

## MRF 2023.10

EU-Domstolens dom af 9. marts 2023, 7. afd., sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens)

***SMV-direktivet om miljøvurdering af planer omfatter ikke rent vejledende planer, men forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn. SMV-direktivet omfatter også planer, der er udarbejdet i samarbejde mellem en myndighed og en bygherre, når planen er vedtaget af myndigheden på grundlag af en lov, og planen indeholder en udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra andre planer.***

Sagen angik begrebet 'planer og programmer' i SMV-direktivet, og hvad der menes med, at der skal være tale om en retsakt. Baggrunden for sagen var, at bygherren B i maj 2020 ansøgte om byggeri på en tidligere fabrik af 416 boliger på fem ejendomme på mellem 2 og 16 etager, hvor der tillige skulle være erhvervslokaler, børnepasningsfaciliteter mv. I august anbefalede den overordnede planinspektør et afslag på ansøgningen, men i september 2020 gav planstyrelsen alligevel tilladelse på en række betingelser med henvisning til Masterplanen for strategisk udviklings- og byfornyelsesområde for St. Teresa's Garden and Environs (i det følgende Masterplanen), der var udarbejdet af Dublins byråd og bygherren i fællesskab og herefter vedtaget af byrådet. Dette gav anledning til et sagsanlæg fra nogle borgere, der gjorde gældende, at tilladelsen fra september 2020 var i modstrid med SMV-direktivet, fordi den var baseret på Masterplanen, som blev vedtaget af myndigheden, uden at den blev miljøvurderet eller screenet efter SMV-direktivets art. 3. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen fra den irske domstol, der bl.a. oplyste, at vedtagelsen af Masterplanen er fastsat i Udviklingsplanen for Dublin, der er vedtaget med hjemmel i irsk lovgivning, at der i tilladelsen fra september 2020 var tilladt afvigelser fra Masterplanens bestemmelser om bygningernes højde, og at Masterplanens bestemmelser om høje bygninger var begrundet i ønsket om mere bæredygtige byggerier med mindre transport. På denne baggrund ønskede den irske domstol svar på, (1) om SMV-direktivet også omfatter planer, der er udarbejdet sammen med en privat bygherre, (2) om SMV-direktivet omfatter lokalplaner, der udarbejdes på grundlag af en lokal myndigheds lovbestemt udviklingsplan, (3) om SMV-direktivet omfatter en plan, som ikke i sig selv er bindende,

men som udtrykkeligt er indeholdt i en lovbestemt udviklingsplan, og (4) om miljøvurderingsprocessen af planer er til hinder for, at myndigheden tager hensyn til offentlig politikker, som ikke udelukkende er baseret på miljøkriterier. EU-Domstolen fastslog indledningsvis, at SMV-direktivet også omfatter planer, der er udarbejdet af en lokal myndighed i samarbejde med en bygherre, når planen er vedtaget af myndigheden på grundlag af en anden plan – i dette tilfælde udviklingsplanen – da der ellers kan ske omgåelse (præmis 31-32). Med henvisning til sag C-300/20 (MRF 2022.10) udtalte Domstolen, at begrebet 'planer og programmer' omfatter "enhver retsakt, der, idet den definerer regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet" (præmis 38), og også omfatter mindre ændringer af planer, hvor der derfor skal gennemføres en screening (præmis 40). I forhold til den irske domstols bemærkning om, at Masterplanen ikke er "bindende i sig selv", fastslog EU-Domstolen, at SMV-direktivet ikke omfatter "bestemmelser af rent vejledende værdi", men kræver, at planen "i hvert fald er bindende for de kompetente myndigheder" ved udstedelse af tilladelser, da det kun er retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder udøver, jf. sag C-24/19 (MRF 2020.9) (præmis 49-50). Endelig fastslog EU-Domstolen, at VVM-direktivet ikke er til hinder for, at en national myndighed skal handle i overensstemmelse med en Masterplan, der kræver, at bygningernes højde øges, når Masterplanen er vedtaget efter en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

***Kommentar:*** Sammenholdes dommens fortolkning af SMV-direktivet med den konkrete irske sag, er dommen på linje med dansk praksis, da et byggeri af den anførte størrelse altid vil kræve lokalplan,

## MRF 2023.10

*der som minimum vil skulle screenes efter miljøvurderingslovens § 10, hvilket er helt i overensstemmelse med Planklagenævnets praksis. Der er dog en grund til, at dommen alligevel påkalder sig interesse i dansk sammenhæng. Dommen præciserer således, at de forskellige vejledende strategiske planer, som flere kommunalbestyrelser vedtager for bestemte områder, ikke er omfattet af SMV-direktivet, fordi disse planer ikke kan anses for en retsakt, dvs. at planen hverken er bindende for vedtagelse af kommuneplan eller lokalplan eller andre planer og heller ikke er bindende for myndighedernes retlige skøn ved meddelelse af tilladelser. Den retlige test er, om fravigelse af planen kan ske uden at ændre planen eller dispensere fra planen, da planen i bekræftende fald næppe kan betegnes en retsakt. Til sammenligning har Miljø- og Fødevareklagenævnet i en afgørelse af 5. januar 2023 (j.nr. 22/07343) afvist, at Viborg Kommunes klimaplan var omfattet af miljøvurderingsloven med den begrundelse, at klimaplanen ikke med sit indhold fastlægger betingelser, som fastsætter rammer for projekter, da klimaplanen ikke indeholder stedspecifikke reguleringer for forskellige anlægstyper. Konklusionen i afgørelsen er på linje med dommen i C-9/22, men efter EU-dommen kunne nævnet have afvist indsigelsen med, at en kommunal klimaplan slet ikke er en retligt bindende retsakt.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

9. marts 2023 (\*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – artikel 3, stk. 2, litra a) – miljøvurdering – ikke-vedtægtsmæssig akt, som udarbejdes af kommunalbestyrelsen og en entreprenør – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – artikel 3, stk. 1 – forpligtelse til at påvise, beskrive og vurdere på passende måde afhængigt af hvert tilfælde et projekts direkte og indirekte virkninger – bindende ministerielle retningslinjer for bygningshøjde«

I sag C-9/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 30. november 2021, indgået til Domstolen den 5. januar 2022, i sagen

**NJ,**

**OZ**

mod

**An Bord Pleanála**

**Ireland,**

**Attorney General,**

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne F. Biltgen og J. Passer (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. november 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- NJ og OZ ved P. Bland, SC, og O. Donnell, BL, på vegne af solicitor O. Clarke,
- An Bord Pleanála ved B. Foley, SC, S. Hughes, BL, på vegne af R.E. Minch, SC, og solicitor A. Whittaker,
- Ireland og Attorney General ved M. Browne, C. Dullea, A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af E. Egan McGrath, BL, og N.J. Travers, SC,

- DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV ved A. Carroll, BL, og solicitor J. Kelly, samt R. Mulcahy, SC,
- Europa-Kommissionen ved C. Hermes og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30) og artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 (EUT 2014, L 124, s. 1) (herefter »direktiv 2011/92«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem NJ og OZ på den ene side og An Bord Pleanála (naturstyrelsen, Irland, herefter »styrelsen«), Ireland (Irland) og Attorney General (statsadvokaten, Irland) på den anden side vedrørende et projekt om opførelse af boliger.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

##### *Direktiv 2001/42*

- 3 Artikel 1 i direktiv 2001/42 med overskriften »Formål« har følgende ordlyd:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«
- 4 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

  - a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
    - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
    - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

[...]«

- 5 Nævnte direktivs artikel 3, der har overskriften »Anvendelsesområde«, fastsætter:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs

artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [Rådets] direktiv 85/337/EØF [af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40)], [...]

[...]

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

[...]«

6 Samme direktivs artikel 8 med overskriften »Beslutningstagen« bestemmer:

»Under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af eller indledningen af lovgivningsproceduren for planen eller programmet skal der tages hensyn til den miljørapport, som er udarbejdet efter artikel 5, de udtalelser, der er afgivet efter artikel 6, og resultaterne af en eventuel grænseoverskridende høring, der er foretaget efter artikel 7.«

*Direktiv 2011/92*

7 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92 bestemmer:

»Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

8 Dette direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter:

»Miljøkonsekvensvurderingen skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts væsentlige direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

- a) befolkning og menneskers sundhed
- b) [biologisk] mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til [Rådets] direktiv 92/43/EØF [af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7)] og [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2009/147/EF [af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7)]
- c) jordarealer, jordbund, vand, luft og klima
- d) materielle goder, kulturarv og landskabet
- e) samspillet mellem faktorerne i litra a)-d).«

9 I henhold til direktivets artikel 14, stk. 1, ophævede dette direktiv direktiv 85/337. Det følger af artikel 14, stk. 2, at »[h]envisninger til [direktiv 85/337] gælder som henvisninger til [direktiv 2011/92]«.

***Irsk ret***

10 Section 15(1) i Planning and Development Act 2000 (lov af 2000 om planlægning og udvikling) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov af 2000«), har følgende ordlyd:

»Det er en planlægningsmyndigheds pligt at træffe de foranstaltninger inden for rammerne af sine beføjelser, som er nødvendige for at nå udviklingsplanens mål.«

11 Section 28 i lov af 2000 med overskriften »Ministerielle retningslinjer« fastsætter:

»(1) Ministeren kan til enhver tid udstede retningslinjer til planlægningsmyndighederne vedrørende deres funktioner i henhold til denne lov, og planlægningsmyndighederne skal tage hensyn til disse retningslinjer i forbindelse med udøvelsen af deres funktioner.

[...]

(1C) Med forbehold af det generelle indhold af stk. 1 kan de retningslinjer, der er omhandlet i nævnte stykke, indeholde specifikke planlægningspolitiske krav, som planlægningsmyndigheder, regionale forsamlinger og [styrelsen] skal overholde ved udførelsen af deres opgaver.

(2) Om nødvendigt skal [styrelsen] under udøvelsen af sine funktioner tage hensyn til de retningslinjer, der i henhold til stk. 1 udstedes til planlægningsmyndighederne.

[...]«

12 Del X i lov af 2000, der har overskriften »Vurdering af virkningerne på miljøet«, har til formål at gennemføre direktiv 2011/92 i irsk ret og fastsætter derfor regler om gennemførelse af en vurdering af virkningerne på miljøet.

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

13 Den 25. maj 2020 indgav DBTR-SCR1 Fund, a sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV (herefter »DBTR«) en ansøgning om tilladelse til opførelse af boligbyggeri omfattende 416 boligenheder fordelt på fem ejendomme på mellem 2 til 16 etager, lejlighedsfaciliteter, åbne fællesområder, børnepasningsfaciliteter, erhvervslokaler og supplerende bebyggelse på lokaliteten for en tidligere nedlagt fabrik i den sydlige del af Dublins centrum i Irland.

14 Den 20. august 2020 anbefalede styrelsens overordnede planinspektør, at der blev givet afslag på ansøgningen.

15 Ved en afgørelse af 14. september 2020 gav styrelsen alligevel den ønskede tilladelse med forbehold af en liste på 24 betingelser.

16 Sagsøgerne i hovedsagen har for den forelæggende ret, High Court (ret i første instans, Irland), nedlagt påstand om annulation af denne afgørelse. De har ligeledes nedlagt påstand om, at section 28 i lov af 2000 erklæres ugyldig, idet den er i strid med EU-retten.

17 I denne forbindelse har sagsøgerne i hovedsagen for det første gjort gældende, at afgørelsen af 14. september 2020 er i strid med direktiv 2001/42, idet den er baseret på masterplanen for Strategic Development and Regeneration Area (SDRA) 12 – St Teresa's Gardens and Environs (det strategiske udviklings- og fornyelsessområde 12 – St Teresa's Gardens and Environs) (herefter »masterplanen«). Denne masterplan har nemlig ikke været genstand for en miljøvurdering til trods for de krav, der følger af dette direktiv.

18 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at masterplanen blev udarbejdet af bestyrelsesmedlemmerne i DBTR i fællesskab med Dublin City Council (byrådet i Dublin, Irland), og at den blev vedtaget af sidstnævnte.

19 I øvrigt er udarbejdelsen af en masterplan udtrykkeligt fastsat i Dublin City Development Plan 2016-2022 (udviklingsplan for Dublin 2016-2022), som i planens punkt 2.2.8.1 bestemmer, at »[b]yrådet i Dublin udarbejder områdespecifikke retningslinjer for de strategiske udviklings- og fornyelsesområder og de centrale kvarterer ved hjælp af [...] skematiske masterplaner [...]«.

- 20 Den forelæggende ret har desuden anført, at selv om masterplanen ikke er et retligt bindende instrument, er den imidlertid udtrykkeligt omhandlet i et bindende instrument, hvis udarbejdelse er fastsat i lov af 2000, nemlig udviklingsplanen for Dublin 2016-2022. Desuden blev der foretaget en miljøvurdering af denne udviklingsplan.
- 21 Endelig fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at masterplanen fastsætter, at der skal gives tilladelse til ændringer, som ikke er i overensstemmelse med den nævnte udviklingsplan, hvorfor denne udgør en afvigelse fra udviklingsplanen, navnlig med hensyn til bygningernes højde.
- 22 For det andet er den retlige forpligtelse, der er fastsat i section 28(1C) i lov af 2000, hvorefter styrelsen er forpligtet til at overholde de ministerielle retningslinjer, i det foreliggende tilfælde Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) (retningslinjer vedrørende byplanlægning og højden på bygninger til planlægningsmyndighederne (december 2018), herefter »retningslinjerne af 2018«), og navnlig disses Specific Planning Policy Requirement 3 (det specifikke planlægningspolitiske krav nr. 3 (herefter »det specifikke krav nr. 3«) i strid med direktiv 2011/92.
- 23 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at retningslinjerne af 2018 blev vedtaget med det formål at bevæge sig væk fra energiintensive udviklingsmønstre og skabe mere blandede, dynamiske og bæredygtige byer. Med henblik herpå fremgår det af de disse retningslinjers punkt 3.1, at »[d]et er regeringens politik i forbindelse med vurderingen af individuelle byggeansøgninger og klager, at bygningshøjden generelt bør øges i passende byområder. Der gælder således en formodning til fordel for højere bygninger i vores bycentre og andre byområder med gode offentlige transportforbindelser«.
- 24 Den forelæggende ret har således anført, at de nævnte retningslinjer, som har været genstand for en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42, udspringer af politikker, der hovedsageligt – om end ikke udelukkende – er begrundet i ikke-miljømæssige hensyn.
- 25 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Har artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF til følge, at begrebet »planer og programmer [...] samt ændringer deri [...] som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed [...]«, omfatter en plan eller et program, der er udarbejdet og/eller vedtaget i fællesskab af en lokal myndighed og en privat bygherre som ejer af grunde, der støder op til dem, der ejes af en lokal myndighed?
  - 2) Har artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF til følge, at begrebet »planer og programmer [...] samt ændringer deri [...] som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«, omfatter en plan eller et program, som udtrykkeligt er indeholdt i en lokal myndigheds lovbestemte udviklingsplan (idet denne udviklingsplan er udarbejdet i henhold til en lovbestemmelse), enten generelt, eller når det i udviklingsplanen bestemmes, at den lokale myndighed »udarbejder områdespecifikke retningslinjer for de strategiske udviklings- og fornyelsesområder [...] ved hjælp af de relevante mekanismer i form af lokalplaner [...] skematiske masterplaner og lokale miljøforbedringsplaner«?
  - 3) Har artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF til følge, at begrebet »planer og programmer [...] som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF [...]«, omfatter en plan eller et program, der ikke i sig selv er bindende, men som udtrykkeligt er indeholdt i en lovbestemt udviklingsplan, som er bindende, eller som foreslår eller i realiteten indeholder en ændring af en plan, der selv blev underkastet en strategisk miljøvurdering?
  - 4) Er artikel 2, stk. 1, i [direktiv 2011/92] til hinder for, at den kompetente myndighed i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingsprocessen tager hensyn til obligatoriske offentlige politikker, navnlig politikker, som ikke udelukkende er baseret på miljøkriterier, og som under visse

omstændigheder fastlægger situationer, hvor det ikke kan udelukkes, at der kan gives tilladelse[?]

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første til det tredje spørgsmål*

- 26 Med det første til det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en plan er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, når den for det første er blevet udarbejdet af en myndighed på lokalt plan i samarbejde med en bygherre, der er omfattet af denne plan, og er blevet vedtaget af denne myndighed, for det andet er blevet vedtaget på grundlag af en bestemmelse i en anden plan eller i et andet program, og for det tredje indeholder udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra den udvikling, der er planlagt i en anden plan eller i et andet program.
- 27 Hvad for det første angår artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal det bemærkes, at denne bestemmelse definerer »planer og programmer« i direktivets forstand som værende dem, der opfylder de to kumulative betingelser, der er fastsat heri, nemlig dels, at der er tale om planer og programmer, som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure (den første betingelse), dels, at disse planer og programmer kræves ifølge love og administrative bestemmelser (den anden betingelse) (dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Da masterplanen blev vedtaget af byrådet i Dublin, som udgør en lokal myndighed, skal denne første betingelse anses for at være opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 29 I denne henseende er den omstændighed, at denne plan er blevet udarbejdet af bestyrelsesmedlemmerne i DBTR i fællesskab med byrådet i Dublin, irrelevant, idet planen i overensstemmelse med ordlyden af den første betingelse skal være »udarbejde[t] og/eller vedtage[t] af en national, regional eller lokal myndighed«.
- 30 Hvad angår den anden betingelse, der er nævnt i nærværende doms præmis 27, fremgår det af Domstolens faste praksis, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og for anvendelsen af direktiv 2001/42. Henset til formålet med artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, der består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for at sikre dens effektive virkning skal en plan eller et program således betragtes som »krævet«, når der i national ret findes et særligt retsgrundlag, der bemyndiger de kompetente myndigheder til at vedtage planen eller programmet, selv om denne vedtagelse ikke er obligatorisk (dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 For så vidt som denne bestemmelse ikke alene omhandler planer og programmer, der kræves eller reguleres af love eller andre forskrifter, men også dem, der kræves eller reguleres af administrative bestemmelser, skal den nævnte bestemmelse fortolkes således, at den i princippet også omfatter planer, der vedtages på grundlag af et retsgrundlag, der er fastsat i en anden plan, såsom i det foreliggende tilfælde udviklingsplanen for Dublin 2016-2022.
- 32 Som Europa-Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, ville medlemsstaterne – såfremt planer og programmer, der, som denne udviklingsplan, er vedtaget af myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, principielt var udelukket fra begrebet »love og administrative bestemmelser« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 – let kunne omgå forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering ved i en plan eller et program f.eks. at fastsætte, at visse dele af den ramme, som planen eller programmet tilsigter at fastlægge, vil blive fastlagt i et andet dokument.



- 33 Som sagsøgerne i hovedsagen har anført, følger det desuden af section 15(1) i lov af 2000, at planlægningsmyndighederne har pligt til inden for rammerne af deres kompetencer at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre udviklingsplanens mål.
- 34 I lyset af de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 30-32, kan en plan, der er vedtaget på grundlag af et retsgrundlag, som er fastsat i en plan såsom udviklingsplanen for Dublin 2016-2022, udgøre en plan, hvis vedtagelse er reguleret ved love og administrative bestemmelser som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, eller endog, henset til section 15(1) i lov af 2000, en plan, der kræves i henhold til sådanne bestemmelser.
- 35 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om masterplanen kan anses for at være vedtaget på grundlag af den bestemmelse i udviklingsplanen for Dublin 2016-2022, der er nævnt i nærværende doms præmis 19.
- 36 Hvad for det andet angår artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal det bemærkes, at i henhold til denne bestemmelse skal en miljøvurdering gennemføres for alle de planer og programmer, som opfylder to kumulative betingelser, nemlig om at være udarbejdet inden for de sektorer, der er omhandlet i denne bestemmelse (den første betingelse), og om at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92 (den anden betingelse).
- 37 Eftersom masterplanen vedrører sektorerne for fysisk planlægning og/eller arealanvendelse, og disse sektorer er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, fremstår den første betingelse i denne bestemmelse som opfyldt.
- 38 Hvad angår den anden betingelse i denne bestemmelse skal det bemærkes, at begrebet »planer og programmer« vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet (dom af 22.2.2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I øvrigt har Domstolen gentagne gange fastslået, at begrebet »planer og programmer« ikke kun omfatter udarbejdelsen deraf, men ligeledes disses ændring, således at det sikres, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underlægges en miljøvurdering (dom af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I henhold til artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42 indeholder dette begreb i princippet også mindre ændringer i de planer og programmer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2. Hvad navnlig angår sådanne mindre ændringer er medlemsstaterne forpligtede til at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 41 Det nævnte begreb skal således nødvendigvis også omfatte retsakter, som uden at ændre en plan eller et program ikke desto mindre gør det muligt at fravige visse dele af rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er opregnet i bilag I og II til direktiv 2011/92, som defineret i denne plan eller dette program.
- 42 I henhold til artikel 1 i direktiv 2001/42 er direktivets formål at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 43 Dette mål ville imidlertid blive bragt i fare, hvis det var muligt at fravige de rammer, der er fastlagt i en plan eller et program, der har været underkastet en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42, og er blevet udarbejdet under hensyntagen til de oplysninger, der er fremkommet ved denne vurdering, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 8, uden at en sådan undtagelse i det mindste er underlagt den forpligtelse, der følger af direktivets artikel 3, stk. 3, til at fastslå, om denne fravigelse kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

- 44 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den fremtidige udvikling af det i hovedsagen omhandlede område inden vedtagelsen masterplanen havde været genstand for udviklingsplanen for Dublin 2016-2022 samt en rammeplan for fysisk planlægning, der blev vedtaget af byrådet i Dublin i juli 2017, og hvis formål ifølge dens ordlyd var at »oversætte kravene og principperne i [den nævnte udviklingsplan for Dublin 2016-2022] om fysisk planlægning og udvikling af [det i hovedsagen omhandlede område]«.
- 45 I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at selv om denne rammeplan indeholdt et forslag om en park på 0,2 ha inden for dette område, fastsætter masterplanen, at dette offentlige område skal fjernes.
- 46 For det andet har den forelæggende ret anført, at selv om masterplanen ikke formelt ændrer udviklingsplanen for Dublin 2016-2022, giver den mulighed for at tillade udvikling, som ikke er i overensstemmelse med planen, og som i realiteten svarer til at fravige planen, for så vidt som planen udtrykkeligt omhandler en anden form for udvikling, bl.a. med hensyn til bygningernes højde.
- 47 Sådanne elementer kan analyseres således, at masterplanen udgør en plan eller et program, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, medmindre det i givet fald antages, at disse elementer allerede følger af andre retsakter, der har været genstand for en miljøvurdering som omhandlet i dette direktiv, såsom retningslinjerne af 2018.
- 48 Den forelæggende ret har imidlertid ligeledes bemærket, at masterplanen ikke er »bindende i sig selv«.
- 49 Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis opfylder bestemmelser af rent vejledende værdi ikke den anden betingelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For at opfylde denne betingelse skal bestemmelserne i hvert fald være bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 76 og 77).
- 50 Det er nemlig kun retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder råder over, og således udelukke de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af projekter, der kan vise sig at være mere gunstige for miljøet, hvorfor sådanne retsakter skal undergives en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42.
- 51 Det følger heraf, at det kun er i det tilfælde, hvor masterplanen i henhold til irsk ret er bindende for den myndighed, der har kompetence til at udstede tilladelse til det i hovedsagen omhandlede projekt, dvs. i det foreliggende tilfælde styrelsen, hvilket det påhviler den forelæggende ret at fastlægge, at det med forbehold af nærværende doms præmis 47 skal lægges til grund, at denne plan er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, og at den derfor i hvert fald skulle have været underlagt den forpligtelse, som medlemsstaterne er pålagt i henhold til direktivets artikel 3, stk. 3, til at undersøge, om den kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 52 Henset til det ovenstående skal det første til det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en plan er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, når den for det første er blevet udarbejdet af en myndighed på lokalt plan i samarbejde med en byherre, der er omfattet af denne plan, og er blevet vedtaget af denne myndighed, for det andet er blevet vedtaget på grundlag af en bestemmelse i en anden plan eller et andet program, og for det tredje indeholder udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra den udvikling, der er planlagt i en anden plan eller et andet program, dog forudsat at den i hvert fald er bindende for de myndigheder, der er kompetente til at udstede tilladelser til projekter.

#### ***Det fjerde spørgsmål***

- 53 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at dette direktiv er til hinder for en national lovgivning, der pålægger de kompetente myndigheder i en medlemsstat, når de skal træffe afgørelse om, hvorvidt de skal meddele en tilladelse til et projekt, at handle i overensstemmelse med retningslinjer, der om muligt kræver, at bygningernes højde øges, og som har været genstand for en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42.

54 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne i hovedsagen kritiseret styrelsen for i sin afgørelse af 14. september 2020 at have taget hensyn til retningslinjerne af 2018.

55 Som det fremgår af nærværende doms præmis 23, har disse retningslinjer i det væsentlige til formål at øge bygningernes højde i visse byområder. Det er inden for disse rammer, at bestemmelserne fastsætter det specifikke krav nr. 3, der bestemmer:

»Det er et specifikt planlægningspolitisk krav, at når:

- (A) 1. en ansøger om byggetilladelse redegør for, hvordan et udviklingsforslag opfylder ovennævnte kriterier, og
2. planlægningsmyndighedens vurdering er samstemmende, under hensyntagen til de bredere strategiske og nationale politiske parametre, der er fastsat i den nationale planlægningsramme og disse retningslinjer,

så kan planlægningsmyndigheden godkende en sådan udvikling, selv hvis andet kan følge af særlige formål med den relevante udviklingsplan eller lokalplan.

[...]«

56 I henhold til Section 28(1C) i lov af 2000 er planlægningsmyndighederne i øvrigt forpligtet til under udøvelsen af deres funktioner at opfylde specifikke krav, såsom dette specifikke krav nr. 3.

57 I denne henseende bemærkes først, at der i en medlemsstats retsorden kan findes regler eller krav, som udformningen af projekter, der er omfattet af direktiv 2011/92, er underlagt, og som i givet fald kan udelukke visse muligheder, selv dem, der under særlige omstændigheder er gunstigere for miljøet.

58 Det er grunden til, at direktiv 2001/42 blev vedtaget, hvilket fremgår af forarbejderne til direktivet. Det fremgår nemlig af forslaget til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (KOM(96) 511 endelig udg.) (EFT 1997, C 129, s. 14), at vedtagelsen af direktivet navnlig var begrundet i, at anvendelsen af direktiv 85/337 havde vist, at der på tidspunktet for vurderingen af projekter allerede var blevet konstateret væsentlige miljøpåvirkninger på grundlag af tidligere foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning, og at det, selv om det var muligt at undersøge disse virkninger i forbindelse med projektvurderingen, derfor ikke længere var muligt at tage fuldt ud hensyn til dem, når det pågældende projekt blev godkendt, og at det derfor var mere hensigtsmæssigt at undersøge disse virkninger allerede i forbindelse med de forberedende foranstaltninger og tage hensyn til dem i den forbindelse.

59 Som det fremgår af nærværende doms præmis 24, har retningslinjerne af 2018 dog været genstand for en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42.

60 Dernæst fremgår det for det første af de sagsakter, som Domstolen råder over, at det i disse retningslinjer fremhæves, at det »[f]or at underbygge forslagene [...] kan være nødvendigt at foretage specifikke vurderinger, og disse kan omfatte [...] relevante krav om miljøvurdering, herunder [strategisk miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42], [miljøkonsekvensvurdering i henhold til direktiv 2011/92], en passende vurdering [i henhold til direktiv 92/43] og i givet fald en vurdering af miljøpåvirkningen«.

61 For det andet fremgår det ikke, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, at den i section 28(1C) i lov af 2000 fastsatte forpligtelse for planlægningsmyndighederne til at overholde specifikke planlægningspolitiske krav, der eventuelt er indeholdt i retningslinjer som dem, der er omhandlet i hovedsagen, på nogen måde kan gribe ind i de forpligtelser, der påhviler de kompetente irske myndigheders forpligtelser i henhold til del X i denne lov, der har til formål at gennemføre direktiv 2011/92 i den irske retsorden, og navnlig i forpligtelsen i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, til at påvise, beskrive og vurdere på passende måde afhængigt af hvert tilfælde et projekts direkte og indirekte virkninger på alle de faktorer, der er anført i denne bestemmelse.

- 62 Det skal tilføjes, at det under alle omstændigheder synes at følge af ordlyden af det specifikke krav nr. 3, for så vidt som det heri er anført, at planlægningsmyndigheden »kan« godkende en udvikling, at dette krav ikke er absolut og derfor ikke kræver en forøgelse af bygningernes højde i forhold til den højde, der eventuelt er fastsat i den gældende udviklingsplan, hvilket det imidlertid ligeledes tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 63 Henset til det ovenstående skal det fjerde spørgsmål besvares med, at direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at dette direktiv ikke er til hinder for en national lovgivning, der pålægger de kompetente myndigheder i en medlemsstat, når de skal træffe afgørelse om, hvorvidt de skal meddele en tilladelse til et projekt, at handle i overensstemmelse med retningslinjer, der om muligt kræver, at bygningernes højde øges, og som har været genstand for en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42.

### Sagsomkostninger

- 64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet**

**skal fortolkes således, at**

**en plan er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, når den for det første er blevet udarbejdet af en myndighed på lokalt plan i samarbejde med en byherre, der er omfattet af denne plan, og er blevet vedtaget af denne myndighed, for det andet er blevet vedtaget på grundlag af en bestemmelse i en anden plan eller et andet program, og for det tredje indeholder udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra den udvikling, der er planlagt i en anden plan eller et andet program, dog forudsat at den i det mindste er bindende for de myndigheder, der er kompetente til at udstede tilladelser til projekter.**

- 2) **Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014,**

**skal fortolkes således, at**

**dette direktiv ikke er til hinder for en national lovgivning, der pålægger de kompetente myndigheder i en medlemsstat, når de skal træffe afgørelse om, hvorvidt de skal meddele en tilladelse til et projekt, at handle i overensstemmelse med retningslinjer, der om muligt kræver, at bygningernes højde øges, og som har været genstand for en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42.**

Underskrifter

---

\* Processprog: engelsk.