdésében előírt jogszabályi kötelezettség, amely szerint a tanács köteles megfelelni a miniszteri iránymutatásnak, a jelen esetben az Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authoritiesnek (December 2018) (a városfejlesztésről és az épületek magasságáról szóló, a területrendezési hatóságokhoz intézett iránymutatás, 2018. december; a továbbiakban: 2018. évi iránymutatás) és különösen a Specific Planning Policy Requirement 3-nak (3. különleges területrendezési politikai követelmény; a továbbiakban: 3. különleges követelmény), sértené a 2011/92 irányelvet.

23 A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a 2018. évi iránymutatást azzal a céllal fogadták el, hogy az energiaintenzív fejlesztési modellektől eltávolodva vegyesebb, dinamikusabb és fenntarthatóbb városokat hozzanak létre. E célból ezen iránymutatás 3.1 pontja kimondja, hogy „[a]z egyéni területrendezési kérelmek és a fellebbezések vizsgálata tekintetében kormányzati politika, hogy az épületek magasságát általánosságban növelni kell a megfelelő városi helyszíneken. Ezért városközpontjainkban és a tömegközlekedéssel könnyen elérhető egyéb városi helyszíneken vélelem áll fenn a nagyobb magasságú épületek javára."

24 A kérdést előterjesztő bíróság ily módon rámutat arra, hogy az említett iránymutatás mögött, amely a 2001/42 irányelv alapján környezeti vizsgálat tárgyát képezte, elsősorban – bár nem kizárólag – nem a környezetvédelemmel összefüggő szakpolitikai megfontolások állnak.

25 E körülmények között a High Court (felsőbíróság, Írország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a 2001/42/EK irányelv 2. cikkének a) pontját, hogy a »tervek és programok, […] illetve ezek bármely módosítása[,] amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia« fogalma olyan tervet vagy programot is magában foglal, amelyet közösen dolgoz ki, illetve fogad el egy helyi szintű hatóság és egy magánszektorbeli projektgazda mint a helyi hatóság tulajdonában lévő telkekkel szomszédos telkek tulajdonosa?

2) Úgy kell-e értelmezni a 2001/42/EK irányelv 2. cikkének a) pontját, hogy a »tervek és programok, […] illetve ezek bármely módosítása[,] amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő« fogalma olyan tervet vagy programot is magában foglal, amelyet kifejezetten valamely helyi hatóság jogszabályon alapuló (jogszabályi rendelkezés alapján készített) fejlesztési terve irányoz elő akár általánosságban, akár oly módon, hogy a fejlesztési terv kimondja, hogy a helyi hatóság »területspecifikus útmutatást fog készíteni a stratégiai fejlesztési és regenerációs területekre […] vonatkozóan helyi rendezési tervek, […] sematikus főtervek és helyi környezetvédelmi fejlesztési tervek megfelelő mechanizmusainak felhasználásával«?

3) Úgy kell-e értelmezni a 2001/42/EK irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontját, hogy az „olyan [terv] és [program,] amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK (2) irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek [helyesen: projektek végrehajtása] jövőbeli engedélyének kereteit" fogalma olyan tervet vagy programot is magában foglal, amely önmagában nem kötelező érvényű, de amelyet kifejezetten egy kötelező érvényű, jogszabályon alapuló fejlesztési terv irányoz elő, vagy amely ténylegesen olyan terv módosítását javasolja vagy irányozza elő, amelyet stratégiai környezeti vizsgálat alá vetettek?

4) Úgy kell-e értelmezni a 2011/92/EU (3) irányelv 2. cikkének (1) bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság a környezeti hatásvizsgálat során figyelembe veszi a kötelező kormányzati politikákat, különösen azokat, amelyek nem kizárólag környezetvédelmi kritériumokon alapulnak, mivel olyan politikákról van szó, amelyek bizonyos körülmények között olyan helyzeteket határoznak meg, amelyekben nem zárható ki az engedély megadása?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első, második és harmadik kérdésről

26 Az együttesen vizsgálandó első, második és harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontját és 3. cikke (2) bekezdésének a) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy egy terv akkor tartozik ezen irányelv hatálya alá, ha először is azt a helyi szintű hatóság az e tervben említett projektgazdával együttműködve dolgozza ki, és azt e hatóság fogadja el, másodszor, azt egy másik tervben vagy programban szereplő rendelkezés alapján fogadják el, és harmadszor, az egy másik tervben vagy programban előirányzottól különálló területrendezést irányoz elő.

27 Ami először is a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontját illeti, meg kell állapítani, hogy az e rendelkezésben foglalt meghatározás szerint azok a tervek és programok minősülnek az irányelv tárgyát képező „terveknek és programoknak", amelyek megfelelnek az e rendelkezésben foglalt két együttes feltételnek, nevezetesen egyrészt amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóság dolgoz ki, illetve fogad el, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra (első feltétel), valamint másrészt amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő (második feltétel) (2022. február 22-i Bund Naturschutz in Bayern ítélet, C-300/20, EU:C:2022:102, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 Mivel a főtervet a dublini közgyűlés fogadta el, amely helyi hatóságnak minősül, ezen első feltételt a jelen esetben teljesítettnek kell tekinteni.

29 E tekintetben az, hogy e tervet a DBTR tanácsadói és a dublini közgyűlés közösen dolgozták ki, nem releváns, mivel a tervet az említett első feltétel szövegével összhangban „valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia".

30 A jelen ítélet 27. pontjában említett második feltételt illetően a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a 2001/42 irányelv értelmében és alkalmazásában „előírtnak" kell tekinteni azokat a terveket és programokat, amelyek elfogadását olyan nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezések rendezik, amelyek meghatározzák az elfogadásukra hatáskörrel rendelkező hatóságokat, valamint kidolgozási eljárásukat. Így a 2001/42 irányelv 2. cikke a) pontjának céljára tekintettel, amely a környezet magas szintű védelmének biztosításában áll, és e cikk hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében valamely tervet vagy programot akkor kell „előírtnak" tekinteni, ha a nemzeti jogban létezik olyan konkrét jogalap, amely felhatalmazza az illetékes hatóságokat a terv vagy program elfogadására, még akkor is, ha az elfogadásuk nem ölt kötelező jelleget (2022. február 22-i Bund Naturschutz in Bayern ítélet, C-300/20, EU:C:2022:102, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31 Mivel e rendelkezés nemcsak a törvényi vagy rendeleti rendelkezések által előírt vagy szabályozott tervekre és programokra vonatkozik, hanem a közigazgatási rendelkezések által előírt vagy szabályozott tervekre és programokra is, az említett rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az főszabály szerint egy másik tervben előírt jogalap alapján elfogadott olyan tervekre is vonatkozik, mint amilyen a jelen ügyben a 2016–2022-es dublini területrendezési terv.

32 Amint azt lényegében az Európai Bizottság állítja, ha a nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságok által elfogadott tervek és programok, mint amilyen ez a területrendezési terv is, főszabály szerint ki lennének zárva a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések" fogalma alól, a tagállamok könnyedén megkerülhetnék a környezeti vizsgálatra vonatkozó kötelezettséget azáltal, hogy a tervben vagy programban előírják, hogy például az e terv vagy program által meghatározandó keret egyes elemeit egy másik dokumentumban állapítják meg.

33 Egyébiránt, amint arra az alapeljárás felperesei rámutatnak, a 2000. évi törvény 15. szakaszának (1) bekezdésével összhangban a területrendezési hatóságok feladata, hogy hatásköreik keretein belül megtegyék a területrendezési terv célkitűzéseinek megvalósításához szükséges intézkedéseket.

34 A jelen ítélet 30–32. pontjában kifejtett megfontolásokra tekintettel a 2016–2022-es dublini területrendezési tervhez hasonló tervben előírt jogalap alapján elfogadott terv olyan tervnek minősülhet, amelynek elfogadását a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, vagy akár a 2000. évi törvény 15. szakaszának (1) bekezdésére tekintettel az ilyen rendelkezések által előírt terv szabályozza.

35 Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a főterv tekinthető-e úgy, hogy azt a 2016–2022-es dublini területrendezési tervnek a jelen ítélet 19. pontjában hivatkozott rendelkezése alapján fogadták el.

36 Másodszor, a 2001/42 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontját illetően emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés értelmében környezeti vizsgálatot kell végezni mindazon tervekkel és programokkal kapcsolatban, amelyek megfelelnek két együttes feltételnek, vagyis amelyeket az e rendelkezésben említett ágazatok terén készítenek (első feltétel), és amelyek meghatározzák a 2011/92 irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek végrehajtása jövőbeli engedélyének kereteit (második feltétel).

37 Mivel a főterv a városi területrendezés és/vagy a földhasználat ágazatára vonatkozik, és mivel ezen ágazatok szerepelnek a 2001/42 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában, az e rendelkezésben foglalt első feltétel a jelek szerint teljesül.

38 Ami az említett rendelkezésben kimondott második feltételt illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a „tervek és programok" fogalma valamennyi olyan aktusra vonatkozik, amely az érintett ágazatra alkalmazandó ellenőrzési szabályok és eljárások meghatározásával kritériumok és részletes szabályok jelentős összességét állapítja meg egy vagy több olyan projekt engedélyezése és megvalósítása tekintetében, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre (2022. február 22-i Bund Naturschutz in Bayern ítélet, C-300/20, EU:C:2022:102, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 A Bíróság e tekintetben több alkalommal megállapította, hogy a „tervek és programok" fogalma nemcsak kidolgozásukat, de módosításukat is magában foglalja, amely fogalom célja ily módon annak biztosítása, hogy környezeti vizsgálat tárgyát képezzék azok az előírások, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre (2019. június 12-i CFE-ítélet, C-43/18, EU:C:2019:483, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 A 2001/42 irányelv 3. cikkének (3) bekezdésével összhangban ez a fogalom főszabály szerint az e 3. cikk (2) bekezdésében említett tervek és programok kisebb módosításait is magában foglalja. Különösen az ilyen kisebb módosításokat illetően ugyanis a tagállamok kötelesek meghatározni, hogy azoknak valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz-e.

41 Így az említett fogalomnak szükségszerűen magában kell foglalnia azokat a jogi aktusokat is, amelyek valamely terv vagy program módosítása nélkül is lehetővé teszik az eltérést az e terv vagy program által meghatározott azon keret bizonyos elemeitől, amelyen belül a 2011/92 irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek végrehajtása a jövőben engedélyezhető.

42 A 2001/42 irányelv (1) cikke szerint ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.

43 Márpedig e célkitűzés veszélybe kerülne, ha el lehetne térni egy olyan terv vagy program által meghatározott kerettől, amellyel kapcsolatban a 2001/42 irányelv értelmében vett környezeti vizsgálatot végeztek, és amelyet ezen irányelv 8. cikkével összhangban az e vizsgálatból levont tanulságok figyelembevételével dolgoztak ki, anélkül hogy az ilyen eltérésre vonatkozna legalább az említett irányelv 3. cikkének (3) bekezdéséből eredő, annak meghatározására vonatkozó kötelezettség, hogy ennek az eltérésnek valószínűleg jelentős környezeti hatása lesz-e.

44 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a főterv elfogadását megelőzően az alapügyben szóban forgó terület jövőbeli területrendezése a 2016–2022-es dublini területrendezési terv, valamint a dublini közgyűlés által 2017 júliusában elfogadott területrendezési keretterv tárgyát képezte, amelynek célja – saját megfogalmazása szerint – „[e 2016–2022-es dublini területrendezési terv] követelményeinek és elveinek [az alapügyben szóban forgó terület] területrendezésére és -fejlesztésére való átültetése" volt.

45 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat egyrészt arra, hogy míg e keretterv javaslatot tartalmazott az ezen az övezeten belüli 0,2 hektáros parkra, addig a főterv e köztér felszámolását írja elő.

46 Másrészt e bíróság rámutat arra, hogy a főterv, jóllehet nem módosítja hivatalosan a 2016–2022-es dublini területrendezési tervet, olyan területrendezés engedélyezéséről rendelkezik, amely nem felel meg az említett területrendezési tervnek, és valójában az attól való eltérést jelenti, mivel kifejezetten eltérő fejlesztéseket irányoz elő, különösen az épületmagasságok tekintetében.

47 Az ilyen elemek vizsgálhatók abban az értelemben, hogy a főterv a 2001/42 irányelv hatálya alá tartozó tervet vagy programot képez, kivéve ha adott esetben úgy tekintjük, hogy ezek az elemek már más, az ezen irányelv értelmében vett környezeti vizsgálat tárgyát képező jogi aktusokból, így a 2018. évi iránymutatásból következnek.

48 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a főterv „önmagában nem kötelező".

49 Márpedig emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a pusztán útmutatás jellegű rendelkezések nem felelnek meg a 2001/42 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában kimondott második feltételnek. Ahhoz, hogy megfeleljenek e feltételnek, e rendelkezéseknek legalábbis kötelező jellegűeknek kell lenniük a projektengedélyek kibocsátásának területén hatáskörrel rendelkező hatóságokra nézve (lásd ebben az értelemben: 2020. június 25-i A és társai ítélet [Aalteri és Nevelei szélerőművek], C-24/19, EU:C:2020:503, 76. és 77. pont).

50 Kizárólag a kötelező jellegű aktusok korlátozhatják ugyanis e hatóságok mozgásterét és zárhatják ki a környezetre nézve esetleg kedvezőbbnek bizonyuló projektek végrehajtásának részletes szabályait, ezért az ilyen aktusok tekintetében a 2001/42 irányelv értelmében vett környezeti vizsgálatot kell végezni.

51 Ebből következik, hogy e tervet – a jelen ítélet 47. pontjában említettekre figyelemmel – csupán abban az esetben kell úgy tekinteni, hogy az a 2001/42 irányelv hatálya alá tartozik, és így alkalmazni kellett volna rá legalább az ezen irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamokra háruló, annak meghatározására irányuló kötelezettséget, hogy a tervnek valószínűleg jelentős környezeti hatása lesz-e, ha az ír jog alapján a főterv kötelező az alapeljárásban szereplő projektre vonatkozó engedély kibocsátására hatáskörrel rendelkező hatóságra nézve, aminek a vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

52 A fentiekre tekintettel azonban az első, a második és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontját és 3. cikke (2) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egy terv akkor tartozik ezen irányelv hatálya alá, ha először is azt a helyi szintű hatóság az e tervben említett projektgazdával együttműködve dolgozza ki, és azt e hatóság fogadja el, másodszor, azt egy másik tervben vagy programban szereplő rendelkezés alapján fogadják el, és harmadszor, az egy másik tervben vagy programban előirányzottól különálló területrendezést irányoz elő, azzal a feltétellel ugyanakkor, hogy e terv legalábbis kötelező jellegű a projektengedélyek kibocsátásának területén hatáskörrel rendelkező hatóságokra nézve.

A negyedik kérdésről

53 Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2011/92 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságokat, hogy egy projektre vonatkozó engedély megadásáról vagy annak megtagadásáról való határozathozatalkor egy olyan iránymutatással összhangban járjanak el, amely – amennyiben lehetséges – előírja az épületek magasságának növelését, és amely a 2001/42 irányelv alapján környezeti vizsgálat tárgyát képezte.

54 A jelen ügyben az alapeljárás felperesei azt róják fel a tanácsnak, hogy a 2020. szeptember 14-i határozatában figyelembe vette a 2018. évi iránymutatást.

55 Amint az a jelen ítélet 23. pontjából kitűnik, ezen iránymutatás lényegében az épületek magasságának növelésére irányul egyes városi területeken. Ennek keretében írja elő a 3. különleges követelményt, amely a következőket mondja ki:

„Különleges területrendezési politikai követelmény, hogy amennyiben

(A) 1. az építési engedély kérelmezője bemutatja, hogy a fejlesztési javaslat hogyan felel meg a fenti kritériumoknak; és
2. ezt az építésügyi hatóság vizsgálata alátámasztja, figyelembe véve a National Planning Frameworkben (nemzeti területrendezési keret) és a jelen iránymutatásban meghatározott tágabb stratégiai és nemzeti szakpolitikai paramétereket;

úgy az építésügyi hatóság akkor is jóváhagyhatja a fejlesztést, ha a vonatkozó fejlesztési terv vagy helyi rendezési terv konkrét célkitűzései adott esetben ez ellen szólnak.

[…]”

56 A 2000. évi törvény 28. szakaszának (1C) bekezdése értelmében a területrendezési hatóságoknak a feladataik ellátása során meg kell felelniük a – 3. sz. különleges követelményhez hasonló – különleges követelményeknek.

57 E tekintetben először is rá kell mutatni arra, hogy a tagállamok jogrendjében létezhetnek olyan szabályok vagy követelmények, amelyeket a 2011/92 irányelv hatálya alá tartozó projektek tervezésekor tiszteletben kell tartani, és amelyek adott esetben kizárhatnak bizonyos, az adott eset körülményei között a környezetre nézve akár kedvezőbb lehetőségeket is.

58 Amint az az irányelv előkészítő munkálataiból kitűnik, éppen ezért fogadták el a 2001/42 irányelvet. A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatból (COM(96) 511 final, HL 1997. C 129.,

14. o.) ugyanis az következik, hogy a 2001/42 irányelv elfogadását különösen az indokolta, hogy a 85/337 irányelv alkalmazása során bebizonyosodott, hogy a projektek vizsgálatának időpontjában a korábbi területrendezési intézkedések alapján már megállapításra kerültek a jelentős környezeti hatások, és következésképpen míg e vizsgálat keretében lehetőség lett volna e hatások megvizsgálására, a szóban forgó projekt engedélyezésekor már nem volt maradéktalanul lehetséges e hatások figyelembevétele, így észszerűbbnek bizonyult az ilyen hatásoknak már az előkészítő intézkedések szakaszában történő vizsgálata és az e szakasszal összefüggésben való figyelembevétele.

59 Márpedig a jelen ügyben, amint az a jelen ítélet 24. pontjából kitűnik, a 2018. évi iránymutatás a 2001/42 irányelv értelmében vett környezeti vizsgálat tárgyát képezte.

60 Másodszor, egyrészt a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy ezen iránymutatás hangsúlyozza, hogy „[a] javaslatok […] alátámasztása érdekében különleges vizsgálatok írhatók elő, amelyek magukban foglalhatnak […] a környezeti vizsgálat szempontjából releváns követelményeket, ideértve [a 2001/42 irányelv értelmében vett stratégiai környezeti vizsgálatot], [a 2011/92 irányelv értelmében vett környezeti hatásvizsgálatot], a [92/43 irányelv értelmében vett] megfelelő vizsgálatot, valamint adott esetben az ökológiai hatások vizsgálatát".

61 Másrészt nem tűnik úgy – aminek vizsgálata mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, hogy a 2000. évi törvény 28. szakaszának (1C) bekezdésében a területrendezési hatóságokkal szemben előírt azon kötelezettség, hogy megfeleljenek a különleges területrendezési politikai követelményeknek, amelyeket esetlegesen az alapügyben szóban forgóhoz hasonló iránymutatás tartalmaz, alkalmas arra, hogy bármilyen módon befolyásolja az e törvény X. része – amely a 2011/92 irányelv ír jogrendbe való átültetésére irányul – értelmében az ír hatóságokra háruló kötelezettségeket, és különösen az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt azon kötelezettséget, hogy a környezeti hatásvizsgálat keretében minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon azonosítsák, leírják és értékeljék az egyes projektek jelentős mértékű közvetlen és közvetett hatásait az ezen utóbbi rendelkezésben felsorolt valamennyi tényezőre.

62 Hozzá kell tenni, hogy mindenesetre a 3. különleges követelmény szövegéből a jelek szerint az következik, hogy amennyiben e követelmény szerint a területrendezési hatóság „jóváhagyhatja" a területrendezést, ez a követelmény nem abszolút jellegű, és így nem követeli meg mindenképpen az épületek magasságának növelését az alkalmazandó területrendezési tervben esetlegesen előírt magassághoz képest, aminek a vizsgálata ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság feladata is.

63 A fentiekre tekintettel a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2011/92 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságokat, hogy egy projektre vonatkozó engedély megadásáról vagy annak megtagadásáról való határozathozatalkor egy olyan iránymutatással összhangban járjanak el, amely – amennyiben lehetséges – előírja az épületek magasságának növelését, és amely a 2001/42 irányelv alapján környezeti vizsgálat tárgyát képezte.

A költségekről

64 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének a) pontját és 3. cikke (2) és (3) bekezdését**

   a következőképpen kell értelmezni:

   egy terv akkor tartozik ezen irányelv hatálya alá, ha először is azt a helyi szintű hatóság az e tervben említett projektgazdával együttműködve dolgozza ki, és azt e hatóság fogadja el, másodszor, azt egy másik tervben vagy programban szereplő rendelkezés alapján fogadják el, és harmadszor, az egy másik tervben vagy programban előirányzottól különálló területrendezést irányoz elő, azzal a feltétellel ugyanakkor, hogy e terv legalábbis kötelező jellegű a projektengedélyek kibocsátásának területén hatáskörrel rendelkező hatóságokra nézve.

2) **A 2014. április 16-i 2014/52/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet**

   a következőképpen kell értelmezni:

   ezen irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságokat, hogy egy projektre vonatkozó engedély megadásáról vagy annak megtagadásáról való határozathozatalkor egy olyan iránymutatással összhangban járjanak el, amely – amennyiben lehetséges – előírja az épületek magasságának növelését, és amely a 2001/42 irányelv alapján környezeti vizsgálat tárgyát képezte.

Aláírások