



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA
od 24. studenoga 2022.¹

Predmet C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
protiv
Magistrat der Stadt Wien,
uz sudjelovanje:
Verein Alliance for Nature

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Određivanje potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš na temelju pragova ili kriterija koje utvrđuje država članica – Projekt urbanističkog razvoja u području koje je UNESCO uvrstio na popis svjetske baštine – Nacionalno zakonodavstvo kojim se procjena utjecaja na okoliš uvjetuje dosezanjem pragova za površinu zemljišta i bruto površinu zgrade”

I. Uvod

1. Beč je grad bogatog povijesnog, kulturnog i arhitektonskog nasljeđa. Nekadašnje keltsko naselje postalo je strateški rimski garnizonski grad Vindobona. Godine 1857. zidine i ostali obrambeni elementi postavljeni u gradu u 13. stoljeću srušeni su i zamijenjeni ulicom Ringstraße, koja je otvorena 1865. i duž koje su izgrađene mnoge velike javne zgrade u eklektičnom historicističkom stilu, koji se katkad naziva *Ringstraßenstil*, a koji uključuje elemente klasične, gotičke, renesansne i barokne arhitekture. UNESCO je povijesni centar Beča, uključujući i Ringstraße, uvrstio na popis svjetske baštine.

2. Privatno trgovačko društvo želi provesti projekt „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV” (Novi ICV Heumarkt – rekonstrukcija hotela InterContinental, Bečkog kluba sportova na ledu; u daljnjem tekstu: „projekt Novi Heumarkt”) otprilike 250 metara od tog dijela ulice Ringstraße koji nosi naziv Schuberting². Projektom Novi Heumarkt predviđa se rušenje postojećeg hotela InterContinental i njegova zamjena nekolicinom novih objekata, među kojima je i toranj od devetnaest katova, u kojem bi bili smješteni hotel, poslovni i konferencijski prostori te stambeni prostori i uredski prostori, zajedno s podzemnim

¹ Izvorni jezik: engleski

² Ulica Am Heumarkt čini jugoistočnu granicu područja; smatra se jednom od najstarijih ulica u Beču.

klizalištem, sportskom dvoranom, bazenom i parkiralištem s 275 parkirališnih mjesta. Predvidjelo je da će projekt Novi Heumarkt zauzimati oko 1,55 hektara, a njegova bi bruto površina zgrade bila oko 89 000 m².

3. Projekt je izazvao određene polemike zbog svoje blizine centru Beča, koji je na UNESCO-ovu popisu svjetske baštine, i navodnog utjecaja visine predloženog tornja na obrise grada. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) u bitnome pita smije li se od države članice koja odluči odrediti da se za projekte mora provesti procjena utjecaja na okoliš na temelju pragova ili kriterija koje je ona donijela, zahtijevati da to odredi pojedinačnim ispitivanjem projekta koji ne doseže te propisane pragove ili kriterije, ali bi mogao imati značajne učinke na okoliš.

II. Relevantne pravne odredbe

A. Pravo Unije

4. U preambuli Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš³, kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014.⁴, navode se, među ostalim, sljedeća načela:

- „(7) Odobrenje za provedbu [javnih i privatnih projekata] koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš trebalo bi izdati tek nakon što se provede procjena vjerojatnih značajnih učinaka tih projekata na okoliš. Ta se procjena [treba] provesti na temelju odgovarajućih informacija koje je dao nositelj projekta i koje mogu dopuniti vlasti ili javnost na koju se predmetni projekt može odnositi.
- (8) Projekti koji pripadaju određenim vrstama imaju značajne učinke na okoliš i ti projekti u pravilu moraju podlijegati sustavnoj procjeni.
- (9) Projekti koji pripadaju drugim vrstama ne moraju uvijek imati značajne učinke na okoliš i te bi projekte trebalo procijeniti kada države članice smatraju da vjerojatno imaju značajne učinke na okoliš.
- (10) Države članice mogu utvrditi pragove ili kriterije kako bi odredile koji bi od takvih projekata trebali podlijegati procjeni, na temelju značaja njihovih učinaka na okoliš. Od država članica ne bi se smjelo zahtijevati da pojedinačno ispituju projekte koji ne prelaze te pragove ili ne ispunjavaju te kriterije.
- (11) Države članice bi, pri utvrđivanju takvih pragova ili kriterija ili pri pojedinačnom ispitivanju projekata, radi određivanja koji bi od tih projekata trebali podlijegati procjeni na temelju njihovih značajnih učinaka na okoliš, trebale voditi računa o relevantnim kriterijima odabira utvrđenim ovom [d]irektivom. U skladu s načelom supsidijarnosti, države članice su u najboljem položaju da primijene te kriterije u pojedinačnim slučajevima.”

³ SL 2012., L 26, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)

⁴ SL 2014., L 124, str. 1.

5. Člankom 1. stavkom 1. Direktive 2011/92 predviđa se da se ona primjenjuje na procjenu učinaka na okoliš onih javnih i privatnih projekata⁵ koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

6. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2011/92:

„Države članice usvajaju sve potrebne mjere kako bi se prije davanja odobrenja osiguralo da se projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu obvezi ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjeni u pogledu njihovih učinaka na okoliš. Ti su projekti utvrđeni u članku 4.”

7. Člankom 3. stavkom 1. Direktive 2011/92 određuje se sljedeće:

„U procjeni utjecaja na okoliš utvrđuje se, opisuje i procjenjuje na odgovarajući način, u svjetlu svakog pojedinog slučaja, izravni i neizravni značajan utjecaj projekta na sljedeće čimbenike:

- (a) stanovništvo i zdravlje ljudi;
- (b) biološku raznolikost, s posebnom pozornošću usmjerenom na vrste i staništa zaštićene Direktivom [Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.). (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)] i Direktivom [2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.)];
- (c) zemlju, tlo, vodu, zrak i klimu;
- (d) materijalna dobra, kulturnu baštinu i krajobraz;
- (e) interakciju između čimbenika iz točaka (a) do (d).”

8. U skladu s člankom 4. Direktive 2011/92:

[...]

„2. U skladu s člankom 2. stavkom 4., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. Države članice to određuju:

- (a) pojedinačnim ispitivanjem;
- ili
- (b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

Države članice se mogu odlučiti za primjenu oba postupka iz točaka (a) i (b).

3. Pri provedbi pojedinačnog pregleda ili određivanju pragova ili kriterija za potrebe stavka 2. moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III. Države članice mogu odrediti pragove ili kriterije kako bi utvrdile kada projekti ne moraju podlijegati ni donošenju

⁵ Člankom 1. stavkom 2. za svrhe Direktive 2011/92 definira se pojam „projekt” kao, među ostalim, „izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava”.

odluke prema stavcima 4. i 5. ni procjeni utjecaja na okoliš, i/ili pragove ili kriterije kako bi utvrdile kada projekti u svakom slučaju podliježu procjeni utjecaja na okoliš, a ne podliježu donošenju odluke koja je navedena u stavcima 4. i 5.

[...]

9. Prilog II. Direktivi 2011/92 naslovljen je „Projekti iz članka 4. stavka 2.”. U skladu s odjeljkom 10., „infrastrukturni projekti” obuhvaćaju „[p]rojekt[e] urbanističkog razvoja, uključujući izgradnju trgovačkih centara i parkirališta za automobile”.

10. Prilog III. Direktivi 2011/92 naslovljen je „Kriteriji odabira iz članka 4. stavka 3. (kriteriji kojima se određuje trebaju li projekti iz Priloga II. podlijezati procjeni utjecaja na okoliš)”. Njegovom se točkom 1. utvrđuje da se značajke projekata moraju razmotriti, posebno uzimajući u obzir: (a) veličinu i nacrt cjelokupnog projekta; (b) kumulativni utjecaj s ostalim postojećim i/ili odobrenim projektima; (c) korištenje prirodnih dobara, a posebno tla, zemljišta, vode i biološke raznolikosti; (d) proizvodnju otpada; (e) onečišćenje i štetna djelovanja; (f) rizik od velikih nesreća i/ili katastrofa koje su relevantne za projekt u pitanju, uključujući one koje su uzrokovane promjenom klime, u skladu sa znanstvenim spoznajama; i (g) rizike za ljudsko zdravlje.

11. U mjeri u kojoj se čini relevantnim za pitanja koja se postavljaju u ovom zahtjevu za prethodnu odluku, točkom 2. Priloga III. Direktivi 2011/92, naslovljenom „Lokacija projekata”, propisuje se da se mora razmotriti osjetljivost okoliša zemljopisnih područja za koja je izgledno da bi projekti mogli na njih značajno utjecati, posebno uzimajući u obzir sljedeće: (a) postojeće i odobreno korištenje zemljišta; (b) relativno obilje, dostupnost, kakvoću i sposobnost obnavljanja prirodnih dobara područja i njegovog podzemnog dijela; i (c) prihvatni kapacitet prirodnog okoliša, obračunajući posebnu pozornost, među ostalim, na gusto naseljena područja i krajobraze i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti.

12. U točki 3. Priloga III. Direktivi 2011/92, naslovljenoj „Vrsta i značajke mogućeg utjecaja”, izgledni značajni utjecaji projekata na okoliš moraju se razmotriti u odnosu na kriterije određene u točkama 1. i 2. Priloga III., s obzirom na utjecaj projekta na čimbenike navedene u članku 3. stavku 1. te direktive i vodeći računa o njegovoj: (a) veličini i prostornom obuhvatu; (b) vrsti; (c) prekograničnoj vrsti; (d) jačini i složenosti; (e) vjerojatnosti; (f) očekivanom nastanku, trajanju, učestalosti i reverzibilnosti; (g) kumulativnom utjecaju s utjecajima drugih postojećih i/ili odobrenih projekata; i (h) mogućnosti djelotvornog smanjivanja utjecaja.

B. Austrijsko pravo

13. Članak 1. Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (Savezni zakon o procjeni utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: EIAA)) od 14. listopada 1993.⁶ naslovljen je „Svrha procjene utjecaja na okoliš i sudjelovanje javnosti”, u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku⁷, te se njime navodi:

„(1) Svrha je procjene utjecaja na okoliš (PUO), uz sudjelovanje javnosti i na temelju stručnosti,

1) utvrditi, opisati i procijeniti izravne i neizravne učinke koje će projekt imati ili bi mogao imati na:

⁶ BGBl. br. 697/1993

⁷ BGBl. I br. 80/2018

- a) ljude i biološku raznolikost, uključujući životinje, biljke i njihova staništa,
 - b) zemljište i tlo, vodu, zrak i klimu,
 - c) krajobraz i
 - d) materijalna dobra i kulturno nasljeđe,
- uključujući moguće interakcije nekoliko učinaka

[...]

14. U skladu s člankom 3. EIAA-a, naslovljenim „Predmet procjene utjecaja na okoliš“:

„(1) Za projekte navedene u Prilogu 1. i izmjene tih projekata provodi se procjena utjecaja na okoliš u skladu sa sljedećim odredbama. Projekti navedeni u stupcima 2. i 3. Priloga 1. procjenjuju se u pojednostavljenom postupku [...].

(2) Kad je riječ o projektima iz Priloga 1. koji ne dosežu pragove ili ne ispunjavaju kriterije utvrđene u tom prilogu, no koji s drugim projektima dosežu prag ili ispunjavaju predmetni kriterij, tijelo vlasti pojedinačno utvrđuje treba li zbog kumulativnih učinaka očekivati značajne štetne, nepovoljne ili negativne utjecaje na okoliš i stoga provesti procjenu utjecaja planiranoga projekta na okoliš. Kod kumulativnog utjecaja uzimaju se u obzir drugi slični i prostorno povezani projekti koji već postoje ili su odobreni, odnosno projekti koji su s potpunim zahtjevom za izdavanje odobrenja za provedbu projekta prije podneseni javnom tijelu ili je za njih prije podnesen zahtjev za izdavanje odobrenja na temelju članaka 4. ili 5. Pojedinačno ispitivanje nije potrebno provoditi ako je kapacitet planiranog projekta ispod 25 % praga. Pri pojedinačnom odlučivanju u obzir se uzimaju kriteriji iz točaka 1. do 3. stavka 5., a primjenjuju se stavci 7. i 8. Procjena utjecaja na okoliš provodi se u pojednostavljenom postupku. Pojedinačno ispitivanje se ne zahtijeva ako podnositelj zahtjeva za projekt zatraži provedbu procjene utjecaja na okoliš.

[...]

(4) Za projekte kod kojih je vrijednost praga za određena zaštićena područja definirana Stupcem 3. Priloga 1., a taj kriterij je ispunjen, tijelo vlasti donosi pojedinačnu odluku uzimajući u obzir doseg i trajne učinke utjecaja na okoliš, bilo da je riječ o očekivanim značajnim negativnim učincima na zaštićeno stanište (Kategorija B iz Priloga 2.) ili o svrsi zaštite za koju je ustanovljeno zaštićeno područje (Kategorije A, C, D i E iz Priloga 2.). U svrhu tog ispitivanja zaštićena područja kategorijâ A, C, D ili E iz Priloga 2. uzimaju se u obzir samo ako su na dan pokretanja postupka već bila određena ili obuhvaćena popisom Područja od značaja za zajednicu (Kategorija A iz Priloga 2.). Ako se predviđaju značajni negativni učinci, provodi se procjena utjecaja na okoliš. Pri pojedinačnom odlučivanju u obzir se uzimaju kriteriji iz točaka 1. do 3. stavka 5., a primjenjuju se stavci 7. i 8. Pojedinačno ispitivanje se ne zahtijeva ako podnositelj zahtjeva za projekt zatraži provedbu procjene utjecaja na okoliš.

(4a) Za projekte za koje su u Stupcu 3. Priloga 1. određeni posebni uvjeti koji nisu uvjeti navedeni u stavku 4., i ako su ti uvjeti ispunjeni, tijelo vlasti, u skladu sa stavkom 7., donosi pojedinačne odluke o tome treba li očekivati značajne štetne ili negativne učinke na okoliš, definirane člankom 1. stavkom 1. podstavkom 1. Ako tijelo vlasti utvrdi da se takvi učinci trebaju očekivati, procjena utjecaja na okoliš provodi se u pojednostavljenom postupku. Pojedinačno se ispitivanje ne zahtijeva ako podnositelj zahtjeva za projekt zatraži provedbu procjene utjecaja na okoliš.

(5) Prilikom donošenja pojedinačne odluke tijelo vlasti uzima u obzir sljedeće kriterije, u skladu sa situacijom:

- 1) značajke projekta (veličina projekta, korištenje prirodnih dobara, proizvodnja otpada, onečišćenje i štetna djelovanja na okoliš, osjetljivost projekta na rizike od velikih nesreća i/ili prirodnih katastrofa, uključujući one uzrokovane klimatskim promjenama, u skladu sa znanstvenim spoznajama, rizici za ljudsko zdravlje),
- 2) lokaciju projekta (osjetljivost okoliša uzimajući u obzir postojeće i odobreno korištenje zemljišta, obilje, dostupnost, kakvoću i mogućnost obnove prirodnih dobara dotičnog područja i njegova podzemnog dijela, prihvatni kapacitet prirodnog okoliša, pri čemu treba uzeti u obzir područja navedena u Prilogu 2.),
- 3) značajke mogućeg utjecaja projekta na okoliš (vrsta, opseg i prostorni obuhvat utjecaja), prekogranična priroda utjecaja, jačina i složenost utjecaja, očekivani nastanak, vjerojatnost utjecaja, trajanje, učestalost i reverzibilnost utjecaja, mogućnost djelotvornog izbjegavanja ili smanjivanja utjecaja) kao i promjenu utjecaja na okoliš do koje dolazi zbog provedbe projekta u odnosu na situaciju u kojoj nema provedbe projekta.

U slučaju projekata navedenih u Stupcu 3. Priloga 1. promjena utjecaja ocjenjuje se uzimajući u obzir zaštićeno područje. [...]

(6) Odobrenje za projekte za koje se provodi procjena u skladu sa stavicima 1., 2. ili 4. ne izdaje se prije završetka procjene utjecaja na okoliš ili pojedinačnog ispitivanja. Nijedna obavijest nema pravni učinak prije završetka procjene utjecaja na okoliš. Odobrenje izdano protivno ovoj odredbi nadležno tijelo može proglasiti ništetnim u roku od tri godine u skladu s člankom 39. stavkom 3.

(7) Na zahtjev podnositelja zahtjeva za projekt, suradničkog tijela ili ombudsmana za okoliš, tijelo vlasti utvrđuje treba li za projekt provesti procjenu utjecaja na okoliš u skladu s ovim Zakonom i koje kriterije iz Priloga 1. ili članka 3.a stavaka 1. do 3. projekt ispunjava. Tijelo vlasti to utvrđenje također može izdati po službenoj dužnosti [...]

(9) Ako tijelo odluči, u skladu sa stavkom 7., da se za projekt ne provodi procjena utjecaja na okoliš, organizacija za zaštitu okoliša priznata u skladu s člankom 19. stavkom 7. ili susjed, u skladu s člankom 19. stavkom 1. točkom 1., imaju pravo podnijeti tužbu Saveznom upravnom sudu. Od dana objave na internetu takva organizacija za zaštitu okoliša ili susjed dobivaju pristup upravnom spisu. Za potrebe aktivne procesne legitimacije organizacije za zaštitu okoliša odlučujuću ulogu ima zemljopisno područje djelovanja koje je navedeno u upravnom rješenju o priznavanju na temelju članka 19. stavka 7.

[...]"

15. U Prilogu 1. EIAA-u detaljno se navode projekti za koje se provodi procjena utjecaja na okoliš. U Stupcu 1. navode se projekti za koje se provodi redovna procjena utjecaja na okoliš. Stupac 2. sadržava projekte za koje se provodi pojednostavljena procjena utjecaja na okoliš. Stupac 3. sadržava projekte za koje treba pojedinačno ispitati potrebu provedbe pojednostavljene procjene

utjecaja na okoliš. Projekti urbanističkog razvoja⁸ koji koriste površinu zemljišta od najmanje 15 hektara i čija je bruto površina zgrade veća od 150 000 m² nalaze se u Stupcu 2. navedenog Priloga⁹. Stupcem 3. Priloga 1. EIAA-u predviđa se da se „članak 3. stavak 2. tog priloga primjenjuje na [projekte urbanističkog razvoja] pod uvjetom da se u obzir uzima zbroj kapaciteta za koje je tijekom posljednjih pet godina ishodeno odobrenje, uključujući kapacitet ili zatraženo povećanje kapaciteta.”

16. Prilogom 2. EIAA-u definiraju se kategorije zaštićenih područja također obuhvaćene Stupcem 3. Mjesta uvrštena na UNESCO-ov popis svjetske baštine navedena na temelju članka 11. stavka 2. Konvencije o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine¹⁰ su „posebna zaštićena područja” za potrebe Kategorije A navedenih zaštićenih područja.

III. Spor u glavnom postupku i zahtjev za prethodnu odluku

17. Društvo WertInvest Hotelbetrieb GmbH je 17. listopada 2017. pred Wiener Landesregierungom (Vlada savezne zemlje Beča, Austrija) podnijelo zahtjev za utvrđenje da za projekt Novi Heumarkt procjena utjecaja na okoliš nije obvezna.

18. Dana 16. listopada 2018. Wiener Landesregierungom (Vlada savezne zemlje Beča) odlučio je da za projekt Novi Heumarkt nije obvezna procjena utjecaja na okoliš. Smatrao je da se tim projektom ne prelaze pragovi opisani u Prilogu 1. točki 18. podtočki (b) EIAA-a. Odredba o kumulaciji iz članka 3. stavka 2. EIAA-e nije se primjenjivala jer je projekt imao kapacitet ispod 25 % primjenjivog praga.

19. Društvo WertInvest Hotelbetrieb je 30. studenoga 2018. podnijelo Magistratu der Stadt Wien (Gradska uprava grada Beča, Austrija) zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za projekt Novi Heumarkt.

20. Protiv odluke od 16. listopada 2018. nekoliko susjeda i jedna organizacija za zaštitu okoliša podnijeli su tužbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Austrija). U okviru tog postupka društvo WertInvest Hotelbetrieb povuklo je svoj zahtjev za utvrđenje da za projekt nije obvezna procjena utjecaja na okoliš. Bez obzira na navedeno povlačenje zahtjeva, 9. travnja 2019. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) po službenoj je dužnosti donio presudu da se u slučaju projekta Novi Heumarkt treba provesti pojednostavljena procjena utjecaja na okoliš. Smatrao je da se austrijskim zakonodavstvom nedovoljno uzima u obzir potreba očuvanja zaštićenih područja obuhvaćenih Kategorijom A iz Priloga 2. EIAA-u u postupku kojim se izdaje odobrenje za projekte urbanističkog razvoja¹¹. Dodao je da se projektom Novi Heumarkt dokazuje da projekti kojima se ne dosežu pragovi utvrđeni u Stupcu 2. Priloga 1. EIAA-u mogu imati značajne učinke na zaštićeno mjesto uvršteno na UNESCO-ov popis svjetske baštine. Zbog tih je razloga Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) zaključio da je Direktiva 2011/92 nepravilno prenesena u austrijsko pravo i da stoga treba ispitati potrebu provedbe procjene utjecaja na okoliš u pogledu samog projekta Novi Heumarkt.

⁸ Bilješkom 3.a Priloga 1. EIAA-u definiraju se projekti urbanističkog razvoja kao „projekti za sveobuhvatnu višenamjensku gradnju, u svakom slučaju sa stambenim i poslovnim zgradama, što uključuje za to predviđene pristupne ceste i komunalnu infrastrukturu čije gravitacijsko područje seže izvan područja projekta. Kad se dovrše, projekti urbanističkog razvoja ili njihovi dijelovi više se ne smatraju projektima urbanističkog razvoja u smislu ove bilješke”.

⁹ Točka 18. podtočka (b) Priloga 1. EIAA-u

¹⁰ Koju je donijela Opća skupština i koja je potpisana u Parizu 17. prosinca 1975.

¹¹ Točka 18. podtočka (b) Priloga 1. EIAA-u

21. WertInvest Hotelbetrieb i Wiener Landesregierung (Vlada savezne zemlje Beča) podnijeli su žalbu protiv te odluke Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija). Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) je 25. lipnja 2021. ukinuo presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) smatrajući da, s obzirom na to da je društvo WertInvest Hotelbetrieb povuklo svoj zahtjev za utvrđenje da za projekt nije obvezna procjena utjecaja na okoliš, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) nije bio nadležan za odlučivanje o tom pitanju. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) je 15. srpnja 2021. presudio da je, uzimajući u obzir povlačenje navedenog zahtjeva za utvrđenje, odluka Wiener Landesregierunga (Vlade savezne zemlje Beča) od 16. listopada 2018. bila ništava.

22. Tijekom tog sudskog postupka o zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole koji je podnijelo društvo WertInvest Hotelbetrieb odlučivao je Magistrat der Stadt Wien (Gradska uprava grada Beča). Budući da ta uprava nije donijela odluku o tom zahtjevu u roku od šest mjeseci od njegova podnošenja, WertInvest Hotelbetrieb podnio je 12. ožujka 2021. tužbu zbog propuštanja postupanja pred Verwaltungsgerichtom Wien (Upravni sud u Beču) kojom je zahtijevao da se Magistratu der Stadt Wien (Gradska uprava grada Beča) naloži izdavanje te građevinske dozvole, s obzirom na to da za donošenje te odluke nije bila obvezna procjena utjecaja na okoliš.

23. Kako bi odlučio o tome je li Magistrat der Stadt Wien (Gradska uprava grada Beča) propustio postupati, Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) smatra nužnim utvrditi je li za projekt Novi Heumarkt bila obvezna provedba procjene utjecaja na okoliš, pri čemu je istaknuo da je taj projekt jedan od najvažnijih projekata urbanističkog razvoja koji se provode u Beču od završetka Drugog svjetskog rata. Uz navedeno napominje da je 10. listopada 2019. Europska komisija austrijskoj vladi¹² uputila pismo opomene u kojem je istaknula više problema u pogledu prenošenja Direktive 2011/92 u austrijsko pravo¹³, osobito utvrđivanje neodgovarajućih pragova kojima se praktički isključuje potreba provedbe procjena utjecaja na okoliš za sve važne projekte urbanističkog razvoja (primjerice projekt Novi Heumarkt).

24. U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se [Direktivi 2011/92] nacionalni propis kojim se provedba procjene utjecaja na okoliš za ‚projekte urbanističkog razvoja‘ uvjetuje time jesu li dosegnuti pragovi korištenog zemljišta od najmanje 15 hektara te bruto površine zgrade veće od 150 000 m² kao i time [da je] riječ o razvojnom projektu za sveobuhvatnu višenamjensku gradnju, u svakom slučaju sa stambenim i poslovnim zgradama, [koji] uključuje za to predviđene pristupne ceste i komunalnu infrastrukturu čije gravitacijsko područje seže izvan područja projekta? Je li pritom važno da su u nacionalnom pravu utvrđeni posebni uvjeti za:

- rekreacijske ili zabavne parkove, sportske stadione ili igrališta za golf (koji premašuju određenu površinu korištenog zemljišta ili određen broj parkirališnih mjesta),
- industrijske ili poslovne zone (koje premašuju određenu površinu korištenog zemljišta),
- trgovačke centre (koji premašuju određenu površinu korištenog zemljišta ili određen broj parkirališnih mjesta),

¹² C (2019) 6680 *final*

¹³ INFR(2019) 2224

- smještajne objekte kao što su hoteli ili turistička naselja, uključujući sporedne objekte (koji premašuju određen broj kreveta ili određenu površinu korištenog zemljišta i koji se ograničavaju na područje izvan zatvorenih urbanih područja) i
 - javno dostupna parkirališta ili garaže za parkiranje (koji premašuju određen broj parkirališnih mjesta)?
2. Zahtijeva li se [Direktivom 2011/92], osobito s obzirom na zahtjev iz Priloga III. odjeljka 2. točke (c) podtočke viii. na temelju kojeg prilikom odlučivanja o tome je li za projekte navedene u Prilogu II. potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš treba uzeti u obzir i ‚krajobraze i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti‘, da se za područja od posebne povijesne, kulturne, urbanističke ili arhitektonske važnosti, kao što su primjerice lokaliteti UNESCO-ove svjetske baštine, utvrde niži pragovi ili jednostavniji kriteriji?
 3. Protivi li se [Direktivi 2011/92] nacionalni propis kojim se prilikom ocjene ‚projekta urbanističkog razvoja‘ u smislu prvog pitanja zbrajanje (kumulacija) s drugim sličnim i prostorno povezanim projektima ograničava tako da pritom treba uzeti u obzir samo zbroj kapaciteta odobrenih tijekom posljednjih pet godina, uključujući kapacitet ili proširenje kapaciteta za koje je podnesen zahtjev, pri čemu se projekti urbanističkog razvoja ili njihovi dijelovi pojmovno više ne smatraju projektima urbanističkog razvoja nakon njihove provedbe te izostaje pojedinačno utvrđenje koje treba izvršiti i koje se odnosi na to treba li zbog kumulacije utjecaja očekivati značajne štetne, nepovoljne ili negativne utjecaje na okoliš i treba li stoga provesti procjenu utjecaja na okoliš za planirani projekt ako je kapacitet planiranog projekta manji od 25 % vrijednosti praga?
 4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i/ili drugo pitanje:

smije li se procjena utjecaja na okoliš, koju u slučaju prekoračenja margine prosudbe koju imaju države članice pojedinačno trebaju provesti nacionalna tijela (u skladu s odredbama članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. [Direktive 2011/92], koje se u ovom slučaju izravno primjenjuju) i koja se odnosi na to može li projekt imati značajne utjecaje na okoliš zbog čega je u odnosu na taj projekt potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, ograničiti na određene aspekte zaštite, poput svrhe zaštite određenog područja, ili u tom slučaju treba uzeti u obzir sve kriterije i aspekte navedene u Prilogu III. Direktivi 2011/92/EU?
 5. Dopušta li se [Direktivom 2011/92], osobito s obzirom na zahtjeve pravne zaštite iz članka 11., da procjenu opisanu u četvrtom pitanju najprije provede sud koji je uputio zahtjev (u postupku izdavanja građevinskih dozvola i u okviru provjere vlastite nadležnosti) u čijem postupku ‚javnost‘ na temelju nacionalnih propisa ima samo izrazito ograničen status stranke u postupku i protiv čije odluke članovi ‚zainteresirane javnosti‘ u smislu članka 1. stavka 2. točaka (d) i (e) [Direktive 2011/92] raspolažu samo izrazito ograničenom pravnom zaštitom? Je li za odgovor na to pitanje važno da na temelju nacionalnih propisa, neovisno o mogućnosti utvrđenja po službenoj dužnosti, samo nositelj projekta, suradničko tijelo ili odvjetnik specijaliziran za pitanja okoliša mogu zatražiti posebno utvrđenje o tome postoji li u pogledu projekta obveza da se provede procjena utjecaja na okoliš?
 6. Dopušta li se [Direktivom 2011/92] da se u slučaju „projekata urbanističkog razvoja” u skladu s Prilogom II. odjeljkom 10. točkom (b) toj direktivi prije ili tijekom provedbe potrebne procjene utjecaja na okoliš odnosno prije završetka pojedinačnog ispitivanja utjecaja na okoliš, kojim treba pojasniti potrebu procjene utjecaja na okoliš, izdaju građevinske dozvole za pojedinačne

građevinske radove koji čine dio projekta urbanističkog razvoja u cjelini, pri čemu se u okviru postupka gradnje ne provodi sveobuhvatna procjena utjecaja na okoliš u smislu Direktive 2011/92/EU, a javnost ima samo ograničen status stranke u postupku?

25. Pisana očitovanja podnijeli su WertInvest Hotelbetrieb, austrijska vlada i Komisija. Na raspravi održanoj 14. rujna 2022. saslušani su argumenti tih stranaka, Magistrata der Stadt Wien (Gradska uprava grada Beča) i Vereina Alliance for Nature kao i njihovi odgovori na pitanja koja je postavio Sud.

26. U skladu sa zahtjevom Suda, u mišljenju ću razmotriti prva četiri pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

IV. Ocjena

A. Dopuštenost

27. WertInvest Hotelbetrieb tvrdi da bi ovaj zahtjev za prethodnu odluku trebalo odbaciti kao nedopušten zato što projekt Novi Heumarkt nije projekt urbanističkog razvoja u smislu Direktive 2011/92. Tvrdi da, uz izuzetak tornja, sve ostale zgrade na gradilištu već postoje te će se samo obnoviti. Nadalje, ili podredno tomu, treće je pitanje sasvim hipotetsko. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku uopće se ne navodi postojanje sličnih projekata u području projekta Novi Heumarkt, zbog čega je to pitanje nedopušteno.

28. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje predviđene člankom 267. UFEU-a, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za kasniju sudsku odluku da, uvažavajući posebnosti predmeta, utvrdi kako nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. U skladu s navedenim, ako se prethodna pitanja nacionalnog suda odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obavezan donijeti odluku¹⁴. Sud stoga može odbiti odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je prilično očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem iz glavnog postupka ili njegovom svrhom, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže potrebnim činjeničnim i pravnim elementima koji bi mu omogućili davanje korisnog odgovora na postavljena pitanja¹⁵.

29. WertInvest Hotelbetrieb tvrdi da projekt Novi Heumarkt nije projekt urbanističkog razvoja u smislu Direktive 2011/92. Budući da se argument koji je iznio WertInvest Hotelbetrieb temelji na njegovu tumačenju odredbi prava Unije, nije iznenađujuće to što se sud koji je uputio zahtjev nalazi u situaciji da traži pomoć Suda u odgovoru na pitanje. Stoga se čini da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku nedvojbeno dopušten.

30. U pogledu dopuštenosti trećeg pitanja, iako se u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje ne navode drugi slični projekti predviđeni ili provedeni na istom području, uzimajući u obzir lokaciju projekta Novi Heumarkt i njegovu kumulaciju s drugim postojećim i/ili odobrenim projektima u smislu Priloga III. točke 1. podtočke (b) i točke 3. podtočke (g) Direktive 2011/92, to se pitanje ne može smatrati samo hipotetskim u smislu navedene sudske prakse.

¹⁴ Vidjeti presudu od 13. siječnja 2022., Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, t. 23. i navedena sudska praksa).

¹⁵ Vidjeti presudu od 13. siječnja 2022., Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, t. 24. i navedena sudska praksa).

31. Stoga predlažem Sudu da odgovori na prva četiri pitanja postavljena u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

B. Prvo i drugo pitanje

32. Svojim prvim i drugim pitanjem, na koja se može odgovoriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita protivi li se članku 4. stavcima 2. i 3. Direktive 2011/92, u vezi s Prilogom II. odjeljkom 10. točkom (b) i Prilogom III. odjeljkom 2. točkom (c) podtočkom viii., nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se za projekte urbanističkog razvoja provodi procjena utjecaja na okoliš samo kada zauzimaju najmanje 15 hektara i imaju bruto površinu zgrade veću od 150 000 m², pri čemu se ne uzima u obzir lokacija takvih projekata na područjima od povijesnog, kulturnog ili arheološkog značaja, kao što su to mjesta uvrštena na UNESCO-ov popis svjetske baštine.

33. WertInvest Hotelbetrieb podsjeća na to da se Direktivom 2011/92 državama članicama dodjeljuje široka margina prosudbe za utvrđivanje pragova ili kriterija iz kojih proizlazi obveza provođenja procjene utjecaja na okoliš za projekte urbanističkog razvoja. Relevantni pragovi EIAA-a ne prelaze granice te margine prosudbe. Prema mišljenju društva WertInvest Hotelbetrieb, nije vjerojatno da projekti urbanističkog razvoja koji ne dosežu pragove poput onih koji se predviđaju EIAA-om imaju značajne učinke na okoliš. Konkretno, takvi projekti ne zahtijevaju pojedinačno ispitivanje kako bi se odredilo zahtjeva li se procjena utjecaja na okoliš, čak i kada se nalaze na mjestu uvrštenom na UNESCO-ov popis svjetske baštine.

34. Zbog postupka zbog povrede, navedenog u točki 23. ovog mišljenja, austrijska vlada nije podnijela očitovanja o prvom i drugom pitanju.

35. Na raspravi je Magistrat der Stadt Wien (Gradska uprava grada Beča) tvrdio da se projekt Novi Heumarkt ne može smatrati projektom urbanističkog razvoja u smislu Direktive 2011/92, kako je prenesena austrijskim zakonodavstvom. Međutim, priznao je da čak i mali projekt može imati značajan utjecaj na okoliš, osobito ako se nalazi na mjestu uvrštenom na UNESCO-ov popis svjetske baštine. Iako tvrdi da projekt Novi Heumarkt uopće neće imati značajne učinke na okoliš, u odgovoru na pitanja Suda priznao je da se u nedostatku procjene utjecaja na okoliš mogućnost učinaka na okoliš ne može isključiti.

36. Komisija ističe da se Direktivom 2011/92 ne definira pojam „projekti urbanističkog razvoja”. Međutim, u njezinu odjeljku 10. točki (b) Priloga II. navode se izgradnja trgovačkih centara i parkirališta za automobile kao primjeri takvih projekata. S obzirom na cilj Direktive 2011/92, pojam „projekti urbanističkog razvoja” odnosi se stoga na zgrade i javne prostore koji, uzimajući u obzir njihovu prirodu, veličinu ili lokaciju, imaju učinke na okoliš koji se mogu usporediti s trgovačkim centrima i parkiralištima za automobile. Navedenu tvrdnju podupire dvama argumentima.

37. Kao prvo, iako Komisija priznaje da se Direktivom 2011/92 državama članicama daje široka margina prosudbe za utvrđivanje klasa projekata urbanističkog razvoja za koje se provodi procjena utjecaja na okoliš, njezinim člankom 2. stavkom 1. od država članica zahtijeva se da osiguraju da se za projekte koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš na temelju svoje prirode, veličine ili lokacije, provede takva procjena. Država članica koja utvrđuje pragove ne uzimajući u obzir prirodu, veličinu ili lokaciju projekata urbanističkog razvoja koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš prekoračuje granice svoje margine prosudbe.

38. Komisija tvrdi da, s obzirom na čimbenike kao što su fauna i flora, tlo, voda, klima ili kulturna baština, čak i mali projekt može znatno utjecati na okoliš ako se nalazi u osjetljivom području. U tom kontekstu upućuje na Prilog III. Direktivi 2011/92 koji se odnosi na kriterije odabira kojima se utvrđuje treba li se za projekte provoditi procjena utjecaja na okoliš na temelju članka 4. stavka 3. te direktive. Njezinim odjeljkom 2. točkom (c) podtočkom viii. Priloga III., koja se odnosi na „lokaciju projekata”, utvrđuje se da treba voditi računa o osjetljivosti okoliša zemljopisnih područja za koja je izgledno da bi projekti mogli na njih utjecati, posebno uzimajući u obzir prihvatni kapacitet prirodnog okoliša, uključujući krajobraze i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti. U tom pogledu Komisija tvrdi da projekt koji se sastoji od izgradnje visoke zgrade na mjestu od povijesne važnosti može imati ozbiljan utjecaj na okoliš, čak i ako taj projekt zauzima relativno skromno područje.

39. S obzirom na navedeno, budući da se EIAA-om nije uzela u obzir lokacija projekata urbanističkog razvoja, osobito na područjima povijesne ili kulturne važnosti, poput projekta o kojem je riječ u glavnom postupku, Komisija smatra da taj zakon nije u skladu s Direktivom 2011/92.

40. Kao drugo, Komisija tvrdi da se pragovima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvom u praksi ne može isključiti obveza provođenja procjena utjecaja na okoliš za određene kategorije projekata, kao što izgleda da je to slučaj s EIAA-om. Komisija ističe da su austrijska tijela vlasti navela da na temelju tog zakonodavstva između 2005. i 2019. za 53 od 59 projekata urbanističkog razvoja nije bila obvezna procjena utjecaja na okoliš.

41. Prema mojem mišljenju, prvim i drugim pitanjem koja je postavio sud koji je uputio zahtjev ističu se dva glavna problema: značenje pojma „projekt urbanističkog razvoja” u slučaju u kojem su, u sklopu tog projekta, određene zgrade *in situ* prije njegova početka i uvjetuje li se nacionalnim zakonodavstvom iz kojeg proizlazi potreba za provedbom procjene utjecaja na okoliš to da projekt dosegne određene pragove u pogledu površine na kojoj se nalazi i bruto površine zgrade u skladu s Direktivom 2011/92.

42. Kad je riječ o prvom pitanju, člankom 1. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2011/92 definira se pojam „projekt” kao izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava. Iako se tom direktivom ne definira pojam „projekt urbanističkog razvoja” kao takav, u njezinu Prilogu II. odjeljku 10. točki (b) navode se, netaksativno, dva primjera projekata urbanističkog razvoja, odnosno izgradnja trgovačkih centara i parkirališta za automobile. Prema Komisijinu dokumentu o tumačenju definicija kategorija projekata iz priloga I. i II. Direktive 2011/92¹⁶, kategorija projekata urbanističkog razvoja trebala bi se tumačiti široko na način da se njome obuhvate projekti poput garaža za autobuse ili depoa za vlakove, stambene gradnje, bolnica, sveučilišta, sportskih stadiona, kina, kazališta, koncertnih dvorana i drugih kulturnih centara¹⁷. U skladu s tim pristupom, Sud je smatrao da je izgradnja zabavnog centra s kompleksom kina projekt urbanističkog razvoja¹⁸.

¹⁶ Tumačenje definicija kategorija projekata iz priloga I. i II. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, iz 2015., str. 49. i 50., dostupno internetski na https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

¹⁷ *Ibid.* str. 51.

¹⁸ Presuda od 16. ožujka 2006., Komisija/Španjolska (C-332/04, neobjavljena, EU:C:2006:180, točke 83. do 87.)

43. Sud je u više navrata istaknuo da je područje primjene Direktive 2011/92 široko i da je njezina svrha vrlo široka¹⁹. U njegovoj sudskoj praksi riječ „projekt” obuhvaća radove kojima se izmjenjuje postojeći objekt²⁰. Nadalje, čini se protivno ciljevima te direktive to što je pojam projekta ograničen na izgradnju infrastrukture, pri čemu se isključuju radovi kojima se poboljšavaju ili proširuju postojeći objekti. Zbog tako ograničenog tumačenja svi radovi kojima se izmjenjuju postojeći objekti, bez obzira na njihov opseg, mogli bi se provesti bez obzira na obveze koje proizlaze iz Direktive 2011/92, čime se sprečava primjena njezinih odredbi u tim okolnostima²¹.

44. Iz navedenih očitovanja proizlazi da radovi rušenja također moraju biti „projekti” za potrebe Direktive 2011/92. Projekti urbanističkog razvoja često obuhvaćaju rušenje postojećih objekata povijesne ili kulturne važnosti. Da bi se procijenio utjecaj takvih projekata na, među ostalim, kulturnu baštinu, oni se ne mogu izuzeti iz primjene postupka procjene utjecaja na okoliš koji se zahtijeva Direktivom 2011/92²². Sveobuhvatni višenamjenski projekt razvoja, koji obuhvaća stambene i poslovne zgrade, stoga jest projekt urbanističkog razvoja za potrebe te direktive, uključujući slučajeve u kojima taj projekt obuhvaća i obnovu postojećih objekata i podizanje novih zgrada.

45. U pogledu drugog problema koji sam utvrdio, odnosno može li se nacionalnim zakonodavstvom provedba procjene utjecaja na okoliš uvjetovati time da projekt doseže određene pragove ovisno o površini koju zauzima i njegovoj bruto površini zgrade, člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/92 utvrđuje se da za projekte koji su navedeni u njezinu Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. navedene direktive. Države članice to mogu odrediti pojedinačnim ispitivanjem ili određivanjem pragova ili kriterija. U skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2011/92, pri provedbi pojedinačnog pregleda ili određivanju pragova ili kriterija za potrebe stavka 2. tog članka moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III.²³

46. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako se člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/92 državama članicama dodjeljuje određena margina prosudbe pri utvrđivanju vrsta projekata za koje se provodi procjena ili se utvrđuju kriteriji i/ili pragovi koje u tu svrhu treba primijeniti, ta je margina prosudbe ograničena na sveobuhvatnu obvezu iz njezina članka 2. stavka 1. da se za projekte koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, provede takva procjena.²⁴

47. Uzimajući u obzir načelo predostrožnosti, koje je jedan od temelja visoke razine zaštite koju Europska unija nastoji osigurati u području prava okoliša, i u odnosu na koje treba tumačiti Direktivu 2011/92, rizik značajnih učinaka na okoliš pojavljuje se kada se ne može isključiti, na temelju objektivnih informacija, da je vjerojatno da će projekt imati takve značajne učinke²⁵.

¹⁹ Presude od 28. veljače 2008., Abraham i dr. (C-2/07, EU:C:2008:133, t. 32.) i od 31. svibnja 2018., Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, t. 54)

²⁰ Vidjeti presude od 28. veljače 2008., Abraham i dr. (C-2/07, EU:C:2008:133, t. 23. i 33.) i od 17. ožujka 2011., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i dr. (C-275/09, EU:C:2011:154, t. 27).

²¹ Presuda od 28. veljače 2008., Abraham i dr. (C-2/07, EU:C:2008:133, t. 32.)

²² Presuda od 3. ožujka 2011., Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, t. 97.-100.)

²³ Pojediniosti se ponavljaju u točkama 10. do 12. ovog mišljenja.

²⁴ Presude od 21. rujna 1999., Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 64.) od 28. veljače 2008., Abraham i dr. (C-2/07, EU:C:2008:133, t. 37.) , od 15. listopada 2009., Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, t. 32.), od 11. veljače 2015., Marktgemeinde Straßwalchen i dr. (C-531/13, EU:C:2015:79, t. 40.) i od 31. svibnja 2018. Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, t. 60.)

²⁵ Presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, t. 67.)

48. Kriteriji i pragovi iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/92 osmišljeni su kako bi se njima olakšalo ispitivanje konkretnih značajki predmetnog projekta kako bi se utvrdilo treba li za njega provesti procjenu utjecaja na okoliš²⁶. Država članica koja utvrđuje kriterije i/ili pragove na razini koja je takva da su, u praksi, svi projekti određene vrste izuzeti od zahtjeva za procjenu utjecaja na okoliš, prekoračuje granice margine prosudbe koja joj je dodijeljena člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/92, osim ako se za cijelu kategoriju projekata koji se na taj način izuzimaju, na temelju objektivne informacije, ne može smatrati da ne bi mogla imati značajan utjecaj na okoliš²⁷.

49. U skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2011/92, pri utvrđivanju kriterija i/ili pragova na koje se upućuje člankom 4. stavkom 2. te direktive, države članice također imaju obvezu uzeti u obzir kriterije odabira navedene u njezinu Prilogu III.²⁸ Iz navedenoga proizlazi da država članica koja utvrdi kriterije i/ili pragove kojima se uzima u obzir samo veličina projekata, a ne i njihova priroda i lokacija, prekoračuje granice svoje margine prosudbe na temelju članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. Direktive 2011/92²⁹. Čak i mali projekt može znatno utjecati na okoliš ako se nalazi u području u kojem su okolišni čimbenici utvrđeni člankom 3. te direktive, koji obuhvaćaju kulturno nasljeđe, osjetljivi čak i na malu promjenu³⁰. Slično tomu, projekt bi mogao imati značajan utjecaj kada, zbog svoje prirode, postoji rizik da će izazvati bitne ili nepovratne promjene u tim okolišnim faktorima, bez obzira na svoju veličinu³¹. Kada država članica pribjegava pragovima kako bi procijenila potrebu provedbe procjene utjecaja na okoliš, također je potrebno u obzir uzimati čimbenike poput prirode ili lokacije projekata utvrđujući, na primjer, određen broj pragova koji odgovaraju raznim veličinama projekata i primjenjuju se ovisno o prirodi ili lokaciji projekta³².

50. Sudskom se praksom Suda stoga potvrđuje ono što se moglo smatrati nepobitnom tvrdnjom prema kojoj nema razloga pretpostavljati da je utjecaj projekata urbanističkog razvoja provedenih u urbanim područjima slab ili nepostojeći, osobito uzimajući u obzir popis čimbenika relevantnih za takvu procjenu³³.

51. Iz zahtjeva za prethodnu odluku čini se da projekti urbanističkog razvoja, kako su definirani EIAA-om, podliježu procjeni utjecaja na okoliš samo kada zauzimaju najmanje 15 hektara i imaju bruto površinu zgrade veću od 150 000 m². Točkom 18. podtočkom (b) Priloga 1. EIAA-u uopće se ne utvrđuju pragovi ni kriteriji iz Stupca 2. koji se odnose na lokaciju ili prirodu projekata urbanističkog razvoja iz kojih bi mogla proizlaziti obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš.

²⁶ Presude od 21. ožujka 2013. Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 30.) i od 11. veljače 2015. Marktgemeinde Straßwalchen i dr. (C-531/13, EU:C:2015:79, t. 41.)

²⁷ Presude od 21. rujna 1999., Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 75.), od 15. listopada 2009., Komisija/Njemačka (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, t. 42.) i od 31. svibnja 2018., Komisija/Poljska (C-526/16, EU:C:2018:356, t. 61.)

²⁸ Presude od 15. listopada 2009., Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, t. 33.), od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, neobjavljena, EU:C:2013:203, t. 32.) i od 28. veljače 2018., Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, t. 38.). Ti su kriteriji navedeni u točkama 10. do 12. ovog mišljenja.

²⁹ Presude od 21. rujna 1999., Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 65.), od 28. veljače 2008., Abraham i dr. (C-2/07, EU:C:2008:133, t. 38.) i od 15. listopada 2009., Komisija/Nizozemska (C-255/08, EU:C:2009:630, t. 35.). Vidjeti također u tom smislu presudu od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 35.).

³⁰ Presude od 21. rujna 1999., Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 66.) i od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, t. 55.) Vidjeti također u tom smislu presudu od 15. listopada 2009., Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, t. 30.)

³¹ Presuda od 21. rujna 1999., Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 67.)

³² *Ibid*, t. 70.

³³ Presuda od 16. ožujka 2006., Komisija/Španjolska (C-332/04, neobjavljena, EU:C:2006:180, t. 80.)

52. Osim navedenoga, u Stupcu 3. te točke, koji se odnosi na ispitivanje pojedinačne potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš, ne spominje se Kategorija A iz njegova Priloga 2. koja se odnosi na posebna zaštićena područja poput mjesta uvrštenih na UNESCO-ov popis svjetske baštine. EIAA-om se stoga ne predviđa pojedinačno ispitivanje potrebe provođenja procjene utjecaja na okoliš za projekt urbanističkog razvoja na području koje je uvršteno na UNESCO-ov popis svjetske baštine.

53. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da na prvo i drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori tako da se članku 4. stavku 2. i stavku 3. Direktive 2011/92, u vezi s Prilogom II. odjeljkom 10. točkom (b) i Prilogom III. odjeljkom 2. točkom (c) podtočkom viii., protiv nacionalno zakonodavstvo kojim se utvrđuje da se za projekte urbanističkog razvoja provodi procjena utjecaja na okoliš samo kada zauzimaju najmanje 15 hektara i imaju bruto površinu zgrade veću od 150 000 m², pri čemu se u obzir ne uzima njihova lokacija, čime se isključuje pojedinačno ispitivanje potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš projekata urbanističkog razvoja na područjima od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti, poput mjesta uvrštenih na UNESCO-ov popis svjetske baštine.

C. Treće prethodno pitanje

54. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi doznati protiv li se članku 4. stavku 3. Direktive 2011/92, u vezi s njezinim Prilogom III., nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se, prilikom ocjene potrebe procjene utjecaja na okoliš zbog kumulativnih učinaka projekta urbanističkog razvoja i drugih projekata, u obzir trebaju uzeti samo slični projekti urbanističkog razvoja, pod uvjetom da su odobreni tijekom posljednjih pet godina, ali još uvijek nisu provedeni i da predviđeni projekt urbanističkog razvoja predstavlja najmanje 25 % relevantnog praga.

55. Društvo WertInvest Hotelbetriebe smatra da je treće pitanje isključivo hipotetsko i stoga se o njemu nije očitivalo.

56. Austrijska vlada tvrdi da se EIAA-om pravilno prenosi obveza uzimanja u obzir kumulacije projekata. Kao prvo, austrijskim je zakonodavstvom, u okviru njegove margine prosudbe, utvrđeno da samo projekti koji dosežu najmanje 25 % relevantnih pragova mogu dovesti do potrebe provedbe ispitivanja njihovih kumulativnih učinaka u kombinaciji s drugim projektima. Cilj je tog pravila isključiti male projekte koji imaju neznatan učinak na okoliš. Kao drugo, austrijska vlada tvrdi da je pravilo o kumulaciji uputno primjenjivati samo na projekte koji su odobreni tijekom prethodnih pet godina, ali još nisu provedeni jer su oni već provedeni dio već postojeće gradske arhitektonske baštine.

57. Komisija tvrdi da, prilikom utvrđivanja treba li se za projekt provoditi procjena utjecaja na okoliš, obveza uzimanja u obzir kumulativnog utjecaja nije ograničena na istovrsne projekte ili projekte koji pripadaju istoj kategoriji. Važno je utvrditi je li vjerojatno da će predmetni projekt imati značajne učinke na okoliš zbog prisutnosti drugih postojećih ili odobrenih projekata. U tom kontekstu, nacionalnim zakonodavstvom ne može se isključiti uzimanje u obzir projekata koji su provedeni ili za koje je odobrenje izdano prije više od pet godina.

58. Prilog III. Direktivi 2011/92, naslovljen „Kriteriji odabira iz članka 4. stavka 3.”, sadržava kriterije na temelju kojih se može odrediti treba li za projekte navedene u njezinu Prilogu II. provoditi procjenu utjecaja na okoliš. Točkom 1. i točkom 3. podtočkom (g) navedenog Priloga III. zahtijeva se da se kumulacija s drugim postojećim i/ili odobrenim projektima ispita s obzirom na značajke projekata i njihov utjecaj.

59. Iz sudske prakse Suda proizlazi da može biti potrebno uzeti u obzir kumulativni učinak projekata kako bi se izbjeglo zaobilaženje cilja koji se nastoji postići zakonodavstvom Unije razdvajanjem projekata koji bi, kad se promatraju zajedno, mogli imati značajne učinke na okoliš u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 2011/92³⁴.

60. Iz toga slijedi da nacionalno tijelo prilikom utvrđivanja treba li se za projekt provesti procjena utjecaja na okoliš mora ispitati potencijal da on u kontekstu drugih projekata ima značajne učinke na okoliš. Područje primjene te procjene nije ograničeno na istovrsne projekte, s obzirom na to da takvi kumulativni učinci mogu proizlaziti iz projekata koji pripadaju istoj kategoriji kao i projekata drukčije prirode, kao što su to projekt urbanističkog razvoja i izgradnja prometne infrastrukture. Nacionalna tijela stoga trebaju ispitati mogu li učinci predmetnog projekta na okoliš biti veći no što bi bili da utjecaja drugih projekata nema³⁵.

61. Unatoč margini prosudbe kojom raspoložu države članice prilikom prenošenja direktiva i osobito prilikom utvrđivanja kriterija i pragova na koje se upućuje člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/92, iz sudske prakse navedene u točki 49. ovog mišljenja proizlazi da čak i mali projekt može proizvesti značajne učinke na okoliš. Direktivi 2011/92 stoga se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se isključuje ispitivanje kumulativnih učinaka dok predviđeni projekt ne dostigne određenu veličinu, poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu, i kojim se zahtijeva da dosegne najmanje 25 % primjenjivih pragova.

62. Iz teksta Priloga III. Direktivi 2011/92 također proizlazi da su države članice dužne uzeti u obzir kumulativni utjecaj s „ostalim postojećim i/ili odobrenim projektima”. Države članice međutim ne moraju uzeti u obzir projekte koji nisu provedeni ili koji barem nisu započeli iako su odobreni godinama prije, s obzirom na to da, ako nije u tijeku upravni ili sudski postupak, znatan protok vremena može upućivati na to da se ti projekti vjerojatno neće provesti. Suprotno tomu, Direktivom 2011/92 od država članica jasno se zahtijeva da uzmu u obzir kumulativne učinke drugih postojećih projekata, neovisno o trenutku njihova završetka.

63. Stoga predlažem Sudu da na treće pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori tako da se članku 4. stavku 3. Direktive 2011/92, u vezi s njezinim Prilogom III., protivi nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se prilikom ocjene potrebe procjene utjecaja na okoliš, zbog kumulativnih učinaka nekog projekta urbanističkog razvoja i drugih projekata, uzimaju u obzir samo slični projekti urbanističkog razvoja, bez postojećih projekata i pod uvjetom da predviđeni projekt urbanističkog razvoja predstavlja najmanje 25 % relevantnog praga. Ako nije u tijeku upravni ili sudski postupak, Direktivom 2011/92 države članice se ne sprečavaju da iz tog ispitivanja isključe projekte za koje radovi nisu započeli i koji se zbog protoka vremena od njihova konačnog odobrenja vjerojatno neće provesti. Rok od pet godina u načelu je dovoljan da se osigura ispunjenje tih uvjeta.

D. Četvrto pitanje

64. Četvrtim pitanjem pita se jesu li, u okolnostima u kojima tijela države članice prekoračuju marginu prosudbe koja im je dodijeljena člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive 2011/92, ta tijela obvezna na pojedinačnoj osnovi ocijeniti potrebu za procjenom

³⁴ Presude od 28. veljače 2008., Abraham i dr. (C-2/07, EU:C:2008:133, t. 27.), od 17. ožujka 2011., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i dr. (C-275/09, EU:C:2011:154, t. 36.) i od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 37.)

³⁵ Presuda od 11. veljače 2015., Marktgemeinde Straßwalchen i dr. (C-531/13, EU:C:2015:79, t. 45.)

utjecaja na okoliš i, ako je odgovor potvrđan, ograničava li se to ispitivanje na ciljeve zaštite koji se primjenjuju na predmetno područje ili treba uzeti u obzir sve kriterije utvrđene Prilogom III. Direktivi 2011/92.

65. WertInvest Hotelbetriebe, austrijska vlada i Komisija smatraju da se u tim okolnostima zahtijeva pojedinačno ispitivanje potrebe za provođenjem procjene utjecaja na okoliš. Dok WertInvest Hotelbetriebe ističe da bi svako takvo pojedinačno ispitivanje trebalo biti ograničeno na ispitivanje učinaka projekta na relevantne ciljeve zaštite, u ovom slučaju zaštite područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti, austrijska vlada smatra da u obzir treba uzeti sve kriterije odabira iz Priloga III. Direktivi 2011/92, iako bi bilo prikladno usredotočiti se na ciljeve zaštite relevantnog područja. Komisija pak ističe da nacionalna tijela prilikom provedbe pojedinačnog ispitivanja potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš moraju voditi računa o svim relevantnim kriterijima odabira navedenima u Prilogu III. Direktivi 2011/92.

66. U skladu sa sudskom praksom Suda, kada država članica prekorači marginu prosudbe koja joj je dodijeljena člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/92 u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavkom 3. zbog toga što pragovi koje utvrđuje predstavljaju netočno prenošenje te direktive, na tijelima te države članice je da poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurala da se projekti ispituju pojedinačno radi određivanja mogu li oni imati značajne učinke na okoliš i, ako je odgovor potvrđan, osiguravanja da podliježu procjeni utjecaja³⁶.

67. U okviru tog pojedinačnog ispitivanja u obzir se trebaju uzimati kriteriji odabira iz Priloga III. Direktivi 2011/92 a da to ne utječe na činjenicu da bi neki mogli biti relevantniji od drugih na razini pojedinog slučaja. Potreba zaštite područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti čini se osobito relevantnom u okviru projekta urbanističkog razvoja koji je predviđen za mjesto uvršteno na UNESCO-ov popis svjetske baštine.

68. Stoga predlažem Sudu da na četvrto pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori tako da u okolnostima u kojima tijela države članice prekorače marginu prosudbe koja im je dodijeljena člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive 2011/92, ta su tijela obvezna pojedinačno ispitati potrebu provedbe procjene utjecaja na okoliš uzimajući u obzir sve kriterije utvrđene u Prilogu III. toj direktivi.

V. Zaključak

69. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) odgovori kako slijedi:

1. Članak 4. stavke 2. i 3. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014., u vezi s njezinim Prilogom II. odjeljkom 10. točkom (b) i Prilogom III. odjeljkom 2. točkom (c) podtočkom viii.,

treba tumačiti na način da mu se:

³⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 41. do 43.). Vidjeti u tom smislu i presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59. i 60.) i od 16. rujna 1999., WWF i dr. (C-435/97, EU:C:1999:418, t. 70. i 71.).

protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se utvrđuje da projekti urbanističkog razvoja podliježu procjeni utjecaja na okoliš samo kada zauzimaju najmanje 15 hektara i imaju bruto površinu zgrade veću od 150 000 m², pri čemu se ne uzima u obzir njihova lokacija, čime se isključuje pojedinačno ispitivanje potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš projekata urbanističkog razvoja na područjima od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti, kao što su to mjesta uvrštena na UNESCO-ov popis svjetske baštine.

2. Članak 4. stavak 3. Direktive 2011/92 u vezi s njezinim Prilogom III.

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se, prilikom ocjene potrebe procjene utjecaja na okoliš zbog kumulativnih učinaka projekta urbanističkog razvoja i drugih projekata, u obzir uzimaju samo slični projekti urbanističkog razvoja, bez postojećih projekata i pod uvjetom da predviđeni projekt urbanističkog razvoja predstavlja najmanje 25 % relevantnog praga. Ako nije u tijeku upravni ili sudski postupak, Direktivom 2011/92 države članice se ne sprečavaju da iz tog ispitivanja isključe projekte za koje radovi nisu započeli i koji se zbog protoka vremena od njihova konačnog odobrenja vjerojatno neće provesti. Rok od pet godina u načelu je dovoljan da se osigura ispunjenje tih uvjeta.

3. Članak 2. stavak 1. i članak 4. stavke 2. i 3. Direktive 2011/92

treba tumačiti na način da:

u okolnostima u kojima tijela države članice prekoračuju marginu prosudbe koja im je dodijeljena tim odredbama, ta su tijela obvezna pojedinačno ispitati potrebu provedbe procjene utjecaja na okoliš, uzimajući u obzir sve kriterije utvrđene Prilogom III. toj direktivi.