



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. COLLINS,

представено на 24 ноември 2022 година¹

Дело C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

срещу

Magistrat der Stadt Wien,

встъпила страна:

Verein Alliance for Nature

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена, Австрия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Определяне на необходимостта да се извърши оценка на въздействието върху околната среда въз основа на прагове или критерии, определени от дадена държава членка — Проект за обект с обществено предназначение на територия от списъка на обектите на световното наследство на ЮНЕСКО — Национална правна уредба, която обвързва оценката на въздействието върху околната среда с достигането на прагове за усвоена площ и за разгънатата застроена площ“

I. Въведение

1. Виена е град с богато историческо, културно и архитектурно наследство. Това, което започва като келтско селище, се превръща в стратегическия римски гарнизонен град Виндобона. През 1857 г. крепостните стени и други защитни съоръжения, издигнати около града през XIII век, са разрушени и на тяхно място е изградена улица „Рингщрасе“, която е открита през 1865 г. и по протежението на която впоследствие са изградени множество големи обществени сгради в еkleктичен исторически стил, понякога наричан „Рингщрасе стил“, който съчетава елементи от класическата, готическата, ренесансовата и бароковата архитектура. Историческият център на Виена, включително „Рингщрасе“, е обявен от ЮНЕСКО за обект на световното културно наследство.

2. На около 250 метра от частта на „Рингщрасе“, наречена „Шубертринг“, частно дружество иска да осъществи проекта „ICV Neumarkt Neu — Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (наричан по-нататък „проектът Neumarkt Neu“)². Проектът Neumarkt

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Обектът граничи на изток с улица „Ам Хоймаркт“; последната е известна като една от най-старите улици на Виена.

Neu предвижда разрушаването на съществуващия хотел InterContinental и построяването на негово място на няколко нови сгради, включително сграда с 19-етажна кула, предназначена за хотел, търговски обекти, конферентни зали, жилища и офиси, с цел включване на подземна ледена пързалка, спортна зала, плувен басейн и паркинг с 275 места. Усвоената площ на проекта Neumarkt Neu се очаква да е 1,55 хектара, а разгънатата застроена площ — почти 89 000 m².

3. Проектът предизвиква противоречия поради близостта си с центъра на Виена, който е обект на световното наследство на ЮНЕСКО, и поради вероятното отражение на височината на предложената кула върху силуета на града. С преюдициалното запитване по настоящото дело Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена, Австрия) по същество иска да се установи дали държавата членка, която е решила да определя проектите, които подлежат на оценка на въздействието на околната среда, въз основа на приети от тази държава членка прагове или критерии, може да бъде задължена да преценява чрез индивидуално разглеждане проектите, които не покриват предписаните прагове или критерии, но биха могли да имат значително въздействие върху околната среда.

II. Релевантните правни норми

A. Правото на Съюза

4. В преамбюла на Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда³, изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г.⁴, са заложени, наред с другото, следните принципи:

- „(7) Разрешението за осъществяване на публични или частни проекти, за които има вероятност да окажат значително въздействие върху околната среда, следва да се дава само след извършване на оценяване на вероятното въздействие върху околната среда на тези проекти. Това оценяване следва да се извърши на основата на подходяща информация, предоставена от възложителя, която може да се допълва от органите и обществеността, които може да бъдат засегнати от въпросния проект.
- (8) Проекти от определен вид имат значително въздействие върху околната среда и тези проекти следва по правило да подлежат на систематично оценяване.
- (9) Проекти от друг вид може да нямат значително въздействие върху околната среда във всеки един случай и тези проекти следва да се оценяват, когато държавите членки считат, че същите има вероятност те да окажат значително въздействие върху околната среда.

³ ОВ L 26, 2012 г., стр. 1.

⁴ ОВ L 124, 2014 г., стр. 1.

(10) Държавите членки могат да въведат прагове или критерии с цел да определят кои проекти следва да бъдат предмет на оценка въз основа на значението на тяхното въздействие върху околната среда. От държавите членки не следва да се изисква да разглеждат проекти под тези прагове или извън критериите въз основа на всеки отделен случай.

(11) Когато се определят подобни прагове или критерии или се разглеждат проекти въз основа на всеки отделен случай, с цел да се определи кои проекти следва да бъдат предмет на оценка въз основа на значителното им въздействие върху околната среда, държавите членки следва да вземат предвид съответните критерии за подбор, предвидени в настоящата директива. Съгласно принципа на субсидиарност най-подходящо е държавите членки да прилагат тези критерии в конкретните случаи“.

5. Член 1, параграф 1 от Директива 2011/92 предвижда, че тази директива се прилага при оценка на въздействието върху околната среда на такива обществени и частни проекти⁵, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда.

6. Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2011/92:

„Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъде дадено разрешение за осъществяване, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, наред с другото, поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на разрешение за осъществяване и на оценка относно тяхното въздействие върху околната среда. Тези проекти са дефинирани в член 4“.

7. Член 3, параграф 1 от Директива 2011/92 предвижда, че:

„Оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, съобразно особеностите на всеки отделен случай, преките и непреките значителни въздействия на даден проект върху следните фактори:

а) население и човешко здраве;

б) биологично разнообразие, като се отделя особено внимание на видове и местообитания, защитени по силата на Директива 92/43/ЕИО [на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109)] и Директива 2009/147/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7)];

в) земя, почва, вода, въздух и климат;

г) материални активи, културно наследство и ландшафт;

д) взаимодействието между факторите, посочени в букви а)–г)“.

⁵ Член 1, параграф 2 от Директива 2011/92 в частност определя „проект“ за целите на тази директива като „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“.

8. Член 4 от Директива 2011/92 гласи:

[...]

„2. При спазването на член 2, параграф 4 за проектите, изброени в приложение II, държавите членки вземат решение относно това дали проектът да бъде предмет на оценка в съответствие с разпоредбите на членове 5—10. Държавите членки определят това чрез:

а) разглеждане на всеки отделен случай,

или

б) прагове или критерии, определени от държавата членка.

Държавите членки могат да решат да прилагат и двете процедури, посочени в букви а) и б).

3. Когато се разглежда всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии за целите на параграф 2, се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III. Държавите членки могат да въведат прагове или критерии, определящи случаите, когато проектите не трябва да бъдат подложени нито на преценка съгласно параграфи 4 и 5, нито на оценка на въздействието върху околната среда, и/или прагове или критерии, определящи случаите, когато проектите трябва задължително да бъдат подложени на оценка на въздействието върху околната среда, без да бъдат подложени на преценка съгласно параграфи 4 и 5.

[...]“.

9. Приложение II към Директива 2011/92 е озаглавено „Проекти, посочени в член 4, параграф 2“. Съгласно точка 10 от него „инфраструктурните проекти“ включват „[п]роекти за обекти с обществено предназначение, включително строителство на търговски центрове и паркинги“.

10. Приложение III към Директива 2011/92 е озаглавено „Критерии за подбор, посочени в член 4, параграф 3 (Критерии за определяне дали проектите, изброени в приложение II, следва да подлежат на оценка на въздействието върху околната среда)“. Съгласно точка 1 от него трябва да се вземат под внимание характеристиките на проектите, и по-конкретно: а) размерът и дизайнът на целия проект; б) кумулиране с други съществуващи и/или одобрени проекти; в) използването на природните ресурси, в частност земята, почвите, водите, и на биологичното разнообразие; г) генерирането на отпадъци; д) замърсяването и вредното въздействие; е) рискът от големи аварии и/или бедствия, които са свързани със съответния проект, включително причинените от изменението на климата, в съответствие с научните познания; и ж) рисковете за човешкото здраве.

11. Доколкото изглежда относима към въпросите, поставени в преюдициалното запитване по настоящото дело, точка 2 от приложение III към Директива 2011/92, озаглавена „Местоположение на проектите“, предвижда, че проектите могат да окажат отрицателно въздействие върху нестабилните екологични характеристики на географските райони, поради което тези характеристики трябва да бъдат взети под внимание и по-конкретно: а) съществуващо и одобрено земеползване; б) относителното изобилие, достъпност, качество и възстановителна способност на природните богатства в района и неговите

подпочвени пластове; и в) абсорбционният капацитет на природната среда, като се обърне специално внимание в частност на гъсто населените райони, както и ландшафта и обектите с историческа, културна или археологическа стойност.

12. Съгласно точка 3 от приложение III към Директива 2011/92, озаглавена „Тип и характеристики на потенциалното въздействие върху околната среда“, трябва да се вземат под внимание вероятните значителни последици на проектите за околната среда във връзка с критериите, определени в точки 1 и 2 от приложение III, по отношение на въздействието на проекта върху факторите, определени в член 3, параграф 1, като се вземат предвид: а) сериозността и пространственият обхват на въздействието; б) естеството на въздействието; в) трансграничният характер на въздействието; г) интензивността и сложността на въздействието; д) вероятността за такова въздействие; е) очакваното настъпване, продължителността, честотата и обратимостта на въздействието; ж) комбинирането с въздействия на други съществуващи и/или одобрени проекти; з) възможността за ефективно намаляване на въздействията.

Б. Австрийското право

13. Член 1 от Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Федерален закон за оценка на въздействието върху околната среда от 14 октомври 1993 г., наричан по-нататък „ЗОВОС“)⁶, озаглавен „Цели на оценката на въздействието върху околната среда и участие на обществеността“, в редакцията му, приложима към делото по главното производство⁷, гласи:

„1) Оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) има за цел, с участието на обществеността и въз основа на техническа експертиза,

1) да определя, описва и оценява преките и непреките въздействия, които даден проект има или може да има върху:

а) хората и биологичното разнообразие, включително животните, растенията и техните местообитания,

б) земята, почвата, водата, въздуха и климата,

в) ландшафта и

г) материалните и културните ценности,

включително всяко взаимодействие между две или повече въздействия

[...]“.

⁶ BGBl. № 697/1993.

⁷ BGBl. I № 80/2018.

14. Член 3 от ЗОВОС, озаглавен „Предмет на оценката на въздействието върху околната среда“, гласи:

„(1) В съответствие с разпоредбите, които следват, проектите, изброени в приложение 1, както и промени на тези проекти, трябва да бъдат подложени на оценка на въздействието върху околната среда. За проектите, изброени в колони 2 и 3 от приложение 1, се прилага опростената процедура [...]

(2) В случай на проекти по приложение 1, които не достигат посочените там прагове или не отговарят на посочените там критерии, но които заедно с други проекти достигат съответния праг или отговарят на съответния критерий, органът трябва да установи за всеки отделен случай дали кумулирането на въздействията би могло да доведе до значителни вредни, нежелателни или неблагоприятни последици за околната среда и дали следователно трябва да се извърши оценка на въздействието върху околната среда за планирания проект. За кумулирането трябва да се вземат предвид други подобни и свързани в пространствено отношение проекти, които са налице или са разрешени, или проекти, за които даден орган по-рано е било подадено пълно заявление за издаване на разрешение или за които по-рано е било подадено заявление по член 4 или 5. Не се извършва проверка на всеки отделен случай, ако капацитетът на планирания проект не надхвърля 25 % от определения праг. При вземане на решение за всеки отделен случай трябва да се спазват критериите на параграф 5, точки 1—3 и да се приложат параграфи 7 и 8. Оценката на въздействието върху околната среда трябва да се извърши, като се приложи опростената процедура. Проверката на всеки отделен случай не е необходима, ако кандидатът за проекта е поискал да се извърши оценка на въздействието върху околната среда.

[...]

(4) В случай на проекти, за които в колона 3 от приложение 1 е определен праг за някои защитени зони, когато този критерий е изпълнен, органът трябва да реши за всеки отделен случай, като вземе предвид степента и трайността на въздействието върху околната среда, дали могат да се очакват значителни неблагоприятни последици за защитеното местообитание (категория В от приложение 2) или последици, противоречащи на целта за защита, за която е създадена защитената зона (категории А, С, D и Е от приложение 2). За целите на тази проверка защитените зони от категории А, С, D или Е от приложение 2 се вземат предвид само ако в деня на започване на процедурата те вече са били определени за включване или включени в списъка на териториите от значение за Общността (категория А от приложение 2). Ако могат да се очакват значителни неблагоприятни последици, се извършва оценка на въздействието върху околната среда. При вземане на решение за всеки отделен случай трябва да се спазват критериите на параграф 5, точки 1—3 и да се приложат параграфи 7 и 8. Проверката на всеки отделен случай не е необходима, ако кандидатът за проекта е поискал да се извърши оценка на въздействието върху околната среда.

(4а) В случай на проекти, за които в колона 3 от приложение 1 са предвидени специални условия, различни от посочените в параграф 4, и в случай че тези условия за изпълнени, органът трябва да установи за всеки отделен случай, по реда на параграф 7, дали заради такъв проект могат да се очакват значителни вредни или неблагоприятни последици за околната среда, така както са определени в член 1, параграф 1, точка 1. Ако органът установи, че могат да се очакват такива последици, оценката на въздействието върху околната среда трябва да се извърши, като се приложи опростената процедура. Проверката

на всеки отделен случай не е необходима, ако кандидатът за проекта е поискал да се извърши оценка на въздействието върху околната среда.

(5) Когато взема решение за всеки отделен случай, органът трябва да вземе предвид следните критерии, когато е уместно:

1. характеристиките на проекта (размера на проекта, използването на природни ресурси, генерирането на отпадъци, замърсяването и вредното въздействие върху околната среда, уязвимостта на проекта от риск от големи аварии и/или природни бедствия, включително причинените от изменението на климата, в съответствие с научните познания, рисковете за човешкото здраве);
2. местоположението на проекта (отчитане на екологичната чувствителност чрез вземане под внимание на съществуващото и одобреното земеползване, изобилието, качеството и възстановителната способност на природните богатства в района и неговите подпочвени пластове, абсорбционния капацитет на природната среда, вземане предвид на районите, изброени в приложение 2, когато е необходимо);
3. характеристиките на потенциалното въздействие на проекта върху околната среда (вида, сериозността и пространствения обхват на въздействието, трансграничния характер на въздействието, интензивността и сложността на въздействието, очакваното настъпване, вероятността за такова въздействие, продължителността, честотата и обратимостта на въздействието, възможността за ефективно предотвратяване или намаляване на въздействието), както и промяната във въздействието върху околната среда в резултат на изпълнението на проекта, в сравнение с положението, при което проектът не се изпълни.

За проектите, изброени в колона 3 от приложение 1, диапазонът на въздействието се оценява с оглед на съответната защитена зона. [...]

(6) За проекти, подлежащи на проверка по параграф 1, 2 или 4, не могат да се издават разрешения преди приключване на оценката на въздействието върху околната среда или на проверката на всеки отделен случай а уведомленията, направени въз основа на административните разпоредби, нямат правно действие преди приключване на оценката на въздействието върху околната среда. Разрешения, издадени в разрез с тази разпоредба, могат да бъдат отменени от компетентния съгласно член 39, параграф 3 орган в срок от три години.

(7) По искане на кандидата за проекта, на съдействащ орган или на омбудсмана за околната среда органът трябва да установи дали за даден проект трябва да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда съгласно този федерален закон и коя хипотеза от приложение 1 или член 3а, параграфи 1—3 е осъществена с проекта. Това установяване може да бъде направено и служебно [...]

(9) Ако органът реши съгласно параграф 7, че даден проект не подлежи на оценка на въздействието върху околната среда, екологичните организации, признати съгласно член 19, параграф 7, или съседите по смисъла на член 19, параграф 1, точка 1 имат право да сезират Федералния административен съд. От деня на публикуването в интернет на тези екологични организации или съседите се предоставя достъп до административната преписка. За целите на процесуалната легитимация на екологичната организация от

решаващо значение е географската област на дейност, посочена в административния акт за признаване по член 19, параграф 7.

[...]“.

15. Приложение 1 към ЗОВОС посочва подробно проектите, които подлежат на оценка на въздействието върху околната среда. В колона 1 са изброени проектите, които подлежат на обикновена оценка на въздействието върху околната среда. В колона 2 са изброени проектите, които подлежат на опростена процедура по оценка на въздействието върху околната среда, а в колона 3 са изброени проектите, за които необходимостта от провеждане на опростена процедура по оценка на въздействието върху околната среда трябва да се прецени във всеки отделен случай. Проектите за обекти с обществено предназначение⁸ с минимум 15 хектара усвоена площ и над 150 000 m² разгъната застроена площ са посочени в колона 2 от това приложение⁹. В колона 3 от приложение 1 към ЗОВОС се предвижда, че „[ч]лен 3, параграф 2 се прилага [за проектите за обекти с обществено предназначение], при условие че се отчита сборът от капацитетите, одобрени през последните 5 години, включително заявления капацитет, респ. заявеното разширяване на капацитета“.

16. Приложение 2 към ЗОВОС определя категориите защитени зони, посочени и в колона 3. Обектите на световното наследство на ЮНЕСКО, включени в списъка по член 11, параграф 2 от Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство¹⁰, са „специални защитени зони“ за целите на категория А от посочените защитени зони.

III. Спорът в главното производство и преюдициалното запитване

17. На 17 октомври 2017 г. WertInvest Hotelbetriebs GmbH подава заявление до Wiener Landesregierung (правителството на провинция Виена) за установяване, че не е необходимо да се извършва оценка на въздействието върху околната среда за проекта Neumarkt Neu.

18. С решение от 16 октомври 2018 г. Wiener Landesregierung (правителството на провинция Виена) констатира, че не е необходимо да се извършва оценка на въздействието на проекта Neumarkt Neu върху околната среда. То приема, че проектът не надвишава праговете, посочени в точка 18, буква b) от приложение 1 към ЗОВОС. Установено е също, че разпоредбата относно кумуляцията по член 3, параграф 2 от ЗОВОС е неприложима, тъй като капацитетът на проекта е под 25 % от приложимия праг.

19. На 30 ноември 2018 г. WertInvest Hotelbetriebs GmbH подава до Magistrat der Stadt Wien (общинска администрация на Виена, Австрия) заявление за строително разрешение за проекта Neumarkt Neu.

⁸ Бележка под линия 3а от приложение 1 към ЗОВОС дефинира проектите за обекти с обществено предназначение като „комплексни проекти за строителство на многофункционални сгради най-малкото с жилищно и търговско предназначение, включително предвидените към тях пътища за достъп и комунални мрежи, обхватът на които се простира извън територията на проекта. След като бъдат изпълнени, проектите за обекти с обществено предназначение, съответно техните части, вече не се считат за проекти за обекти с обществено предназначение по смисъла на тази бележка под линия“.

⁹ Точка 18, буква b) от приложение 1 към ЗОВОС.

¹⁰ Приета от генералната конференция и подписана в Париж на 17 декември 1975 г.

20. Няколко съседни и една екологична организация обжалват решението от 16 октомври 2018 г. пред *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд, Австрия). В хода на това производство по обжалване *WertInvest Hotelbetriebs* оттегля своето заявление за установяване, че не е необходимо да се извършва оценка на въздействието на проекта върху околната среда. Въпреки това оттегляне, на 9 април 2019 г. *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд) служебно постановява, че проектът *Neumarkt Neu* подлежи на опростена процедура по оценка на въздействието върху околната среда. Тази юрисдикция отбелязва, че австрийският законодател не е обърнал достатъчно внимание на опазването на защитените зони по категория А от приложение 2 към ЗОВОС при уреждането на процедурата за даване на разрешение за осъществяване на проекти за обекти с обществено предназначение¹¹. Тя добавя, че проектът *Neumarkt Neu* показва, че дори проекти, които не достигат праговете, установени в колона 2 от приложение 1 към ЗОВОС, биха могли да имат значително въздействие върху защитен обект от списъка на световното наследство на ЮНЕСКО. По тези съображения *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд) заключава, че Директива 2011/92 не е транспонирана правилно в австрийското право, поради което тази юрисдикция трябва сама да прецени необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда на конкретния проект *Neumarkt Neu*.

21. *WertInvest Hotelbetriebs* и *Wiener Landesregierung* (правителството на провинция Виена) обжалват това решение пред *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд, Австрия). На 25 юни 2021 г. *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд) отменя решението на *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд), като постановява, че след като *WertInvest Hotelbetriebs* е оттеглило заявлението си за установяване, че не е необходимо да се извършва оценка на въздействието на проекта върху околната среда, компетентността на *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд) да разгледа делото е отпаднала. На 15 юли 2021 г. *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд) постановява, че предвид оттеглянето на посоченото заявление за установяване решението на *Wiener Landesregierung* (правителството на провинция Виена) от 16 октомври 2018 г. е недействително.

22. В хода на това съдебно производство заявлението на *WertInvest Hotelbetriebs* за разрешение за строеж остава висящо пред *Magistrat der Stadt Wien* (общинска администрация на Виена). Тъй като последната не се произнася по това заявление в срок от шест месеца от датата на подаването му, на 12 март 2021 г. *WertInvest Hotelbetriebs* подава до *Verwaltungsgericht Wien* (Първоинстанционен административен съд, Виена) жалба срещу непроизнасяне в срок и иска *Magistrat der Stadt Wien* (общинска администрация на Виена) да бъде задължена да издаде въпросното разрешение за строеж, тъй като за вземането на това решение не е необходима оценка на въздействието върху околната среда.

23. За да се произнесе по въпроса за бездействието на *Magistrat der Stadt Wien* (общинска администрация на Виена), *Verwaltungsgericht Wien* (Първоинстанционен административен съд, Виена) счита, че е необходимо да се установи дали проектът *Neumarkt Neu* подлежи на оценка на въздействието върху околната среда, като посочва проекта *Neumarkt Neu* като един от най-значимите проекти за обекти с обществено предназначение, реализирани във Виена след края на Втората световна война. Тази юрисдикция посочва също, че на 10 октомври 2019 г. Комисията е изпратила официално уведомително писмо до

¹¹ Точка 18, буква b) от приложение 1 към ЗОВОС.

австрийското правителство¹², в което са посочени редица проблеми при транспонирането на Директива 2011/92 в австрийското право¹³, по-специално във връзка с установяването на неподходящи прагове, които на практика изключват необходимостта от извършване на оценки на въздействието върху околната среда за всички значителни проекти за обекти с обществено предназначение (например, проекта Neumarkt Neu).

24. При тези обстоятелства Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд, Виена) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„(1) В разрез ли е с [Директива 2011/92] национална правна уредба, съгласно която за извършването на оценка на въздействието върху околната среда на „проекти за обекти с обществено предназначение“ се изисква както да са достигнати прагове в размер на минимум 15 хектара усвоена площ и над 150 000 m² разгъната застроена площ, така и да става дума за комплексен проект за строителство на многофункционални сгради най-малкото с жилищно и търговско предназначение, включително предвидените към тях пътища за достъп и комунални мрежи, обхватът на които се простира извън територията на проекта? В тази насока има ли значение, че в националното право са предвидени специални хипотези за:

- увеселителните или атракционни паркове, стадионите или игрищата за голф (когато е усвоена площ над определен размер, съответно с паркоместа над определен брой),
- промишлените или търговски паркове (когато е усвоена площ над определен размер),
- търговските центрове (когато е усвоена площ над определен размер, съответно с паркоместа над определен брой),
- заведенията за настаняване, като хотели или ваканционни селища, включително спомагателни съоръжения (с легла над определен брой, с усвоена площ над определен размер, само в райони извън затворени населени места), и
- обществено достъпните паркинги или гаражи (с паркоместа над определен брой)?

(2) Изисква ли Директива 2011/92 — по-специално с оглед на текста на точка 2, буква в), подточка viii) от приложение III [към тази директива], съгласно който, когато се преценява дали е необходимо да се извърши оценка на въздействието върху околната среда на проектите, изброени в приложение II, трябва да се имат предвид и „ландшафтите и обектите с историческа, културна или археологическа стойност“ — да се определят по-ниски прагове или критерии с по-ниски прагове (от споменатите в първия въпрос) за районите с особено историческо, културно, градоустройствено или архитектурно значение, като например обектите от Списъка на световното културно и природно наследство на ЮНЕСКО?

¹² C(2019) 6680 final.

¹³ INFR(2019)2224.

- (3) Допуска ли Директива 2011/92 национална правна уредба, която при оценката на даден „проект за обекти с обществено предназначение“ по смисъла на първия въпрос ограничава сумирането (кумулирането) с други подобни и свързани в пространствено отношение проекти само до сбора от капацитетите, одобрени през последните пет години, включително заявения капацитет, съответно заявеното разширяване на капацитета, при положение че проектите за обекти с обществено предназначение, съответно техните части след изпълнението им, вече не отговарят на понятието за проекти за обекти с обществено предназначение и че ако капацитетът на планирания проект е под 25 % от определения праг, не се пристъпва към необходимата във всеки отделен случай проверка дали кумулирането на въздействията би могло да доведе до значителни вредни, нежелателни или неблагоприятни последици за околната среда и следователно трябва да се извърши оценка на въздействието върху околната среда на планирания проект?
- (4) При утвърдителен отговор на първия и/или втория въпрос:
- в случай че е действано извън обхвата на предоставената на държавата членка свобода на преценка (в съответствие с пряко приложимите в този случай разпоредби на член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от [Директива 2011/92], допустимо ли е проверката, която националните органи трябва да извършат във всеки отделен случай, дали проектът може да окаже значително въздействие върху околната среда и поради това трябва да му се направи оценка на въздействието върху околната среда, да се ограничи до някои аспекти на защитата, като например целта за защита на определена територия, или в този случай трябва да се имат предвид всички посочени в приложение III към [Директива 2011/92] критерии и аспекти?
- (5) Като се отчитат по-специално предвидените в член 11 правни средства за защита, [Директива 2011/92] позволява ли посочената в четвъртия въпрос проверка да се извърши за първи път от запитващата юрисдикция (в производство по одобряване на строително разрешение и като част от проверката на собствената ѝ компетентност), при положение че в производството пред нея съгласно изискванията на националното право „обществеността“ има качеството на страна само в извънредно ограничена степен и че членовете на „заинтересованата общественост“ по смисъла на член 1, параграф 2, букви г) и д) от Директива 2011/92 разполагат с извънредно ограничени правни средства за защита срещу нейното решение? От значение ли е за отговора на този въпрос обстоятелството, че националната правна уредба — отделно от възможността за установяване по служебен път — предвижда само кандидатът за проекта, съдействащ орган или омбудсманът за околната среда да могат да искат отделна проверка дали проектът подлежи на задължителна оценка на въздействието върху околната среда?
- (6) Позволява ли Директива 2011/92 в случай на „проекти за обекти с обществено предназначение“ съгласно точка 10, буква б) от приложение II към тази директива да се издават разрешения за отделни строителни дейности, които са част от цялостния проект за обекти с обществено предназначение, преди или едновременно с извършването на задължителна оценка на въздействието върху околната среда, съответно преди приключване на проверката на въздействието във всеки отделен случай, с която трябва да се изясни дали е необходима оценка на въздействието върху околната среда, при положение че в рамките на производството относно строителното

разрешение не се извършва цялостна оценка на въздействието върху околната среда по смисъла на Директива 2011/92 и обществеността само в ограничена степен има качеството на страна?¹⁴.

25. WertInvest Hotelbetriebs, австрийското правителство и Комисията представят писмени становища. В съдебното заседание на 14 септември 2022 г. са изслушани устните състезания на тези страни, както и на Magistrat der Stadt Wien (общинска администрация на Виена) и Verein Alliance for Nature, и отговорите им на поставените от Съда въпроси.

26. В съответствие с искането на Съда, в настоящото заключение ще разгледам първите четири въпроса, отправени от запитващата юрисдикция.

IV. Анализ

A. По допустимостта

27. WertInvest Hotelbetriebs поддържа, че преюдициалното запитване по настоящото дело трябва да се отхвърли като недопустимо, тъй като проектът Neumarkt Neu не е проект за обект с обществено предназначение по смисъла на Директива 2011/92. То твърди, че с изключение на кулата всички останали сгради на обекта са съществуващи такива, които просто ще бъдат обновени. В допълнение или при условията на евентуалност, третият въпрос бил чисто хипотетичен. В определението за преюдициално запитване не се посочвало наличието на подобни проекти в района на проекта Neumarkt Neu, поради което този въпрос бил недопустим.

28. Съгласно постоянната практика на Съда в рамките на сътрудничеството, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като отправените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе¹⁴. Ето защо Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси¹⁵.

29. WertInvest Hotelbetriebs твърди, че проектът Neumarkt Neu не е проект за обект с обществено предназначение по смисъла на Директива 2011/92. След като изтъкнатите от WertInvest Hotelbetriebs доводи се основават на тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза, не е изненадващо, че запитващата юрисдикция е принудена да иска съдействие от Съда, за да отговори на тези доводи. Следователно, изглежда, няма съмнение, че преюдициалното запитване по настоящото дело е допустимо.

¹⁴ Вж. решение от 13 януари 2022 г., Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, т. 23 и цитираната съдебна практика).

¹⁵ Вж. решение от 13 януари 2022 г., Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, т. 24 и цитираната съдебна практика).

30. Колкото до допустимостта на третия въпрос, макар в акта за преюдициално запитване да не са посочени други подобни проекти, които се планират или осъществяват в същия район, предвид местоположението на проекта Neumarkt Neu и кумулирането му с други съществуващи и/или одобрени проекти по смисъла на точка 1, буква б) и точка 3, буква ж) от приложение III към Директива 2011/92, този въпрос не може да се счита за чисто хипотетичен по смисъла на посочената съдебна практика.

31. Ето защо предлагам на Съда да отговори на първите четири преюдициални въпроса.

Б. По първия и втория въпрос

32. С първия и втория въпрос, на които ще дам общ отговор, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92 във връзка с точка 10, буква б) от приложение II и точка 2, буква в), подточка viii) от приложение III към тази директива не допускат национална правна уредба, която предвижда, че проектите за обекти с обществено предназначение подлежат на оценка на въздействието върху околната среда само когато заемат най-малко 15 хектара усвоена площ и над 150 000 m² разгънатата застроена площ, без да се отчита дали тези проекти се намират на територията на обекти с историческа, културна или археологическа стойност, например обект на световното наследство на ЮНЕСКО.

33. WertInvest Hotelbetriebs припомня, че Директива 2011/92 предоставя на държавите членки широка свобода на преценка при определянето на праговете или критериите, които пораждат задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда за проекти за обекти с обществено предназначение. Приложимите прагове по ЗОВОС не надхвърляли границите на тази свобода. Според WertInvest Hotelbetrieb е малко вероятно проектите за обекти с обществено предназначение, които не достигат предписаните в ЗОВОС прагове, да имат значително въздействие върху околната среда. По-специално, такива проекти не изисквали проверка във всеки отделен случай, за да се прецени дали е необходима оценка на въздействието върху околната среда, дори когато се намират на територията на обект на световното наследство на ЮНЕСКО.

34. С оглед на производството за неизпълнение на задължения от държава членка, посочено в точка 23 от настоящото заключение, австрийското правителство не представя становище по първия и втория въпрос.

35. В съдебното заседание Magistrat der Stadt Wien (общинска администрация на Виена) изтъква, че проектът Neumarkt Neu не може да се счита за проект за обект с обществено предназначение по смисъла на Директива 2011/92, както е транспонирана в австрийското законодателство. Тя обаче признава, че дори дребномащабен проект може да окаже значително въздействие върху околната среда, особено ако се намира на територията на обект на световното наследство на ЮНЕСКО. Въпреки че твърди, че проектът Neumarkt Neu няма да окаже значително въздействие върху околната среда, в отговор на въпросите на Съда тя признава, че при липсата на оценка на въздействието върху околната среда възможността за такова не може да бъде изключена.

36. Комисията отбелязва, че Директива 2011/92 не съдържа определение за понятието „проекти за обекти с обществено предназначение“. Въпреки това точка 10, буква б) от приложение II към нея посочва като пример за такива проекти строителството на търговски центрове и паркинги. С оглед на целта на Директива 2011/92 понятието

„проекти за обекти с обществено предназначение“ се отнася до сгради и обществени пространства, които с оглед на своето естество, размер или местоположение имат въздействие върху околната среда, сравнимо с това на търговски центрове и паркинги. Комисията изтъква два довода в подкрепа на това становище.

37. Първо, макар Комисията да признава, че Директива 2011/92 предоставя на държавите членки широка свобода на преценка при определянето на класовете проекти за обекти с обществено предназначение, които подлежат на оценка на въздействието върху околната среда, член 2, параграф 1 от нея изисква от държавите членки да гарантират, че проектите, които могат да имат значително въздействие върху околната среда поради своя характер, мащаби или местоположение, подлежат на такава оценка. Държава членка, която определя прагове, без да отчита характера, мащабите или местоположението на проектите за обекти с обществено предназначение, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда, надхвърля границите на предоставената ѝ свобода на преценка.

38. Комисията поддържа, че по отношение на фактори като фауната и флората, почвата, водите, климата или културното наследство дори дребномащабен проект може да окаже значително въздействие върху околната среда, когато е разположен в чувствителен район. В тази насока тя се позовава на приложение III към Директива 2011/92, отнасящо се до критериите за подбор за определяне дали проектите следва да бъдат предмет на оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 4, параграф 3 от тази директива. В точка 2, буква в), подточка viii) от приложение III към Директива 2011/92, отнасяща се до „местоположението на проектите“, се посочва, че проектите могат да окажат отрицателно въздействие върху нестабилните екологични характеристики на географските райони, поради което тези характеристики трябва да бъдат взети под внимание, и по-конкретно абсорбиционният капацитет на природната среда, включително ландшафт и обекти с историческа, културна или археологическа стойност. В това отношение Комисията поддържа, че проект, състоящ се в изграждането на висока сграда на територията на обект с историческа стойност, може да има сериозно въздействие върху околната среда, дори и този проект да заема относително малка площ.

39. С оглед на гореизложеното Комисията счита, че доколкото ЗОВОС не взема предвид местоположението на проектите за обекти с обществено предназначение, и по-специално дали последните не се намират на територията на обекти с историческа или културна стойност, какъвто е случаят с проекта, предмет на главното производство, този закон е несъвместим с Директива 2011/92.

40. Второ, Комисията твърди, че определените от националната правна уредба прагове не могат на практика да изключат задължението за извършване на оценки на въздействието върху околната среда по отношение на определени категории проекти, какъвто, изглежда, е случаят със ЗОВОС. Комисията изтъква, че при действието на тази правна уредба австрийските органи са отчетели, че между 2005 г. и 2019 г. 53 от общо 59 проекта за обекти с обществено предназначение не са подлежали на задължителна оценка на въздействието върху околната среда.

41. Според мен с първия и втория въпрос се повдигат два основни проблема: от една страна, значението на понятието „проект за обект с обществено предназначение“ в контекста на положение, при което определени сгради, които са част от съответния проект, вече са се намирали на мястото на последния преди започването му, и от друга страна, дали национална правна уредба, която поставя необходимостта от извършване на

оценка на въздействието върху околната среда в зависимост от това дали проектът достига определени прагове за усвоена площ и за разгъната застроена площ, е съвместима с Директива 2011/92.

42. Що се отнася до първия проблем, член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92 определя „проект“ като извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми. Макар цитираната директива да не дава определение на понятието „проект за обект с обществено предназначение“, в точка 10, буква б) от приложение II към тази директива неизчерпателно са изброени два примера за проекти за обекти с обществено предназначение, а именно строителството на търговски центрове и паркинги. Съгласно документ на Комисията относно тълкуването на определенията на категориите проекти, посочени в приложения I и II към Директива 2011/92¹⁶, категорията на проектите за обекти с обществено предназначение трябва да се тълкува разширително, така че да включва проекти като автобусни гаражи или железопътни депа, жилищни сгради, болници, университети, спортни стадиони, кина, театри, концертни зали и други културни центрове¹⁷. В съответствие с този подход Съдът е постановил, че изграждането на развлекателен център, включващ кинокомплекс, представлява проект за обект с обществено предназначение¹⁸.

43. Съдът многократно е отбелязвал, че приложното поле на Директива 2011/92 е обширно, а целта ѝ е много широка¹⁹. В съдебната практика се посочва, че терминът „проект“ включва и работите по изменение на вече изградена структура²⁰. Освен това би било в противоречие с целите на споменатата директива понятието за проект да се ограничава до изграждането на инфраструктура и да изключва работите по подобряване или разширяване на вече изградени структури. Подобно ограничително тълкуване би означавало, че всички работи по изменение на вече съществуващи структури, независимо от техния обем, биха могли да бъдат извършени без оглед на задълженията, произтичащи от Директива 2011/92, като по този начин се възпрепятства приложимостта на нейните разпоредби при такива обстоятелства²¹.

44. От тези съображения следва, че дейностите по разрушаване също трябва да са „проекти“ по смисъла на Директива 2011/92. Проектите за обекти с обществено предназначение често включват разрушаване на съществуващи структури с историческа или културна стойност. За да се оцени въздействието на такива проекти по-специално върху културното наследство, прилагането на процедурата за оценка на въздействието върху околната среда, предвидена в Директива 2011/92, е неизбежно²². Следователно интегриран проект за строителство на многофункционални сгради с жилищно и търговско предназначение е проект за обект с обществено предназначение по смисъла на същата директива, включително когато се състои както от обновяване на съществуващи структури, така и от изграждане на нови сгради.

¹⁶ Тълкуване на определенията на категориите проекти, посочени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, 2015 г., стр. 49 и 50, достъпно онлайн на адрес https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

¹⁷ Пак там, стр. 51.

¹⁸ Решение от 16 март 2006 г., Комисия/Испания (C-332/04, непубликувано, EU:C:2006:180, т. 83—87).

¹⁹ Решения от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 32), и от 31 май 2018 г., Комисия/Полша (C-526/16, непубликувано, EU:C:2018:356, т. 54).

²⁰ Вж. решения от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 23 и 33), и от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 27).

²¹ Решение от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 32).

²² Решение от 3 март 2011 г., Комисия/Ирландия (C-50/09, EU:C:2011:109, т. 97—100).

45. Що се отнася до втория проблем, който посочих, а именно дали националната правна уредба може да поставя извършването на оценка на въздействието върху околната среда в зависимост от това дали проектът достига определени прагове въз основа на усвоена площ и на разгъната застроена площ, член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 предвижда, че за проектите, изброени в приложение II към нея, държавите членки вземат решение относно това дали проектът да бъде предмет на оценка в съответствие с разпоредбите на членове 5—10. Държавите членки могат да определят това чрез разглеждане на всеки отделен случай или чрез определяне на прагове или критерии. Съгласно член 4, параграф 3 от Директива 2011/92, когато се извършва оценка на всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии за целите на член 4, параграф 2, се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III²³.

46. Съгласно постоянната съдебна практика, въпреки че член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 предоставя на държавите членки свобода на преценка да определят видовете проекти, които подлежат на оценка, или да въведат приложими за целта критерии и/или прагове, тази свобода е ограничена от общото задължение по член 2, параграф 1 от нея проектите, за които е възможно да окажат значително въздействие върху околната среда по силата на своето естество, размери или разположение, да подлежат на оценка на въздействието²⁴.

47. Като се има предвид принципът на предпазните мерки, който е един от стълбовете на високото равнище на защита, към което Съюзът се стреми в областта на екологичното право, и в светлината на който трябва да се тълкува Директива 2011/92, риск от значително въздействие върху околната среда е налице, когато въз основа на обективни данни не може да се изключи вероятността даден проект да има такова значително въздействие²⁵.

48. Критериите и праговете по член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 имат за цел да улеснят преценката на конкретните характеристики, които притежава даден проект, за да се определи дали той подлежи на оценка на въздействието върху околната среда²⁶. Държава членка, която определя критериите и/или праговете на такова равнище, че на практика всички проекти от определен вид са изключени от задължението за оценка на въздействието върху околната среда, превишава свободата на преценка, с която разполага по силата на член 2, параграф 1 и член 4, параграф 2 от Директива 2011/92, освен ако въз основа на обективни данни не се приеме, че всички обекти от изключената категория не могат да окажат значително въздействие върху околната среда²⁷.

49. Съгласно член 4, параграф 3 от Директива 2011/92 държавите членки са длъжни освен това да вземат под внимание критериите за подбор, посочени в приложение III към нея, когато определят критериите и/или праговете, посочени в член 4, параграф 2 от тази

²³ Подробностите за които са посочени в точки 10—12 от настоящото заключение.

²⁴ Решения от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 64), от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 37), от 15 октомври 2009 г., Комисия/Нидерландия (C-255/08, непубликувано, EU:C:2009:630, т. 32), от 11 февруари 2015 г., Marktgemeinde Straßwalchen и др. (C-531/13, EU:C:2015:79, т. 40), и от 31 май 2018 г., Комисия/Полша (C-526/16, непубликувано, EU:C:2018:356, т. 60).

²⁵ Решение от 31 май 2018 г., Комисия/Полша (C-526/16, непубликувано, EU:C:2018:356, т. 67).

²⁶ Решения от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 30), и от 11 февруари 2015 г., Marktgemeinde Straßwalchen и др. (C-531/13, EU:C:2015:79, т. 41).

²⁷ Решения от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 75), от 15 октомври 2009 г., Комисия/Нидерландия (C-255/08, непубликувано, EU:C:2009:630, т. 42), и от 31 май 2018 г., Комисия/Полша (C-526/16, непубликувано, EU:C:2018:356, т. 61).

директива²⁸. Следователно държава членка, която установи критерии и/или праг, като отчита само размерите на проектите, без да взема предвид и тяхното естество и местоположение, превишава свободата на преценка, с която разполага по силата на член 2, параграф 1 и член 4, параграф 2 от Директива 2011/92²⁹. Дори дребномащабен проект може да окаже значително въздействие върху околната среда, ако се намира на място, в което екологичните фактори, посочени в член 3 от цитираната директива, включително културното наследство, са чувствителни и към най-малката промяна³⁰. Аналогично, проектът може да окаже значително въздействие, когато поради характера на самия проект е налице риск той да предизвика съществена или необратима промяна в тези екологични фактори, независимо от неговите мащаби³¹. Когато дадена държава членка използва прагове, за да направи проверка относно необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда, тя трябва да вземе под внимание и фактори като характера или местоположението на проектите, например чрез определяне на набор от прагове, които съответстват на вариращите мащаби на проектите и се прилагат с оглед на характера или местоположението на съответния проект³².

50. Следователно практиката на Съда потвърждава безспорното на пръв поглед твърдение, че няма основание да се приеме, че въздействието върху околната среда на проектите за обекти с обществено предназначение, осъществявани в градските райони, е слабо или никакво, по-специално с оглед на списъка от фактори от значение за тази оценка³³.

51. От акта за преюдициално запитване е видно, че проектите за обекти с обществено предназначение, както са определени в ЗОВОС, подлежат на оценка на въздействието върху околната среда само когато заемат най-малко 15 хектара усвоена площ и над 150 000 m² разгънатата застроена площ. В точка 18, буква b) от приложение 1 към ЗОВОС не са предвидени никакви прагове или критерии в колона 2, свързани с местоположението или характера на проектите за обекти с обществено предназначение, които да пораждат задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда.

52. Освен това в колона 3 от цитираната точка, която се отнася до проверката на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда във всеки отделен случай, не се споменава категория А от приложение 2 към този закон, която се отнася до специални защитени зони като обектите на световното наследство на ЮНЕСКО. Следователно ЗОВОС не предвижда проверка на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда във всеки отделен случай по отношение на проектите за обекти с обществено предназначение в зони, включени в списъка на световното наследство на ЮНЕСКО.

²⁸ Решение от 15 октомври 2009 г., Комисия/Нидерландия (C-255/08, непубликувано, EU:C:2009:630, т. 33), решение от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 32), и решение от 28 февруари 2018 г., Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, т. 38). Тези критерии са изложени в точки 10—12 от настоящото заключение.

²⁹ Решения от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 65), от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 38), и от 15 октомври 2009 г., Комисия/Нидерландия (C-255/08, непубликувано, EU:C:2009:630, т. 35). В този смисъл вж. също решение от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 35).

³⁰ Решения от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 66), и от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 55). В този смисъл вж. също решение от 15 октомври 2009 г., Комисия/Нидерландия (C-255/08, непубликувано, EU:C:2009:630, т. 30).

³¹ Решение от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 67).

³² Пак там, точка 70.

³³ Решение от 16 март 2006 г., Комисия/Испания (C-332/04, непубликувано, EU:C:2006:180, т. 80).

53. Предвид горните съображения предлагам на Съда да отговори на първия и втория въпрос на запитващата юрисдикция в смисъл, че член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92 във връзка с точка 10, буква б) от приложение II и точка 2, буква в), подточка viii) от приложение III към тази директива не допуска национална правна уредба, която предвижда, че проектите за обекти с обществено предназначение подлежат на оценка на въздействието върху околната среда само когато заемат най-малко 15 хектара усвоена площ и над 150 000 m² разгъната застроена площ, без да се взема предвид тяхното местоположение, изключвайки по този начин проверката във всеки отделен случай на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда за проекти за обекти с обществено предназначение, намиращи се на територията на обекти с историческа, културна или археологическа стойност, например обекти на световното наследство на ЮНЕСКО.

В. По третия въпрос

54. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 4, параграф 3 от Директива 2011/92 във връзка с приложение III към нея не допуска национална правна уредба, съгласно която при проверката на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда поради кумулиране на въздействията на даден проект за обект с обществено предназначение с други проекти се вземат предвид само сходните проекти за обекти с обществено предназначение, при условие че те са били одобрени през последните пет години, но все още не са осъществени, и че предвиденият проект за обект с обществено предназначение съставлява най-малко 25 % от съответния праг.

55. WertInvest Hotelbetriebs поддържа, че третият въпрос е чисто хипотетичен, и поради това не представя становище по него.

56. Австрийското правителство твърди, че ЗОВОС правилно транспонира задължението за вземане под внимание на кумулирането на проекти. Първо, в рамките на свободата си на преценка австрийският законодател определил, че само проектите, които са достигнали поне 25 % от съответните прагове, могат да породят необходимостта от проверка на техния кумулативен ефект с други проекти. Тази норма имала за цел да изключи дребномащабните проекти с незначително въздействие върху околната среда. Второ, според австрийското правителство е целесъобразно нормата относно кумулирането да се прилага само за проекти, които са били одобрени през предходните пет години, но все още не са били осъществени, тъй като вече осъществените проекти са част от съществуващото отпреди градско архитектурно наследство.

57. Комисията твърди, че когато се проверява дали даден проект следва да бъде предмет на оценка на въздействието върху околната среда, задължението за отчитане на кумулативното въздействие не се свежда до проекти от един и същи вид или от една и съща категория. От значение било дали има вероятност въпросният проект да окаже значително въздействие върху околната среда поради наличието на други съществуващи или одобрени проекти. В този контекст националният законодател не можел да изключи вземането под внимание на проекти, които са били осъществени или са получили одобрение преди повече от пет години.

58. Приложение III към Директива 2011/92, озаглавено „Критерии за подбор, посочени в член 4, параграф 3“, съдържа критериите за определяне на това дали проектите, изброени в приложение II към тази директива, подлежат на оценка на въздействието върху околната среда. В точка 1 и точка 3, буква ж) от приложение III към нея се изисква кумулирането с други съществуващи и/или одобрени проекти да се разглежда както с оглед на характеристиките на проектите, така и на тяхното въздействие.

59. От практиката на Съда е видно, че може да е необходимо да се отчете кумулативният ефект на проектите, за да се избегне заобикаляне на целта на правната уредба на Съюза чрез разделянето на проекти, които, взети заедно, могат да окажат значително въздействие върху околната среда по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 2011/92³⁴.

60. Ето защо когато проверява дали даден проект следва да бъде предмет на оценка на въздействието върху околната среда, националният орган е длъжен да вземе под внимание потенциалното му значително въздействие върху околната среда, взет заедно с други проекти. Обхватът на тази проверка не се свежда до проектите от същия вид, тъй като подобен кумулативен ефект може да произтича както от проекти, принадлежащи към една и съща категория, така и от различни по характер проекти, като например проект за обект с обществено предназначение и изграждането на транспортна инфраструктура. Следователно националните органи трябва да обсъдят въпроса дали въздействието на разглеждания проект върху околната среда би могло да е по-съществено поради въздействието на други проекти, отколкото при липсата на въздействие на тези проекти³⁵.

61. Въпреки свободата на преценка, с която държавите членки разполагат при транспонирането на дадена директива, и в частност при определянето на критериите и праговете, залегнали в член 4, параграф 2 от Директива 2011/92, от съдебната практика, посочена в точка 49 от настоящото заключение, следва, че дори дребномащабен проект може да има значително въздействие върху околната среда. Ето защо Директива 2011/92 не допуска национална правна уредба, която изключва оценката на кумулативния ефект, докато предвиденият проект не достигне определен мащаб, като например разглежданата в настоящия случай правна уредба, която изисква проектът да достигне поне 25 % от приложимите прагове.

62. Пак от текста на приложение III към Директива 2011/92 следва, че държавите членки са длъжни да вземат под внимание кумулативния ефект с „други съществуващи и/или одобрени проекти“. Държавите членки обаче могат да не вземат под внимание проекти, които не са били осъществени или най-малкото чието изпълнение не е започнало, въпреки че са били одобрени преди години, тъй като липсата на административни или съдебни производства след изминаването на значителен период от време може да даде основание да се приеме, че е слабо вероятно тези проекти да бъдат изпълнени. За разлика от това Директива 2011/92 недвусмислено задължава държавите членки да вземат под внимание кумулативния ефект с други съществуващи проекти, независимо кога са били завършени.

63. Ето защо предлагам на Съда да отговори на третия въпрос на запитващата юрисдикция в смисъл, че член 4, параграф 3 от Директива 2011/92 във връзка с приложение III към нея не допуска национална правна уредба, съгласно която при проверката на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда поради кумулиране на

³⁴ Решения от 28 февруари 2008 г., Abraham и др. (C-2/07, EU:C:2008:133, т. 27), от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 36), и от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 37).

³⁵ Решение от 11 февруари 2015 г., Marktgemeinde Straßwalchen и др. (C-531/13, EU:C:2015:79, т. 45).

въздействията на даден проект за обект с обществено предназначение с други проекти се вземат предвид само сходните проекти за обекти с обществено предназначение, с изключение на съществуващите проекти и при условие че предвиденият проект за обект с обществено предназначение съставлява най-малко 25 % от съответния праг. При липса на всяка административно или съдебно производство Директива 2011/92 не е пречка държавите членки да изключат от тази проверка проектите, чието изпълнение не е започнало и които е малко вероятно да бъдат осъществени поради изминалия период от време от окончателното им одобрение. Петгодишният срок по принцип е достатъчен, за да се гарантира, че тези условия са изпълнени.

Г. По четвъртия въпрос

64. Четвъртият въпрос цели да се установи дали когато органите на държава членка действат извън обхвата на предоставената им по силата на член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92 свобода на преценка, те са длъжни да извършват проверка на необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда във всеки отделен случай, и, при утвърдителен отговор, дали тази проверка се ограничава до целите за защита, приложими към съответната област, или трябва да се имат предвид всички критерии, посочени в приложение III към Директива 2011/92.

65. WertInvest Hotelbetriebs, австрийското правителство и Комисията поддържат, че при тези обстоятелства се изисква проверка във всеки отделен случай на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда. WertInvest Hotelbetriebs подчертава, че подобна проверка във всеки отделен случай трябва да се ограничи до анализ на въздействието на проекта върху съответните цели за защита — в случая защитата на обекти с историческа, културна или археологическа стойност — докато австрийското правителство счита, че трябва да се вземат под внимание всички критерии за подбор, посочени в приложение III към Директива 2011/92, въпреки че би било целесъобразно вниманието да е съсредоточено върху целите за защита на съответния обект. От своя страна Комисията твърди, че когато проверяват във всеки отделен случай необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда, националните органи трябва да вземат под внимание всички релевантни критерии за подбор, споменати в приложение III към Директива 2011/92.

66. В съответствие с практиката на Съда, когато държава членка надвиши предоставената ѝ от член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 във връзка с член 2, параграф 1 и член 4, параграф 3 от нея свобода на преценка, тъй като установените от нея прагове представляват неправилно транспониране на тази директива, органите на тази държава членка са длъжни да вземат всички необходими мерки, за да се гарантира, че проектите се разглеждат във всеки отделен случай, така че да се определи дали могат да окажат съществено въздействие върху околната среда и, при утвърдителен отговор — да се гарантира, че тези проекти подлежат на оценка на въздействието³⁶.

67. При извършването на тази проверка във всеки отделен случай трябва да се вземат под внимание критериите за подбор, посочени в приложение III към Директива 2011/92, без да се засяга фактът, че в контекста на конкретния случай някои от тях могат да са

³⁶ Вж. в този смисъл решение от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 41—43). В този смисъл вж. също решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 59 и 60), и от 16 септември 1999 г., WWF и др. (C-435/97, EU:C:1999:418, т. 70 и 71).

по-релевантни от други. Необходимостта от защита на обектите с историческа, културна или археологическа стойност изглежда особено актуална в контекста на проект за обект с обществено предназначение, предвиден на територията на обект на световното наследство на ЮНЕСКО.

68. Ето защо предлагам на Съда да отговори на четвъртия въпрос на запитващата юрисдикция в смисъл, че когато органите на държава членка действат извън обхвата на предоставената им по силата на член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92 свобода на преценка, те са длъжни да проверят дали е необходимо да се извърши оценка на въздействието върху околната среда във всеки отделен случай, като вземат под внимание всички критерии, посочени в приложение III към тази директива.

V. Заключение

69. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд, Виена) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г., във връзка с точка 10, буква б) от приложение II и точка 2, буква в), подточка viii) от приложение III към нея

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска национална правна уредба, която предвижда, че проектите за обекти с обществено предназначение подлежат на оценка на въздействието върху околната среда само когато заемат най-малко 15 хектара усвоена площ и над 150 000 m² разгънатата застроена площ, без да се взема предвид тяхното местоположение, изключвайки по този начин проверката във всеки отделен случай на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда за проекти за обекти с обществено предназначение, намиращи се на територията на обекти с историческа, културна или археологическа стойност, например обекти на световното наследство на ЮНЕСКО.

2) Член 4, параграф 3 от Директива 2011/92 във връзка с приложение III към нея

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска национална правна уредба, съгласно която при проверката на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда поради кумулиране на въздействията на даден проект за обект с обществено предназначение с други проекти се вземат предвид само сходните проекти за обекти с обществено предназначение, с изключение на съществуващите проекти и при условие че предвиденият проект за обект с обществено предназначение съставлява най-малко 25 % от съответния праг. При липса на висящо административно или съдебно производство Директива 2011/92 не е пречка държавите членки да изключат от тази проверка проектите, чието изпълнение не е започнало и които е малко вероятно да бъдат осъществени поради изминалия период от време от окончателното им одобрение. Петгодишният срок по принцип е достатъчен, за да се гарантира, че тези условия са изпълнени.

3) Член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92

трябва да се тълкуват в смисъл, че

когато органите на държава членка действат извън обхвата на предоставената им по силата на тези разпоредби свобода на преценка, те са длъжни да проверят дали е необходимо да се извърши оценка на въздействието върху околната среда във всеки отделен случай, като вземат под внимание всички критерии, посочени в приложение III към тази директива“.