



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANTHONY M. COLLINS
prezentate la 24 noiembrie 2022¹

Cauza C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
împotriva
Magistrat der Stadt Wien
intervenientă:
Verein Alliance for Nature

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria)]

„Cerere de decizie preliminară – Mediu – Directiva 2011/92/UE – Evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului – Stabilirea necesității efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de un stat membru – Proiect de amenajare urbană într-o zonă desemnată drept sit al patrimoniului mondial UNESCO – Reglementare națională care condiționează evaluarea efectelor asupra mediului de atingerea unor praguri în ceea ce privește suprafața de teren ocupată și suprafața brută la sol”

I. Introducere

1. Viena este un oraș cu un bogat patrimoniu istoric, cultural și arhitectural. Ceea ce era la origine o așezare celtică a devenit orașul-garnizoană roman strategic de la Vindobona. În 1857, zidurile și alte mijloace de apărare care fuseseră ridicate în jurul orașului în secolul al XIII-lea au fost demolate și înlocuite cu Ringstraße, care a fost inaugurată în 1865 și de-a lungul căreia au fost ridicate numeroase clădiri publice mari, într-un stil eclectic istoricist, denumit uneori Ringstraßenstil, care utiliza elemente de arhitectură clasică, gotică, renașcentistă și barocă. Centrul istoric al Vienei, inclusiv Ringstraße, a fost desemnat de UNESCO drept sit al patrimoniului mondial.

2. La aproximativ 250 de metri de acea parte a Ringstraße numită Schubertring, o societate privată dorește să realizeze proiectul „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV” (New Heumarkt – reconstruirea Hotelului InterContinental și a clubului de sporturi pe gheață din Viena, denumit în continuare „proiectul Heumarkt Neu”)². Proiectul Heumarkt Neu presupune demolarea actualului hotel InterContinental și înlocuirea sa cu mai multe structuri noi, inclusiv o clădire-turn cu 19 etaje, cu destinație hotelieră, comercială,

¹ Limba originală: engleza.

² Strada Am Heumarkt constituie limita de sud-est a sitului și este considerată una dintre cele mai vechi străzi din Viena.

de săli de conferințe, rezidențială și de birouri, care va include un patinoar subteran, o sală de sport, o piscină și o parcare cu 275 de locuri de parcare. Se anticipează că proiectul Heumarkt Neu va ocupa aproximativ 1,55 ha și are o suprafață brută la sol de aproximativ 89 000 m².

3. Proiectul a dat naștere unor controverse din cauza proximității sale față de centrul Vienei, un sit al patrimoniului mondial UNESCO, și a presupusului impact al înălțimii clădirii-turn propuse asupra liniei de orizont a orașului. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria) adresează în esență întrebarea dacă un stat membru care alege să decidă că proiectele trebuie să fie supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului în funcție de praguri sau de criterii pe care le-a adoptat poate fi obligat să ia această decizie prin intermediul unei examinări individuale a unui proiect care nu atinge aceste praguri sau criterii prevăzute, dar care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului.

II. Dispoziții legale relevante

A. Dreptul Uniunii Europene

4. Considerentele Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului³, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014⁴, stabilesc printre altele următoarele principii:

- „(7) Aprobarea de dezvoltare a proiectelor publice și private care pot avea efecte semnificative asupra mediului ar trebui acordată numai după ce s-a efectuat o evaluare a posibilelor efecte semnificative ale acestor proiecte asupra mediului. Evaluarea respectivă ar trebui să se desfășoare pe baza informațiilor adecvate furnizate de către inițiatorul proiectului, care pot fi completate de către autorități și de către publicul care ar putea fi interesat de proiectul respectiv.
- (8) Anumite tipuri de proiecte prezintă efecte importante asupra mediului și acestea ar trebui să constituie în general obiectul unor evaluări sistematice.
- (9) Alte tipuri de proiecte pot să nu prezinte efecte semnificative asupra mediului în orice situație și acele proiecte ar trebui evaluate dacă statele membre consideră că ar putea avea efecte semnificative asupra mediului.
- (10) Statele membre pot fixa praguri sau criterii pentru a determina proiectele care ar trebui supuse evaluării în funcție de importanța efectelor lor asupra mediului. Nu este necesar ca statele membre să supună proiectele care se situează sub aceste praguri sau în afara criteriilor fixate unei analize de la caz la caz.

³ JO 2012, L 26, p. 1.

⁴ JO 2014, L 124, p. 1.

(11) Atunci când fixează aceste praguri sau criterii sau analizează proiectele de la caz la caz, cu scopul de a determina proiectele care ar trebui supuse evaluării în baza efectelor semnificative ale acestora asupra mediului, statele membre ar trebui să țină seama de criteriile de selecție relevante stabilite de prezenta directivă. În conformitate cu principiul subsidiarității, statele membre sunt cele mai în măsură să aplice acele criterii în situații concrete.”

5. Articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2011/92 prevede că aceasta se aplică evaluării efectelor proiectelor publice și private⁵ care pot avea efecte importante asupra mediului.

6. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2011/92:

„Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a asigura că, înaintea acordării aprobării de dezvoltare, proiectele care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului, în temeiul, între altele, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, fac obiectul unei cereri de aprobare de dezvoltare și al unei evaluări a efectelor lor asupra mediului. Respectivetele proiecte sunt definite la articolul 4.”

7. Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2011/92 prevede că:

„Evaluarea impactului asupra mediului identifică, descrie și evaluează într-o manieră corespunzătoare, în funcție de fiecare caz, efectele semnificative directe și indirecte ale unui proiect asupra următorilor factori:

- (a) populația și sănătatea umană;
- (b) biodiversitatea, acordând o atenție specială speciilor și habitatelor protejate în temeiul Directivei 92/43/CEE [a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109)] și al Directivei 2009/147/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7)];
- (c) terenurile, solul, apa, aerul și clima;
- (d) bunurile materiale, patrimoniul cultural și peisajul;
- (e) interacțiunea dintre factorii menționați la literele (a)-(d).”

8. În conformitate cu articolul 4 din Directiva 2011/92:

„[...]

(2) Sub rezerva articolului 2 alineatul (4), pentru proiectele enumerate în anexa II, statele membre stabilesc dacă proiectul trebuie supus unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10. Statele membre stabilesc aceasta:

- (a) pe baza unei analize de la caz la caz;

⁵ Articolul 1 alineatul (2) definește „proiectul” în sensul Directivei 2011/92 ca fiind printre altele „executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau lucrări”.

sau

(b) pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru.

Statele membre pot decide aplicarea ambelor proceduri menționate la literele (a) și (b).

(3) Atunci când se efectuează o analiză de la caz la caz sau se prevăd praguri sau criterii în sensul alineatului (2), se ține seama de criteriile de selecție relevante stabilite la anexa III. Statele membre pot stabili praguri sau criterii pentru a hotărî când nu trebuie supuse proiectele deciziei în conformitate cu alineatele (4) și (5) sau evaluării impactului asupra mediului și/sau praguri sau criterii pentru a hotărî când sunt supuse, în orice caz, proiectele unei evaluări a impactului asupra mediului fără a face obiectul unei decizii în conformitate cu alineatele (4) și (5).

[...]”

9. Anexa II la Directiva 2011/92 este intitulată „Proiecte menționate la articolul 4 alineatul (2)”. Punctul 10 din aceasta prevede că „proiectele de infrastructură” includ „[p]roiectele de amenajare urbană, inclusiv construirea de centre comerciale și parcări publice”.

10. Anexa III la Directiva 2011/92 este intitulată „Criterii de selecție menționate la articolul 4 alineatul (3) (Criteriile de stabilire a situațiilor în care proiectele enumerate în anexa II ar trebui supuse unei evaluări a impactului asupra mediului)”. Potrivit punctului 1 din aceasta, caracteristicile proiectelor trebuie examinate, în special în ceea ce privește (a) dimensiunea și concepția întregului proiect; (b) cumularea cu alte proiecte existente și/sau aprobate; (c) utilizarea resurselor naturale, în special a solului, a terenurilor, a apei și a biodiversității; (d) producția de deșeuri; (e) poluarea și alte efecte nocive; (f) riscurile de accidente majore și/sau dezastre relevante pentru proiectul în cauză, inclusiv cele cauzate de schimbările climatice, conform cunoștințelor științifice și (g) riscurile pentru sănătatea umană.

11. În măsura în care pare a fi relevant pentru chestiunile ridicate în cadrul prezentei cereri de decizie preliminară, punctul 2 din anexa III la Directiva 2011/92, intitulat „Amplasarea proiectelor”, prevede că sensibilitatea ecologică a zonelor geografice susceptibile de a fi afectate de proiecte trebuie luată în considerare, în special în ceea ce privește (a) utilizarea actuală și aprobată a terenurilor; (b) bogăția, disponibilitatea, calitatea și capacitatea de regenerare relative ale resurselor naturale din zonă și din subteranul acesteia și (c) capacitatea de absorbție a mediului natural, acordându-se o atenție specială printre altele zonelor cu o densitate mare a populației și peisajelor și siturilor importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic.

12. La punctul 3 din anexa III la Directiva 2011/92, intitulat „Tipurile și caracteristicile impactului potențial”, efectele semnificative pe care le pot avea proiectele asupra mediului trebuie analizate în raport cu criteriile stabilite la punctele 1 și 2 din anexa III, având în vedere impactul proiectelor asupra factorilor prevăzuți la articolul 3 alineatul (1) din directivă și ținând seama de: (a) importanța și extinderea sa spațială; (b) natura sa; (c) natura sa transfrontalieră; (d) intensitatea și complexitatea sa; (e) probabilitatea sa; (f) debutul, durata, frecvența și reversibilitatea sa preconizate; (g) cumularea sa cu impactul altor proiecte existente și/sau aprobate și (h) posibilitatea de reducere efectivă a acestuia.

B. Dreptul austriac

13. Alineatul 1 din Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) [Legea federală privind examinarea efectelor asupra mediului (denumită în continuare „LEEM”)] din 14 octombrie 1993⁶ este intitulat „Scopul evaluării efectelor asupra mediului și participarea publicului”, în versiunea aplicabilă procedurii principale⁷, și prevede că:

„(1) Scopul evaluării efectelor asupra mediului (EEM) este, cu participarea publicului și pe bază de expertiză,

1. identificarea, descrierea și evaluarea efectelor directe și indirecte pe care un proiect le va avea sau le poate avea în ceea ce privește

a) oamenii și diversitatea biologică, inclusiv animalele, plantele și habitatele lor,

b) terenurile și solul, apa, aerul și clima,

c) peisajul și

d) bunurile materiale și patrimoniul cultural,

inclusiv orice interacțiuni între mai multe efecte

[...]”

14. Potrivit alineatului 3 din LEEM, intitulat „Obiectul evaluării efectelor asupra mediului”:

„(1) Proiectele prevăzute în anexa I și modificările acestora trebuie supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului în conformitate cu normele următoare. În privința proiectelor menționate în coloanele 2 și 3 din anexa 1 se aplică procedura simplificată. [...]

(2) În ceea ce privește proiectele cuprinse în anexa 1 care nu ating pragurile care sunt stabilite în aceasta sau care nu îndeplinesc criteriile stabilite de aceasta, dar care ating pragul în cauză sau îndeplinesc criteriul respectiv împreună cu alte proiecte, revine autorității administrative sarcina de a stabili de la caz la caz dacă, din cauza unui cumul al efectelor adverse, nedorite sau dăunătoare pentru mediu, trebuie să se efectueze o evaluare a efectelor asupra mediului pentru proiectul preconizat. În ceea ce privește cumulul, se va ține seama de alte proiecte de aceeași natură și legate din punct de vedere geografic, existente sau autorizate, sau care au fost depuse la o autoritate publică printr-o cerere completă de autorizare sau care au făcut obiectul unei cereri anterioare de autorizare în conformitate cu alineatele 4 sau 5. Nu se va efectua o examinare de la caz la caz atunci când proiectul preconizat are o capacitate mai mică de 25 % din prag. În luarea unei decizii în cazul concret, se vor aplica criteriile prevăzute la punctele 1-3 ale alineatului 5 și alineatele 7 și 8. Evaluarea efectelor asupra mediului se va efectua potrivit procedurii simplificate. Examinarea de la caz la caz nu se efectuează atunci când inițiatorul/inițiatoarea proiectului solicită realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului.

[...]

⁶ BGBl. nr. 697/1993.

⁷ BGBl. nr. 80/2018.

(4) În cazul proiectelor pentru care se stabilește o valoare-prag pentru anumite zone protejate în coloana 3 din anexa 1, atunci când acest criteriu este îndeplinit, autoritatea decide de la caz la caz, luând în considerare extinderea spațială și efectele de durată ale impactului asupra mediului, dacă sunt de așteptat efecte negative semnificative în ceea ce privește habitatul protejat (categoria B din anexa 2) sau obiectivul de protecție pentru care a fost stabilită zona protejată (categoriile A, C, D și E din anexa 2). În cadrul acestei examinări, zonele protejate din categoriile A, C, D sau E din anexa 2 sunt luate în considerare numai dacă, la data inițierii procedurii, ele au fost deja desemnate sau incluse în lista siturilor de importanță comunitară (categoria A din anexa 2). În cazul în care se preconizează efecte negative semnificative, se efectuează o evaluare a impactului asupra mediului. În luarea unei decizii în cazul concret, se vor aplica criteriile prevăzute la punctele 1-3 ale alineatului 5 și alineatele 7 și 8. Examinarea de la caz la caz nu se efectuează atunci când inițiatorul/inițiatoarea proiectului solicită realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului.

(4a) În cazul proiectelor pentru care sunt prevăzute condiții speciale, altele decât cele specificate la alineatul 4, în coloana 3 din anexa 1 și dacă aceste condiții sunt îndeplinite, autoritatea stabilește de la caz la caz, în conformitate cu alineatul 7, dacă sunt de așteptat efecte dăunătoare sau negative semnificative asupra mediului, astfel cum sunt definite la alineatul 1 primul paragraf punctul 1. Dacă autoritatea constată că sunt de așteptat astfel de efecte, evaluarea efectelor asupra mediului se realizează potrivit procedurii simplificate. Examinarea de la caz la caz nu se efectuează atunci când inițiatorul/inițiatoarea proiectului solicită realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului.

(5) Atunci când decide de la caz la caz, autoritatea ia în considerare, după caz, următoarele criterii:

1. Caracteristicile proiectului (dimensiunea proiectului, utilizarea resurselor naturale, producția de deșeuri, poluarea mediului și efectele nocive, vulnerabilitatea proiectului la riscuri de accidente majore și/sau dezastre naturale, inclusiv cele cauzate de schimbări climatice, conform cunoștințelor științifice, riscuri pentru sănătatea umană);
2. Amplasarea proiectului (sensibilitatea ecologică ținând seama de utilizarea actuală și aprobată a terenurilor, bogăția, calitatea și capacitatea de regenerare ale resurselor naturale din zonă și din subteranul acesteia, capacitatea de absorbție a mediului natural, dacă este cazul ținând seama de zonele enumerate în anexa 2);
3. Caracteristicile impactului potențial al proiectului asupra mediului (tipul, importanța și extinderea spațială a impactului), natura transfrontalieră a impactului, intensitatea și complexitatea impactului, debutul, probabilitatea impactului, durata, frecvența și reversibilitatea preconizate ale impactului, posibilitatea de evitare sau de reducere efectivă a impactului, precum și modificarea efectelor asupra mediului determinată de implementarea proiectului în comparație cu situația în care proiectul nu este implementat.

În cazul proiectelor enumerate în coloana 3 din anexa 1, modificarea efectelor se evaluează în ceea ce privește zona protejată. [...]

(6) În ceea ce privește proiectele care sunt supuse unei examinări în temeiul alineatelor 1, 2 sau 4, nu pot fi eliberate autorizații înainte de finalizarea evaluării efectelor asupra mediului sau a examinării de la caz la caz. Orice notificări emise nu au efect juridic înainte de finalizarea evaluării efectelor asupra mediului. O autorizație eliberată cu încălcarea prezentei dispoziții

poate fi declarată nulă de autoritățile competente în temeiul alineatului 39 al treilea paragraf într-un termen de trei ani.

(7) La cererea inițiatorului proiectului, a unei autorități participante sau a Ombudsmanului pentru mediu, autoritatea este obligată să stabilească dacă, în privința unui proiect, este necesară realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului în temeiul prezentei legi, precum și care situație din anexa 1 sau din alineatul 3a primul, al doilea și al treilea paragraf este concretizată prin intermediul proiectului respectiv. Această constatare poate fi efectuată și din oficiu. [...]

[...]

(9) Dacă autoritatea decide în conformitate cu alineatul 7 că un proiect nu este supus unei evaluări a efectelor asupra mediului, o organizație de protecție a mediului recunoscută potrivit alineatului 19 al șaptelea paragraf sau un vecin potrivit alineatului 19 primul paragraf punctul 1 are dreptul de a introduce o acțiune la Tribunalul Administrativ Federal. Începând cu ziua publicării pe internet, organizația de protecție a mediului sau vecinul în cauză are acces la dosarul administrativ. În scopul stabilirii calității procesuale active a organizației de protecție a mediului, zona geografică de activitate menționată în ordinul administrativ de recunoaștere în temeiul alineatului 19 al șaptelea paragraf este decisivă.

[...]”

15. Anexa 1 la LEEM prezintă în detaliu proiectele care sunt supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului. Coloana 1 enumeră proiectele supuse unei evaluări regulate a efectelor asupra mediului. Coloana 2 conține proiectele supuse unei evaluări simplificate a efectelor asupra mediului, iar coloana 3 conține acele proiecte în cazul cărora necesitatea de a se efectua o evaluare simplificată a efectelor asupra mediului trebuie să fie analizată de la caz la caz. Proiectele de amenajare urbană⁸ care utilizează o suprafață de teren de cel puțin 15 ha și o suprafață brută la sol care depășește 150 000 m² figurează în coloana 2 din anexa menționată.⁹ – Coloana 3 din anexa 1 la LEEM prevede că „alineatul 3 al doilea paragraf din aceasta se aplică [proiectelor de amenajare urbană], cu condiția de a lua în considerare totalul capacităților autorizate în decursul ultimilor 5 ani, inclusiv capacitatea solicitată, respectiv extinderea capacității”.

16. Anexa 2 la LEEM definește categoriile de zone protejate la care se referă și coloana 3. Siturile din patrimoniul mondial UNESCO enumerate în temeiul articolului 11 alineatul (2) din Convenția privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural¹⁰ sunt „zone cu protecție specială” în sensul categoriei A a zonelor protejate menționate.

III. Litigiul care face obiectul procedurii principale și cererea de decizie preliminară

17. La 17 octombrie 2017, WertInvest Hotelbetriebs GmbH a solicitat Wiener Landesregierung (Guvernul Provinciei Viena, Austria) să se constate că, pentru proiectul Heumarkt Neu, nu era necesară o evaluare a efectelor asupra mediului.

⁸ Nota de subsol 3a din anexa 1 la LEEM definește proiectele de amenajare urbană ca fiind „proiecte de dezvoltare cu scop de amenajare globală multifuncțională, care cuprind cel puțin construcții rezidențiale și comerciale, inclusiv drumurile de acces și utilitățile prevăzute în acest scop, precum și o infrastructură rutieră ocolitoare care deservește o zonă superioară teritoriului proiectului. După executarea lor, proiectele de amenajare urbană sau componentele acestora nu mai sunt considerate proiecte de amenajare urbană în sensul prezentei note”.

⁹ Punctul 18 litera (b) din anexa 1 la LEEM.

¹⁰ Adoptată de Conferința Generală și semnată la Paris la 17 decembrie 1975.

18. La 16 octombrie 2018, Wiener Landesregierung (Guvernul Provinciei Viena) a decis că nu era necesară o evaluare a efectelor asupra mediului în cazul proiectului Heumarkt Neu. Acesta a considerat că proiectul respectiv nu depășea pragurile descrise la punctul 18 litera (b) din anexa 1 la LEEM și că dispoziția privind cumulusul de la alineatul 3 al doilea paragraf din LEEM nu era aplicabilă întrucât procentul de 25 % din prag, necesar în acest scop, nu era atins.

19. La 30 noiembrie 2018, WertInvest Hotelbetrieb a solicitat Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena, Austria) autorizația de construcție pentru proiectul Heumarkt Neu.

20. Mai mulți vecini și o organizație de protecție a mediului au introdus o cale de atac împotriva deciziei din 16 octombrie 2018 în fața Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Austria). În cursul procedurii respective, WertInvest Hotelbetrieb și-a retras cererea prin care a solicitat să se constate că proiectul nu necesita o evaluare a efectelor asupra mediului. În pofida acestei retrageri, la 9 aprilie 2019 Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a decis din oficiu ca proiectul Heumarkt Neu să fie supus unei evaluări simplificate a efectelor asupra mediului. Acesta a apreciat că legiuitorul austriac nu a ținut seama în mod suficient de necesitatea protejării zonelor incluse în categoria A din anexa 2 la LEEM în cadrul procedurii de autorizare a proiectelor de amenajare urbană¹¹. El a adăugat că proiectul Heumarkt Neu a demonstrat că proiectele care nu ating pragurile stabilite în coloana 2 din anexa 1 la LEEM ar putea avea efecte semnificative asupra unui sit protejat al patrimoniului mondial UNESCO. Pentru aceste motive, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a concluzionat că Directiva 2011/92 a fost transpusă în mod incorect în dreptul austriac și că astfel este necesar să se examineze necesitatea efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului în funcție de proiectul New Haymarket în sine.

21. WertInvest Hotelbetrieb și Wiener Landesregierung (Guvernul Provinciei Viena) au atacat această hotărâre la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă, Austria). La 25 iunie 2021, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) a anulat hotărârea Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) statuând că, întrucât WertInvest Hotelbetrieb și-a retras cererea având ca obiect constatarea faptului că proiectul nu necesita o evaluare a efectelor asupra mediului, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) nu era competent să se pronunțe în cauză. La 15 iulie 2021, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a statuat că, având în vedere retragerea cererii de constatare menționate anterior, decizia Wiener Landesregierung (Guvernul Provinciei Viena) din 16 octombrie 2018 este nulă și neavenită.

22. În cursul acestei proceduri judiciare, cererea de eliberare a autorizației de construcție formulată de WertInvest Hotelbetrieb era în curs de soluționare la Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena). Întrucât Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena) nu a luat nicio decizie cu privire la cererea respectivă în termen de șase luni de la depunerea sa, WertInvest Hotelbetrieb a introdus la 12 martie 2021 o acțiune în constatarea abținerii de a acționa în fața Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria) pentru a obliga Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena) să emită autorizația de construcție menționată, întrucât nu era necesară o evaluare a efectelor asupra mediului pentru luarea deciziei în cauză.

¹¹ Punctul 18 litera (b) din anexa 1 la LEEM.

23. Pentru a decide dacă a existat o abținere de a acționa din partea Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena), Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ, Viena) consideră că este necesar să se stabilească dacă proiectul Heumarkt Neu necesită efectuarea unei evaluări a efectelor asupra mediului, referindu-se la proiect ca fiind unul dintre cele mai importante proiecte de amenajare urbană care va fi realizat în Viena de la sfârșitul celui de al doilea război mondial. Acesta observă în continuare că, la 10 octombrie 2019, Comisia Europeană a trimis guvernului austriac o scrisoare de punere în întârziere¹² care abordează o serie de aspecte privind transpunerea Directivei 2011/92 în dreptul austriac¹³, în special prevederea unor praguri necorespunzătoare care, în practică, exclud necesitatea efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului în cazul tuturor proiectelor de amenajare urbană importante (de exemplu proiectul Heumarkt Neu).

24. În aceste împrejurări, Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) [Directiva 2011/92] se opune unei reglementări naționale care, în ceea ce privește «proiectele de amenajare urbană», condiționează realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului atât de atingerea unor praguri de cel puțin 15 hectare pentru întinderea suprafeței utilizate și de peste 150 000 m² pentru suprafața brută la sol, cât și de existența unui proiect de dezvoltare cu scop de amenajare globală multifuncțională, care să cuprindă cel puțin construcții rezidențiale și comerciale, inclusiv drumurile de acces și utilitățile prevăzute în acest scop, precum și o infrastructură rutieră ocolitoare care să deservească o zonă superioară teritoriului proiectului? Este relevant, în această privință, faptul că dreptul național prevede situații specifice referitoare la:
- parcuri de agrement sau de distracții, stadioane sportive sau terenuri de golf (începând cu un anumit grad de utilizare a suprafeței, respectiv începând cu un anumit număr de locuri de parcare);
 - parcuri industriale sau comerciale (începând cu un anumit grad de utilizare a suprafeței);
 - centre comerciale (începând cu un anumit grad de utilizare a suprafeței, respectiv începând cu un anumit număr de locuri de parcare);
 - unități de cazare, astfel cum sunt hotelurile sau satele de vacanță, precum și instalațiile auxiliare (începând cu un anumit număr de paturi, respectiv începând cu un anumit grad de utilizare a suprafeței, limitat la sectorul din afara aglomerațiilor urbane închise), și
 - parcări cu acces public sau garaje (începând cu un anumit număr de locuri de parcare)?
- 2) Ținând seama în special de dispoziția prevăzută la punctul 2 litera (c) subpunctul (viii) din anexa III la Directiva 2011/92/UE, care prevede că, pentru a stabili dacă în privința proiectelor enumerate în anexa II trebuie să fie realizată o evaluare a efectelor asupra mediului este necesar să fie luate în considerare de asemenea «peisajele și siturile importante din punct de vedere istoric, cultural și arheologic», [Directiva 2011/92] impune, în privința zonelor de importanță istorică, culturală, urbanistică sau arhitectonică deosebită, astfel cum sunt, de exemplu, siturile patrimoniului mondial UNESCO, stabilirea unor praguri mai joase sau a unor criterii mai accesibile (decât cele menționate la prima întrebare)?

¹² C(2019) 6680 final.

¹³ INFR(2019)2224.

- 3) [Directiva 2011/92] se opune unei reglementări naționale care, cu ocazia evaluării unui «proiect de amenajare urbană» în sensul primei întrebări, limitează agregarea (cumulul) cu alte proiecte de aceeași natură și legate din punct de vedere geografic în sensul că trebuie să fie luat în considerare doar totalul capacităților autorizate în decursul ultimilor cinci ani, inclusiv capacitatea solicitată, respectiv extinderea capacității, iar proiectele de amenajare urbană sau componentele acestora, după executarea lor, nu mai trebuie considerate – din punct de vedere conceptual – proiecte de amenajare urbană, iar constatarea – care trebuie efectuată în cazul concret – cu privire la aspectul dacă, din cauza unui cumul al efectelor, sunt de așteptat efecte adverse, nedorite sau dăunătoare semnificative asupra mediului și, pentru acest motiv, se impune realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului în privința proiectului preconizat nu este efectuată atunci când proiectul preconizat are o capacitate mai mică de 25 % din prag?
- 4) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 1 și/sau 2:
- Examinarea de la caz la caz care trebuie efectuată în cazul depășirii marjei de apreciere a statului membru de către autoritățile naționale (în conformitate cu dispozițiile – în acest caz, direct aplicabile – prevăzute la articolul 2 alineatul (1) și la articolul 4 alineatele (2) și (3) din [Directiva 2011/92]), pentru a stabili dacă proiectul poate avea efecte semnificative asupra mediului și, prin urmare, dacă ar trebui să fie supus unei evaluări a efectelor asupra mediului, se poate limita la anumite aspecte ale protecției, precum obiectivul de protecție a unui anumit sit sau, în acest caz, trebuie să se țină seama de ansamblul criteriilor și aspectelor menționate în anexa III la [Directiva 2011/92]?
- 5) [Directiva 2011/92] permite – ținând seama în special de cerințele de protecție jurisdicțională prevăzute la articolul 11 din aceasta – ca examinarea menționată la întrebarea 4 să fie efectuată pentru prima dată de instanța de trimitere (în cadrul unei proceduri privind autorizarea construcției și în cadrul examinării propriiei competențe), în a cărei procedură, potrivit cerințelor impuse de dreptul național, «publicul» beneficiază într-o măsură extrem de limitată de calitatea de parte și împotriva deciziei căreia membrii «publicului interesat», în sensul articolului 1 alineatul (2) literele (d) și (e), dispun de o protecție jurisdicțională extrem de limitată? Pentru răspunsul la această întrebare, este relevant faptul că, potrivit cadrului juridic național – în afară de posibilitatea unei constatări din oficiu – numai inițiatorul proiectului, o autoritate participantă sau Ombudsmanul pentru mediu pot solicita o constatare separată referitoare la aspectul dacă proiectul este supus obligației realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului?
- 6) În cazul «proiectelor de amenajare urbană» prevăzute la punctul 10 litera (b) din anexa II la aceasta, [Directiva 2011/92] permite ca, înainte sau pe lângă realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului necesare, respectiv a finalizării unei examinări de la caz la caz a efectelor asupra mediului, destinată să clarifice necesitatea unei evaluări a efectelor asupra mediului, să se elibereze autorizații de dezvoltare pentru anumite lucrări, care constituie o parte a proiectului de amenajare urbană în ansamblul său, în condițiile în care în cadrul procesului de amenajare nu este efectuată o evaluare globală a efectelor asupra mediului, în sensul [Directivei 2011/92], iar publicul beneficiază numai într-o măsură limitată de calitatea de parte?”

25. WertInvest Hotelbetrieb, guvernul austriac și Comisia au depus observații scrise. În cadrul ședinței din 14 septembrie 2022, aceste părți, precum și Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena) și Verein Alliance for Nature au prezentat observații orale și au răspuns la întrebările Curții.

26. În conformitate cu solicitarea Curții, concluziile noastre examinează primele patru întrebări adresate de instanța de trimitere.

IV. Apreciere

A. Admisibilitatea

27. WertInvest Hotelbetrieb susține că prezenta cerere de decizie preliminară trebuie să fie respinsă ca inadmisibilă întrucât proiectul Heumarkt Neu nu este un proiect de amenajare urbană în sensul Directivei 2011/92. Ea arată că, cu excepția clădirii-turn, toate celelalte clădiri din cadrul sitului există deja și vor fi doar recondiționate. În plus sau în subsidiar, cea de a treia întrebare este pur ipotetică. Din decizia de trimitere nu reiese prezența unor proiecte similare în zona proiectului Heumarkt Neu, motiv pentru care această întrebare este inadmisibilă.

28. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării instituite prin articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe¹⁴. Curtea poate astfel refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care au fost adresate¹⁵.

29. WertInvest Hotelbetrieb susține că proiectul Heumarkt Neu nu este un proiect de amenajare urbană în sensul Directivei 2011/92. Întrucât argumentul invocat în numele WertInvest Hotelbetrieb se întemeiază pe modul său de interpretare a dispozițiilor dreptului Uniunii, nu este deloc surprinzător că instanța de trimitere se află într-o situație în care solicită asistența Curții pentru a răspunde la acesta. Prin urmare, se pare că există prea puține îndoieli legate de faptul că prezenta cerere de decizie preliminară este admisibilă.

30. În ceea ce privește admisibilitatea celei de a treia întrebări, deși decizia de trimitere nu identifică alte proiecte similare planificate sau realizate în aceeași zonă, având în vedere localizarea proiectului Heumarkt Neu și cumulul său cu alte proiecte existente și/sau aprobate în sensul punctului 1 litera (b) și al punctului 3 litera (g) din anexa III la Directiva 2011/92, această întrebare nu poate fi considerată ca fiind pur ipotetică în sensul jurisprudenței menționate anterior.

31. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la primele patru întrebări din decizia de trimitere.

¹⁴ A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Regione Puglia, C-110/20, EU:C:2022:5, punctul 23 și jurisprudența citată.

¹⁵ A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Regione Puglia, C-110/20, EU:C:2022:5, punctul 24 și jurisprudența citată.

B. Prima și a doua întrebare

32. Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, la care se poate răspunde concomitent, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92 coroborat cu punctul 10 litera (b) din anexa II și cu punctul 2 litera (c) punctul (viii) din anexa III la aceasta se opune unei reglementări naționale care prevede că proiectele de amenajare urbană sunt supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului numai atunci când ocupă cel puțin 15 ha și au o suprafață brută la sol de peste 150 000 m², fără a se ține seama de amplasarea unor asemenea proiecte pe situri importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic, precum siturile din patrimoniul mondial UNESCO.

33. WertInvest Hotelbetrieb amintește că Directiva 2011/92 conferă statelor membre o marjă largă de apreciere în ceea ce privește stabilirea pragurilor sau a criteriilor care determină obligația de a supune proiectele de amenajare urbană unei evaluări a efectelor asupra mediului. Pragurile relevante din LEEM nu depășesc limitele acestei marje de apreciere. Potrivit WertInvest Hotelbetrieb, este puțin probabil ca proiectele de amenajare urbană care nu ating praguri precum cele prevăzute de LEEM să aibă efecte semnificative asupra mediului. În special, astfel de proiecte nu necesită o analiză de la caz la caz pentru a se stabili dacă este necesară o evaluare a efectelor asupra mediului, chiar dacă sunt amplasate pe un sit al patrimoniului mondial UNESCO.

34. Ca urmare a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor menționate la punctul 23 din prezentele concluzii, guvernul austriac nu a prezentat observații cu privire la prima și a doua întrebare.

35. În cadrul ședinței, Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena) a susținut că proiectul Heumarkt Neu nu poate fi considerat ca fiind un proiect de amenajare urbană în sensul Directivei 2011/92, astfel cum a fost transpusă în legislația austriacă. Totuși, aceasta a admis că chiar și un proiect de dimensiuni reduse poate avea efecte semnificative asupra mediului, în special atunci când este amplasat pe un sit al patrimoniului mondial UNESCO. Deși a susținut că proiectul Heumarkt Neu nu va avea efecte semnificative asupra mediului, ca răspuns la întrebările Curții, Magistrat der Stadt Wien (Consiliul Municipal al Orașului Viena) a admis că, în lipsa evaluării efectelor asupra mediului, posibilitatea producerii unor asemenea efecte nu poate fi exclusă.

36. Comisia observă că Directiva 2011/92 nu definește sintagma „proiecte de amenajare urbană”. Totuși, punctul 10 litera (b) din anexa II la Directiva 2011/92 menționează construirea de centre comerciale și parcări publice ca exemple de astfel de proiecte. Dat fiind obiectivul Directivei 2011/92, sintagma „proiecte de amenajare urbană” se referă astfel la clădiri și spații publice care, având în vedere natura, dimensiunea sau amplasarea lor, au efecte asupra mediului comparabile cu cele ale centrelor comerciale și ale parcarilor publice. Aceasta invocă două elemente în susținerea afirmației respective.

37. În primul rând, deși Comisia admite că Directiva 2011/92 acordă statelor membre o marjă largă de apreciere pentru stabilirea categoriilor de proiecte de amenajare urbană supuse evaluării efectelor asupra mediului, articolul 2 alineatul (1) din aceasta impune statelor membre să se asigure că proiectele care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului în temeiul naturii, al dimensiunii sau al localizării lor sunt supuse unei asemenea evaluări. Un stat membru care stabilește praguri fără a ține seama de natura, de dimensiunea sau localizarea proiectelor de amenajare urbană care pot avea efecte semnificative asupra mediului depășește limitele puterii sale de apreciere.

38. Comisia susține că, în funcție de factori precum fauna și flora, solul, apa, clima sau patrimoniul cultural, chiar și un proiect de dimensiuni reduse poate avea efecte semnificative asupra mediului atunci când este amplasat într-o zonă sensibilă. În acest context, ea menționează anexa III la Directiva 2011/92, referitoare la criteriile de selecție pentru stabilirea situațiilor în care proiectele ar trebui supuse unei evaluări a impactului asupra mediului în temeiul articolului 4 alineatul (3) din aceasta. Punctul 2 litera (c) subpunctul (viii) din anexa III la directiva menționată, privind „amplasarea proiectelor”, stabilește că trebuie luată în considerare sensibilitatea ecologică a zonelor geografice susceptibile de a fi afectate de proiecte, în special în ceea ce privește capacitatea de absorbție a mediului natural, inclusiv a peisajelor și a siturilor importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic. În această privință, Comisia afirmă că un proiect care constă în construirea unei clădiri înalte pe un sit cu valoare istorică poate avea un impact grav asupra mediului, chiar dacă proiectul respectiv ocupă o suprafață relativ modestă.

39. Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că, în măsura în care nu ia în considerare amplasarea proiectelor de amenajare urbană, în special pe situri importante din punct de vedere istoric sau cultural, precum proiectul care face obiectul procedurii principale, LEEM este incompatibilă cu Directiva 2011/92.

40. În al doilea rând, Comisia apreciază că pragurile stabilite de o reglementare națională nu pot exclude în practică obligația realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului pentru anumite categorii de proiecte, cum pare a fi situația în cazul LEEM. Comisia amintește că, în conformitate cu reglementarea în cauză, potrivit autorităților austriece, în perioada 2005-2019, 53 din 59 de proiecte de amenajare urbană nu au necesitat o evaluare a efectelor asupra mediului.

41. În opinia noastră, prima și a doua întrebare a instanței de trimitere ridică două probleme principale: semnificația sintagmei „proiect de amenajare urbană” în contextul în care anumite clădiri care fac parte din proiectul respectiv se află deja acolo dinainte de începerea sa și stabilirea aspectului dacă o reglementare națională care condiționează necesitatea realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului de atingerea anumitor praguri în ceea ce privește suprafața de teren ocupată și suprafața brută la sol este în concordanță cu Directiva 2011/92.

42. Referitor la primul dintre aceste aspecte, articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2011/92 definește „proiectul” ca fiind executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau lucrări. Deși directiva menționată nu definește „proiectul de amenajare urbană” ca atare, punctul 10 litera (b) din anexa II la aceasta prevede, în cadrul unei liste neexhaustive, două exemple de proiecte de amenajare urbană, și anume construirea de centre comerciale și parcări publice. Potrivit unui document al Comisiei privind interpretarea definițiilor categoriilor de proiecte din anexele I și II la Directiva 2011/92¹⁶, categoria proiectelor de amenajare urbană trebuie interpretată în sens larg astfel încât să includă proiecte precum garajele de autobuz sau depourile de trenuri, ansamblurile de locuințe, spitalele, universitățile, stadioanele sportive, cinematografele, teatrele, sălile de concerte și alte centre culturale¹⁷. În concordanță cu această abordare, Curtea a statuat că construirea unui centru de agrement care include un complex cinematografic este un proiect de amenajare urbană¹⁸.

¹⁶ *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*, anul 2015, p. 49 și 50, este disponibilă online la adresa https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf

¹⁷ *Ibidem*, p. 51.

¹⁸ Hotărârea din 16 martie 2006, Comisia împotriva Spaniei, C-332/04, nepublicată, EU:C:2006:180, punctele 83-87.

43. Curtea a arătat în repetate rânduri că domeniul de aplicare al Directivei 2011/92 este unul vast și că obiectivul acesteia este foarte amplu¹⁹. Din jurisprudența sa reiese că termenul de „proiect” include lucrările de modificare a unei structuri existente²⁰. Mai mult, pare să fie contrară obiectivelor Directivei 2011/92 limitarea noțiunii de proiect la construcția de infrastructuri, astfel încât să se excludă lucrările de îmbunătățire sau de extindere a structurilor existente. O interpretare atât de limitată ar avea drept consecință posibilitatea realizării tuturor lucrărilor care modifică structurile existente, indiferent de amploarea lor, cu încălcarea obligațiilor care decurg din Directiva 2011/92, împiedicând astfel aplicarea dispozițiilor acesteia în asemenea împrejurări²¹.

44. Din observațiile menționate rezultă că și lucrările de demolare trebuie să fie considerate „proiecte” în sensul Directivei 2011/92. Proiectele de amenajare urbană implică adesea demolarea unor structuri existente importante din punct de vedere istoric sau cultural. În vederea evaluării efectelor unor astfel de proiecte printre altele asupra patrimoniului cultural, ele nu pot fi scutite de aplicarea procesului de evaluare a efectelor asupra mediului prevăzut de Directiva 2011/92²². Un proiect integrat de dezvoltare multifuncțională, care cuprinde clădiri rezidențiale și comerciale, este, așadar, un proiect de amenajare urbană în sensul directivei menționate, inclusiv atunci când proiectul respectiv constă atât în renovarea unor structuri existente, cât și în construirea de noi clădiri.

45. În ceea ce privește a doua problemă pe care am ridicat-o, și anume dacă reglementarea națională poate condiționa realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului de atingerea anumitor praguri bazate pe suprafața de teren ocupată și pe suprafața brută la sol, articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92 stabilește că, pentru proiectele enumerate în anexa II la aceasta, statele membre stabilesc dacă ele trebuie supuse unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10 din aceasta. Statele membre pot stabili aceasta prin intermediul unei analize de la caz la caz sau prevăzând anumite praguri sau criterii. Potrivit articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2011/92, atunci când se efectuează o analiză de la caz la caz sau sunt prevăzute praguri sau criterii în sensul alineatului (2) al acestui articol, se ține seama de criteriile de selecție relevante stabilite la anexa III²³.

46. Potrivit unei jurisprudențe constante, deși articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92 conferă statelor membre o marjă de apreciere atunci când identifică anumite tipuri de proiecte care trebuie să constituie obiectul unei evaluări sau când stabilesc criteriile și/sau pragurile necesare în acest sens, această marjă este limitată de obligația generală, enunțată la articolul 2 alineatul (1) din aceasta, ca proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului prin natura, mărimea sau localizarea lor, să constituie obiectul unei evaluări a efectului lor²⁴.

¹⁹ Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții, C-2/07, EU:C:2008:133, punctul 32, și Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Polonia, C-526/16, nepublicată, EU:C:2018:356, punctul 54.

²⁰ A se vedea Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții, C-2/07, EU:C:2008:133, punctele 23 și 33, și Hotărârea din 17 martie 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții, C-275/09, EU:C:2011:154, punctul 27.

²¹ Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții, C-2/07, EU:C:2008:133, punctul 32.

²² Hotărârea din 3 martie 2011, Comisia/Irlanda, C-50/09, EU:C:2011:109, punctele 97-100.

²³ Detaliile în această privință sunt amintite la punctele 10-12 din prezentele concluzii.

²⁴ Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, punctul 64, Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții, C-2/07, EU:C:2008:133, punctul 37, Hotărârea din 15 octombrie 2009, Comisia/Țările de Jos, C-255/08, nepublicată, EU:C:2009:630, punctul 32, Hotărârea din 11 februarie 2015, Marktgemeinde Straßwalchen și alții, C-531/13, EU:C:2015:79, punctul 40, și Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Polonia, C-526/16, nepublicată, EU:C:2018:356, punctul 60.

47. Având în vedere principiul precauției, care constituie unul dintre fundamentele nivelului ridicat de protecție pe care Uniunea Europeană urmărește să îl atingă în domeniul dreptului mediului și în raport cu care trebuie interpretată Directiva 2011/92, există un risc de producere a unor efecte semnificative asupra mediului atunci când nu se poate exclude, pe baza unor informații obiective, probabilitatea ca un proiect să aibă astfel de efecte semnificative²⁵.

48. Criteriile și pragurile de la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92 au ca obiectiv facilitarea aprecierii caracteristicilor concrete ale unui proiect pentru a determina dacă acesta trebuie să facă obiectul unei evaluări privind efectele sale asupra mediului²⁶. Un stat membru care stabilește criterii și/sau praguri la un asemenea nivel încât, în practică, toate proiectele de un anumit tip sunt scutite de cerința realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului depășește limitele marjei de apreciere care îi este conferită de articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92, cu excepția situației în care se poate considera, pe baza unor informații obiective, că întreaga categorie de proiecte astfel excluse este improbabil să aibă efecte semnificative asupra mediului²⁷.

49. Potrivit articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2011/92, statele membre sunt obligate, în plus, să țină seama de criteriile de selecție stabilite în anexa III la aceasta atunci când stabilesc criteriile și/sau pragurile la care face referire articolul 4 alineatul (2) din aceasta²⁸. Rezultă că un stat membru care ar stabili criterii și/sau praguri care nu țin cont decât de dimensiunile proiectelor, fără a lua în considerare de asemenea natura și localizarea acestora, ar depăși marja de apreciere de care dispune în temeiul articolului 2 alineatul (1) și al articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92²⁹. Chiar și un proiect de dimensiuni reduse poate avea efecte semnificative asupra mediului atunci când este situat într-un loc în care factorii de mediu prevăzuți la articolul 3 din Directiva 2011/92, printre care se află și patrimoniul cultural, sunt sensibili la cea mai mică modificare³⁰. În mod similar, este probabil ca un proiect să aibă efecte semnificative atunci când, prin natura sa, există riscul să cauzeze o modificare substanțială sau ireversibilă în factorii de mediu respectivi, indiferent de dimensiunea sa³¹. Atunci când un stat membru recurge la praguri pentru a aprecia necesitatea efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului, trebuie să țină seama și de factori precum natura sau amplasarea proiectelor, de exemplu prin stabilirea mai multor praguri care corespund unor dimensiuni diferite ale proiectelor și se aplică în funcție de natura sau de amplasarea proiectului³².

²⁵ Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Polonia, C-526/16, nepublicată, EU:C:2018:356, punctul 67.

²⁶ Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 30, și Hotărârea din 11 februarie 2015, Marktgemeinde Straßwalchen și alții, C-531/13, EU:C:2015:79, punctul 41.

²⁷ Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, punctul 75, Hotărârea din 15 octombrie 2009, Comisia/Țările de Jos, C-255/08, nepublicată, EU:C:2009:630, punctul 42, și Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Polonia, C-526/16, nepublicată, EU:C:2018:356, punctul 61.

²⁸ Hotărârea din 15 octombrie 2009, Comisia/Țările de Jos, C-255/08, nepublicată, EU:C:2009:630, punctul 33, Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 32, și Hotărârea din 28 februarie 2018, Comune di Castelfellino, C-117/17, EU:C:2018:129, punctul 38. Aceste criterii sunt prezentate la punctele 10-12 din prezentele concluzii.

²⁹ Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, punctul 65, Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții, C-2/07, EU:C:2008:133, punctul 38, și Hotărârea din 15 octombrie 2009, Comisia/Țările de Jos, C-255/08, nepublicată, EU:C:2009:630, punctul 35. A se vedea în acest sens și Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 35.

³⁰ Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, punctul 66, și Hotărârea din 26 mai 2011, Comisia/Belgia, C-538/09, EU:C:2011:349, punctul 55. A se vedea în acest sens și Hotărârea din 15 octombrie 2009, Comisia/Țările de Jos, C-255/08, nepublicată, EU:C:2009:630, punctul 30.

³¹ Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, punctul 67.

³² *Ibidem*, punctul 70.

50. Jurisprudența Curții confirmă astfel ceea ce s-ar fi putut crede că este afirmație incontestabilă, și anume faptul că nu există niciun motiv să se presupună că impactul asupra mediului al proiectelor de amenajare urbană realizate în zonele urbane este scăzut sau inexistent, în special având în vedere lista elementelor relevante pentru o astfel de evaluare³³.

51. Din decizia de trimitere reiese că proiectele de amenajare urbană, astfel cum sunt definite de LEEM, sunt supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului numai atunci când ocupă cel puțin 15 ha și au o suprafața brută la sol care depășește 150 000 m². Punctul 18 litera (b) din anexa 1 la LEEM nu stabilește niciun prag sau criteriu în coloana 2 referitor la amplasarea sau natura proiectelor de amenajare urbană care să determine obligația realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului.

52. Mai mult, coloana 3 de la acest punct, care privește examinarea necesității efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului de la caz la caz, nu menționează categoria A din anexa 2 la aceasta, care vizează zonele cu protecție specială precum siturile patrimoniului mondial UNESCO. Prin urmare, LEEM nu are în vedere o examinare de la caz la caz a necesității de a se efectua o evaluare a efectelor asupra mediului pentru un proiect de amenajare urbană într-o zonă desemnată ca sit al patrimoniului mondial UNESCO.

53. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la prima și a doua întrebare ale instanței de trimitere că articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92 coroborat cu punctul 10 litera (b) din anexa II și cu punctul 2 litera (c) subpunctul (viii) din anexa III la aceasta se opune unei reglementări naționale care stabilește că proiectele de amenajare urbană sunt supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului numai atunci când ocupă cel puțin 15 ha și au o suprafață brută la sol de peste 150 000 m², fără a ține seama de amplasarea lor, excluzând astfel examinarea de la caz la caz a necesității efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului pentru proiecte de amenajare urbană de pe situri importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic, precum siturile patrimoniului mondial UNESCO.

C. A treia întrebare

54. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2011/92 coroborat cu anexa III la aceasta se opune unei reglementări naționale potrivit căreia, atunci când se apreciază dacă este necesară o evaluare a efectelor asupra mediului ca urmare a cumulării efectelor unui proiect de amenajare urbană cu cele ale altor proiecte, trebuie să se ia în considerare numai proiectele de amenajare urbană similare, cu condiția ca ele să fi fost aprobate în ultimii cinci ani, dar să nu fi fost încă realizate și ca proiectul de amenajare urbană preconizat să reprezinte cel puțin 25 % din pragul relevant.

55. WertInvest Hotelbetrieb consideră că a treia întrebare este pur ipotetică și, prin urmare, nu a formulat nicio observație în privința sa.

56. Guvernul austriac susține că LEEM transpune în mod corect obligația de a ține seama de cumulul proiectelor. În primul rând, în cadrul marjei sale de apreciere, legiuitorul austriac a stabilit că numai acele proiecte care au atins cel puțin 25 % din pragurile relevante pot determina necesitatea efectuării unei examinări a efectelor lor cumulate cu cele ale altor proiecte. Această normă urmărește excluderea proiectelor de mici dimensiuni care au efecte nesemnificative asupra mediului. În al doilea rând, guvernul austriac sugerează că este oportun să se aplice regula privind

³³ Hotărârea din 16 martie 2006, Comisia/Spania, C-332/04, nepublicată, EU:C:2006:180, punctul 80.

cumulul numai proiectelor care au fost aprobate în ultimii cinci ani, dar care nu au fost încă realizate, întrucât cele care au fost deja realizate fac parte din patrimoniul arhitectural urban preexistent.

57. Comisia susține că, atunci când se verifică dacă un proiect trebuie să fie supus unei evaluări a efectelor asupra mediului, obligația de a ține cont de impactul cumulativ nu se limitează la proiectele care sunt de același tip sau care aparțin aceleiași categorii. Ceea ce este relevant este aspectul dacă proiectul în cauză este susceptibil să aibă efecte semnificative asupra mediului ca urmare a prezenței altor proiecte existente sau aprobate. În acest context, reglementarea națională nu poate exclude luarea în considerare a proiectelor care au fost realizate sau au primit aprobare cu mai mult de cinci ani înainte.

58. Anexa III la Directiva 2011/92, intitulată „Criterii de selecție menționate la articolul 4 alineatul (3)”, conține criteriile de stabilire a situațiilor în care proiectele enumerate în anexa II la această directivă ar trebui supuse unei evaluări a impactului asupra mediului. Punctul 1 și punctul 3 litera (g) din anexa III la aceasta impun examinarea cumulului cu alte proiecte existente și/sau aprobate în ceea ce privește atât caracteristicile proiectelor, cât și impactul lor.

59. Jurisprudența Curții demonstrează că poate fi necesar să se ia în considerare efectul cumulativ al proiectelor pentru a se evita eludarea obiectivului urmărit de legislația Uniunii prin fracționarea unor proiecte care, privite în ansamblu, ar putea avea efecte semnificative asupra mediului în sensul articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2011/92³⁴.

60. Rezultă că revine unei autorități naționale, atunci când verifică dacă un proiect trebuie supus unei evaluări privind efectele asupra mediului, sarcina de a examina impactul pe care acesta l-ar putea avea în contextul altor proiecte. Întinderea acestei evaluări nu se limitează la proiectele de aceeași natură, întrucât astfel de efecte cumulative pot rezulta atât din proiecte aparținând aceleiași categorii, cât și din proiecte de natură diferită, precum un proiect de amenajare urbană și construcția unei infrastructuri de transport. Astfel, autoritățile naționale trebuie să cerceteze dacă efectele unui proiect în curs de examinare asupra mediului pot fi mai importante decât ar fi fost în absența impactului altor proiecte³⁵.

61. În pofida marjei de apreciere de care dispun statele membre la transpunerea unei directive și în special atunci când stabilesc criteriile și pragurile la care face referire articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92, din jurisprudența citată la punctul 49 din prezentele concluzii reiese că chiar și un proiect de mici dimensiuni poate avea efecte semnificative asupra mediului. Prin urmare, Directiva 2011/92 se opune unei reglementări naționale care exclude examinarea efectelor cumulative cât timp proiectul preconizat nu atinge o anumită dimensiune, precum cea în discuție în speță, care impune ca acesta să atingă cel puțin 25 % din pragurile aplicabile.

62. Din textul anexei III la Directiva 2011/92 reiese totodată că statele membre sunt obligate să ia în considerare cumularea efectelor cu cele ale „altor proiecte existente și/sau aprobate”. Totuși, statele membre pot să nu țină seama de proiectele care nu au fost realizate sau cel puțin nu au fost inițiate, deși au fost aprobate cu ani în urmă, întrucât, în lipsa unei proceduri administrative sau judiciare, trecerea unei perioade de timp semnificative poate sugera că este improbabil ca astfel

³⁴ Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții, C-2/07, EU:C:2008:133, punctul 27, Hotărârea din 17 martie 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții, C-275/09, EU:C:2011:154, punctul 36, și Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 37.

³⁵ Hotărârea din 11 februarie 2015, Marktgemeinde Straßwalchen și alții, C-531/13, EU:C:2015:79, punctul 45.

de proiecte să fie executate. În schimb, Directiva 2011/92 impune în mod clar statelor membre să ia în considerare cumulul efectelor cu cele ale altor proiecte existente, independent de momentul în care au fost realizate.

63. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a treia întrebare a instanței de trimitere că articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2011/92 coroborat cu anexa III la aceasta se opune unei reglementări naționale potrivit căreia, atunci când se apreciază dacă este necesară evaluarea efectelor asupra mediului ca urmare a unui cumul al efectelor unui proiect de amenajare urbană cu cele ale altor proiecte, trebuie să se ia în considerare numai proiectele de amenajare urbană similare, cu excluderea proiectelor existente și cu condiția ca proiectul de amenajare urbană preconizat să reprezinte cel puțin 25 % din pragul relevant. În lipsa unor proceduri administrative sau judiciare în curs, Directiva 2011/92 nu împiedică statele membre să excludă de la această examinare proiectele pentru care lucrările nu au început și care este improbabil să fie realizate, dată fiind perioada de timp care a trecut de la aprobarea lor definitivă. O perioadă de cinci ani este suficientă, în principiu, pentru a fi garantată îndeplinirea acestor condiții.

D. A patra întrebare

64. Prin intermediul celei de a patra întrebări se solicită să se stabilească dacă, atunci când depășesc marja de apreciere conferită acestora de articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92, autoritățile unui stat membru sunt obligate să examineze de la caz la caz necesitatea efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă examinarea respectivă se limitează la obiectivele de protecție aplicabile în cazul zonei respective sau dacă trebuie să se țină seama de toate criteriile prevăzute în anexa III la Directiva 2011/92.

65. WertInvest Hotelbetrieb, guvernul austriac și Comisia consideră că în aceste împrejurări este necesară o examinare de la caz la caz a necesității de a se efectua o evaluare a efectelor asupra mediului. În timp ce WertInvest Hotelbetrieb subliniază că orice asemenea examinare de la caz la caz trebuie să se limiteze la un studiu al efectelor proiectului asupra obiectivelor de protecție relevante, în speță cel de protejare a siturilor importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic, guvernul austriac consideră că trebuie să se țină seama de toate criteriile de selecție din anexa III la Directiva 2011/92, deși ar fi oportun să se pună accentul pe obiectivele de protecție privind situl în cauză. La rândul său, Comisia susține că autoritățile naționale trebuie să țină seama de toate criteriile de selecție relevante menționate în anexa III la Directiva 2011/92 atunci când efectuează o examinare de la caz la caz a necesității efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului.

66. Potrivit jurisprudenței Curții, atunci când un stat membru depășește marja de apreciere care le este conferită de articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92 coroborat cu articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (3) din aceasta, prin faptul că pragurile pe care le stabilește constituie o transpunere incorectă a directivei respective, revine autorităților statului membru în cauză sarcina de a lua toate măsurile necesare pentru a se asigura că proiectele sunt examinate de la caz la caz pentru a se stabili dacă acestea ar putea avea efecte semnificative asupra mediului și, în cazul unui răspuns afirmativ, pentru a garanta că ele sunt supuse unei evaluări a impactului³⁶.

³⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punctele 41-43. A se vedea în acest sens și Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții, C-72/95, EU:C:1996:404, punctele 59 și 60, și Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții, C-435/97, EU:C:1999:418, punctele 70 și 71.

67. La efectuarea acestei examinări de la caz la caz, trebuie să se țină seama de criteriile de selecție din anexa III la Directiva 2011/92, fără a aduce atingere faptului că unele pot fi mai relevante decât altele în contextul unui caz individual. Necesitatea protejării siturilor importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic pare a fi deosebit de relevantă în contextul unui proiect de amenajare urbană preconizat pentru un sit al patrimoniului mondial UNESCO.

68. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a patra întrebare a instanței de trimitere că, în împrejurările în care autoritățile unui stat membru depășesc marja de apreciere conferită acestora de articolul 2 alineatul (1) și de articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92, ele sunt obligate să examineze necesitatea efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului de la caz la caz, ținând seama de toate criteriile enunțate în anexa III la directiva menționată.

V. Concluzie

69. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria) după cum urmează:

1) Articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014, coroborat cu punctul 10 litera (b) din anexa II și cu punctul 2 litera (c) subpunctul (viii) din anexa III la aceasta,

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei reglementări naționale care stabilește că proiectele de amenajare urbană sunt supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului numai atunci când ocupă cel puțin 15 ha și au o suprafață brută la sol de peste 150 000 m², fără a ține seama de amplasarea lor, excluzând astfel examinarea de la caz la caz a necesității efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului pentru proiecte de amenajare urbană de pe situri importante din punct de vedere istoric, cultural sau arheologic, precum siturile patrimoniului mondial UNESCO.

2) Articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2011/92 coroborat cu anexa III la aceasta

trebuie interpretat în sensul că:

se opune unei reglementări naționale potrivit căreia, atunci când se apreciază dacă este necesară evaluarea efectelor asupra mediului ca urmare a unui cumul al efectelor unui proiect de amenajare urbană cu cele ale altor proiecte, trebuie să se ia în considerare numai proiectele de amenajare urbană similare, cu excluderea proiectelor existente și cu condiția ca proiectul de amenajare urbană preconizat să reprezinte cel puțin 25 % din pragul relevant. În lipsa unor proceduri administrative sau judiciare în curs, Directiva 2011/92 nu împiedică statele membre să excludă de la această examinare proiectele pentru care lucrările nu au început și care este improbabil să fie realizate, dată fiind perioada de timp care a trecut de la aprobarea lor definitivă. O perioadă de cinci ani este suficientă, în principiu, pentru a fi garantată îndeplinirea acestor condiții.

3) Articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92

trebuie interpretate în sensul că

în împrejurările în care autoritățile unui stat membru depășesc marja de apreciere conferită acestora de dispozițiile menționate, ele sunt obligate să examineze necesitatea efectuării unei evaluări a efectelor asupra mediului de la caz la caz, ținând seama de toate criteriile stabilite în anexa III la directiva menționată.