



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA,  
predstavljeni 24. novembra 2022<sup>1</sup>

**Zadeva C-575/21**

**WertInvest Hotelbetriebs GmbH**  
**proti**  
**Magistrat der Stadt Wien,**  
**ob udeležbi**  
**Verein Alliance for Nature**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje – Določitev, ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje, na podlagi pragov ali meril, ki jih določi država članica – Urbanistični projekt na območju, ki ga je Unesco uvrstil na seznam svetovne dediščine – Nacionalna ureditev, v skladu s katero je nujnost presoje vplivov na okolje odvisna od doseganja pragov za porabo zemljišč in bruto tlorisno površino“

## I. Uvod

1. Dunaj je mesto z bogato zgodovinsko, kulturno in arhitekturno dediščino. Iz keltske naselbine, poimenovane Vindobona, se je razvilo v strateško rimsko vojaško postojanko. Leta 1857 so bili obzidje in druge obrambne utrdbe, ki so bili postavljeni okoli mesta v trinajstem stoletju, porušeni, na njihovem mestu pa je nastal krožni bulvar Ringstraße, ki je bil odprt leta 1865. Vz dolž tega bulvarja so bile zatem zgrajene številne mogočne javne zgradbe v eklektičnem historičnem slogu, včasih imenovanem Ringstraßenstil, za katerega je značilna uporaba elementov klasične, gotske, renesančne in baročne arhitekture. Unesco je zgodovinsko središče Dunaja, vključno z bulvarjem Ringstraße, uvrstil na seznam svetovne dediščine.

2. Približno 250 m od dela bulvarja Ringstraße, imenovanega Schubertring, želi zasebna družba izvesti projekt „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (projekt novogradnje ICV Heumarkt – novogradnja hotela InterContinental, Dunajsko drsalno društvo WEV, v nadaljevanju: projekt novogradnje Heumarkt).<sup>2</sup> Projekt novogradnje Heumarkt zajema rušenje obstoječega hotela InterContinental in njegovo nadomestitev z več novimi objekti, med katerimi je tudi 19-nadstropna stolpnica, za hotelske, poslovne, konferenčne,

<sup>1</sup> Jezik izvornika: angleščina.

<sup>2</sup> Ulica Am Heumarkt predstavlja jugovzhodno mejo območja. Velja za eno najstarejših dunajskih ulic.

stanovanjske in pisarniške namene, ki naj bi vključevali tudi podzemno drsališče, športno dvorano, bazen in parkirišče z 275 parkirnimi mesti. Projekt novogradnje Heumarkt bo zasedel približno 1,55 ha, njegova bruto tlorisna površina pa je okoli 89.000 m<sup>2</sup>.

3. Projekt novogradnje Heumarkt je izzval nekaj polemik zaradi svoje bližine središču Dunaja, ki je uvrščeno na Unescov seznam svetovne dediščine, in domnevnega učinka načrtovane stolpnice na silhueto mesta. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) v bistvu sprašuje, ali se lahko od države članice, ki se odloči, da se projekti, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje, določijo na podlagi pragov ali meril, ki jih je sprejela, zahteva, da to določitev opravi s preverjanjem posameznega projekta, ki ne dosega navedenih predpisanih pragov ali meril, vendar bo verjetno pomembno vplival na okolje.

## II. Upoštevne pravne določbe

### A. Pravo Unije

4. V preambuli Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje,<sup>3</sup> kot je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014,<sup>4</sup> so med drugim določena ta načela:

- „(7) Soglasje za izvedbo javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, bi moralo biti izdano šele po presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje. Ta presoja bi morala biti izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in zainteresirana javnost, ki jo posamezen projekt verjetno zadeva.
- (8) Nekatero vrsto projektov imajo pomemben vpliv na okolje in te projekte bi se morale praviloma presoditi sistematično.
- (9) Druge vrste projektov morda nimajo pomembnega vpliva na okolje prav v vsakem primeru in bi bilo treba te projekte presoditi, kadar države članice menijo, da bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.
- (10) Države članice lahko določijo pragove ali merila za namen odločanja o tem, kateri izmed takih projektov bi morali biti predmet presoje na temelju pomembnosti njihovega vpliva na okolje. Od držav članic se ne bi smelo zahtevati, da od primera do primera preverjajo projekte pod temi pragovi ali zunaj teh meril.
- (11) Države članice bi morale, ko postavljajo take pragove ali merila ali ko od primera do primera preverjajo projekte za namen odločanja o tem, kateri projekti morajo biti predmet presoje na temelju pomembnosti njihovega vpliva na okolje, upoštevati ustrezna izbirna merila, ki jih določa ta direktiva. Države članice so skladno z načelom subsidiarnosti v najboljšem položaju, da uporabijo ta merila v posebnih primerih.“

<sup>3</sup> UL 2012, L 26, str. 1.

<sup>4</sup> UL 2014, L 124, str. 1.

5. Člen 1(1) Direktive 2011/92 določa, da se ta direktiva uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov<sup>5</sup>, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

6. Člen 2(1) Direktive 2011/92 določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja za izvedbo projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presajo njihovih vplivov na okolje. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4.“

7. Člen 3(1) Direktive 2011/92 določa:

„Presoja vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne pomembne vplive projekta na naslednje dejavnike:

- (a) prebivalstvo in zdravje ljudi;
- (b) biotsko raznovrstnost, s posebnim poudarkom na vrste in habitate, ki so zavarovani v skladu z Direktivo 92/43/EGS in Direktivo 2009/147/ES;
- (c) zemljišče, tla, vodo, zrak in podnebje;
- (d) materialne dobrine, kulturno dediščino in krajino;
- (e) medsebojno delovanje dejavnikov iz točk (a) do (d).“

8. Člen 4 Direktive 2011/92 določa:

„[...]

2. Ob upoštevanju člena 2(4) države članice za projekte, ki so naštetih v Prilogi II, odločijo, ali se projekt presoja skladno s členi 5 do 10. Države članice sprejmejo navedeno odločitev s:

- (a) preverjanjem za vsak primer posebej,  
ali
- (b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v točkah (a) in (b).

3. Med preverjanjem za vsak primer posebej ali postavljanjem pragov ali meril za namen odstavka 2 se upoštevajo ustrezna izbirna merila, določena v Prilogi III. Države članice lahko postavijo pragove ali merila, s katerimi določijo, v katerih primerih za projekte nista potrebni odločitev iz odstavkov 4 in 5 in presoja vplivov na okolje, in/ali pragove ali merila, s katerimi določijo, v katerih primerih je za projekte vedno potrebna presoja vplivov na okolje, vendar zanje ni potreba odločitev iz odstavkov 4 in 5.“

<sup>5</sup> V členu 1(2) je pojem „projekt“ za namene Direktive 2011/92 opredeljen kot „izvedba gradbenih del ali drugih instalacij ali shem“.

9. Priloga II k Direktivi 2011/92 je naslovljena „Projekti iz člena 4(2)“. Točka 10 te priloge določa, da „infrastrukturni projekti“ vključujejo „urbanistične projekte, vključno s projekti za gradnjo nakupovalnih središč in parkirišč“.

10. Priloga III k Direktivi 2011/92 je naslovljena „Izbirna merila iz člena 4(3) (Merila, s katerimi se določi, ali je za projekte iz Priloge II treba opraviti presojo vplivov na okolje)“. V točki 1 te priloge je določeno, da je treba upoštevati značilnosti projektov, zlasti glede na (a) velikost in zasnovo celotnega projekta; (b) kumulacijo z drugimi obstoječimi in/ali odobrenimi projekti; (c) uporabo naravnih virov, zlasti zemljišč, prsti, vode in biotske raznovrstnosti; (d) nastajanje odpadkov; (e) onesnaževanje in motenje; (f) tveganje hudih nesreč in/ali katastrof, ki so upoštevne za zadevni projekt, tudi tistih, ki so v skladu z znanstvenimi ugotovitvami posledica podnebnih sprememb, ter (g) tveganja za zdravje ljudi.

11. Točka 2 Priloge III k Direktivi 2011/92, naslovljena „Lokacija projektov“, v delu, v katerem se zdi upoštevna, kar zadeva vprašanja, ki se postavljajo v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, določa, da je treba okoljsko občutljivost geografskih območij, ki jih bodo projekti verjetno prizadeli, upoštevati zlasti z vidika (a) obstoječe in odobrene rabe zemljišč; (b) relativnega obilja, razpoložljivosti, kakovosti in regenerativne sposobnosti naravnih virov na območju in njegovem podzemlju ter (c) absorpcijske sposobnosti naravnega okolja, pri čemer se s posebno pozornostjo obravnavajo med drugim gosto naseljena območja ter zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembne pokrajine in območja.

12. V skladu s točko 3 Priloge III k Direktivi 2011/92, naslovljeno „Vrsta in značilnosti možnega vpliva“, je treba verjetne pomembne vplive projektov na okolje obravnavati glede na merila, določena v točkah 1 in 2 Priloge III, in v zvezi z vplivom projektov na dejavnike iz člena 3(1) ter ob upoštevanju: (a) velikosti in prostorskega obsega vpliva; (b) narave vpliva; (c) čezmejnne narave vpliva; (d) intenzivnosti in kompleksnosti vpliva; (e) verjetnosti pojava vpliva; (f) pričakovanega pojavljanja, trajanja, pogostosti in povratnosti vpliva; (g) kumulacije vplivov z vplivi drugih obstoječih in/ali odobrenih projektov ter (h) možnosti zmanjšanja vplivov na učinkovit način.

## ***B. Avstrijsko pravo***

13. Člen 1 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (zvezni zakon o presoji vplivov na okolje, v nadaljevanju: UVP-G) z dne 14. oktobra 1993,<sup>6</sup> naslovljen „Namen presoje vplivov na okolje in sodelovanje javnosti“, v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari,<sup>7</sup> določa:

„(1) S presojo vplivov na okolje (PVO) se na strokovni podlagi in ob sodelovanju javnosti

1. ugotovijo, opišejo in presodijo neposredni in posredni vplivi, ki jih ima ali lahko ima projekt na

- a) ljudi in biotsko raznovrstnost, vključno z živalmi, rastlinami in njihovimi habitati,
- b) zemljišče in tla, vodo, zrak in podnebje,
- c) krajino ter

<sup>6</sup> BGBl. 697/1993.

<sup>7</sup> BGBl. I 80/2018.

- d) materialne in kulturne dobrine,  
ob upoštevanju medsebojnih vplivov več učinkov

[...].“

14. Člen 3 UVP-G, naslovljen „Predmet presoje vplivov na okolje“, določa:

„(1) Za projekte, naštete v Prilogi 1, in spremembe teh projektov se opravi presoja vplivov na okolje v skladu z naslednjimi določbami. Za projekte, naštete v stolpcih 2 in 3 Priloge 1, se uporabi poenostavljeni postopek. [...]

(2) Pri projektih iz Priloge 1, ki ne dosegajo tam določenih pragov ali ne izpolnjujejo tam določenih meril, vendar dosegajo zadevni prag ali izpolnjujejo zadevno merilo skupaj z drugimi projekti, organ za vsak primer posebej ugotovi, ali je treba na podlagi kumulacije vplivov pričakovati znatne škodljive, moteče in obremenjujoče vplive na okolje in zato izvesti presojo vplivov načrtovanega projekta na okolje. Pri kumulaciji se upoštevajo drugi istovrstni in prostorsko povezani projekti, ki obstajajo ali so odobreni, ali projekti, ki so bili s popolno vlogo za izdajo soglasja organu predloženi prej ali so bili v skladu s členom 4 ali 5 pri organu vloženi prej. Preverjanja za vsak primer posebej ni treba opraviti, če je zmogljivost načrtovanega projekta manjša od 25 odstotkov praga. Pri odločanju za vsak primer posebej se upoštevajo merila iz odstavka 5, točke od 1 do 3, ter uporabita odstavka 7 in 8. Presoja vplivov na okolje se izvede po poenostavljenem postopku. Preverjanja za vsak primer posebej ni treba opraviti, če nosilec projekta zahteva izvedbo presoje vplivov na okolje.

[...]

(4) Pri projektih, za katere je v stolpcu 3 Priloge 1 opredeljen prag za nekatera varovana območja, organ, če je to merilo izpolnjeno, za vsak primer posebej ob upoštevanju obsega in trajnih učinkov vpliva na okolje odloči, ali je mogoče pričakovati pomembne škodljive učinke za varovani habitat (kategorija B iz Priloge 2) ali za cilj varstva, zaradi katerega je bilo varovano območje določeno (kategorije A, C, D in E iz Priloge 2). Pri tem preverjanju se varovana območja kategorij A, C, D ali E iz Priloge 2 upoštevajo le, če so bila na dan začetka postopka že določena ali vključena na seznam območij, pomembnih za Skupnost (kategorija A iz Priloge 2). Če je treba pričakovati pomembne škodljive učinke, je treba opraviti presojo vplivov na okolje. Pri odločanju za vsak primer posebej se upoštevajo merila iz odstavka 5, točke od 1 do 3, ter uporabita odstavka 7 in 8. Preverjanja za vsak primer posebej ni treba opraviti, če nosilec projekta zahteva izvedbo presoje vplivov na okolje.

(4a) Pri projektih, za katere so v stolpcu 3 Priloge 1 določeni posebni pogoji, ki niso opredeljeni v odstavku 4, organ, če so ti pogoji izpolnjeni, za vsak primer posebej ob uporabi odstavka 7 določi, ali je mogoče pričakovati pomembne škodljive ali obremenjujoče učinke na okolje, kot so določeni v pododstavku 1 člena 1(1). Če organ ugotovi, da je treba pričakovati takšne učinke, se presoja vplivov na okolje izvede po poenostavljenem postopku. Preverjanja za vsak primer posebej ni treba opraviti, če nosilec projekta zahteva izvedbo presoje vplivov na okolje.

(5) Pri odločanju za vsak primer posebej organ po potrebi upošteva naslednja merila:

1. značilnosti projekta (velikost projekta, raba naravnih virov, nastajanje odpadkov, onesnaževanje in motenje okolja, ranljivost projekta za tveganje hudih nesreč in/ali naravnih katastrof, tudi tistih, ki so v skladu z znanstvenimi ugotovitvami posledica podnebnih sprememb, tveganja za zdravje ljudi);
2. lokacija projekta (okoljska občutljivost ob upoštevanju obstoječe ali odobrene rabe zemljišč, obilja, kakovosti in regenerativne sposobnosti naravnih virov na območju in v njegovem podzemlju, absorpcijske sposobnosti naravnega okolja, po potrebi ob upoštevanju območij iz Priloge 2);
3. značilnosti možnega vpliva projekta na okolje (narava, velikost in prostorski obseg vpliva), čezmejna narava vpliva, intenzivnost in kompleksnost vpliva, pričakovano pojavljanje vpliva, verjetnost vpliva, trajanje, pogostost in povratnost vpliva, možnost učinkovite preprečitve ali zmanjšanja vpliva) in sprememba vpliva na okolje zaradi izvedbe projekta v primerjavi s stanjem, kakršno bi bilo, če projekt ne bi bil izveden.

Pri projektih iz stolpca 3 Priloge 1 se sprememba vpliva presodi glede na varovano območje. [...]

(6) Soglasje za projekte, ki so predmet presoje v skladu z odstavki 1, 2 ali 4, se ne izda pred zaključkom presoje vplivov na okolje ali preverjanja za vsak primer posebej. Morebitna obvestila nimajo pravnega učinka pred zaključkom presoje vplivov na okolje. Soglasje, izdano v nasprotju s to določbo, lahko pristojni organ v skladu s členom 39(3) v roku treh let razglasi za nično.

(7) Organ na zahtevo nosilca projekta, organa, ki sodeluje v postopku, ali mediatorja za okolje [Umweltanwalt] ugotovi, ali je za projekt treba izvesti presojo vplivov na okolje na podlagi tega zakona in katera merila iz Priloge 1 ali člena 3a, od (1) do (3), ta projekt izpolnjuje. To lahko ugotovi tudi po uradni dolžnosti. [...]

[...]

(9) Če organ v skladu z odstavkom 7 odloči, da za projekt ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, ima okoljska organizacija, priznana v skladu s členom 19(7), ali sosed v skladu s členom 19(1), točka 1, pravico do vložitve tožbe pri zveznem upravnem sodišču. Taki okoljski organizaciji ali takemu sosеду se omogoči dostop do upravnega akta od datuma objave na spletu dalje. Za procesno upravičenje okoljske organizacije je odločilno geografsko območje dejavnosti, ki je navedeno v upravni odločbi o priznanju v skladu s členom 19(7).

[...]“

15. Priloga 1 k UVP-G podrobno določa projekte, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje. V stolpcu 1 so naštetih projekti, za katere je treba opraviti redno presojo vplivov na okolje. Stolpec 2 vsebuje projekte, za katere je treba opraviti poenostavljeno presojo vplivov na okolje. V stolpcu 3 so navedeni tisti projekti, v zvezi s katerimi je treba potrebo po izvedbi poenostavljene presoje vplivov na okolje preveriti za vsak primer posebej. Urbanistični projekti<sup>8</sup>

<sup>8</sup> V opombi 3a Priloge 1 k UVP-G so urbanistični projekti opredeljeni kot „razvojni projekti za celostno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in infrastrukturo za oskrbo v ta namen, z okoliškim območjem, ki presega območje projekta. Urbanistični projekti oziroma njihovi deli se po izvedbi ne štejejo več za urbanistične projekte v smislu te opombe.“

s porabo zemljišč v izmeri najmanj 15 ha in bruto tlorisno površino več kot 150.000 m<sup>2</sup> so navedeni v stolpcu 2 navedene priloge.<sup>9</sup> V stolpcu 3 Priloge 1 k UVP-G je določeno, da se „člen 3(2) za [urbanistične projekte] uporablja s pridržkom, da je treba uporabiti vsoto zmogljivosti, odobrenih v zadnjih petih letih, vključno z zmogljivostjo oziroma razširitvijo zmogljivosti, za katere je bilo zaproseno“.

16. V Prilogi 2 k UVP-G so opredeljene kategorije varovanih območij, na katere se nanaša tudi stolpec 3. Objekti, uvrščeni na Unescov seznam svetovne dediščine v skladu s členom 11(2) Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine<sup>10</sup>, so „posebna območja varstva“ za namene kategorije A navedenih varovanih območij.

### III. Spor o glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe

17. Družba WertInvest Hotelbetriebs GmbH je 17. oktobra 2017 pri Wiener Landesregierung (dunajska deželna vlada, Avstrija) vložila predlog za izdajo ugotovitelne odločbe, da za projekt novogradnje Heumarkt presoja vplivov na okolje ni potrebna.

18. Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj) je 16. oktobra 2018 odločila, da za projekt novogradnje Heumarkt ni potrebna presoja vplivov na okolje. Menila je, da ta projekt ne presega pragov, opisanih v točki 18(b) Priloge 1 k UVP-G, in da naj se določba o kumulaciji iz člena 3(2) UVP-G ne bi uporabljala, ker je bila zmogljivost projekta manjša od 25 % veljavnega praga.

19. Družba WertInvest Hotelbetrieb je 30. novembra 2018 pri Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj, Avstrija) vložila vlogo za gradbeno dovoljenje za projekt novogradnje Heumarkt.

20. Več sosedov in ena okoljska organizacija so pred Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija) sprožili postopek, v katerem so izpodbijali odločbo z dne 16. oktobra 2018. Družba WertInvest Hotelbetrieb je med tem postopkom umaknila predlog za izdajo ugotovitelne odločbe, da za projekt presoja vplivov na okolje ni potrebna. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je kljub navedenemu umiku 9. aprila 2019 po uradni dolžnosti ugotovilo, da je treba za projekt novogradnje Heumarkt izvesti poenostavljeno presojo vplivov na okolje. Menilo je, da avstrijski zakonodajalec ni v zadostni meri upošteval potrebe po zaščiti varovanih območij, vključenih v kategorijo A Priloge 2 k UVP-G, v postopku odobritve urbanističnih projektov.<sup>11</sup> Dodalo je, da je iz projekta novogradnje Heumarkt razvidno, da lahko projekti, ki ne dosegajo pragov iz stolpca 2 Priloge 1 k UVP-G, pomembno vplivajo na varovano območje, ki je uvrščeno na Unescov seznam svetovne dediščine. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je zato ugotovilo, da Direktiva 2011/92 ni bila pravilno prenesena v avstrijsko pravo in da je tako treba potrebo po presoji vplivov na okolje preveriti glede na sam projekt novogradnje Heumarkt.

21. Družba WertInvest Hotelbetrieb in Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj) sta se zoper to odločitev pritožili pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija). Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je 25. junija 2021 razveljavilo sodbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), pri čemer je menilo, da to sodišče, ker je družba WertInvest Hotelbetrieb umaknila predlog za izdajo ugotovitelne odločbe, da za projekt

<sup>9</sup> Točka 18(b) Priloge 1 k UVP-G.

<sup>10</sup> Sprejeta na generalni konferenci in podpisana 17. decembra 1975 v Parizu.

<sup>11</sup> Točka 18(b) Priloge 1 k UVP-G.

presoja vplivov na okolje ni potrebna, ni pristojno za odločanje o zadevi. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je 15. julija 2021 razglasilo, da je odločba Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj) z dne 16. oktobra 2018, zaradi umika zgoraj navedenega predloga za izdajo ugotovitvene odločbe, nična.

22. Vloga družbe WertInvest Hotelbetrieb za gradbeno dovoljenje je med tem pravnim postopkom ostala nerešena pri Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj). Ker ta uprava ni sprejela odločitve v zvezi s to vlogo v šestih mesecih po njeni vložitvi, je družba WertInvest Hotelbetrieb 12. marca 2021 pri Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) vložila tožbo zaradi opustitve ukrepanja, s katero je predlagala, naj Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj) izda navedeno gradbeno dovoljenje, saj za sprejetje te odločitve presoja vplivov na okolje ni potrebna.

23. Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) meni, da je za odločitev o opustitvi ukrepanja Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj) treba ugotoviti, ali je za projekt novogradnje Heumarkt treba izvesti presojo vplivov na okolje. Poudarja, da Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) opozarja, da je projekt novogradnje Heumarkt eden največjih urbanističnih projektov, ki naj bi se izvedli na Dunaju po drugi svetovni vojni. Poleg tega ugotavlja, da je Evropska komisija 10. oktobra 2019 avstrijski vladi poslala uradni opomin,<sup>12</sup> v katerem je grajala več vidikov prenosa Direktive 2011/92 v avstrijsko pravo,<sup>13</sup> med drugim določitev neustreznih pragov, s katerimi so v praksi vsi večji urbanistični projekti (na primer projekt novogradnje Heumarkt) izvzeti iz potrebe po izvedbi presoje vplivov na okolje.

24. V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) prekinilo odločanje in Sodišču EU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali [Direktiva 2011/92] nasprotuje nacionalni ureditvi, ki izvedbo presoje vplivov , urbanističnih projektov‘ na okolje pogojuje z doseganjem pragov izkoriščanja zemljišč v izmeri najmanj 15 ha in bruto talnih površin v izmeri več kot 150.000 m<sup>2</sup> ter tudi s tem, da gre za razvojni projekt za celotno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in infrastrukturo za oskrbo v ta namen, z okoliškim območjem, ki presega območje projekta? Ali je pri tem pomembno, da so v nacionalnem pravu določeni posebni pogoji za

- rekreacijske ali zabaviščne parke, športne stadione ali igrišča za golf (nad določenim obsegom izkoriščanja zemljišč oziroma nad določenim številom parkirišč),
- industrijske ali obrtne cone (nad določenim obsegom izkoriščanja zemljišč),
- nakupovalna središča (nad določenim obsegom izkoriščanja zemljišč oziroma nad določenim številom parkirišč),
- turistične nastanitve, kot so hoteli ali počitniška naselja, skupaj z dodatnimi poslopji (nad določenim številom postelj oziroma nad določenim obsegom izkoriščanja zemljišč, omejenim na področje zunaj zaprtih naseljenih območij), ter
- javno dostopna parkirišča ali parkirne hiše (nad določenim številom parkirnih mest)?

<sup>12</sup> C(2019) 6680 final.

<sup>13</sup> INFR(2019)2224.



2. Ali Direktiva [2011/92] – zlasti ob upoštevanju razvrstitve v točki 2(c)(viii) Priloge III, v skladu s katero je treba pri odločanju o tem, ali je treba za projekte, navedene v Prilogi II [k tej direktivi], opraviti presojo vplivov na okolje, upoštevati tudi ‚zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembn[e] krajin[e]‘ – za zgodovinsko, kulturno, urbanistično ali arhitekturno pomembna območja, kot so na primer objekti, uvrščeni na Unescov seznam svetovne dediščine, zahteva določitev nižjih pragov ali nižjih meril (od tistih, navedenih v prvem vprašanju)?
3. Ali Direktiva [2011/92] nasprotuje nacionalni ureditvi, ki pri presoji ‚urbanističnega projekta‘ v smislu prvega vprašanja seštevanje (kumulacijo) z drugimi istovrstnimi in prostorsko povezanimi projekti omejuje tako, da je mogoče pri tem uporabiti le vsoto zmogljivosti, odobrenih v zadnjih petih letih, vključno z zahtevano zmogljivostjo oziroma razširitvijo zmogljivosti, pri čemer se urbanistični projekti oziroma njihovi deli po njihovi izvedbi pojmovno ne smejo več šteti za urbanistične projekte in ugotavljanje za vsak primer posebej, ki ga je treba izvesti v zvezi z vprašanjem o tem, ali je treba na podlagi kumulacije vplivov pričakovati znatne škodljive, moteče in obremenjujoče vplive na okolje in zato izvesti presojo vplivov načrtovanega projekta na okolje, ni potrebno, če je zmogljivost načrtovanega projekta manjša od 25 odstotkov praga?
4. Če je odgovor na prvo in/ali drugo vprašanje pritrdilen:  
  
ali se lahko presoja vprašanja o tem, ali projekt morda znatno vpliva na okolje in je treba zato v zvezi z njim izvesti presojo vplivov na okolje, ki jo morajo v primeru prekoračitve diskrecijske pravice držav članic za vsak primer posebej izvesti nacionalni organi (v skladu z določbami člena 2(1) in tudi členov 4(2) in 4(3) Direktive [2011/92], ki se v tem primeru uporabljajo neposredno), omeji na določene varstvene vidike, kot je na primer namen varstva določenega območja, ali pa je treba v tem primeru upoštevati vsa merila in vidike, navedene v Prilogi III k Direktivi [2011/92]?
5. Ali Direktiva [2011/92], zlasti ob upoštevanju zahtev glede pravnega varstva iz člena 11, omogoča, da presojo, navedeno v četrtem vprašanju, opravi prvič predložitveno sodišče (v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in v okviru presoje lastne pristojnosti), v postopku katerega je lahko ‚javnost‘ v skladu z zahtevami nacionalnega prava stranka le v zelo omejenem obsegu in zoper odločitev katerega je članom ‚zadevne javnosti‘ v smislu člena 1(2)(d) in (e) Direktive [2011/92] na voljo le zelo omejeno pravno varstvo? Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da lahko v skladu z nacionalno zakonodajo – ne glede na možnost ugotavljanja po uradni dolžnosti – le kandidat za projekt, organ, s katerim sodeluje, ali mediator za okolje [Umweltanwalt] zahteva ločeno ugotovitev v zvezi z vprašanjem o tem, ali za projekt velja obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje?
6. Ali Direktiva [2011/92] v primeru ‚urbanističnih projektov‘ v skladu s točko 10(b) Priloge II k tej direktivi omogoča, da se pred izvedbo potrebne presoje vplivov na okolje ali vzporedno z njo oziroma pred zaključkom presoje posameznega primera glede vplivov na okolje, s katero se pojasni potreba po presoji vplivov na okolje, izdajo gradbena dovoljenja za posamezne gradbene ukrepe, ki so del celotnega urbanističnega projekta, pri čemer v okviru gradbenega postopka ni opravljena celovita presoja vplivov na okolje v smislu Direktive [2011/92] in je javnost stranka le v omejenem obsegu?“

25. Družba WertInvest Hotelbetrieb, avstrijska vlada in Komisija so predložile pisna stališča. Te stranke ter Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj, Avstrija) in Verein Alliance for Nature so na obravnavi 14. septembra 2022 ustno predstavile stališča in odgovorile na vprašanja Sodišča.

26. V skladu z zahtevo Sodišča bom v teh sklepnih predlogih preučil prva štiri vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče.

#### **IV. Presoja**

##### **A. Dopustnost**

27. Družba WertInvest Hotelbetrieb trdi, da je treba ta predlog za sprejetje predhodne odločbe zavreči kot nedopusten, ker projekt novogradnje Heumarkt ni urbanistični projekt v smislu Direktive 2011/92. Zatrjuje, da razen stolpnice vse stavbe na območju že obstajajo in bodo le prenovljene. Dalje, ali podredno, tretje vprašanje naj bi bilo zgolj hipotetično. V predložitveni odločbi naj ne bi bil naveden obstoj nobenih podobnih projektov na območju projekta novogradnje Heumarkt, zaradi česar naj bi bilo to vprašanje nedopustno.

28. V skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja, določenega v členu 267 PDEU, je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po pridobitvi predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti.<sup>14</sup> Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore.<sup>15</sup>

29. Družba WertInvest Hotelbetrieb trdi, da projekt novogradnje Heumarkt ni urbanistični projekt v smislu Direktive 2011/92. Ker trditev te družbe temelji na njeni razlagi določb prava Unije, ni presenetljivo, da se je predložitveno sodišče znašlo v položaju, v katerem mora, da bi nanjo odgovorilo, poiskati pomoč Sodišča. Zdi se torej, da ni dvoma o dopustnosti tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

30. Kar zadeva dopustnost tretjega vprašanja, ugotavljam, da čeprav v predložitveni odločbi niso opredeljeni drugi podobni projekti, ki se načrtujejo ali izvajajo na istem območju, pa glede na lokacijo projekta novogradnje Heumarkt in njegovo kumulacijo z drugimi obstoječimi in/ali odobrenimi projekti v smislu točk 1(b) in 3(g) Priloge III k Direktivi 2011/92 tega vprašanja ni mogoče šteti za zgolj hipotetično v smislu zgoraj navedene sodne prakse.

31. Sodišču zato predlagam, naj odgovori na prva štiri vprašanja iz predložitvene odločbe.

<sup>14</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, točka 23 in navedena sodna praksa).

<sup>15</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, točka 24 in navedena sodna praksa).

## ***B. Prvo in drugo vprašanje***

32. Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, na kateri je mogoče odgovoriti skupaj, v bistvu sprašuje, ali člen 4(2) in (3) Direktive 2011/92 v povezavi s točko 10(b) Priloge II in točko 2(c)(viii) Priloge III k tej direktivi nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba za urbanistične projekte presojo vplivov na okolje opraviti le, če zasedejo vsaj 15 ha in imajo bruto tlorisno površino več kot 150.000 m<sup>2</sup>, ne da bi se upoštevala lokacija takih projektov na zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembnih območjih, kot so na primer objekti, uvrščeni na Unescov seznam svetovne dediščine.

33. Družba WertInvest Hotelbetrieb opozarja, da je z Direktivo 2011/92 državam članicam podeljeno široko polje proste presoje za določitev pragov ali meril, na podlagi katerih nastane obveznost, da se za urbanistične projekte izvede presoja vplivov na okolje. Zadevni pragovi v UVP-G naj ne bi presežali meja tega polja proste presoje. Po navedbah družbe WertInvest Hotelbetrieb je malo verjetno, da bi imeli urbanistični projekti, ki ne dosegajo pragov, kot so tisti iz UVP-G, pomembne vplive na okolje. Za take projekte naj zlasti ne bi bilo potrebno preverjanje za vsak primer posebej, da se določi, ali je potrebna presoja vplivov na okolje, tudi če so na območju, ki je na Unescovem seznamu svetovne dediščine.

34. Zaradi postopka ugotavljanja kršitev, navedenega v točki 23 teh sklepnih predlogov, avstrijska vlada ni predložila stališč glede prvega in drugega vprašanja.

35. Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj) je na obravnavi trdila, da projekta novogradnje Heumarkt ni mogoče šteti za urbanistični projekt v smislu Direktive 2011/92, kot je prenesena v avstrijsko zakonodajo. Priznala pa je, da ima lahko tudi projekt majhnega obsega pomembne vplive na okolje, zlasti če je na območju, ki je na Unescovem seznamu svetovne dediščine. Čeprav je trdila, da projekt novogradnje Heumarkt ne bo pomembno vplival na okolje, je v odgovor na vprašanja Sodišča priznala, da brez izvedbe presoje vplivov na okolje možnosti teh vplivov ni mogoče izključiti.

36. Komisija poudarja, da Direktiva 2011/92 ne opredeljuje pojma „urbanistični projekti“. Vendar naj bi bila v točki 10(b) Priloge II k tej direktivi kot primer takih projektov navedena gradnja nakupovalnih središč in parkirišč. Glede na cilj te direktive naj bi se tako pojem „urbanistični projekti“ nanašal na stavbe in javne prostore, katerih vplivi na okolje so zaradi njihove narave, velikosti ali lokacije primerljivi z vplivom nakupovalnih središč in parkirišč. Navedeno trditev utemeljuje z dvema ugotovitvama.

37. Prvič, medtem ko Komisija priznava, da je z Direktivo 2011/92 državam članicam podeljeno široko polje proste presoje za določitev razredov urbanističnih projektov, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, pa morajo države članice v skladu s členom 2(1) te direktive zagotoviti, da se taka presoja izvede za projekte, ki bodo zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje. Država članica, ki pragove določi brez upoštevanja narave, velikosti ali lokacije urbanističnih projektov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, naj bi prekoračila meje svojega polja proste presoje.

38. Komisija navaja, da ima lahko z vidika dejavnikov, kot so živalstvo in rastlinstvo, tla, voda, podnebje ali kulturna dediščina, tudi projekt majhnega obsega pomembne vplive na okolje, če je na občutljivem območju. V zvezi s tem se sklicuje na Prilogo III k Direktivi 2011/92, ki se nanaša na izbirna merila za ugotavljanje, ali je treba za projekte izvesti presojo vplivov na okolje v skladu s členom 4(3) te direktive. V točki 2(c)(viii) Priloge III k tej direktivi, ki se nanaša na „lokacijo

projektov“, naj bi bilo določeno, da je treba upoštevati okoljsko občutljivost geografskih območij, ki jih bodo projekti verjetno prizadeli, zlasti ob upoštevanju absorpcijske sposobnosti naravnega okolja, med drugim zgodovinskih, kulturnih ali arheološko pomembnih krajin in območij. V tem pogledu Komisija navaja, da lahko projekt, ki zajema gradnjo visoke stavbe na območju z zgodovinsko vrednostjo, močno vpliva na okolje, tudi če zaseda sorazmerno majhno območje.

39. Ob upoštevanju navedenega Komisija meni, da UVP-G ni v skladu z Direktivo 2011/92, ker ne upošteva lokacije urbanističnih projektov, zlasti na zgodovinsko ali kulturno pomembnih območjih, kot velja za projekt, ki je predmet postopka v glavni stvari.

40. Drugič, Komisija trdi, da s pragovi, določenimi v nacionalni zakonodaji, ni mogoče v praksi izključiti obveznosti izvedbe presoje okoljskih vplivov za nekatere kategorije projektov, kot se zdi, da to omogoča UVP-G. Opozarja, da so avstrijski organi navedli, da med letoma 2005 in 2019 v skladu z navedeno zakonodajo ni bilo treba izvesti presoje vplivov na okolje za 53 od 59 urbanističnih projektov.

41. Menim, da se na podlagi prvega in drugega vprašanja predložitvenega sodišča postavljata dve glavni vprašanji: kaj pomeni pojem „urbanistični projekt“ v primeru, ko so nekatere stavbe, ki so del tega projekta, *in situ* že pred začetkom projekta, in ali je nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je nujnost izvedbe presoje vplivov na okolje pogojena s tem, da projekt doseže določene pragove za porabo zemljišč in bruto tlorisno površino, v skladu z Direktivo 2011/92.

42. Kar zadeva prvo od teh vprašanj, je „projekt“ v členu 1(2)(a) Direktive 2011/92 opredeljen kot izvedba gradbenih del ali drugih instalacij ali shem. Čeprav „urbanistični projekt“ kot tak v tej direktivi ni opredeljen, sta v točki 10(b) Priloge II k tej direktivi v neizčrpnem seznamu navedena dva primera urbanističnih projektov, in sicer gradnja nakupovalnih središč in parkirišč. V skladu z dokumentom Komisije o razlagi opredelitev kategorij projektov iz Prilog I in II k Direktivi 2011/92<sup>16</sup> je treba kategorijo urbanističnih projektov razlagati široko, tako da vključuje projekte, kot so avtobusne garaže ali železniške remize, stanovanjske soseske, bolnišnice, univerze, športni stadioni, kinematografi, gledališča, koncertne dvorane in drugi objekti za kulturne prireditve.<sup>17</sup> Sodišče je v skladu s tem pristopom menilo, da je gradnja rekreacijskega središča, ki vključuje kompleks kinodvoran, urbanistični projekt.<sup>18</sup>

43. Sodišče je večkrat poudarilo, da je področje uporabe Direktive 2011/92 obsežno, njen cilj pa zelo širok.<sup>19</sup> Iz njegove sodne prakse je razvidno, da beseda „projekt“ vključuje dela, namenjena spremembi obstoječega objekta.<sup>20</sup> Poleg tega se zdi, da bi bilo v nasprotju s cilji te direktive, če bi bil pojem projekta omejen na gradnjo infrastrukture, medtem ko bi bila izboljšanje ali razširitev obstoječih struktur izključena. Zaradi take omejevalne razlage bi bilo mogoče vsa dela za spremembo obstoječih objektov, ne glede na njihov obseg, izvesti brez upoštevanja obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2011/92, s čimer bi bila uporaba njenih določb v navedenih okoliščinah preprečena.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Razlaga opredelitev kategorij projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO iz leta 2015, str. 49 in 50, na voljo na spletni strani [https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf).

<sup>17</sup> Prav tam, str. 51.

<sup>18</sup> Sodba z dne 16. marca 2006, Komisija/Španija (C-332/04, neobjavljena, EU:C:2006:180, točke od 83 do 87).

<sup>19</sup> Sodbi z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točka 32), in z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 54).

<sup>20</sup> Glej sodbi z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točki 23 in 33), in z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 27).

<sup>21</sup> Sodba z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točka 32).

44. Iz navedenih ugotovitev izhaja, da morajo biti tudi rušilna dela „projekti“ v smislu Direktive 2011/92. Urbanistični projekti pogosto vključujejo rušenje obstoječih zgodovinsko ali kulturno pomembnih objektov. Da bi lahko presodili vplive takšnih projektov na, med drugim, kulturno dediščino, ti ne smejo biti izvzeti iz uporabe postopka presoje vplivov na okolje, ki je določen z Direktivo 2011/92.<sup>22</sup> Projekt celostne večnamenske gradnje, ki vključuje stanovanjske in poslovne stavbe, je torej urbanistični projekt v smislu te direktive, med drugim tudi takrat, kadar zajema tako prenavo obstoječih objektov kot postavitev novih stavb.

45. Glede drugega vprašanja, ki sem ga opredelil, in sicer ali lahko nacionalna zakonodaja pogojuje izvedbo presoje vplivov na okolje s tem, da projekt doseže določene pragove glede porabe zemljišč in bruto tlorisne površine, člen 4(2) Direktive 2011/92 določa, da države članice za projekte, naštetih v Prilogi II k tej direktivi, odločijo, ali se presojajo skladno s členi od 5 do 10 Direktive. Države članice lahko sprejmejo to odločitev s preverjanjem za vsak primer posebej ali z določitvijo pragov ali meril. Člen 4(3) Direktive 2011/92 določa, da se v primeru preverjanja za vsak primer posebej ali določitve pragov ali meril za namen odstavka 2 tega člena upoštevajo ustrezna izbirna merila iz Priloge III.<sup>23</sup>

46. V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da čeprav imajo države članice na podlagi člena 4(2) Direktive 2011/92 določeno polje proste presoje pri opredelitvi vrst projektov, za katere je treba opraviti presojo, oziroma pri določitvi meril in/ali pragov, ki se uporabljajo za to, je to polje proste presoje omejeno z obveznostjo iz člena 2(1) te direktive, da je treba za projekte, ki bodo zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje, opraviti presojo vpliva.<sup>24</sup>

47. Ob upoštevanju previdnostnega načela, ki je eden od temeljev visoke ravni varstva, ki si ga Evropska unija prizadeva zagotavljati na področju okoljskega prava in glede na katero je treba razlagati Direktivo 2011/92, tveganje pomembnih vplivov na okolje nastane, kadar na podlagi objektivnih informacij ni mogoče izključiti, da bo projekt verjetno imel take pomembne vplive.<sup>25</sup>

48. Merila in pragovi iz člena 4(2) Direktive 2011/92 so namenjeni olajšanju presoje konkretnih značilnosti projekta, da bi se ugotovilo, ali je treba zanj opraviti presojo vplivov na okolje.<sup>26</sup> Država članica, ki določi merila in/ali pragove na taki ravni, da so v praksi vsi projekti določene vrste izvzeti iz zahteve po presoji vplivov na okolje, prekorači meje polja proste presoje, ki ga ima v skladu s členoma 2(1) in 4(2) Direktive 2011/92, razen če je mogoče na podlagi objektivnih informacij za celotno kategorijo tako izključenih projektov šteti, da ni verjetno, da bi pomembno vplivali na okolje.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Sodba z dne 3. marca 2011, Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, točke od 97 do 100).

<sup>23</sup> Katerih podrobnosti so povzete v točkah od 10 do 12 teh sklepnih predlogov.

<sup>24</sup> Sodbe z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točka 64); z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točka 37); z dne 15. oktobra 2009, Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, točka 32); z dne 11. februarja 2015, Marktgemeinde Straßwalchen in drugi (C-531/13, EU:C:2015:79, točka 40), in z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 60).

<sup>25</sup> Sodba z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 67).

<sup>26</sup> Sodbi z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 30), in z dne 11. februarja 2015, Marktgemeinde Straßwalchen in drugi (C-531/13, EU:C:2015:79, točka 41).

<sup>27</sup> Sodbe z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točka 75); z dne 15. oktobra 2009, Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, točka 42), in z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 61).

49. V skladu s členom 4(3) Direktive 2011/92 morajo države članice pri določanju meril in/ali pragov, na katere je napoteno v členu 4(2) te direktive, poleg tega upoštevati izbirna merila, določena v Prilogi III k tej direktivi.<sup>28</sup> Iz tega izhaja, da država članica, ki določi merila in/ali pragove, pri katerih se upošteva le velikost projektov, ne pa tudi njihova narava in lokacija, prekorači meje svojega polja proste presoje iz členov 2(1) in 4(2) Direktive 2011/92.<sup>29</sup> Celo projekt majhnega obsega lahko pomembno vpliva na okolje, če je na področju, kjer so okoljski dejavniki, navedeni v členu 3 te direktive, med katerimi je kulturna dediščina, občutljivi že na majhne spremembe.<sup>30</sup> Podobno bo projekt verjetno imel pomembne vplive, kadar zaradi njegove narave obstaja tveganje, da bo ne glede na svojo velikost povzročil bistvene ali nepovratne spremembe na navedenih okoljskih dejavnikih.<sup>31</sup> Kadar država članica potrebo po presoji vplivov na okolje ocenjuje s pragovi, mora upoštevati tudi dejavnike, kot je narava ali lokacija projektov, na primer tako, da določi več pragov, ki ustrezajo različnim velikostim projektov in se uporabljajo glede na naravo ali lokacijo projekta.<sup>32</sup>

50. Sodna praksa Sodišča tako potrjuje trditev, za katero bi lahko mislili, da ni sporna, in sicer, da ni razloga za to, da bi domnevali, da imajo urbanistični projekti, ki se izvajajo v urbanih območjih, majhen vpliv na okolje ali da ga nimajo, zlasti ob upoštevanju seznama dejavnikov, ki so upoštevni za tako presojo.<sup>33</sup>

51. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je treba za urbanistične projekte, kot so opredeljeni v UVP-G, izvesti presojo vplivov na okolje samo, če zasedejo vsaj 15 ha in imajo bruto tlorisno površino več kot 150.000 m<sup>2</sup>. V točki 18(b) Priloge 1 k UVP-G v stolpcu 2 niso določeni nobeni pragovi ali merila v zvezi z lokacijo ali naravo urbanističnih projektov, na podlagi katerih bi nastala obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.

52. Poleg tega v stolpcu 3 te točke, ki se nanaša na preverjanje potrebe po presoji vplivov na okolje za vsak primer posebej, ni navedena kategorija A iz Priloge 2 k tej direktivi, ki se nanaša na posebna območja varstva, kot so območja, ki so na Unescovem seznamu svetovne dediščine. UVP-G torej za urbanistični projekt na območju, ki je uvrščeno na Unescov seznam svetovne dediščine, ne predvideva preverjanja potrebe po izvedbi presoje vplivov na okolje za vsak primer posebej.

53. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo in drugo vprašanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovori, da člen 4(2) in (3) Direktive 2011/92 v povezavi s točko 10(b) Priloge II in točko 2(c)(viii) Priloge III k tej direktivi nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba za urbanistične projekte opraviti presojo vplivov na okolje le, če zasedejo vsaj 15 ha in imajo bruto tlorisno površino več kot 150.000 m<sup>2</sup>, ne da bi se upoštevala njihova lokacija, s čimer je izključeno preverjanje za vsak primer posebej, ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje za urbanistične projekte na zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembnih območjih, kot so na primer objekti, uvrščeni na Unescov seznam svetovne dediščine.

<sup>28</sup> Sodbe z dne 15. oktobra 2009, Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, točka 33); z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 32), in z dne 28. februarja 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, točka 38). Ta merila so navedena v točkah od 10 do 12 teh sklepnih predlogov.

<sup>29</sup> Sodbe z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točka 65); z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točka 38), in z dne 15. oktobra 2009, Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, točka 35). V tem smislu glej tudi sodbo z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 35).

<sup>30</sup> Sodbi z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točka 66), in z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, točka 55). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 15. oktobra 2009, Komisija/Nizozemska (C-255/08, neobjavljena, EU:C:2009:630, točka 30).

<sup>31</sup> Sodba z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točka 67).

<sup>32</sup> Prav tam, točka 70.

<sup>33</sup> Sodba z dne 16. marca 2006, Komisija/Španija (C-332/04, neobjavljena, EU:C:2006:180, točka 80).

### C. Tretje vprašanje

54. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 4(3) Direktive 2011/92 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero je treba pri presoji, ali je presoja vplivov na okolje potrebna zaradi kumulativnih učinkov urbanističnega projekta z drugimi projekti, upoštevati le podobne urbanistične projekte, če so bili odobreni v zadnjih petih letih, vendar še niso bili izvedeni, in če predvideni urbanistični projekt ustreza vsaj 25 % zadevnega praga.

55. Družba WertInvest Hotelbetrieb meni, da je tretje vprašanje zgolj hipotetično, in zato v zvezi z njim ni podala svojega stališča.

56. Avstrijska vlada trdi, da je z UVP-G pravilno prenesena obveznost upoštevanja kumulacije projektov. Prvič, avstrijski zakonodajalec naj bi v okviru polja proste presoje določil, da lahko potreba po preverjanju kumulativnih učinkov z drugimi projekti nastane samo pri projektih, ki dosežejo vsaj 25 % zadevnih pragov. Cilj te ureditve je izvzeti projekte majhnega obsega, ki nimajo pomembnih vplivov na okolje. Drugič, avstrijska vlada meni, da je pravilo o kumulaciji primerno uporabiti le za projekte, ki so bili odobreni v predhodnih petih letih, vendar še niso bili izvedeni, ker so tisti, ki so bili že izvedeni, del že obstoječe mestne arhitekturne dediščine.

57. Komisija trdi, da obveznost upoštevanja kumulativnega učinka pri preverjanju, ali je treba za projekt izvesti presojo vplivov na okolje, ni omejena na projekte, ki so iste vrste ali spadajo v isto kategorijo. Pomembno naj bi bilo ugotoviti, ali bi zadevni projekt lahko pomembno vplival na okolje zaradi obstoja drugih obstoječih ali odobrenih projektov. V tem okviru naj projekti, ki so bili izvedeni ali odobreni pred več kot petimi leti, ne bi smeli biti izključeni iz upoštevanja z nacionalno zakonodajo.

58. Priloga III k Direktivi 2011/92, naslovljena „Izbirna merila iz člena 4(3)“, vsebuje merila, na podlagi katerih je mogoče določiti, ali je treba za projekte, naštet v Prilogi II k tej direktivi, opraviti presojo vplivov na okolje. V točkah 1 in 3(g) navedene Priloge III je določeno, da je treba kumulacijo z drugimi obstoječimi in/ali odobrenimi projekti preveriti glede na značilnosti projektov in njihovega vpliva.

59. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je lahko nujno upoštevati kumulativni učinek projektov, zato da se prepreči izogibanje cilju, ki se uresničuje z zakonodajo Unije, z razdelitvijo projektov, ki bi, če bi se upoštevali skupaj, lahko pomembno vplivali na okolje v smislu člena 2(1) Direktive 2011/92.<sup>34</sup>

60. Iz tega sledi, da mora nacionalni organ, ko preverja, ali je treba za projekt izvesti presojo vplivov na okolje, preučiti, v kolikšni meri bi lahko ta povzročil pomembne vplive na okolje v povezavi z drugimi projekti. Obseg te presoje ni omejen na istovrstne projekte, saj lahko takšni kumulativni učinki izhajajo tako iz projektov, ki spadajo v isto kategorijo, kot iz projektov različne narave, kakor v primeru urbanističnega projekta in gradnje prometne infrastrukture. Nacionalni organi morajo torej preučiti, ali so vplivi obravnavanega projekta na okolje morda večji, kot bi bili, če vpliva drugih projektov ne bi bilo.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Sodbe z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točka 27); z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 36), in z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 37).

<sup>35</sup> Sodba z dne 11. februarja 2015, Marktgemeinde Straßwalchen in drugi (C-531/13, EU:C:2015:79, točka 45).

61. Kljub polju proste presoje, ki ga imajo države članice pri prenosu direktive in zlasti pri določitvi meril in pragov, na katere se sklicuje člen 4(2) Direktive 2011/92, iz sodne prakse, navedene v točki 49 teh sklepnih predlogov, izhaja, da lahko tudi projekt majhnega obsega pomembno vpliva na okolje. Direktiva 2011/92 torej nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki izključuje preverjanje kumulativnih učinkov, dokler načrtovani projekt ne doseže določene velikosti, kakršna je ta, ki je sporna v tej zadevi in s katero se zahteva, da projekt doseže vsaj 25 % veljavnih pragov.

62. Poleg tega iz besedila Priloge III k Direktivi 2011/92 izhaja, da morajo države članice upoštevati kumulativne učinke z „drugimi obstoječimi in/ali odobrenimi projekti“. Vendar države članice lahko ne upoštevajo projektov, ki niso bili izvedeni ali se vsaj niso začeli, čeprav so bili odobreni več let prej, saj je zaradi preteka daljšega časovnega obdobja, če v zvezi s temi projekti ne teče noben upravni ali sodni postopek, mogoče sklepati, da taki projekti verjetno ne bodo izvedeni. Nasprotno pa je z Direktivo 2011/92 državam članicam jasno naloženo, da upoštevajo kumulativne učinke drugih obstoječih projektov ne glede na to, kdaj so bili zaključeni.

63. Sodišču torej predlagam, naj na tretje vprašanje predložitvenega sodišča odgovori, da člen 4(3) Direktive 2011/92 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero je treba pri presoji, ali je presoja vplivov na okolje potrebna zaradi kumulativnih učinkov urbanističnega projekta z drugimi projekti, upoštevati le podobne urbanistične projekte, ne pa obstoječih projektov, pri tem pa mora predvideni urbanistični projekt ustrezati vsaj 25 % upoštevne praga. Direktiva 2011/92 državam članicam ne preprečuje, da iz navedenega preverjanja izključijo projekte, pri katerih se dela še niso začela in za katere je malo verjetno, da bodo izvedeni glede na čas, ki je pretekel od njihove končne odobritve, če v zvezi s temi projekti ne teče noben upravni ali sodni postopek. Obdobje petih let načeloma zadostuje za zagotovitev, da so ti pogoji izpolnjeni.

#### ***D. Četrto vprašanje***

64. S četrtnim vprašanjem se sprašuje, ali morajo organi države članice v okoliščinah, ko prekoračijo mejo polja proste presoje, ki jim je podeljeno s členom 2(1) ter členom 4(2) in (3) Direktive 2011/92, za vsak primer posebej preveriti potrebo po presoji vplivov na okolje in, če je tako, ali je to preverjanje omejeno na cilje varstva, ki veljajo za zadevno območje, ali pa je treba upoštevati vsa merila, ki so določena v Prilogi III k Direktivi 2011/92.

65. Družba WertInvest Hotelbetrieb, avstrijska vlada in Komisija menijo, da je v navedenih okoliščinah treba preveriti potrebo po izvedbi presoje vplivov na okolje za vsak primer posebej. Medtem ko družba WertInvest Hotelbetrieb poudarja, da mora biti vsako tako preverjanje za vsak primer posebej omejeno na preučevanje učinkov projekta na upoštevne cilje varstva – v obravnavanem primeru na varovanje zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembnih območij – pa avstrijska vlada meni, da je treba upoštevati vsa izbirna merila iz Priloge III k Direktivi 2011/92, čeprav bi se bilo primerno osredotočiti na cilje varstva zadevnega območja. Komisija trdi, da morajo nacionalni organi pri preverjanju potrebe po presoji vplivov na okolje za vsak primer posebej upoštevati vsa upoštevna izbirna merila, ki so navedena v Prilogi III k Direktivi 2011/92.

66. V skladu s sodno prakso Sodišča morajo organi države članice, če ta prekorači polje proste presoje, ki ji je priznано s členom 4(2) Direktive 2011/92 v povezavi s členoma 2(1) in 4(3) te direktive, ker pragovi, ki jih določi, pomenijo nepravilen prenos te direktive, sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovijo, da se projekti preverijo za vsak primer posebej, da se ugotovi, ali lahko



pomembno vplivajo na okolje, in če je tako, da se zanje izvede presoja vplivov.<sup>36</sup>

67. Pri izvajanju navedenega preverjanja za vsak primer posebej je treba upoštevati izbirna merila iz Priloge III k Direktivi 2011/92, pri čemer so v posameznem primeru nekatera merila lahko pomembnejša od drugih. Zdi se, da je v okviru urbanističnega projekta, načrtovanega na območju, ki je na seznamu Unescove svetovne dediščine, posebej pomembna potreba po varovanju zgodovinsko, kulturno in arheološko pomembnih območij.

68. Sodišču zato predlagam, naj na četrto vprašanje predložitvenega sodišča odgovori, da morajo organi države članice, kadar prekoračijo polje proste presoje, ki jim jo priznavata člen 2(1) ter člen 4(2) in (3) Direktive 2011/92, za vsak primer posebej preveriti potrebo po presoji vplivov na okolje, pri čemer morajo upoštevati vsa merila, ki so določena v Prilogi III k tej direktivi.

## V. Predlog

69. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija), odgovori:

1. Člen 4(2) in (3) Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014, v povezavi s točko 10(b) Priloge II in točko 2(c)(viii) Priloge III k tej direktivi

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba za urbanistične projekte opraviti presojo vplivov na okolje le, če zasedejo vsaj 15 ha in imajo bruto tlorisno površino več kot 150.000 m<sup>2</sup>, ne da bi se upoštevala njihova lokacija, s čimer je izključeno preverjanje za vsak primer posebej, ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje za urbanistične projekte na zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembnih območjih, kot so na primer objekti, uvrščeni na Unescov seznam svetovne dediščine.

2. Člen 4(3) Direktive 2011/92 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero je treba pri presoji, ali je presoja vplivov na okolje potrebna zaradi kumulativnih učinkov urbanističnega projekta z drugimi projekti, upoštevati le podobne urbanistične projekte, ne pa obstoječih projektov, pri tem pa mora predvideni urbanistični projekt ustrezati vsaj 25 % upoštevnega praga. Direktiva 2011/92 državam članicam ne preprečuje, da iz navedenega preverjanja izključijo projekte, pri katerih se dela še niso začela in za katere je malo verjetno, da bodo izvedeni glede na čas, ki je pretekel od njihove končne odobritve, če v zvezi s temi projekti ne teče noben upravni ali sodni postopek. Obdobje petih let načeloma zadostuje za zagotovitev, da so ti pogoji izpolnjeni.

3. Člen 2(1) ter člen 4(2) in (3) Direktive 2011/92

je treba razlagati tako, da

<sup>36</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točke od 41 do 43). Glej v tem smislu tudi sodbi z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točki 59 in 60), in z dne 16. septembra 1999, WWF in drugi (C-435/97, EU:C:1999:418, točki 70 in 71).

morajo organi države članice, če presežejo polje proste presoje, ki ga imajo na podlagi teh določb, za vsak primer posebej preveriti nujnost presoje vplivov na okolje in pri tem upoštevati vsa merila, določena v Prilogi III k tej direktivi.