



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
ANTHONYHO COLLINSE  
přednesené dne 24. listopadu 2022<sup>1</sup>

**Věc C-575/21**

**WertInvest Hotelbetrieb GmbH**  
**proti**  
**Magistrat der Stadt Wien**  
**za účasti:**  
**Verein Alliance for Nature**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2011/92/EU – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Určení potřeby posuzování vlivů na životní prostředí na základě prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem – Záměr rozvoje města v oblasti klasifikované jako památka světového dědictví UNESCO – Vnitrostátní právní úprava podmiňující posuzování vlivů na životní prostředí dosažením prahových hodnot pro zastavěnou plochu a pro hrubou podlahovou plochu“

## I. Úvod

1. Vídeň je město s bohatým historickým, kulturním a architektonickým dědictvím. Původně keltské sídliště se stalo strategickým římským posádkovým městem Vindobona. V roce 1857 byly hradby a další opevnění vystavěné kolem města ve třináctém století srovnány se zemí a nahrazeny Ringstraße, která byla otevřena v roce 1865 a podél níž bylo vystavěno mnoho velkých veřejných budov v eklektickém historizujícím stylu, někdy nazývaném Ringstraßenstil, s použitím prvků klasické, gotické, renesanční a barokní architektury. UNESCO označilo historické centrum Vídně, včetně Ringstraße, za světové dědictví.

2. Soukromá společnost usiluje o provedení záměru „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (Nový ICV Haumarkt – přestavba hotelu InterContinental, vídeňský bruslařský klub WEV; dále jen „záměr Nový Heumarkt“) přibližně 250 m od části Ringstraße zvané Schuberttring<sup>2</sup>. Záměr Nový Heumarkt zahrnuje demolici stávajícího hotelu InterContinental a jeho nahrazení několika novými stavbami, včetně 19patrové výškové budovy sloužící pro hotelové, obchodní, konferenční, bytové a kancelářské účely

<sup>1</sup> – Původní jazyk: angličtina.

<sup>2</sup> – Ulice Am Heumarkt tvoří jihovýchodní hranici pozemku. Je považována za jednu z nejstarších ulic ve Vídni.

a obsahující podzemní kluziště, sportovní halu, plavecký bazén a parkoviště s 275 parkovacími místy. Záměr Nový Heumarkt má mít rozlohu zhruba 1,55 ha a hrubou podlahovou plochu přibližně 89 000 m<sup>2</sup>.

3. Záměr vyvolal určité kontroverze kvůli své blízkosti centru Vídně, které je na seznamu světového dědictví UNESCO, a údajnému vlivu výšky navrhované výškové budovy na panorama města. Podstatou této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) je, zda členský stát, který se rozhodne určit, že záměry mají podléhat posuzování vlivů na životní prostředí na základě prahových hodnot nebo kritérií, které stanovil, může být povinen učinit toto určení prostřednictvím individuálního posouzení záměru, který nedosahuje předepsaných prahových hodnot nebo kritérií, ale pravděpodobně bude mít významný vliv na životní prostředí.

## II. Relevantní právní úprava

### A. Unijní právo

4. Odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EHS ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí<sup>3</sup> ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014<sup>4</sup> stanoví mimo jiné následující zásady:

- „(7) Povolení pro veřejné a soukromé záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, by mělo být vydáno jen po předchozím posouzení jejich případných významných vlivů na životní prostředí. Toto posuzování by mělo být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem, které mohou být doplněny orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat.
- (8) Záměry určitého typu mají významný vliv na životní prostředí a tyto záměry by měly být v zásadě podrobeny systematickému posouzení.
- (9) Záměry jiných typů nemusí mít v každém případě [vždy nutně] významný vliv na životní prostředí a tyto záměry musí být posouzeny, pokud členské státy usoudí, že by mohly mít významný vliv na životní prostředí.
- (10) Členské státy mohou stanovit prahové hodnoty nebo kritéria sloužící k určení, které z těchto záměrů musí podléhat posouzení s ohledem na význam jejich vlivů na životní prostředí. Nemělo by být požadováno, aby členské státy musely v každém jednotlivém případě přezkoumávat záměry, které nedosahují uvedených prahových hodnot nebo nesplňující uvedená kritéria.

<sup>3</sup> – Úř. věst. 2012, L 26, s. 1.

<sup>4</sup> – Úř. věst. 2014, L 124, s. 1.

(11) Při stanovování těchto prahových hodnot nebo kritérií nebo při přezkoumávání jednotlivých záměrů za účelem určení, které záměry by měly podléhat posouzení na základě významu jejich vlivů na životní prostředí, by členské státy měly přihlídnout k odpovídajícím kritériím výběru stanoveným v této směrnici. V souladu se zásadou subsidiarity mohou členské státy nejlépe uplatňovat uvedená kritéria v jednotlivých případech [v konkrétních případech uvedená kritéria nejlépe uplatňovat členské státy].“

5. Článek 1 odst. 1 směrnice 2011/92 stanoví, že tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů<sup>5</sup> na životní prostředí, které by na něj mohly mít významný vliv.

6. Článek 2 odst. 1 směrnice 2011/92 stanoví:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

7. Článek 3 odst. 1 směrnice 2011/92 stanoví:

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě přímé a nepřímé významné vlivy záměru na tyto faktory:

- a) obyvatelstvo a lidské zdraví;
- b) biologickou rozmanitost, se zvláštním zřetelem na druhy a přírodní stanoviště chráněné podle směrnice Rady 92/43/EHS [ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7)] a směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2009/147/ES [ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7)];
- c) půdu, vodu, ovzduší a klima;
- d) hmotný majetek, kulturní dědictví a krajinu;
- e) vzájemné působení mezi faktory uvedenými v písmenech a) až d)“.

8. Článek 4 směrnice 2011/92 stanoví:

„[...]

(2) S výhradou čl. 2 odst. 4 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II, zda záměr podléhá posouzení v souladu s články 5 až 10. Členské státy provedou toto určení na základě:

- a) přezkoumání každého jednotlivého případu  
nebo

<sup>5</sup> – Článek 1 odst. 2 definuje pro účely směrnice 2011/92 „záměr“ mj. jako „provádění stavebních prací nebo výstavb[uj] jiných zařízení nebo děl“.

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písmenech a) a b).

(3) V případě přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot pro účely odstavce 2 jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III. Členské státy mohou stanovit prahové hodnoty nebo kritéria, na jejichž základě určí, kdy záměry nemusí podléhat určení podle odstavců 4 a 5 ani posouzení vlivů na životní prostředí, nebo prahové hodnoty a kritéria, na jejichž základě určí, kdy záměry musí v každém případě podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, aniž by podléhaly určení podle odstavců 4 a 5.

[...]“

9. Příloha II směrnice 2011/92 je nadepsaná „Záměry uvedené v čl. 4 odst. 2“. Bod 10 stanoví, že „záměry v oblasti infrastruktury“ zahrnují „záměry rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť“.

10. Příloha III směrnice 2011/92 je nadepsaná „Kritéria výběru uvedená v čl. 4 odst. 3 (kritéria pro určení toho, zda mají být záměry uvedené v příloze II podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí)“. Bod 1 stanoví, že je třeba zvážit povahu záměrů se zvláštním zřetelem na a) rozsah a podobu záměru jako celku, b) kumulaci s ostatními stávajícími nebo schválenými záměry, c) využívání přírodních zdrojů, zejména půdy, vody a biologické rozmanitosti, d) produkci odpadu, e) znečišťování a rušivé vlivy, f) riziko závažných nehod nebo katastrof relevantních pro dotčený záměr, včetně nehod a katastrof v důsledku změny klimatu, v souladu s vědeckými poznatky, a g) rizika pro lidské zdraví.

11. V míře, v jaké se jeví relevantní pro otázky vyplývající z této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, bod 2 přílohy III směrnice 2011/92, nadepsaný „Umístění záměrů“, stanoví, že ekologická citlivost geografických oblastí, které by mohly být záměrem zasaženy, musí být brána v úvahu zejména s ohledem na a) stávající a schválený způsob využití půdy, b) relativní četnost, dostupnost, kvalitu a regenerační schopnost přírodních zdrojů v oblasti, včetně její podzemní části, a c) únosné zatížení přírodního prostředí se zvláštním zřetelem mimo jiné na hustě osídlené oblasti a krajiny významné z hlediska historického, kulturního nebo archeologického.

12. V bodě 3 přílohy III směrnice 2011/92, nadepsaném „Druh a povaha možného vlivu“, je třeba zvážit pravděpodobné významné vlivy záměrů na životní prostředí ve vztahu ke kritériím stanoveným v bodech 1 a 2 přílohy III, s ohledem na vliv záměru na faktory uvedené v čl. 3 odst. 1 a při zohlednění a) velikosti a prostorového rozsahu vlivu, b) povahy vlivu, c) přeshraniční povahy vlivu, d) intenzity a složitosti vlivu, e) pravděpodobnosti vlivu, f) předpokládaného počátku, doby trvání, četnosti a vratnosti vlivu, g) kumulace vlivů s vlivy jiných stávajících nebo schválených záměrů a h) možnosti účinného snížení vlivů.

## **B. Rakouské právo**

13. Ustanovení § 1 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (spolkový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, dále jen „UVP-G“) ze dne 14. října 1993<sup>6</sup> ve znění použitelném v původním řízení<sup>7</sup> je nadepsané „Účel posuzování vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti“ a stanoví:

„1. Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je, aby se za účasti veřejnosti a na odborném základě

- 1) stanovily, popsaly a posoudily přímé a nepřímé vlivy, které záměr má nebo může mít na
  - a) lidi a biologickou rozmanitost, včetně zvířat, rostlin a jejich stanovišť;
  - b) půdu, vodu, ovzduší a klima;
  - c) krajinu a
  - d) hmotný majetek a kulturní dědictví,včetně jakýchkoli interakcí mezi více vlivy

[...]

14. Ustanovení § 3 UVP-G, nadepsané „Předmět posouzení vlivů na životní prostředí“, uvádí:

„1. Záměry, které jsou uvedeny v příloze 1, jakož i změny těchto záměrů podléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle následujících ustanovení. U záměrů, které jsou uvedeny ve sloupcích 2 a 3 přílohy 1, je vedeno zjednodušené řízení.

2. U záměrů uvedených v příloze 1, které nedosahují zde uvedených prahových hodnot nebo nesplňují zde uvedená kritéria, které ale příslušných prahových hodnot dosáhnou nebo kritérium splní společně s jinými záměry, musí státní orgán v konkrétním případě určit, zda je nutno s ohledem na kumulaci vlivů počítat s významnými škodlivými, obtěžujícími nebo zatěžujícími vlivy na životní prostředí, a proto je nutno provést posouzení vlivů plánovaného záměru na životní prostředí. U kumulace je nutno přihlídnout k jiným záměrům, které jsou podobné nebo mají prostorovou souvislost a které existují nebo byly povoleny, nebo k záměrům, k nimž byla kompletní žádost o povolení předložena státnímu orgánu dříve nebo o ně bylo dříve požádáno podle článků 4 nebo 5. Toto posouzení jednotlivého případu není nutno provádět, pokud je plánovaná kapacita nižší než 25 % prahové hodnoty. Při rozhodování o jednotlivém případě se přihlídnou ke kritériím uvedeným v odst. 5 bodu 1 až 3 a je třeba použít odstavce 7 a 8. Posuzování vlivů na životní prostředí se provádí zjednodušeným řízením. Posouzení jednotlivého případu není nutno provádět v případě, že předkladatel záměru požádá o posouzení vlivů na životní prostředí.

[...]

<sup>6</sup> – BGBl. č. 697/1993.

<sup>7</sup> – BGBl. I č. 80/2018.

4. U záměrů, pro které je pro některá chráněná území ve sloupci 3 přílohy 1 definována prahová hodnota, je-li toto kritérium splněno, rozhodne úřad v jednotlivém případě s přihlédnutím k rozsahu a trvalým vlivům na životní prostředí, zda lze očekávat významné nepříznivé účinky pro chráněné stanoviště (kategorie B přílohy 2) nebo pro cíl ochrany, pro který bylo chráněné území zřízeno (kategorie A, C, D a E přílohy 2). Pro účely tohoto zkoumání se chráněná území kategorií A, C, D nebo E přílohy 2 berou v úvahu pouze v případě, že v den zahájení řízení již byla označena nebo zařazena do seznamu lokalit významných pro Společenství (kategorie A přílohy 2). Pokud lze očekávat významné nepříznivé vlivy, provede se posouzení vlivů na životní prostředí. Při rozhodování o jednotlivém případě se přihlédně ke kritériím uvedeným v odst. 5 bodu 1 až 3 a je třeba použít odstavce 7 a 8. Posouzení jednotlivého případu není nutno provádět v případě, že předkladatel záměru požádá o posouzení vlivů na životní prostředí.

4a. V případě záměrů, pro které jsou ve sloupci 3 přílohy 1 stanoveny zvláštní podmínky jiné než ty, které jsou uvedeny v odstavci 4, a pokud jsou tyto podmínky splněny, určí orgán v jednotlivém případě podle odstavce 7, zda lze očekávat významné škodlivé nebo nepříznivé účinky na životní prostředí, jak jsou definovány v čl. 1 odst. 1 bodě 1. Pokud úřad shledá, že se takové vlivy dají očekávat, posouzení vlivů na životní prostředí se provede zjednodušeným postupem. Posouzení jednotlivého případu není nutno provádět v případě, že předkladatel záměru požádá o posouzení vlivů na životní prostředí.

5. Při rozhodování v jednotlivém případě vezme orgán případně v úvahu tato kritéria:

- 1) povahu záměru (rozsah záměru, využívání přírodních zdrojů, produkci odpadů, znečištění životního prostředí a rušivé vlivy, zranitelnost záměru vůči rizikům závažných nehod nebo přírodních katastrof, včetně těch způsobených změnou klimatu, v souladu s vědeckými poznatky, rizika pro lidské zdraví);
- 2) umístění záměru (ekologická citlivost zohledňující stávající nebo schválené využití území, četnost, kvalitu a regenerační schopnost přírodních zdrojů v území a jeho podzemí, absorpční kapacitu přírodního prostředí, případně s přihlédnutím k oblastem uvedeným v příloze 2);
- 3) povahu možného vlivu záměru na životní prostředí (druh, velikost a prostorový rozsah vlivu), přeshraniční povahu vlivu, intenzitu a složitost vlivu, předpokládaný počátek, pravděpodobnost vlivu, dobu trvání, četnost a vratnost vlivu, možnost účinného zamezení nebo snížení vlivu) a také změnu vlivu na životní prostředí vyplývající z realizace záměru ve srovnání se situací bez realizace záměru.

V případě záměrů uvedených ve sloupci 3 přílohy 1 se změna vlivu posuzuje s ohledem na chráněné území. [...]

6. Před ukončením posuzování vlivů na životní prostředí nebo posouzení jednotlivého případu nesmí být pro záměry podléhající posouzení podle odst. 1, 2 nebo 4 vydána povolení. Učiněná oznámení nemají před ukončením posuzování vlivů na životní prostředí právní účinek. Povolení udělená v rozporu s tímto ustanovením může příslušný orgán podle § 39 odst. 3 ve lhůtě tří let prohlásit za neplatná.

7. Státní orgán na návrh předkladatele záměru, spolupůsobícího orgánu nebo zmocněnce pro životní prostředí určí, zda má být pro určitý záměr provedeno posouzení vlivů na životní prostředí podle tohoto spolkového zákona a o který záměr podle přílohy 1 nebo § 3a odst. 1 až 3 se jedná. Toto určení může být provedeno i z moci úřední [...].

9. Pokud orgán rozhodne podle odstavce 7, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, má ekologická organizace uznaná podle § 19 odst. 7 nebo soused podle § 19 odst. 1 bodu 1 právo podat žalobu k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud). Ode dne zveřejnění na internetu je takové ekologické organizaci nebo takovému sousedovi umožněn přístup do správního spisu. Pro účely aktivní legitimace ekologické organizace je rozhodující zeměpisná oblast činnosti uvedená ve správním usnesení o uznání podle § 19 odst. 7.

[...]

15. V příloze 1 UVP-G jsou podrobně uvedeny záměry, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Ve sloupci 1 jsou uvedeny záměry podléhající běžnému posuzování vlivů na životní prostředí. Sloupec 2 obsahuje záměry podléhající zjednodušenému posuzování vlivů na životní prostředí. Sloupec 3 obsahuje ty záměry, u kterých je potřeba v konkrétním případě zkoumat, zda je třeba provést zjednodušené posouzení vlivů na životní prostředí. Ve sloupci 2 uvedené přílohy jsou uvedeny záměry rozvoje měst<sup>8</sup> s plochou alespoň 15 ha a hrubou podlahovou plochou přesahující 150 000 m<sup>2</sup><sup>9</sup>. Sloupec 3 přílohy 1 UVP-G stanoví, že „§ 3 odst. 2 se použije na [záměry rozvoje měst] s tím, že je třeba vzít v úvahu součet kapacit, které získaly povolení za posledních 5 let, včetně kapacity, o kterou se žádá, nebo jejího rozšíření“.

16. Příloha 2 UVP-G definuje kategorie chráněných území, na které odkazuje také sloupec 3. Lokality světového dědictví UNESCO zapsané podle čl. 11 odst. 2 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví<sup>10</sup> jsou pro účely kategorie A uvedených chráněných území „oblastmi zvláštní ochrany“.

### III. Spor v původním řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

17. Dne 17. října 2017 požádala společnost WertInvest Hotelbetrieb GmbH u Wiener Landesregierung (vláda spolkové země Vídeň, Rakousko) o prohlášení, že pro záměr Nový Heumarkt není vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí.

18. Dne 16. října 2018 uvedená vláda rozhodla, že záměr Nový Heumarkt posouzení vlivů na životní prostředí nevyžaduje. Měla za to, že tento záměr nepřekročil prahové hodnoty popsané v bodě 18 písm. b) přílohy 1 UVP-G. Ustanovení o kumulaci v § 3 odst. 2 UVP-G se nepoužilo, protože záměr měl kapacitu nižší než 25 % použitelné prahové hodnoty.

19. Dne 30. listopadu 2018 společnost WertInvest Hotelbetrieb požádala Magistrat der Stadt Wien (magistrát města Vídně, Rakousko) o povolení výstavby záměru Nový Heumarkt.

20. Několik sousedů a ekologická organizace zahájily u Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) řízení proti rozhodnutí ze dne 16. října 2018. V průběhu tohoto řízení vzala společnost WertInvest Hotelbetrieb svou žádost o určení, že záměr nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, zpět. Bez ohledu na toto zpětvzetí rozhodl dne 9. dubna 2019 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) z vlastního podnětu, že záměr Nový Heumarkt podléhá zjednodušenému posuzování vlivů na životní prostředí. Soud měl za to, že

<sup>8</sup> – Poznámka pod čarou 3a přílohy 1 UVP-G definuje záměry rozvoje měst jako „záměry komplexní multifunkční zástavby, každopádně s bytovými a komerčními budovami, včetně k tomu nezbytných přístupových cest a infrastruktury s dosahem přesahujícím území záměru. Záměry rozvoje měst a jejich části nejsou po jejich realizaci již považovány za záměry rozvoje měst ve smyslu této poznámky pod čarou“.

<sup>9</sup> – Bod 18 písm. b) přílohy 1 UVP-G.

<sup>10</sup> – Přijaté Generální konferencí a podepsané v Paříži dne 17. prosince 1975.

rakouský zákonodárce v řízení o povolování záměrů rozvoje měst dostatečně nezohlednil nutnost ochrany chráněných oblastí zařazených do kategorie A přílohy 2 UVP-G<sup>11</sup>. Dodal, že záměr Nový Heumarkt prokázal, že záměry, které nedosáhly prahových hodnot stanovených ve sloupci 2 přílohy 1 UVP-G, by mohly mít významný vliv na chráněnou lokalitu světového dědictví UNESCO. Z těchto důvodů Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) dospěl k závěru, že směrnice 2011/92 byla do rakouského práva provedena nesprávně, a je tedy nutné se zabývat nezbytností posouzení vlivů na životní prostředí u samotného záměru Nový Heumarkt.

21. Společnost WertInvest Hotelbetriebe a vláda spolkové země Vídeň se proti tomuto rozhodnutí odvolaly k Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko). Dne 25. června 2021 uvedený soud rozsudek Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) zrušil s tím, že jelikož WertInvest Hotelbetriebe vzala zpět žádost o určení, že záměr nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) neměl pravomoc ve věci rozhodovat. Dne 15. července 2021 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl, že s ohledem na zpětvzetí výše uvedené žádosti o určení je rozhodnutí vlády spolkové země Vídeň ze dne 16. října 2018 neplatné.

22. V průběhu těchto soudních řízení byla žádost společnosti WertInvest Hotelbetriebe o stavební povolení projednávána u magistrátu města Vídně. Vzhledem k tomu, že magistrát o této žádosti nerozhodl do šesti měsíců od jejího podání, podala WertInvest Hotelbetriebe dne 12. března 2021 žalobu pro nečinnost k Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) znějící na to, aby bylo magistrátu města Vídně uloženo toto stavební povolení vydat, protože k přijetí tohoto rozhodnutí nebylo posouzení vlivů na životní prostředí nutné.

23. Pro rozhodnutí o nečinnosti magistrátu Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) považuje za nezbytné zjistit, zda záměr Nový Heumarkt vyžadoval provedení posouzení vlivů na životní prostředí, přičemž poukazuje na to, že záměr je jedním z nejvýznamnějších záměrů rozvoje města Vídně od konce 2. světové války. Dále poznamenává, že dne 10. října 2019 zaslala Evropská komise rakouské vládě výzvu<sup>12</sup>, ve které upozornila na řadu problémů týkajících se provedení směrnice 2011/92 do rakouského práva<sup>13</sup>, zejména na stanovení nevhodných prahových hodnot, které v praxi vylučují potřebu provést posuzování vlivů na životní prostředí u všech významných záměrů rozvoje města (například záměru Nový Heumarkt).

24. Za těchto okolností se Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání [směrnice 2011/92] vnitrostátnímu ustanovení, které podmiňuje provedení posuzování vlivů ‚záměrů rozvoje měst‘ na životní prostředí dosažením prahových hodnot spočívajících v záboru plochy o velikosti alespoň 15 ha a hrubé podlahové ploše přesahující 150 000 m<sup>2</sup>, jakož i tím, že se jedná o záměr komplexní multifunkční zástavby, každopádně s bytovými a komerčními budovami včetně k tomu určených přístupových cest a infrastruktury s dosahem překračujícím oblast záměru? Hraje přitom roli, že vnitrostátní právo stanoví jako zvláštní kategorie záměrů

– volnočasové nebo zábavní parky, sportovní stadiony nebo golfová hřiště (od určité velikosti záboru plochy resp. od určitého počtu parkovacích míst),

<sup>11</sup> – Bod 18 písm. b) přílohy 1 UVP-G.

<sup>12</sup> – C(2019)6680 final.

<sup>13</sup> – INFR(2019)2224.



- průmyslové nebo komerční parky (od určité velikosti záboru plochy),
  - nákupní centra (od určité velikosti záboru plochy resp. od určitého počtu parkovacích míst),
  - ubytovací zařízení, jako jsou hotely nebo prázdninové vesničky, včetně vedlejších zařízení (od určitého počtu lůžek, resp. od určité velikosti záboru plochy, s omezením na oblast mimo celistvá sídla), a
  - veřejně přístupná parkoviště nebo garáže (od určitého počtu parkovacích míst)?
- 2) Požaduje [směrnice 2011/92], zejména s přihlédnutím k požadavku stanovenému v příloze III bodě 2 písm. c) podbodu viii), podle něhož při rozhodování, zdá má být provedeno posouzení vlivů záměru uvedeného v příloze II na životní prostředí, musí být přihlédnuto rovněž ke ‚krajinám významným z hlediska historického, kulturního nebo archeologického‘, aby pro území mimořádného historického, kulturního, urbanistického nebo architektonického významu, jako jsou například památky světového dědictví UNESCO, byly stanoveny nižší prahové hodnoty nebo mírnější kritéria (než ta, která jsou uvedena v první otázce)?
- 3) Brání [směrnice 2011/92] takovému vnitrostátnímu ustanovení, které při posuzování ‚záměru rozvoje města‘ ve smyslu první otázky omezuje souběh s dalšími podobnými v blízkosti umístěnými záměry na to, že se v tomto případě použije pouze souhrn kapacit, které byly schváleny v průběhu uplynulých pěti let, včetně požadované kapacity nebo rozšíření kapacity, přičemž záměry rozvoje města, resp. jejich části po jejich provedení nelze z hlediska jejich definice již považovat za záměry rozvoje města a rozhodnutí, zda je na základě kumulace vlivů nutno počítat s významnými škodlivými, obtěžujícími nebo zatěžujícími vlivy na životní prostředí, a proto musí být provedeno posouzení vlivů plánovaného záměru na životní prostředí, nebude v konkrétním případě učiněno, jestliže plánovaný záměr má kapacitu nižší než 25 procent prahové hodnoty?
- 4) V případě kladné odpovědi na první nebo druhou předběžnou otázku:  
Smí se v jednotlivém případě prováděný přezkum, zda může mít záměr významný vliv na životní prostředí, a proto je nutno jej podrobit posouzení vlivů na životní prostředí, v situaci, kdy vnitrostátní orgány překročí prostor pro uvážení přiznaný členským státům (v souladu s – v projednávané věci přímo použitelnými – ustanoveními čl. 2 odst. 1, jakož i čl. 4 odst. 2 a 3 [směrnice 2011/92]), omezit na určité aspekty ochrany, jako je například účel ochrany určitého území, nebo musí být v tomto případě zohledněna veškerá kritéria a aspekty uvedené v příloze III [směrnice 2011/92]?
- 5) Umožňuje [směrnice 2011/92], zejména s přihlédnutím k požadavkům právní ochrany stanoveným v článku 11, aby přezkum uvedený ve čtvrté otázce provedl poprvé až předkládající soud (v řízení o povolení stavby a v rámci přezkumu vlastní příslušnosti), v jehož řízení má podle pravidel vnitrostátního práva ‚veřejnost‘ postavení účastníka řízení pouze ve velmi omezeném rámci a proti jehož rozhodnutí je ‚dotčené veřejnosti‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. d) a e) [směrnice 2011/92] přiznána jen velmi omezená právní ochrana? Hraje v odpovědi na tuto otázku roli, že podle vnitrostátního práva – mimo možnost určení z úřední povinnosti – může pouze návrhvatel záměru, zapojený orgán nebo zmocněnec pro životní prostředí požádat o samostatné určení, zda záměr podléhá povinnosti provést posuzování vlivů na životní prostředí?

- 6) Umožňuje [směrnice 2011/92] v případě ‚záměrů rozvoje měst‘ podle přílohy II bodu 10 písm. b) této směrnice, před provedením nezbytného posouzení vlivů na životní prostředí nebo současně s ním, resp. před ukončením zkoumání konkrétního jednotlivého případu ohledně jeho vlivů na životní prostředí, jímž má být vyjasněna nezbytnost posouzení vlivů na životní prostředí, vydat stavební povolení pro jednotlivé stavby, které tvoří součást záměru rozvoje města jako celku, přičemž se v rámci stavebního řízení neprovádí obsáhlé posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice [směrnice 2011/92] a veřejnost má pouze omezenou možnost stát se účastníkem řízení?“

25. Písemná vyjádření předložily společnost WertInvest Hotelbetriebe, rakouská vláda a Komise. Na jednání konaném dne 14. září 2022 tito účastníci řízení, spolu s magistrátem města Vídně a spolkem Verein Alliance for Nature, přednesli ústní vyjádření a odpověděli na otázky Soudního dvora.

26. V souladu s žádostí Soudního dvora se mé stanovisko zabývá prvními čtyřmi otázkami položenými předkládajícím soudem.

#### IV. Analýza

##### A. K přípustnosti

27. Společnost WertInvest Hotelbetriebe tvrdí, že projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba zamítnout jako nepřijatelnou, jelikož záměr Nový Heumarkt není záměrem rozvoje města ve smyslu směrnice 2011/92. Tvrdí, že s výjimkou výškové budovy všechny ostatní budovy na místě již existují a budou jen zrekonstruovány. Kromě toho, nebo podpůrně, třetí otázka je čistě hypotetická. Předkládací rozhodnutí neuvádí existenci žádných podobných záměrů v oblasti záměru Nový Heumarkt, a proto je tato otázka nepřijatelná.

28. Podle ustálené judikatury platí, že v kontextu spolupráce založené článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a který musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci posoudil nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout<sup>14</sup>. Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny<sup>15</sup>.

29. Společnost WertInvest Hotelbetriebe tvrdí, že záměr Nový Heumarkt není záměrem rozvoje města ve smyslu směrnice 2011/92. Vzhledem k tomu, že argument předložený jménem této společnosti je založen na výkladu ustanovení unijního práva, není divu, že se předkládající soud ocitl v situaci, kdy se s žádostí o pomoc obrací na Soudní dvůr. Patrně tedy není pochyb o tom, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

<sup>14</sup> – Viz rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, bod 23 a citovaná judikatura).

<sup>15</sup> – Viz rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, bod 24 a citovaná judikatura).

30. Pokud jde o přípustnost třetí otázky, ačkoliv předkládací rozhodnutí neidentifikuje jiné podobné záměry, které by byly plánovány nebo prováděny ve stejné oblasti, s ohledem na umístění záměru Nový Heumarkt a jeho souběh s jinými existujícími nebo schválenými záměry ve smyslu bodu 1 písm. b) a bodu 3 písm. g) přílohy III směrnice 2011/92 nelze tuto otázku považovat za čistě hypotetickou ve smyslu výše uvedené judikatury.

31. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby odpověděl na první čtyři otázky předkládacího rozhodnutí.

### ***B. K první a druhé otázce***

32. Podstatou první a druhé otázky předkládacího soudu, na které lze odpovědět společně, je, zda čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92 ve spojení s bodem 10 písm. b) přílohy II a bodem 2 písm. c) podbodem viii) přílohy III této směrnice brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví, že záměry rozvoje měst podléhají posuzování vlivů na životní prostředí pouze tehdy, zabírají-li alespoň 15 ha a mají-li hrubou podlahovou plochu větší než 150 000 m<sup>2</sup>, aniž by přihlížely k umístění takových záměrů v místech historického, kulturního nebo archeologického významu, jako jsou lokality světového dědictví UNESCO.

33. Společnost WertInvest Hotelbetrieb připomíná, že směrnice 2011/92 přiznává členským státům široký prostor pro uvážení k tomu, aby stanovily prahové hodnoty nebo kritéria zakládající povinnost podrobit záměry rozvoje měst takovému posouzení vlivů. Příslušné prahové hodnoty v UVP-G nepřekračují meze tohoto uvážení. Podle společnosti WertInvest Hotelbetrieb záměry rozvoje měst, které nedosahují takových prahových hodnot, jako jsou hodnoty předepsané v UVP-G, pravděpodobně nebudou mít významný dopad na životní prostředí. Konkrétně uvádí, že není třeba zkoumat každý jednotlivý takový záměr pro určení, jestli v daném případě není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, a to ani v případě, že se nacházejí v lokalitě světového dědictví UNESCO.

34. Z důvodu řízení o nesplnění povinnosti uvedeného v bodě 23 tohoto stanoviska rakouská vláda neposkytla k první a druhé otázce žádné vyjádření.

35. Magistrát města Vídně na jednání uvedl, že záměr Nový Heumarkt nelze považovat za záměr rozvoje města ve smyslu směrnice 2011/92, jak ji provedly rakouské právní předpisy. Připustil však, že i záměr malého rozsahu může mít významný dopad na životní prostředí, zejména pokud se nachází v lokalitě uvedené na seznamu světového dědictví UNESCO. Ačkoli tvrdil, že záměr Nový Heumarkt nebude mít významný vliv na životní prostředí, v odpovědi na otázky Soudního dvora připustil, že v případě neexistence posouzení vlivů na životní prostředí nelze možné vlivy na životní prostředí vyloučit.

36. Komise podotýká, že směrnice 2011/92 nedefinuje pojem „záměry rozvoje měst“. Bod 10 písm. b) její přílohy II však uvádí jako příklady takových záměrů výstavbu nákupních center a parkovišť. S ohledem na cíl směrnice se tedy pojem „záměry rozvoje měst“ vztahuje na budovy a veřejná prostranství, které mají vzhledem ke své povaze, velikosti nebo umístění dopad na životní prostředí srovnatelný s dopadem nákupních center a parkovišť. Na podporu tohoto tvrzení uvádí dva body.

37. Zaprvé, zatímco Komise uznává, že směrnice 2011/92 poskytuje členským státům široký prostor pro uvážení při určování kategorií záměrů rozvoje měst, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí, čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/92 požaduje, aby členské státy zajistily, že

takovému posouzení podléhají záměry, které pravděpodobně budou mít na základě své povahy, velikosti nebo umístění významný vliv na životní prostředí. Členský stát, který stanoví prahové hodnoty, aniž zohlední povahu, velikost nebo umístění záměrů rozvoje měst, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, překračuje meze svého uvážení.

38. Komise s odkazem na faktory, jako jsou fauna a flóra, půda, voda, ovzduší nebo kulturní dědictví, uvádí, že i malý záměr může mít významný vliv na životní prostředí, pokud se nachází v citlivé oblasti. V této souvislosti odkazuje na přílohu III směrnice 2011/92, týkající se kritérií pro určení toho, zda mají záměry podléhat posuzování vlivů na životní prostředí podle čl. 4 odst. 3 této směrnice. Bod 2 písm. c) podbod viii) přílohy III směrnice 2011/92, který se týká „umístění záměrů“, stanoví, že je třeba vzít v úvahu ekologickou citlivost geografických oblastí, které by mohly být záměry zasaženy, se zvláštním ohledem na únosné zatížení přírodního prostředí, včetně krajiny a míst významných z hlediska historického, kulturního nebo archeologického. V tomto ohledu Komise uvádí, že záměr spočívající ve výstavbě výškové budovy v místě historické hodnoty může mít vážný dopad na životní prostředí, ačkoliv zabírá relativně malou plochu.

39. S ohledem na výše uvedené se Komise domnívá, že pokud UVP-G nezohledňuje umístění záměrů rozvoje měst, zejména v místech historického nebo kulturního významu, jako je záměr, který je předmětem věci v původním řízení, je v rozporu se směrnicí 2011/92.

40. Zadruhé Komise tvrdí, že prahové hodnoty stanovené vnitrostátními právními předpisy nemohou v praxi vyloučit povinnost provádět posuzování vlivů na životní prostředí u určitých kategoriích záměrů, jak se jeví v případě UVP-G. Komise zdůrazňuje, že rakouské orgány uvedly, že 53 z 59 záměrů rozvoje měst v letech 2005 až 2019 podle těchto právních předpisů posouzení vlivů nevyžadovalo.

41. Podle mého názoru se první a druhá otázka předkládajícího soudu týkají dvou hlavních aspektů: významu pojmu „záměr rozvoje měst“ v situaci, kdy určité budovy tvořící součást tohoto záměru existují na místě již před jeho zahájením, a toho, zda je vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje potřebu provést posouzení vlivů na životní prostředí tím, zda záměr dosáhne určitých prahových hodnot s ohledem na zastavěnou a hrubou podlahovou plochu, v souladu se směrnicí 2011/92.

42. Pokud jde o první z těchto aspektů, čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92 definuje „záměr“ jako provádění stavebních prací nebo výstavbu jiných zařízení nebo děl. Zatímco směrnice 2011/92 nedefinuje „záměry rozvoje měst“ jako takové, příloha II bod 10 písm. b) této směrnice demonstrativně uvádí dva příklady záměrů rozvoje měst, konkrétně výstavbu nákupních center a parkovišť. Podle dokumentu Komise o výkladu definic kategorií záměrů podle přílohy I a II směrnice EIA<sup>16</sup> by kategorie záměrů rozvoje měst měla být vykládána široce, aby zahrnovala záměry, jako jsou autobusové garáže nebo vlaková depa, sídliště, nemocnice, univerzity, sportovní stadiony, kina, divadla, koncertní sítě a další kulturní centra<sup>17</sup>. V souladu s tímto přístupem Soudní dvůr rozhodl, že vybudování rekreačního centra, jehož součástí je kino, je záměrem rozvoje města<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> – Výklad definic kategorií záměrů podle přílohy I a II směrnice EIA, 2015, str. 49 a 50, dostupné online na [https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf).

<sup>17</sup> – Tamtéž, s. 51.

<sup>18</sup> – Rozsudek ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko (C-332/04, nezveřejněný, EU:C:2006:180, body 83 až 87).

43. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že oblast působnosti směrnice 2011/92 je rozsáhlá a její cíl velmi široký<sup>19</sup>. Judikatura Soudního dvoru uvádí, že slovo „záměr“ se týká i stavebních zásahů a přestaveb<sup>20</sup>. To, že by se pojem záměr omezoval pouze na výstavbu infrastruktury a práce na úpravách nebo rozšíření stávajících staveb by byly vyloučeny, se navíc jeví v rozporu s cíli směrnice 2011/92. Takový omezený výklad by měl za následek, že veškeré práce, kterými se mění stávající stavby, by bez ohledu na jejich rozsah mohly být prováděny bez přihlídnutí k povinnostem vyplývajícím ze směrnice 2011/92, což by za těchto okolností bránilo použití jejich ustanovení<sup>21</sup>.

44. Z těchto poznatků vyplývá, že bourací práce musí rovněž představovat „záměry“ ve smyslu směrnice 2011/92. Záměry rozvoje měst často zahrnují demolici stávajících staveb historického nebo kulturního významu. Aby bylo možné posoudit dopad takových záměrů mimo jiné na kulturní dědictví, není možné, aby se vyhnuly procesu posuzování vlivů na životní prostředí, který stanoví směrnice 2011/92<sup>22</sup>. Záměr výstavby multifunkčního celku, který sestává z obytných a komerčních budov, tedy je záměrem rozvoje měst ve smyslu směrnice 2011/92, a to i tehdy, když tento záměr spočívá v renovaci stávajících staveb i ve výstavbě budov nových.

45. Pokud jde o druhý aspekt, který jsem identifikoval, a sice zda vnitrostátní právní předpisy mohou podmínit provedení posuzování vlivů na životní prostředí tím, že záměr dosáhne určitých prahových hodnot na základě zastavěné a hrubé podlahové plochy, čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 stanoví, že u záměrů uvedených v příloze II členské státy určí, zda budou podléhat hodnocení v souladu s články 5 až 10 uvedeného nařízení. Členské státy tak mohou učinit na základě posouzení jednotlivých případů nebo stanovením prahových hodnot nebo kritérií. Podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 jsou v případě přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot pro účely odstavce 2 brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III<sup>23</sup>.

46. Podle ustálené judikatury platí, že ačkoliv čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 přiznává členským státům při stanovení druhů záměrů, které budou podléhat posouzení, nebo stanovení použitelných kritérií či prahových hodnot prostor pro uvážení, tento prostor pro uvážení je omezen v čl. 2 odst. 1 stanovenou obecnou povinností podrobit záměry, které mohou mít mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění významný vliv na životní prostředí, posouzení vlivu na životní prostředí<sup>24</sup>.

47. S ohledem na zásadu obezřetnosti, která je jedním ze základů vysoké úrovně ochrany, kterou se Unie snaží v oblasti práva životního prostředí prosazovat, a na základě níž je třeba směrnicí 2011/92 vykládat, riziko značných vlivů na životní prostředí vzniká tam, kde nelze na základě objektivních informací vyloučit, že záměr pravděpodobně bude mít významný vliv<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> – Rozsudky ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 32), a ze dne 31. května 2018, Komise v. Polsko (C-526/16, nezveřejněný, EU:C:2018:356, bod 54).

<sup>20</sup> – Viz rozsudky ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, body 23 a 33), a ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 27).

<sup>21</sup> – Rozsudek ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 32).

<sup>22</sup> – Rozsudek ze dne 3. března 2011, Komise v. Irsko (C-50/09, EU:C:2011:109, body 97 až 100).

<sup>23</sup> – Podrobnosti jsou uvedeny v bodech 10 až 12 tohoto stanoviska.

<sup>24</sup> – Rozsudky ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 64), ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 37), ze dne 15. října 2009, Komise v. Nizozemsko (C-255/08, nezveřejněný, EU:C:2009:630, bod 32), ze dne 11. února 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a další (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 40), a ze dne 31. května 2018, Komise v. Polsko (C-526/16, nezveřejněný, EU:C:2018:356, bod 60).

<sup>25</sup> – Rozsudek ze dne 31. května 2018, Komise v. Polsko (C-526/16, nezveřejněný, EU:C:2018:356, bod 67).

48. Účelem kritérií a prahových hodnot uvedených v čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 je usnadnit posouzení konkrétních vlastností, které záměr má, aby bylo možno určit, zda podléhá povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí<sup>26</sup>. Členský stát, který by stanovil kritéria nebo prahové hodnoty na takové úrovni, že by v praxi byly z povinnosti posouzení vlivů předem vyňaty všechny záměry určitého typu, by totiž překročil prostor pro uvážení, který má na základě čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92, ledaže by všechny vyloučené záměry mohly být považovány na základě objektivních informací za záměry, které pravděpodobně nemohou mít významný vliv na životní prostředí<sup>27</sup>.

49. Podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 jsou členské státy navíc při stanovení kritérií nebo prahových hodnot, na něž se vztahuje čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, povinny zohlednit kritéria výběru stanovená v příloze III uvedené směrnice<sup>28</sup>. Z toho plyne, že členský stát, který stanoví kritéria nebo prahové hodnoty pouze se zřetelem k rozsahu záměrů, aniž vezme v úvahu rovněž jejich povahu a jejich umístění, by tak překročil prostor pro uvážení, kterým disponuje na základě čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92<sup>29</sup>. I záměr malého rozsahu může mít významný vliv na životní prostředí, pokud se nachází v místě, kde jsou faktory životního prostředí uvedené v článku 3 směrnice 2011/92, mezi něž patří kulturní dědictví, citlivé i na nepatrné změny<sup>30</sup>. Podobně může mít záměr významný vliv, pokud z důvodu jeho povahy existuje riziko, že bez ohledu na svou velikost způsobí podstatnou nebo nevratnou změnu těchto faktorů životního prostředí<sup>31</sup>. Pokud se členský stát pro posouzení potřeby posuzování vlivů na životní prostředí uchýlí k prahovým hodnotám, je rovněž nutné, aby vzal v úvahu faktory, jako je povaha nebo umístění záměrů, například stanovením řady prahových hodnot, které odpovídají různé velikosti záměru a použijí se s odkazem na povahu nebo umístění záměru<sup>32</sup>.

50. Judikatura Soudního dvora potvrzuje to, co by se dalo považovat za nekontroverzní tvrzení, tedy že není žádný důvod předpokládat, že dopad záměrů rozvoje měst prováděných v městských oblastech na životní prostředí je nízký nebo nulový, zejména s ohledem na seznam faktorů relevantních pro takové posouzení<sup>33</sup>.

51. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že záměry rozvoje měst, jak jsou definovány v UVP-G, podléhají posuzování vlivů na životní prostředí pouze tehdy, zabírají-li alespoň 15 ha a mají-li hrubou podlahovou plochu větší než 150 000 m<sup>2</sup>. Bod 18 písm. b) přílohy 1 UVP-G nestanoví ve sloupci 2 žádné prahové hodnoty ani kritéria týkající se umístění nebo povahy záměrů rozvoje měst, které by zakládaly povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí.

<sup>26</sup> – Rozsudky ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 30), a ze dne 11. února 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a další (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 41).

<sup>27</sup> – Rozsudky ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 75), ze dne 15. října 2009, Komise v. Nizozemsko (C-255/08, nezveřejněný, EU:C:2009:630, bod 42), a ze dne 31. května 2018, Komise v. Polsko (C-526/16, nezveřejněný, EU:C:2018:356, bod 61).

<sup>28</sup> – Rozsudek ze dne 15. října 2009, Komise v. Nizozemsko (C-255/08, nezveřejněný, EU:C:2009:630, bod 33), ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 32), a ze dne 28. února 2018, Comune di Castellbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, bod 38). Tato kritéria jsou uvedena v bodech 10 až 12 tohoto stanoviska.

<sup>29</sup> – Rozsudky ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 65), ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 38), a ze dne 15. října 2009, Komise v. Nizozemsko (C-255/08, nezveřejněný, EU:C:2009:630, bod 35). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 35).

<sup>30</sup> – Rozsudky ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 66), a ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09 EU:C:2011:349, bod 55). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 15. října 2009, Komise v. Nizozemsko (C-255/08, nezveřejněný, EU:C:2009:630, bod 30).

<sup>31</sup> – Rozsudek ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko, C-392/96, EU:C:1999:431, bod 67).

<sup>32</sup> – Tamtéž, bod 70.

<sup>33</sup> – Rozsudek ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko (C-332/04, nezveřejněný, EU:C:2006:180, bod 80).

52. Kromě toho sloupec 3, který se týká zhodnocení potřeby posuzování vlivů na životní prostředí v jednotlivých případech, nezmiňuje kategorii A v příloze 2 UVP-G, která se týká zvláště chráněných lokalit, jako jsou památky světového dědictví UNESCO. UVP-G tedy u záměru městského rozvoje v lokalitě zapsané na seznam světového dědictví UNESCO nepočítá s potřebou provedení posouzení vlivů na životní prostředí v konkrétním případě.

53. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na první a druhou otázku předkládajícího soudu odpověděl tak, že čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92 ve spojení s bodem 10 písm. b) přílohy II a bodem 2 písm. c) podbodem viii) přílohy III této směrnice brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví, že záměry rozvoje měst podléhají posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, zabírají-li alespoň 15 ha a mají-li hrubou podlahovou plochu větší než 150 000 m<sup>2</sup>, aniž přihlížejí k umístění takových záměrů, čímž vylučují posouzení potřeby provedení posouzení vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě u záměrů rozvoje měst v místech historického, kulturního nebo archeologického významu, jako jsou lokality světového dědictví UNESCO.

### *C. Ke třetí otázce*

54. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 ve spojení s její přílohou III brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž vyhodnocování toho, zda je posouzení vlivů na životní prostředí nezbytné z důvodu kumulace účinků záměru rozvoje města s jinými záměry, je třeba vzít v úvahu pouze podobné záměry rozvoje měst za předpokladu, že byly schváleny v posledních pěti letech, ale ještě nebyly provedeny, a že předpokládaný záměr rozvoje města dosahuje alespoň 25 % příslušného prahu.

55. Společnost WertInvest Hotelbetrieb se domnívá, že třetí otázka je čistě hypotetická, a proto se k ní nevyjádřila.

56. Rakouská vláda tvrdí, že UVP-G provádí povinnost zohlednit souběh záměrů správně. Zaprve rakouský zákonodárce v rámci svého prostoru pro uvážení stanovil, že pouze záměry, které dosáhly alespoň 25 % relevantních prahových hodnot, mohou vyvolat potřebu přezkumu kumulativních vlivů, které mají spolu s jinými záměry. Toto pravidlo má za cíl vyloučit záměry malého rozsahu s nevýznamnými dopady na životní prostředí. Zadruhé rakouská vláda uvádí, že je vhodné pravidlo o kumulaci použít pouze na záměry, které byly schváleny během předchozích pěti let, ale které ještě nebyly provedeny, protože ty, které již byly provedeny, jsou součástí již existujícího městského architektonického dědictví.

57. Komise uvádí, že při zjišťování, zda má záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, se povinnost zohlednit tento kumulativní vliv neomezuje na záměry stejného druhu nebo patřící do stejné kategorie. Relevantní je, zda je pravděpodobné, že daný záměr bude mít významný vliv na životní prostředí z důvodu přítomnosti jiných existujících nebo schválených záměrů. V této souvislosti vnitrostátní právní předpisy nemohou vyloučit zohlednění záměrů, které již byly provedeny nebo byly schváleny před více než pěti lety.

58. Příloha III směrnice 2011/92, nadepsaná „Kritéria výběru uvedená v čl. 4 odst. 3“, obsahuje kritéria pro určení toho, zda mají být záměry uvedené v příloze II této směrnice podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí. Bod 1 a bod 3 písm. g) uvedené přílohy III vyžadují, aby souběh s jinými stávajícími nebo schválenými záměry byl posouzen s ohledem na povahu záměrů i na jejich dopad.

59. Judikatura Soudního dvora ukazuje, že kumulativní posouzení záměrů může být nezbytné, aby bylo zabráněno obcházení unijní právní úpravy tím, že záměry budou rozděleny na části, které posuzované jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/92<sup>34</sup>.

60. Z toho vyplývá, že vnitrostátnímu orgánu, který ověřuje, zda musí záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, přísluší přezkoumat jeho potenciál mít spolu s ostatními záměry významný dopad na životní prostředí. Rozsah tohoto posouzení se neomezuje na záměry stejného druhu, jelikož takové kumulativní účinky mohou vyplývat stejně tak ze záměrů spadajících do stejné kategorie jako ze záměrů různé povahy, jako například záměr rozvoje měst a výstavba dopravní infrastruktury. Vnitrostátní orgány tak musí zvážit, zda dopady posuzovaného záměru na životní prostředí mohou být větší, než by byly bez dopadu jiných záměrů<sup>35</sup>.

61. Přes prostor pro uvážení, který mají členské státy při provádění směrnice, a zejména při stanovování kritérií a prahových hodnot, na něž odkazuje čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92, z judikatury citované v bodě 49 tohoto stanoviska vyplývá, že i malý záměr může mít významný vliv na životní prostředí. Směrnice 2011/92 tedy brání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje přezkum kumulativních účinků, pokud zamýšlený záměr nedosahuje určité velikosti, jako je právní úprava v projednávané věci, která vyžaduje, aby záměr dosáhl alespoň 25 % použitelných prahových hodnot.

62. Z textu přílohy III směrnice 2011/92 rovněž vyplývá, že členské státy jsou povinny zohlednit kumulativní účinky s „ostatními stávajícími nebo schválenými záměry“. Členské státy však mohou nepřihlížet k záměrům, které nebyly provedeny nebo jejichž realizace alespoň nezapočala, přestože byly schváleny před lety, protože v případě absence správního nebo soudního řízení může uplynutí značné doby naznačovat, že takové záměry pravděpodobně nebudou uskutečněny. Naproti tomu směrnice 2011/92 jasně vyžaduje, aby členské státy zohlednily kumulativní účinky jiných existujících záměrů bez ohledu na to, kdy byly dokončeny.

63. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby na třetí otázku předkládajícího soudu odpověděl tak, že čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/92 ve spojení s její přílohou III brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž vyhodnocování toho, zda je posouzení vlivů na životní prostředí nezbytné z důvodu kumulace účinků záměru rozvoje města s jinými záměry, je třeba vzít v úvahu pouze podobné záměry rozvoje měst s výjimkou existujících záměrů a za podmínky, že předpokládaný záměr rozvoje města dosahuje alespoň 25 % příslušné prahové hodnoty. V případě, že neprobíhá správní nebo soudní řízení, směrnice 2011/92 nebrání členským státům, aby z tohoto posouzení vyloučily záměry, u nichž práce nezačaly a u nichž je vzhledem k době, která již uplynula od jejich konečného schválení, nepravděpodobné, že budou provedeny. Doba pěti let je v zásadě dostatečná k zajištění splnění těchto podmínek.

<sup>34</sup> – Rozsudky ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 27), ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 36), a ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 37).

<sup>35</sup> – Rozsudek ze dne 11. února 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a další (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 45).



#### **D. Ke čtvrté otázce**

64. Čtvrtá otázka se týká toho, zda za okolností, kdy orgány členského státu překračují prostor pro uvážení, který jim přiznává čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92, jsou tyto povinny zkoumat potřebu posouzení vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě, a pokud ano, zda je toto posouzení omezeno na účel ochrany platný pro dané území, nebo musí být zohledněna všechna kritéria stanovená v příloze III směrnice.

65. Společnost WertInvest Hotelbetrieb, rakouská vláda a Komise se domnívají, že za těchto okolností je nutné posoudit nezbytnost provedení posuzování vlivů na životní prostředí v jednotlivých případech. Zatímco uvedená společnost zdůrazňuje, že každé takové zkoumání by se v jednotlivém případě mělo omezit na studii dopadů záměru na příslušné účely ochrany, v tomto případě na ochranu lokalit historického, kulturního nebo archeologického významu, rakouská vláda zastává názor, že by měla být zohledněna všechna kritéria uvedená v příloze III směrnice 2011/92, ačkoli by bylo vhodné zaměřit se na účely ochrany příslušné lokality. Komise uvádí, že vnitrostátní orgány musí při vyhodnocování potřeby provedení posouzení vlivů na životní prostředí v jednotlivých případech vzít v úvahu všechna relevantní kritéria uvedená v příloze III směrnice 2011/92.

66. Pokud podle judikatury Soudního dvora členský stát překročí prostor pro uvážení přiznaný čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 ve spojení s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 dané směrnice, protože jimi stanovené prahové hodnoty představují nesprávné provedení dané směrnice, je na orgánech dotčeného členského státu, aby přijaly veškerá potřebná opatření k tomu, aby záměry byly v jednotlivých případech posouzeny s ohledem na to, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí, a pokud ho mít mohou, aby provedly posouzení jejich vlivu na životní prostředí<sup>36</sup>.

67. Při provádění přezkumu v každém jednotlivém případě je třeba zohlednit kritéria uvedená v příloze III směrnice 2011/92, aniž je dotčena skutečnost, že některá mohou být v kontextu jednotlivého případu relevantnější než jiná. Potřeba chránit místa historického, kulturního nebo archeologického významu se jeví být zvláště relevantní v souvislosti se záměrem rozvoje města plánovaným v lokalitě zapsané na seznamu světového dědictví UNESCO.

68. Navrhují proto, aby Soudní dvůr na čtvrtou otázku předkládajícího soudu odpověděl tak, že za okolností, kdy orgány členského státu překračují prostor pro uvážení, který jim přiznává čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92, jsou tyto povinny zkoumat potřebu posuzování vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě, přičemž zohlední všechna kritéria stanovená v příloze III směrnice.

<sup>36</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 41 až 43). V tomto smyslu viz rovněž rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, body 59 a 60), a ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, EU:C:1999:418, body 70 a 71).

## V. Závěry

69. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) následovně:

„1) Článek 4 odst. 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EHS ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 je ve spojení s bodem 10 písm. b) přílohy II a bodem 2 písm. c) podbodem viii) přílohy III této směrnice

třeba vykládat v tom smyslu, že

brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví, že záměry rozvoje měst podléhají posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, zabírají-li alespoň 15 ha a mají-li hrubou podlahovou plochu větší než 150 000 m<sup>2</sup>, aniž přihlížejí k umístění takových záměrů, čímž vylučují vyhodnocení potřeby provedení posouzení vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě u záměrů rozvoje měst v místech historického, kulturního nebo archeologického významu, jako jsou lokality světového dědictví UNESCO.

2) Článek 4 odst. 3 směrnice 2011/92 ve spojení s její přílohou III

je třeba vykládat v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž vyhodnocování toho, zda je posouzení vlivů na životní prostředí nezbytné z důvodu kumulace účinků záměru rozvoje města s jinými záměry, je třeba vzít v úvahu pouze podobné záměry rozvoje měst s výjimkou existujících záměrů a za podmínky, že předpokládaný záměr rozvoje města dosahuje alespoň 25 % příslušné prahové hodnoty. V případě, že neprobíhá správní nebo soudní řízení, směrnice 2011/92 nebrání členským státům, aby z tohoto posouzení vyloučily záměry, u nichž práce nezačaly a u nichž je vzhledem k době, která již uplynula od jejich konečného schválení, nepravděpodobné, že budou provedeny. Doba pěti let je v zásadě dostatečná k zajištění splnění těchto podmínek.

3) Článek 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92

je třeba vykládat v tom smyslu, že

za okolností, kdy orgány členského státu překračují prostor pro uvážení, který jim přiznávají tato ustanovení, jsou tyto povinny zkoumat potřebu posouzení vlivů na životní prostředí v každém jednotlivém případě, přičemž zohlední všechna kritéria stanovená v příloze III směrnice.“