



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAEL COLLINS
prednesené 24. novembra 2022¹

Vec C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
proti
Magistrat der Stadt Wien
za účasti
Verein Alliance for Nature

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 2011/92/EÚ – Posudzovanie vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie – Určenie potreby vykonať posudzovania vplyvov na životné prostredie na základe prahových hodnôt alebo kritérií stanovených členským štátom – Projekt na rozvoj miest v oblasti, ktorú UNESCO zaradilo do zoznamu svetového dedičstva – Vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje posudzovanie vplyvov na životné prostredie dosiahnutím prahových hodnôt, pokiaľ ide o rozlohu a brutto zastavanú plochu“

I. Úvod

1. Viedeň je mesto s bohatým historickým, kultúrnym a architektonickým dedičstvom. Pôvodne keltská osada sa stala strategickým rímskym posádkovým mestom Vindobona. V roku 1857 boli hradby a iné obranné prvky, ktoré boli postavené okolo mesta v trinástom storočí, zbúrané a nahradené triedou Ringstraße, ktorá bola otvorená v roku 1865, pozdĺž ktorej bolo potom postavených mnoho veľkých verejných budov v eklektickom historickom štýle, niekedy nazývanom Ringstraßenstil, s použitím prvkov klasickej, gotickej, renesančnej a barokovej architektúry. UNESCO zaradilo historické centrum Viedne vrátane Ringstraße na zoznam svetového dedičstva.

2. Približne 250 m od tej časti Ringstraße, ktorá sa nazýva Schubertring, sa súkromná spoločnosť usiluje realizovať „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (Nový ICV Heumarkt – prestavba hotela InterContinental, Viedenský klub ľadových športov; ďalej len „projekt Heumarkt Neu“).² Projekt Heumarkt Neu zahŕňa zbúranie existujúceho hotela InterContinental a jeho nahradenie niekoľkými novými stavbami vrátane

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Ulica Am Heumarkt tvorí juhovýchodnú hranicu lokality. Je považovaná za jednu z najstarších ulíc vo Viedni.

19-podlažnej výškovej budovy („veže“) na hotelové, obchodné, konferenčné, obytné a kancelárske účely, vrátane podzemného klziska, športovej haly, plavárne a parkoviska s 275 parkovacími miestami. Predpokladá sa, že projekt Heumarkt Neu bude mať výmeru využitej plochy okolo 1,55 ha a brutto zastavanú plochu približne 89 000 m².

3. Projekt Heumarkt Neu vyvolal určité kontroverzie z dôvodu blízkosti centra Viedne, ktoré je zapísané do zoznamu svetového dedičstva UNESCO, a údajného vplyvu výšky navrhovanej vežovej budovy na panorámu mesta. Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko) sa týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania v podstate pýta, či sa od členského štátu, ktorý sa rozhodne určiť, že projekty majú byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie na základe prahových hodnôt alebo kritérií, ktoré prijal, môže vyžadovať, aby toto určenie vykonal prostredníctvom individuálneho preskúmania projektu, ktorý nedosahuje predpísané prahové hodnoty alebo kritériá, ale je pravdepodobné, že bude mať významný vplyv na životné prostredie.

II. Príslušné legislatívne ustanovenia

A. Právo Európskej únie

4. Odôvodnenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie,³ zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014,⁴ stanovuje okrem iného tieto zásady:

- „(7) Povolenie prípravy verejných a súkromných projektov, ktoré budú mať pravdepodobne významné vplyvy na životné prostredie, by sa malo udeliť len po posúdení pravdepodobných významných vplyvov týchto projektov na životné prostredie. Takéto posúdenie by sa malo vykonať na základe primeraných informácií, ktoré poskytne navrhovateľ a ktoré môžu doplniť orgány a verejnosť, ktorej sa posudzovaný projekt pravdepodobne týka.
- (8) Určité projekty majú významné vplyvy na životné prostredie a takéto projekty by mali byť vždy predmetom systematického posudzovania.
- (9) Ostatné projekty nemusia mať v každom prípade významné vplyvy na životné prostredie a takéto projekty by sa mali posudzovať, ak členské štáty uvážia, že môžu mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie.
- (10) Členské štáty môžu stanoviť prahy [prahové hodnoty – *neoficiálny preklad*] alebo kritériá na určenie toho, ktoré projekty sú predmetom posudzovania na základe dôležitosti ich vplyvov na životné prostredie. Od členských štátov by sa nemalo požadovať, aby jednotlivo skúmali všetky projekty, ktoré sú pod týmito prahmi alebo mimo týchto kritérií [prahové hodnoty a nespĺňajú tieto kritériá – *neoficiálny preklad*].

³ Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1.

⁴ Ú. v. EÚ L 124, 2014, s. 1.

(11) Pri stanovovaní týchto prahov [prahových hodnôt – *neoficiálny preklad*], kritérií alebo jednotlivom skúmaní všetkých projektov, s cieľom určenia toho, ktoré projekty by mali byť predmetom posúdenia na základe ich významných vplyvov na životné prostredie, členské štáty vezmú do úvahy príslušné výberové kritériá uvedené v tejto smernici. V súlade so zásadou subsidiarity, členské štáty vedia najlepšie uplatňovať takéto kritériá v špecifických prípadoch.“

5. Článok 1 ods. 1 smernice 2011/92 stanovuje, že táto smernica sa uplatňuje na posudzovanie vplyvov tých verejných a súkromných projektov na životné prostredie,⁵ ktoré pravdepodobne budú mať významný vplyv na životné prostredie.

6. Článok 2 ods. 1 smernice 2011/92 stanovuje:

„Členské štáty prijímú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významné vplyvy na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie. Tieto projekty sú definované v článku 4.“

7. Článok 3 ods. 1 smernice 2011/92 stanovuje:

„Posudzovanie vplyvov na životné prostredie identifikuje, opíše a posúdi náležitým spôsobom, pri každom prípade jednotlivo, priame a nepriame významné vplyvy projektu na tieto faktory:

a) obyvateľstvo a ľudské zdravie;

b) biodiverzitu s osobitným dôrazom na druhy a biotopy chránené podľa smernice [Rady] 92/43/EHS [z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102)] a smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2009/147/ES [z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7)];

c) územie, pôdu, vodu, vzduch a klímu;

d) hmotný majetok, kultúrne dedičstvo a krajinu;

e) vzájomné pôsobenie medzi faktormi uvedenými v písmenách a) až d).“

8. Článok 4 smernice 2011/92 stanovuje:

„2. Pokiaľ článok 2 ods. 4 neustanovuje inak, členské štáty určia, či projekty uvedené v prílohe II budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10. Členské štáty to určia na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu

alebo

b) prahov [prahových hodnôt – *neoficiálny preklad*] alebo kritérií stanovených členskými štátmi.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písmenách a) a b).

⁵ Článok 1 ods. 2 definuje „projekt“ na účely smernice 2011/92 okrem iného ako „realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov“.

3. Ak sa vykonáva skúmanie každého jednotlivého prípadu, alebo ak sú stanovené prahy [prahové hodnoty – *neoficiálny preklad*] alebo kritériá na účely odseku 2, vezmú sa do úvahy relevantné výberové kritériá uvedené v prílohe III. Členské štáty môžu stanoviť prahy [prahové hodnoty – *neoficiálny preklad*] alebo kritériá určujúce, kedy projekty nemusia byť predmetom ani rozhodnutia podľa odsekov 4 a 5, ani posúdenia vplyvov na životné prostredie, a/alebo prahy [prahové hodnoty – *neoficiálny preklad*] či kritériá určujúce, kedy projekty budú v každom prípade predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie bez toho, aby boli predmetom rozhodnutia uvedeného v odsekoch 4 a 5.“

9. Príloha II smernice 2011/92 je nazvaná „Projekty uvedené v článku 4 ods. 2“. Jej bod 10 stanovuje, že „infraštruktúrne projekty“ zahŕňajú „projekty na rozvoj miest vrátane výstavby obchodných centier a parkovacích plôch“.

10. Príloha III smernice 2011/92 je nazvaná „Výberové kritériá uvedené v článku 4 ods. 3 (Kritériá na určenie toho, či by projekty uvedené v prílohe II mali podliehať posúdeniu vplyvov na životné prostredie)“. Jej bod 1 stanovuje, že vlastnosti projektov sa musia posudzovať s osobitným zreteľom na a) veľkosť a projektové riešenie celého projektu, b) kumuláciu s inými existujúcimi a/alebo schválenými projektmi, c) využívanie prírodných zdrojov, najmä krajiny, pôdy, vody a biodiverzity, d) produkciu odpadu, e) znečistenie a rušivé vplyvy, f) riziká závažných havárií a/alebo prírodných katastrof, ktoré majú význam pre dotknutý projekt, vrátane tých, ktoré boli spôsobené zmenou klímy, v súlade s vedeckými poznatkami a g) riziká pre ľudské zdravie.

11. V rozsahu, v akom sa to javí relevantné na účely otázok uvedených v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, bod 2 prílohy III smernice 2011/92 nazvaný „Umiestnenie projektov“ stanovuje, že citlivosť životného prostredia v zemepisných oblastiach, ktoré môžu byť ovplyvnené projektmi, sa musí posudzovať s osobitným zreteľom na a) súčasné a schválené využitie územia, b) relatívny dostatok, dostupnosť, kvalitu a regeneratívnu schopnosť prírodných zdrojov v danej oblasti a v podloží a c) absorpčnú schopnosť prírodného prostredia okrem iného so zreteľom na husto osídlené oblasti a krajiny a miesta s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom.

12. Podľa bodu 3 prílohy III smernice 2011/92 nazvaného „Typ a vlastnosti potenciálneho vplyvu“ sa musia zvážiť pravdepodobné významné vplyvy projektov na životné prostredie vo vzťahu ku kritériám stanoveným v bodoch 1 a 2 prílohy III, pokiaľ ide o vplyv projektu na faktory uvedené v článku 3 ods. 1 tejto smernice, berúc do úvahy: a) veľkosť a priestorový rozsah vplyvu, b) povahu vplyvu, c) cezhraničný charakter vplyvu, d) intenzitu a komplexnosť vplyvu, e) pravdepodobnosť vplyvu, f) očakávaný začiatok, trvanie, frekvenciu a reverzibilitu vplyvu, g) kumuláciu vplyvu s vplyvom iných existujúcich a/alebo schválených projektov a h) možnosť účinného zmiernenia vplyvu.

B. Rakúske právo

13. Ustanovenie § 1 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (spolkový zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie; ďalej len „UVP-G“) zo 14. októbra 1993⁶ je nazvané „Účel posudzovania vplyvov na životné prostredie a účasť verejnosti“ v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej⁷ a stanovuje:

„1. Účelom posudzovania vplyvov na životné prostredie (PVŽP) je za účasti verejnosti a na základe odborných znalostí

1. identifikovať, opísať a posúdiť priame a nepriame vplyvy, ktoré projekt bude alebo môže mať na tieto faktory:

a) ľudí a biologickú diverzitu vrátane zvierat, rastlín a ich biotopov,

b) územie a pôdu, vodu, vzduch a klímu,

c) krajinu a

d) hmotný majetok a kultúrne dedičstvo,

vrátane vzájomného pôsobenia medzi viacerými vplyvmi

...“

14. Ustanovenie § 3 UVP-G, nazvané „Predmet posudzovania vplyvov na životné prostredie“, stanovuje:

„1. Posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podliehajú za podmienok stanovených v nasledujúcich ustanoveniach projekty, ktoré sú uvedené v prílohe 1, ako aj zmeny týchto projektov. Na projekty, ktoré sú uvedené v stĺpcoch 2 a 3 prílohy 1, sa vzťahuje zjednodušený postup...

2. V prípade projektov uvedených v prílohe 1, ktoré nedosahujú prahové hodnoty alebo nespĺňajú kritériá stanovené v tejto prílohe, ale ktoré spolu priestorovo súvisia a spolu s inými projektmi dosahujú príslušnú prahovú hodnotu alebo spĺňajú príslušné kritérium, musí orgán v každom jednotlivom prípade určiť, či na základe kumulácie vplyvov pravdepodobne vzniknú významné nepriaznivé, nežiaduce alebo škodlivé vplyvy na životné prostredie, a preto sa má v prípade plánovaného projektu uskutočniť posudzovanie vplyvov na životné prostredie. Na účely konštatovania takejto kumulácie treba vziať do úvahy iné podobné a v blízkosti sa nachádzajúce projekty, ktoré už existujú alebo boli povolené, alebo projekty, v prípade ktorých bola predtým orgánu predložená úplná žiadosť o povolenie alebo v prípade ktorých bola predtým podaná žiadosť podľa § 4 a § 5. Posúdenie každého jednotlivého prípadu sa nevykoná, ak má projekt, pre ktorý sa žiada povolenie, kapacitu, ktorá je menšia než 25 % prahovej hodnoty. Pri rozhodovaní o konkrétnom prípade treba dodržiavať kritériá uvedené v odseku 5 bodoch 1 až 3 a použiť odseky 7 a 8. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa vykoná zjednodušeným postupom. Preskúvanie každého jednotlivého prípadu sa neuskutoční, ak navrhovateľ požiada o posúdenie vplyvov na životné prostredie.

⁶ BGBl. č. 697/1993.

⁷ BGBl. č. I 80/2018.

...

4. V prípade projektov, pre ktoré je v stĺpci 3 prílohy 1 stanovená prahová hodnota v určitých chránených lokalitách, musí orgán v prípade splnenia tejto podmienky v každom jednotlivom prípade rozhodnúť, či s prihliadnutím na rozsah a trvalé vplyvy na životné prostredie, treba očakávať, že bude významne zasiahnutý chránený biotop (kategória B prílohy 2) alebo cieľ ochrany, pre ktorý bola vymedzená chránená lokalita (kategórie A, C, D a E prílohy 2). Na účely tohto preskúmania sa chránené lokality kategórií A, C, D alebo E prílohy 2 zohľadnia len vtedy, ak sú v deň začatia konania uvedené na zozname lokalít významných pre Spoločenstvo (kategória A prílohy 2). V prípade potreby sa vykoná posúdenie vplyvov na životné prostredie. Pri rozhodovaní o konkrétnom prípade treba dodržiavať kritériá uvedené v bodoch 1 až 3 odseku 5 a uplatniť odseky 7 a 8. Preskúmanie každého jednotlivého prípadu sa neuskutoční, ak navrhovateľ požiada o vykonanie posúdenia vplyvov na životné prostredie.

4a. V prípade projektov, pre ktoré sú v stĺpci 3 prílohy 1 stanovené iné osobitné podmienky, ako sú tie, ktoré sú uvedené v odseku 4, a ak sú tieto podmienky splnené, orgán pri uplatňovaní odseku 7 určí v konkrétnom prípade, či sa dajú očakávať významné škodlivé alebo nepriaznivé účinky na životné prostredie v zmysle definície v § 1 ods. 1 bodu 1. Ak orgán zistí, že takéto účinky sa dajú očakávať, posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa uskutoční v zjednodušenom konaní. Posúdenie konkrétneho prípadu sa neuskutoční, ak navrhovateľ požiada o uskutočnenie posudzovania vplyvov na životné prostredie.

5. Pri prijímaní rozhodnutia v konkrétnom prípade orgán v prípade potreby zohľadní tieto kritériá:

- (1) vlastnosti projektu (veľkosť projektu, využívanie prírodných zdrojov, produkcia odpadu, znečistenie životného prostredia a rušivé vplyvy, riziká závažných havárií a/alebo prírodných katastrof vrátane tých, ktoré boli spôsobené zmenou klímy, v súlade s vedeckými poznatkami, riziká pre ľudské zdravie),
- (2) umiestnenie projektu (citlivosť životného prostredia so zreteľom na súčasné a schválené využitie územia, dostatok, kvalitu a regeneratívnu schopnosť prírodných zdrojov v danej oblasti a v podloží, absorpčnú schopnosť prírodného prostredia, v prípade potreby berúc do úvahy oblasti uvedené v prílohe 2),
- (3) vlastnosti potenciálneho vplyvu projektu na životné prostredie (typ, veľkosť a priestorový rozsah vplyvu, cezhraničný charakter vplyvu, intenzitu a komplexnosť vplyvu, očakávaný začiatok, pravdepodobnosť vplyvu, trvanie, frekvenciu a reverzibilitu vplyvu, možnosť účinného zmiernenia vplyvu), ako aj zmenu vplyvu na životné prostredie vyplývajúcu z realizácie projektu v porovnaní so situáciou, v ktorej by sa projekt nerealizoval.

V prípade projektov uvedených v stĺpci 3 prílohy 1 sa odchýlka vplyvu posúdi so zreteľom na chránenú oblasť...

6. Pred ukončením posudzovania vplyvov na životné prostredie alebo preskúmaním každého jednotlivého prípadu nesmú byť vydané povolenia pre projekty, na ktoré sa vzťahuje posúdenie podľa odsekov 1, 2 alebo 4. Oznámenia uskutočnené podľa správnych predpisov pred ukončením posudzovania vplyvov na životné prostredie pritom nemajú nijaké právne účinky. Povolenia vydané v rozpore s týmto ustanovením môžu byť vyhlásené za neplatné príslušným orgánom podľa § 39 ods. 3 v lehote troch rokov.

7. Orgán musí na žiadosť navrhovateľa, zúčastneného orgánu alebo Umweltanwalt [ombudsman pre životné prostredie, Rakúsko] rozhodnúť, či je potrebné vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie pre daný projekt podľa tohto spolkového zákona a ktorej kategórii uvedených v prílohe 1 alebo v § 3a ods. 1 až 3 tento projekt zodpovedá. Toto rozhodnutie možno vydať aj z úradnej moci. ...

...

9. Ak orgán rozhodne podľa odseku 7, že projekt nebude predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, organizácia na ochranu životného prostredia uznaná podľa § 19 ods. 7 alebo sused podľa § 19 ods. 1 bodu 1 majú právo podať žalobu na Bundesverwaltungsgericht [Spolkový správny súd, Rakúsko]. Odo dňa uverejnenia na internete treba takej organizácii na ochranu životného prostredia alebo takému susedovi umožniť prístup k správneému spisu. Na účely aktívnej legitímácie organizácie na ochranu životného prostredia je rozhodujúca oblasť činnosti uvedená v rozhodnutí o uznaní podľa § 19 ods. 7.

...“

15. V prílohe 1 k UVP-G sú podrobne stanovené projekty, ktoré podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. V stĺpci 1 sú uvedené projekty, ktoré podliehajú pravidelnému posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. Stĺpec 2 obsahuje projekty, ktoré podliehajú zjednodušenému posudzovaniu vplyvov na životné prostredie a stĺpec 3 obsahuje projekty, v súvislosti s ktorými sa má v konkrétnych prípadoch preskúmať potreba vykonať zjednodušené posudzovanie vplyvov na životné prostredie. Projekty na rozvoj miest⁸ s využitím plochy, ktorej výmera je aspoň 15 ha, a brutto zastavanou plochou väčšou ako 150 000 m², sú uvedené v stĺpci 2 uvedenej prílohy.⁹ Stĺpec 3 prílohy 1 k UVP-G stanovuje, že „v prípade [projektov na rozvoj miest] sa uplatní § 3 ods. 2 s prihliadnutím na súčet kapacít povolených za posledných päť rokov, vrátane požadovanej kapacity resp. požadovaného rozšírenia kapacity“.

16. V prílohe 2 k UVP-G sú vymedzené kategórie chránených oblastí, na ktoré sa vzťahuje aj stĺpec 3. Lokality svetového dedičstva UNESCO zapísané v zozname podľa článku 11 ods. 2 Dohovoru o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva¹⁰ sú „osobitne chránené územia“ na účely kategórie A uvedených chránených oblastí.

III. Spor vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

17. Dňa 17. októbra 2017 WertInvest Hotelbetriebs GmbH požiadala Wiener Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Viedeň, Rakúsko) o určenie, že pre projekt Heumarkt Neu sa nevyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie.

⁸ V poznámke pod čiarou 3a k prílohe 1 k UVP-G sú projekty na rozvoj miest vymedzené ako „projekty rozvoja, ktorých cieľom je výstavba multifunkčného celku, v každom prípade zahŕňajúceho obytné a kancelárske budovy vrátane príslušných prístupových komunikácií a infraštruktúry, so spádovou oblasťou, ktorá presahuje územie projektu. Projekty na rozvoj miest, resp. ich časti sa po ich dokončení už nepovažujú za projekty na rozvoj miest v zmysle tejto poznámky pod čiarou“.

⁹ Bod 18 písm. b) prílohy 1 k UVP-G.

¹⁰ Prijatý valným zhromaždením a podpísaný v Paríži 17. decembra 1975.

18. Dňa 16. októbra 2018 Wiener Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Viedeň) rozhodla, že projekt Heumarkt Neu si nevyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie. Domnievala sa, že tento projekt neprekračuje prahové hodnoty uvedené v bode 18 písm. b) prílohy 1 k UVP-G a že ustanovenie § 3 ods. 2 UVP-G o kumulácii sa neuplatňovalo, lebo projekt mal kapacitu nižšiu ako 25 % príslušnej prahovej hodnoty.

19. Dňa 30. novembra 2018 WertInvest Hotelbetriebs podala na Magistrat der Stadt Wien (Magistrát mesta Viedeň, Rakúsko) žiadosť o stavebné povolenie pre projekt Heumarkt Neu.

20. Viacerí susedia a environmentálna organizácia podali proti rozhodnutiu zo 16. októbra 2018 žalobu na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Rakúsko). V priebehu tohto konania WertInvest Hotelbetriebs vzala späť návrh na určenie, že projekt si nevyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie. Bez ohľadu na toto späťvzatie Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) 9. apríla 2019 *ex officio* rozhodol, že projekt Heumarkt Neu podlieha zjednodušenému posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. Domnieval sa, že rakúsky zákonodarca dostatočne nezohľadnil potrebu ochrany chránených oblastí zaradených do kategórie A prílohy 2 k UVP-G v postupe schvaľovania projektov na rozvoj miest.¹¹ Ďalej uviedol, že projekt Heumarkt Neu preukazuje, že projekty, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené v stĺpci 2 prílohy 1 k UVP-G, by mohli mať významný vplyv na chránenú lokalitu svetového dedičstva UNESCO. Z týchto dôvodov Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) dospel k záveru, že smernica 2011/92 bola nesprávne prebratá do rakúskeho práva, a preto je nevyhnutné preskúmať potrebu vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie so zreteľom na samotný projekt Heumarkt Neu.

21. WertInvest Hotelbetriebs a Wiener Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Viedeň) podali proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko). Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) 25. júna 2021 zrušil rozsudok Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), pričom rozhodol, že vzhľadom na to, že WertInvest Hotelbetriebs vzala späť svoj návrh na určenie, že projekt si nevyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) nemá právomoc rozhodnúť v tejto veci. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) 15. júla 2021 rozhodol, že vzhľadom na späťvzatie uvedeného určovacieho návrhu je rozhodnutie Wiener Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Viedeň) zo 16. októbra 2018 neplatné.

22. V priebehu tohto súdneho konania stále prebiehalo konanie o žiadosti spoločnosti WertInvest Hotelbetriebs o stavebné povolenie na Magistrat der Stadt Wien (Magistrát mesta Viedeň). Keďže tento magistrát nerozhodol o tejto žiadosti v lehote šiestich mesiacov od jej podania, WertInvest Hotelbetriebs podala 12. marca 2021 sťažnosť pre nečinnosť na Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň), ktorou sa domáhala, aby Magistrat der Stadt Wien (Magistrát mesta Viedeň) vydal toto stavebné povolenie, keďže na prijatie tohto rozhodnutia nie je potrebné posúdenie vplyvov na životné prostredie.

23. Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň) sa domnieva, že aby mohol rozhodnúť o prípadnej nečinnosti Magistrat der Stadt Wien (Magistrát mesta Viedeň), musí určiť, či si projekt Heumarkt Neu vyžaduje vykonanie posúdenia vplyvov na životné prostredie, pričom uvádza, že tento projekt je jedným z najvýznamnejších projektov mestského rozvoja, ktoré sa majú realizovať vo Viedni od konca druhej svetovej vojny. Okrem toho poukazuje na to, že Európska komisia zaslala 10. októbra 2019 rakúskej vláde formálne oznámenie,¹² ktoré sa týkalo

¹¹ Bod 18 písm. b) prílohy 1 k UVP-G.

¹² C(2019) 6680 final.

viacerých aspektov prebratia smernice 2011/92 do rakúskeho práva,¹³ predovšetkým stanovenia neprimeraných prahových hodnôt, ktoré v praxi vylučujú potrebu vykonávať posudzovanie vplyvov na životné prostredie pre všetky významné projekty na rozvoj miest (napríklad projekt Heumarkt Neu).

24. Za týchto okolností Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Bráni [smernica 2011/92] vnútroštátnemu ustanoveniu, podľa ktorého uskutočnenie posudzovania vplyvov ‚projektov na rozvoj miest‘ na životné prostredie závisí tak od dosiahnutia prahových hodnôt v rozsahu využitia plochy, ktorej výmera je aspoň 15 ha, a brutto zastavanej plochy, ktorá je väčšia než 150 000 m², ako aj od toho, že ide o projekty výstavby multifunkčného celku, v každom prípade zahŕňajúceho obytné a kancelárske budovy vrátane výstavby príslušných prístupových komunikácií a infraštruktúry so spádovou oblasťou, ktorá presahuje územie projektu? Je pritom relevantné, že vo vnútroštátnom práve sú osobitne upravené:
- rekreačné alebo zábavné parky, športové štadióny alebo golfové ihriská (od určitej výmery využitej plochy, resp. od určitého počtu parkovacích miest),
 - priemyselné alebo komerčné parky (od určitej rozlohy),
 - obchodné centrá (od určitej rozlohy, resp. od určitého počtu parkovacích miest),
 - ubytovacie zariadenia, ako sú hotely alebo rekreačné strediská, spolu s vedľajšími zariadeniami (od určitého počtu lôžok, resp. od určitej rozlohy, len v oblastiach nachádzajúcich sa mimo aglomerácií) a
 - verejne prístupné parkoviská alebo garáže (od určitého počtu parkovacích miest)?
2. Vyžaduje [smernica 2011/92] – najmä s prihliadnutím na požiadavku stanovenú v prílohe III bode 2 písm. c) bode viii) [tejto smernice], aby sa pri určení toho, či sa má vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie, vzali osobitne do úvahy aj ‚historicky, kultúrne alebo archeologicky významné krajiny a miesta‘ –, aby sa v prípade oblastí s osobitným historickým, kultúrnym, urbanistickým alebo architektonickým významom, ako sú napríklad lokality svetového dedičstva UNESCO, stanovili nižšie prahové hodnoty alebo menej prísne kritériá (než aké sú uvedené v prvej otázke)?
3. Bráni smernica 2011/92 vnútroštátnemu ustanoveniu, podľa ktorého je pri posudzovaní ‚projektu na rozvoj miest‘ v zmysle prvej otázky kumulácia s inými podobnými a v blízkosti sa nachádzajúcimi projektmi obmedzená na to, že sa zohľadnia kapacity, ktoré boli povolené za posledných päť rokov, vrátane požadovanej kapacity, resp. požadovaného rozšírenia kapacity, pričom projekty na rozvoj miest, resp. ich časti sa po ich dokončení z pojmového hľadiska už nemajú považovať za projekty na rozvoj miest, a ak má plánovaný projekt kapacitu, ktorá je menšia než 25 % prahovej hodnoty, v každom jednotlivom prípade sa neurčí, či na základe kumulácie vplyvov pravdepodobne vzniknú významné nepriaznivé, nežiaduce alebo škodlivé vplyvy na životné prostredie, a či je preto v prípade plánovaného projektu potrebné uskutočniť posudzovanie vplyvov na životné prostredie?

¹³ INFR(2019)2224.

4. V prípade kladnej odpovede na prvú alebo druhú otázku:

Môže byť individuálne preskúmanie toho, či projekt môže mať významný vplyv na životné prostredie, ktoré sa vyžaduje v prípade, keď vnútroštátny orgán prekročí diskrečnú právomoc priznanú členským štátom (v súlade s ustanoveniami článku 2 ods. 1, ako aj článku 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92, ktoré sa v prejednávanej veci priamo uplatnia), obmedzené na určité aspekty ochrany, ako je napríklad účel ochrany určitého územia, alebo sa majú v tomto prípade zohľadniť všetky kritériá a aspekty uvedené v prílohe III k smernici 2011/92?

5. Umožňuje smernica 2011/92, najmä s prihliadnutím na požiadavky týkajúce sa súdnej ochrany, ktoré sú uvedené v článku 11, aby preskúmanie uvedené v štvrtej otázke po prvý raz vykonal až vnútroštátny súd (v konaní o vydanie stavebného povolenia a v rámci skúmania vlastnej právomoci), pričom v konaní na tomto súde má podľa ustanovenia vnútroštátneho práva „verejnosť“ postavenie účastníka konania len vo veľmi obmedzenom rámci a súdna ochrana členov „dotknutej verejnosti“ v zmysle článku 1 ods. 2 písm. d) a e) smernice 2011/92 vo vzťahu k rozhodnutiu tohto súdu je mimoriadne obmedzená? Je pre odpoveď na túto otázku relevantné, že podľa vnútroštátneho práva – odhliadnuc od možnosti rozhodnutia *ex offo* – môžu navrhnúť, aby súd samostatne rozhodol, či pre projekt platí povinnosť uskutočniť posudzovanie vplyvov na životné prostredie, len navrhovateľ, zúčastnený orgán alebo Umweltanwalt (ombudsman pre životné prostredie)?

6. Umožňuje [smernica 2011/92] v prípade „projektov na rozvoj miest“ podľa prílohy II bodu 10 písm. b) [uvedenej smernice] vydať pred uskutočnením potrebného posudzovania vplyvov na životné prostredie alebo popri ňom, resp. pred ukončením posúdenia vplyvov na životné prostredie v každom jednotlivom prípade, ktorého cieľom je objasniť, či je potrebné posudzovanie vplyvov na životné prostredie, stavebné povolenia pre jednotlivé stavby, ktoré tvoria súčasť projektu na rozvoj miest ako celku, pričom v rámci konania o vydanie stavebného povolenia sa neuskutočňuje nijaké posudzovanie vplyvov na životné prostredie v zmysle [tej istej smernice] a verejnosť má postavenie účastníka konania len v obmedzenom rozsahu?“

25. WertInvest Hotelbetriebs, rakúska vláda a Komisia predložili písomné pripomienky. Na pojednávaní 14. septembra 2022 boli títo účastníci konania spolu s Magistrat der Stadt Wien (Magistrát mesta Viedeň) a združením Verein Alliance for Nature vypočutí a odpovedali na otázky Súdneho dvora.

26. V súlade s požiadavkou Súdneho dvora vo svojich návrhoch preskúmam prvé štyri otázky položené vnútroštátnym súdom.

IV. Posúdenie

A. Prípustnosť

27. WertInvest Hotelbetriebs tvrdí, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania treba zamietnuť ako neprípustný, keďže projekt Heumarkt Neu nie je projektom na rozvoj miest v zmysle smernice 2011/92. Tvrdí, že s výnimkou vežovej budovy všetky ostatné budovy lokality už existujú a budú iba zrekonštruované. Okrem toho alebo subsidiárne je tretia otázka čisto hypotetická. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva existencia podobných projektov v oblasti projektu Heumarkt Neu, v dôsledku čoho je táto otázka neprípustná.

28. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že v rámci spolupráce medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi zakotvenej v článku 267 ZFEÚ prináleží iba vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor a ktorý nesie zodpovednosť za súdne rozhodnutie, aby so zreteľom na osobitosti prípadu posúdil tak nevyhnutnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania na účely prijatia svojho rozsudku, ako aj dôležitosť otázok, ktoré kladie Súdny dvor. Preto v prípade, že sa predložené otázky týkajú výkladu práva EÚ, je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť.¹⁴ Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva EÚ nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nepozná skutkové alebo právne okolnosti potrebné na to, aby užitočne odpovedal na položené otázky.¹⁵

29. WertInvest Hotelbetriebs tvrdí, že projekt Heumarkt Neu nie je projektom na rozvoj miest v zmysle smernice 2011/92. Keďže tvrdenie uvedené spoločnosťou WertInvest Hotelbetriebs je založené na jej výklade ustanovení práva EÚ, nie je vôbec prekvapujúce, že vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o pomoc, aby na toto tvrdenie mohol odpovedať. Zdá sa teda, že niet pochýb o prípustnosti prejedávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

30. Pokiaľ ide o prípustnosť tretej otázky, v návrhu na začatie prejudiciálneho konania síce nie sú uvedené iné podobné projekty, ktoré sa plánujú alebo realizujú v tej istej oblasti, no vzhľadom na umiestnenie projektu Heumarkt Neu a jeho kumuláciu s inými existujúcimi a/alebo schválenými projektmi v zmysle prílohy III bodu 1 písm. b) a prílohy III bodu 3 písm. g) smernice 2011/92 túto otázku nemožno považovať za čisto hypotetickú v zmysle vyššie uvedenej judikatúry.

31. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na prvé štyri otázky uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

B. O prvej a druhej otázke

32. Prvou a druhou otázkou, na ktoré možno odpovedať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92 v spojení s prílohou II bodom 10 písm. b) a prílohou III bodom 2 písm. c) bodom viii) tejto smernice bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej projekty na rozvoj miest podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie len vtedy, ak majú výmeru využitej plochy aspoň 15 ha a brutto zastavanú plochu viac ako 150 000 m², pričom sa nezohľadňuje umiestnenie takýchto projektov v lokalitách s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom, akými sú lokality svetového dedičstva UNESCO.

33. WertInvest Hotelbetriebs pripomína, že smernica 2011/92 priznáva členským štátom široký priestor na voľnú úvahu pri stanovovaní prahových hodnôt alebo kritérií, na základe ktorých vzniká povinnosť podrobiť projekty na rozvoj miest posúdeniu vplyvov na životné prostredie. Príslušné prahové hodnoty v UVP-G neprekračujú hranice tejto právomoci voľnej úvahy. Podľa spoločnosti WertInvest Hotelbetriebs projekty na rozvoj miest, ktoré nedosahujú prahové hodnoty predpísané v UVP-G, pravdepodobne nebudú mať významný vplyv na životné prostredie. Predovšetkým si takéto nevyžadujú preskúmanie každého konkrétneho prípadu s cieľom určiť, či je potrebné posúdenie vplyvov na životné prostredie, ani keď sa nachádzajú v lokalite svetového dedičstva UNESCO.

¹⁴ Pozri rozsudok z 13. januára 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, bod 23 a tam citovanú judikatúru).

¹⁵ Pozri rozsudok z 13. januára 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, bod 24 a tam citovanú judikatúru).

34. Z dôvodu konania o nesplnení povinnosti uvedeného v bode 23 vyššie rakúska vláda nepredložila nijaké pripomienky k prvej a druhej otázke.

35. Magistrat der Stadt Wien (Magistrát mesta Viedeň) na pojednávaní uviedol, že projekt Heumarkt Neu nemožno považovať za projekt na rozvoj miest v zmysle smernice 2011/92, ktorá je prebratá do rakúskeho práva. Pripustil však, že aj projekt malého rozsahu môže mať významný vplyv na životné prostredie, najmä ak sa nachádza v lokalite svetového dedičstva UNESCO. Hoci tvrdil, že projekt Heumarkt Neu nebude mať významný vplyv na životné prostredie, v odpovedi na otázku Súdneho dvora pripustil, že ak sa posúdenie vplyvov na životné prostredie neuskutoční, vplyvy na životné prostredie nemožno vylúčiť.

36. Komisia poukazuje na to, že v smernici 2011/92 nie je definovaný pojem „projekty na rozvoj miest“. Príloha II bod 10 písm. b) smernice 2011/92 však uvádza ako príklady takýchto projektov výstavbu obchodných centier a parkovísk. Vzhľadom na cieľ smernice 2011/92 sa teda pojem „projekty na rozvoj miest“ vzťahuje na budovy a verejné priestory, ktoré majú vzhľadom na svoju povahu, veľkosť alebo umiestnenie vplyv na životné prostredie porovnateľný s vplyvom obchodných centier a parkovísk. Na podporu tohto tvrdenia uvádza dve skutočnosti.

37. Po prvé, hoci Komisia uznáva, že smernica 2011/92 priznáva členským štátom širokú mieru voľnej úvahy pri určovaní tried projektov na rozvoj miest, ktoré sú predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, článok 2 ods. 1 smernice 2011/92 ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby projekty, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie z dôvodu svojej povahy, veľkosti alebo umiestnenia, podliehali takému posudzovaniu. Členský štát, ktorý stanoví prahové hodnoty bez zohľadnenia povahy, veľkosti alebo umiestnenia projektov na rozvoj miest, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie, prekračuje hranice svojej právomoci voľnej úvahy.

38. Komisia tvrdí, že vzhľadom na faktory, akými sú fauna a flóra, pôda, voda, klíma alebo kultúrne dedičstvo, môže mať aj projekt malého rozsahu významný vplyv na životné prostredie, ak sa nachádza v citlivej oblasti. V tejto súvislosti odkazuje na prílohu III smernice 2011/92 týkajúcu sa výberových kritérií na určenie, či projekty majú byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa jej článku 4 ods. 3 V prílohe III bode 2 písm. c) bode viii) uvedenej smernice, ktorá sa týka „umiestnenia projektov“, je stanovené, že treba zohľadniť citlivosť životného prostredia v zemepisných oblastiach, ktoré môžu byť ovplyvnené projektmi, s osobitným zreteľom na absorpčnú schopnosť prírodného prostredia vrátane krajiny a lokalít s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom. V tejto súvislosti Komisia tvrdí, že projekt spočívajúci vo výstavbe výškovej budovy v lokalite s historickou hodnotou môže mať závažný vplyv na životné prostredie, aj keď tento projekt zaberá pomerne skromnú plochu.

39. Vzhľadom na vyššie uvedené sa Komisia domnieva, že UVP-G je v rozsahu, v akom nezohľadňuje umiestnenie takých projektov na rozvoj miest, najmä v lokalitách historického alebo kultúrneho významu, akým je projekt, ktorý je predmetom sporu vo veci samej, v rozpore so smernicou 2011/92.

40. Po druhé Komisia tvrdí, že prahové hodnoty stanovené vnútroštátnou právnou úpravou nemôžu v praxi vylúčiť povinnosť vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie v súvislosti s určitými kategóriami projektov, ako je to zrejme v prípade UVP-G. Komisia zdôrazňuje, že na základe tejto právnej úpravy rakúske orgány uviedli, že v rokoch 2005 až 2019 si 53 z 59 projektov na rozvoj miest nevyžadovalo posúdenie vplyvov na životné prostredie.

41. Podľa môjho názoru prvá a druhá otázka vnútroštátneho súdu nastolujú dva hlavné problémy: zmysel pojmu „projekt na rozvoj miest“ v situácii, keď určité budovy, ktoré tvoria súčasť tohto projektu, sú *in situ* pred jeho začatím; a či je vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje nevyhnutnosť vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie dosiahnutím určitých prahových hodnôt, ktoré sa týkajú výmery využitej plochy a brutto zastavanej plochy, v súlade so smernicou 2011/92.

42. Pokiaľ ide o prvú z týchto otázok, článok 1 ods. 2 písm. a) smernice 2011/92 definuje „projekt“ ako realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov. Hoci táto smernica nedefinuje „projekt na rozvoj miest“ ako taký, príloha II bod 10 písm. b) tejto smernice uvádza v netaxatívnom zozname dva príklady projektov na rozvoj miest, a to výstavbu obchodných centier a parkovísk. Podľa dokumentu Komisie o výklade definícií kategórií projektov v prílohách I a II smernice 2011/92¹⁶ by sa mala kategória projektov na rozvoj miest vykladať široko v tom zmysle, že zahŕňa projekty, akými sú autobusové alebo železničné depá, obytná zástavba, nemocnice, univerzity, športové štadióny, kiná, divadlá, koncertné sály a iné kultúrne centrá.¹⁷ V súlade s týmto prístupom Súdny dvor rozhodol, že vybudovanie centra voľného času, ktorého súčasťou je komplex kinosál, je projektom na rozvoj miest.¹⁸

43. Súdny dvor mnohokrát poukázal na to, že pôsobnosť smernice 2011/92 je rozsiahla a jej cieľ je veľmi široký.¹⁹ Z jeho judikatúry vyplýva, že pojem „projekt“ zahŕňa práce na úpravu existujúcej štruktúry.²⁰ Okrem toho sa zdá byť v rozpore s cieľmi tejto smernice, že pojem projekt by bol obmedzený na výstavbu infraštruktúry, takže by vylučoval práce na zlepšení alebo rozšírení existujúcich stavieb. Taký obmedzený výklad by mal za následok, že všetky práce, ktoré upravujú existujúce stavby, bez ohľadu na svoj rozsah by sa mohli realizovať v rozpore s povinnosťami vyplývajúcimi zo smernice 2011/92, čo by bránilo uplatneniu jej ustanovení za týchto okolností.²¹

44. Z týchto pripomienok vyplýva, že búracie práce musia byť tiež „projektmi“ v zmysle smernice 2011/92. Projekty na rozvoj miest často zahŕňajú búranie existujúcich stavieb historického alebo kultúrneho významu. Takéto projekty na účely posúdenia ich vplyvu okrem iného na kultúrne dedičstvo nemôžu uniknúť uplatneniu postupu posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktorý stanovuje smernica 2011/92.²² Integrovaný multifunkčný rozvojový projekt pozostávajúci z obytných a obchodných budov je teda projektom v zmysle uvedenej smernice, a to aj vtedy, ak tento projekt zahŕňa tak renovácie existujúcich stavieb, ako aj výstavbu nových budov.

45. Pokiaľ ide o druhú otázku, ktorú som identifikoval, a to či vnútroštátna právna úprava môže podmieniť vykonanie posúdenia vplyvov na životné prostredie dosiahnutím určitých prahových hodnôt založených na rozlohe a brutto zastavanej ploche, článok 4 ods. 2 smernice 2011/92 stanovuje, že v prípade projektov uvedených v jej prílohe II členské štáty určia, či budú predmetom posúdenia v súlade s článkami 5 až 10 tejto smernice. Členské štáty môžu toto určenie vykonať preskúmaním každého jednotlivého prípadu alebo stanovením prahových

¹⁶ Výklad definícií kategórií projektov v prílohách I a II k smernici PVŽP z roku 2015, s. 49 a 50, dostupný online na adrese https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

¹⁷ Tamže, s. 51.

¹⁸ Rozsudok zo 16. marca 2006, Komisia/Španielsko (C-332/04, neuverejnený, EU:C:2006:180, body 83 až 87).

¹⁹ Rozsudky z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 32), a z 31. mája 2018, Komisia/Poľsko (C-526/16, neuverejnený, EU:C:2018:356, bod 54).

²⁰ Pozri rozsudky z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, EU:C:2008:133, body 23 a 33), a zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 27).

²¹ Rozsudok z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 32).

²² Rozsudok z 3. marca 2011, Komisia/Írsko (C-50/09, EU:C:2011:109, body 97 až 100).

hodnôt alebo kritérií. Podľa článku 4 ods. 3 smernice 2011/92, ak sa vykonáva preskúmanie každého jednotlivého prípadu alebo sú stanovené prahové hodnoty alebo kritériá na účely odseku 2 uvedeného článku, zohľadňujú sa príslušné výberové kritériá uvedené v prílohe III.²³

46. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že aj keď článok 4 ods. 2 smernice 2011/92 priznáva členským štátom mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o určenie druhov projektov alebo stanovenie kritérií a/alebo prahových hodnôt potrebných na určenie, ktoré projekty budú predmetom posúdenia, táto miera voľnej úvahy je obmedzená nadradenou povinnosťou stanovenou v jej článku 2 ods. 1, a to zabezpečiť, aby projekty, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu svojej povahy, veľkosti alebo umiestnenia, boli posúdené z hľadiska svojich vplyvov.²⁴

47. Vzhľadom na zásadu predbežnej opatrnosti, ktorá je jedným zo základov vysokej úrovne ochrany, ktorú sa Európska únia usiluje presadzovať v oblasti práva životného prostredia a z hľadiska ktorej sa má smernica 2011/92 vykladať, vzniká riziko významných účinkov na životné prostredie, ak na základe objektívnych informácií nemožno vylúčiť, že projekt pravdepodobne bude mať také významné účinky.²⁵

48. Cieľom kritérií a prahových hodnôt uvedených v článku 4 ods. 2 smernice 2011/92 je uľahčiť preskúmanie skutočných vlastností konkrétneho projektu s cieľom určiť, či má byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie.²⁶ Členský štát, ktorý stanoví kritériá a/alebo prahové hodnoty na takej úrovni, že v praxi sú všetky projekty určitého typu oslobodené od požiadavky posudzovania vplyvov na životné prostredie, prekračuje hranice voľnej úvahy, ktoré mu priznáva článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 smernice 2011/92, pokiaľ na základe objektívnych informácií nemožno vychádzať z toho, že celá takto vylúčená kategória projektov pravdepodobne nebude mať významné účinky na životné prostredie.²⁷

49. Podľa článku 4 ods. 3 smernice 2011/92 sú členské štáty okrem toho povinné zohľadniť výberové kritériá uvedené v prílohe III tejto smernice, keď stanovujú kritériá a/alebo prahové hodnoty, na ktoré odkazuje článok 4 ods. 2 smernice.²⁸ Z toho vyplýva, že členský štát, ktorý by stanovil kritériá a/alebo prahové hodnoty len so zreteľom na veľkosť projektov a neprihliadal by na ich povahu alebo umiestnenie, by prekročil mieru voľnej úvahy, ktorá je mu priznaná na základe článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 2 smernice 2011/92.²⁹ Aj projekt malého rozsahu môže mať významný vplyv na životné prostredie, ak sa nachádza tam, kde sú environmentálne faktory uvedené v článku 3 uvedenej smernice, medzi ktoré patrí kultúrne dedičstvo, citlivé na čo i len

²³ Podrobne sú uvedené v bodoch 10 až 12 vyššie.

²⁴ Rozsudky z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 64); z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 37); z 15. októbra 2009, Komisia/Holandsko (C-255/08, neuvverejnený, EU:C:2009:630, bod 32); z 11. februára 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a i. (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 40), a z 31. mája 2018, Komisia/Poľsko (C-526/16, neuvverejnený, EU:C:2018:356, bod 60).

²⁵ Rozsudok z 31. mája 2018, Komisia/Poľsko (C-526/16, neuvverejnený, EU:C:2018:356, bod 67).

²⁶ Rozsudky z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 30), a z 11. februára 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a i. (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 41).

²⁷ Rozsudky z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 75); z 15. októbra 2009, Komisia/Holandsko (C-255/08, neuvverejnený, EU:C:2009:630, bod 42), a z 31. mája 2018, Komisia/Poľsko (C-526/16, neuvverejnený, EU:C:2018:356, bod 61).

²⁸ Rozsudky z 15. októbra 2009, Komisia/Holandsko (C-255/08, neuvverejnený, EU:C:2009:630, bod 33); z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 32), a z 28. februára 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, bod 38). Tieto kritériá sú uvedené v bodoch 10 až 12 vyššie.

²⁹ Rozsudky z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 65); z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 38), a z 15. októbra 2009, Komisia/Holandsko (C-255/08, neuvverejnený, EU:C:2009:630, bod 35). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 35).

malú zmenu.³⁰ Podobne je pravdepodobné, že projekt bude mať významný vplyv, ak z dôvodu jeho povahy existuje riziko, že spôsobí podstatnú alebo nezvratnú zmenu týchto environmentálnych faktorov bez ohľadu na jeho veľkosť.³¹ Ak členský štát používa prahové hodnoty na určenie potreby vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie, musí zohľadniť aj také faktory, akými sú povaha alebo umiestnenie projektov, napríklad stanovením viacerých prahových hodnôt, ktoré zodpovedajú rôznym veľkostiam projektov a ktoré sa uplatňujú s prihliadnutím na povahu alebo umiestnenie projektu.³²

50. Judikatúra Súdneho dvora tak potvrdzuje to, čo by sa dalo považovať za nesporné tvrdenie, podľa ktorého nie je dôvod domnievať sa, že vplyv projektov na rozvoj miest realizovaných v mestských oblastiach na životné prostredie je nízky alebo nulový, a to najmä vzhľadom na zoznam faktorov relevantných na účely takého posúdenia.³³

51. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že projekty na rozvoj miest definované v UVP-G podliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie len vtedy, ak majú rozlohu aspoň 15 ha a brutto zastavanú plochu viac ako 150 000 m². Bod 18 písm. b) prílohy 1 k UVP-G v stĺpci 2 nestanovuje nijaké prahové hodnoty ani kritériá týkajúce sa umiestnenia alebo povahy projektov na rozvoj miest, ktoré by viedli k povinnosti vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie.

52. Okrem toho v stĺpci 3 tohto bodu, ktorý sa týka individuálneho preskúmania potreby vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie, nie je spomenutá kategória A prílohy 2 k UVP-G, ktorá sa týka osobitne chránených území, akými sú lokality svetového dedičstva UNESCO. UVP-G teda neupravuje individuálne preskúmanie potreby vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie pre projekt na rozvoj miest v oblasti zapísanej do zoznamu svetového dedičstva UNESCO.

53. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú a druhú otázku vnútroštátneho súdu v tom zmysle, že článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92 v spojení s prílohou II bodom 10 písm. b) a prílohou III bodom 2 písm. c) bodom viii) tejto smernice bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že projekty na rozvoj miest podliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie len vtedy, ak majú rozlohu aspoň 15 ha a brutto zastavanú plochu presahujúcu 150 000 m², bez zohľadnenia ich umiestnenia, čím sa vylúči individuálne preskúmanie potreby vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie v prípade projektov na rozvoj miest v lokalitách s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom, akými sú lokality svetového dedičstva UNESCO.

C. O tretej otázke

54. Treťou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či článok 4 ods. 3 smernice 2011/92 v spojení s prílohou III tejto smernice bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa pri posudzovaní nevyhnutnosti posúdenia vplyvov na životné prostredie z dôvodu kumulatívnych vplyvov projektu na rozvoj miest s inými projektmi zohľadňujú len podobné projekty na rozvoj miest, pokiaľ boli schválené v posledných piatich rokoch, ale ešte sa neuskutočnili, a pokiaľ plánovaný projekt na rozvoj miest predstavuje aspoň 25 % príslušnej prahovej hodnoty.

³⁰ Rozsudky z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 66), a z 26. mája 2011, Komisia/Belgicko (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 55). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 15. októbra 2009, Komisia/Holandsko (C-255/08, neuvverejnený, EU:C:2009:630, bod 30).

³¹ Rozsudok z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 67).

³² Tamže, bod 70.

³³ Rozsudok zo 16. marca 2006, Komisia/Španielsko (C-332/04, neuvverejnený, EU:C:2006:180, bod 80).

55. WertInvest Hotelbetriebs sa domnieva, že tretia otázka je čisto hypotetická, a preto sa k nej nevyjadřila.

56. Rakúska vláda tvrdí, že UVP-G správne preberá povinnosť zohľadniť kumuláciu projektov. Po prvé rakúsky zákonodarca v rámci svojej voľnej úvahy stanovil, že len v prípade tých projektov, ktoré dosiahli aspoň 25 % relevantných prahových hodnôt, môže byť potrebné vykonať preskúmanie ich kumulatívnych účinkov spolu s inými projektmi. Cieľom tohto pravidla je vylúčiť projekty malého rozsahu s bezvýznamnými vplyvmi na životné prostredie. Po druhé rakúska vláda uvádza, že pravidlo kumulácie je vhodné uplatňovať len na projekty, ktoré boli schválené počas predchádzajúcich piatich rokov, ale ešte sa nezrealizovali, lebo projekty, ktoré sa už realizovali, sú súčasťou už existujúceho mestského architektonického dedičstva.

57. Komisia tvrdí, že pri určovaní, či má byť projekt predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, povinnosť zohľadniť tento kumulatívny vplyv nie je obmedzená na projekty, ktoré sú rovnakého druhu alebo patria do tej istej kategórie. Podstatná je pravdepodobnosť, že daný projekt bude mať významný vplyv na životné prostredie z dôvodu prítomnosti iných existujúcich alebo schválených projektov. V tejto súvislosti vnútroštátna právna úprava nemôže vylúčiť zohľadnenie projektov, ktoré boli realizované alebo schválené pred viac ako piatimi rokmi.

58. Príloha III smernice 2011/92, nazvaná „Výberové kritériá uvedené v článku 4 ods. 3“, obsahuje kritériá na určenie toho, či projekty uvedené v prílohe II tejto smernice podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. Bod 1 a bod 3 písm. g) jej prílohy III požadujú, aby sa kumulácia s inými existujúcimi a/alebo schválenými projektmi preskúmala z hľadiska vlastností projektov a ich vplyvu.

59. Podľa judikatúry Súdneho dvora môže byť zohľadnenie kumulatívneho účinku projektov potrebné na to, aby sa zabránilo obídenu cieľa sledovaného právnou úpravou EÚ rozdelením projektov, ktoré ako celok môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 2011/92.³⁴

60. Z toho vyplýva, že pri určovaní, či má byť projekt predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie, musí vnútroštátny orgán preskúmať jeho potenciál vyvolať významné vplyvy na životné prostredie v kontexte iných projektov. Rozsah tohto posúdenia sa neobmedzuje na projekty rovnakej povahy, keďže takéto kumulatívne účinky môžu vyplývať z projektov patriacich do tej istej kategórie, ako aj z projektov odlišnej povahy, akými sú projekt na rozvoj miest a výstavba dopravnej infraštruktúry. Vnútroštátne orgány teda musia preskúmať, či vplyvy posudzovaného projektu na životné prostredie môžu byť väčšie, než by boli bez vplyvu iných projektov.³⁵

61. Napriek miere voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty pri preberaní smernice a najmä pri stanovovaní kritérií a prahových hodnôt, na ktoré odkazuje článok 4 ods. 2 smernice 2011/92, z judikatúry citovanej v bode 48 vyššie vyplýva, že aj projekt malého rozsahu môže mať významný vplyv na životné prostredie. Smernica 2011/92 teda bráni takej vnútroštátnej právnej úprave vylučujúcej preskúmanie kumulatívnych vplyvov, ak plánovaný projekt nedosiahne určitú veľkosť, o akú ide v prejednávanej veci, ktorá stanovuje, že projekt musí dosiahnuť aspoň 25 % príslušných prahových hodnôt.

³⁴ Rozsudky z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 27); zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 36), a z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 37).

³⁵ Rozsudok z 11. februára 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a i. (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 45).

62. Zo znenia prílohy III smernice 2011/92 tiež vyplýva, že členské štáty sú povinné zohľadniť kumulatívne účinky s „inými existujúcimi a/alebo schválenými projektmi“. Členské štáty však nemusia brať do úvahy projekty, ktoré sa nerealizovali alebo sa aspoň nezačali realizovať napriek tomu, že boli schválené pred rokmi, lebo pokiaľ neprebiehajú správne alebo súdne konania, uplynutie významného časového obdobia môže naznačovať, že realizácia takých projektov je nepravdepodobná. Naproti tomu smernica 2011/92 jasne ukladá členským štátom povinnosť zohľadniť kumulatívne účinky iných existujúcich projektov bez ohľadu na to, kedy boli dokončené.

63. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku vnútroštátneho súdu v tom zmysle, že článok 4 ods. 3 smernice 2011/92 v spojení s prílohou III tejto smernice bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa pri skúmaní nevyhnutnosti posúdenia vplyvov na životné prostredie z dôvodu kumulatívnych vplyvov projektu na rozvoj miest s inými projektmi berú do úvahy len podobné projekty na rozvoj miest s vylúčením existujúcich projektov a za predpokladu, že plánovaný projekt na rozvoj miest dosahuje aspoň 25 % príslušnej prahovej hodnoty. V prípade neexistencie prebiehajúceho správneho alebo súdneho konania smernica 2011/92 nebráni členským štátom, aby z tohto preskúmania vylúčili projekty, v súvislosti s ktorými sa práce nezačali a ktorých realizácia je nepravdepodobná vzhľadom na čas, ktorý uplynul od ich právoplatného schválenia. Obdobie piatich rokov je v zásade dostatočné na zabezpečenie splnenia týchto podmienok.

C. O štvrtej otázke

64. Štvrtá otázka sa týka toho, či sú orgány členského štátu za okolností, keď prekračujú mieru voľnej úvahy, ktorú im priznáva článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92, tieto orgány povinné preskúmať potrebu vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie v každom jednotlivom prípade, a ak áno, či sa toto preskúmanie obmedzuje na ciele ochrany uplatniteľné na dotknutú oblasť, alebo je potrebné zohľadniť všetky kritériá uvedené v prílohe III smernice 2011/92.

65. WertInvest Hotelbetriebs, rakúska vláda a Komisia sa domnievajú, že za týchto okolností je potrebné individuálne preskúmať potrebu vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie. Zatiaľ čo spoločnosť WertInvest Hotelbetriebs zdôrazňuje, že každé takéto preskúmanie konkrétneho prípadu sa má obmedziť na štúdiu vplyvov projektu na príslušné ciele ochrany, v prejednávanej veci na ochranu lokalít s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom, rakúska vláda sa domnieva, že by sa mali zohľadniť všetky výberové kritériá uvedené v prílohe III smernice 2011/92, hoci by bolo vhodné zamerať sa na ciele ochrany príslušnej lokality. Komisia zas tvrdí, že vnútroštátne orgány musia pri skúmaní potreby vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie v každom jednotlivom prípade zohľadniť všetky relevantné výberové kritériá uvedené v prílohe III smernice 2011/92.

66. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak členské štáty prekročia mieru voľnej úvahy, ktorú im priznáva článok 4 ods. 2 smernice 2011/92 v spojení s jej článkom 2 ods. 1 a článkom 4 ods. 3, lebo prahové hodnoty, ktoré stanovujú, predstavujú nesprávne prebratie tejto smernice, prináleží orgánom tohto členského štátu, aby prijali všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie individuálneho preskúmania projektov s cieľom určiť, či je pravdepodobné, že budú mať významný vplyv na životné prostredie, a ak áno, zabezpečiť, aby boli predmetom posudzovania

vplyvov.³⁶

67. Pri takom skúmaní konkrétneho prípadu treba vziať do úvahy výberové kritériá uvedené v prílohe III smernice 2011/92 bez ohľadu na to, že niektoré z nich môžu byť v konkrétnom prípade relevantnejšie ako iné. Zdá sa, že potreba chrániť lokality s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom je zvlášť dôležitá v kontexte projektu na rozvoj miest plánovaného v lokalite svetového dedičstva UNESCO.

68. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na štvrtú otázku vnútroštátneho súdu v tom zmysle, že za okolností, keď orgány členského štátu prekračujú mieru voľnej úvahy, ktorú im priznáva článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92, tieto orgány sú povinné preskúmať potrebu vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie v každom jednotlivom prípade s prihliadnutím na všetky kritériá stanovené v prílohe III uvedenej smernice.

V. Návrh

69. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko), takto:

1. Článok 4 ods. 2 a 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ v spojení s prílohou II bodom 10 písm. b) a prílohou III bodom 2 písm. c) bodom viii) tejto smernice

sa má vykladať v tom zmysle, že:

bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že projekty na rozvoj miest podliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie len vtedy, ak majú rozlohu aspoň 15 ha a brutto zastavanú plochu presahujúcu 150 000 m², bez zohľadnenia ich umiestnenia, čím sa vylúči individuálne preskúmanie potreby vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie v prípade projektov na rozvoj miest v lokalitách s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom, akými sú lokality svetového dedičstva UNESCO.

2. Článok 4 ods. 3 smernice 2011/92 v spojení s prílohou III tejto smernice

sa má vykladať v tom zmysle, že:

bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa pri skúmaní nevyhnutnosti posúdenia vplyvov na životné prostredie z dôvodu kumulatívnych vplyvov projektu na rozvoj miest s inými projektmi berú do úvahy len podobné projekty na rozvoj miest s vylúčením existujúcich projektov a za predpokladu, že plánovaný projekt na rozvoj miest dosahuje aspoň 25 % príslušnej prahovej hodnoty. V prípade neexistencie prebiehajúceho správneho alebo súdneho konania smernica 2011/92 nebráni členským štátom, aby z tohto preskúmania vylúčili projekty, v súvislosti s ktorými sa práce nezačali a ktorých realizácia je nepravdepodobná vzhľadom na čas, ktorý uplynul od ich právoplatného schválenia. Obdobie piatich rokov je v zásade dostatočné na zabezpečenie splnenia týchto podmienok.

³⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 41 až 43). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, EU:C:1996:404, body 59 a 60), a zo 16. septembra 1999, WWF a i. (C-435/97, EU:C:1999:418, body 70 a 71).

3. Článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

za okolností, keď orgány členského štátu prekračujú mieru voľnej úvahy, ktorú im priznávajú tieto ustanovenia, sú povinné preskúmať potrebu vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie v každom jednotlivom prípade s prihliadnutím na všetky kritériá stanovené v prílohe III uvedenej smernice.