



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 25. maja 2023*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje – Člena 2(1) in 4(2) – Projekti iz Priloge II – Urbanistični projekti – Preizkus na podlagi pragov ali meril – Člen 4(3) – Upoštevna izbirna merila, določena v Prilogi III – Člen 11 – Dostop do sodnega varstva“

V zadevi C-575/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) z odločbo z dne 14. septembra 2021, ki je na Sodišče prispela 20. septembra 2021, v postopku

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

proti

Magistrat der Stadt Wien,

ob udeležbi

Verein Alliance for Nature,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, M. L. Arastey Sahún, sodnica, F. Biltgen, N. Wahl in J. Passer (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodna tajnica: S. Beer, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. septembra 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za WertInvest Hotelbetriebs GmbH K. Liebenwein, Rechtsanwalt, in L. Pöcho, Rechtsanwältin,
- za Magistrat der Stadt Wien G. Cech, Senatsrat,

* Jezik postopka: nemščina.

- za Verein Alliance for Nature W. Proksch in P. Pyka, Rechtsanwälte,
- za avstrijsko vlado A. Kögl, W. Petek, A. Posch in J. Schmoll, agenti,
- za Evropsko komisijo C. Hermes in M. Noll-Ehlers, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. novembra 2022

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša zlasti na razlago člena 4(2) in (3) in člena 11 Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL 2014, L 124, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2011/92), ter Priloge II, točka 10(b), in Priloge III k tej direktivi.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo WertInvest Hotelbetriebs GmbH in Magistrat der Stadt Wien (občinska uprava mesta Dunaj, Avstrija) glede vloge za izdajo soglasja za izvedbo urbanističnega projekta.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 1 in od 7 do 11 Direktive 2011/92 je navedeno:
 - „(1) Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248)] je bila večkrat bistveno spremenjena. Zaradi jasnosti in racionalnosti bi bilo treba navedeno direktivo kodificirati.
 - [...]
 - (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) Nekatere vrste 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.“

4 Člen 1(2) te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

- (c) ‚soglasje za izvedbo‘ pomeni odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta;
- (d) ‚javnost‘ pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine;
- (e) ‚zadevna javnost‘ pomeni javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2). V tej opredelitvi se šteje, da imajo nevladne organizacije, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli pogoje nacionalne zakonodaje, interes;

[...]“

5 Člen 2(1) navedene direktive 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 presojo njihovih vplivov na okolje. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4.“

6 Člen 3(1) iste direktive 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 [...];
- (c) zemljišče, tla, vodo, zrak in podnebje;
- (d) materialne dobrine, kulturno dediščino in krajino;

(e) medsebojno delovanje dejavnikov iz točk (a) do (d).“

7 Člen 4, od (2) do (5), 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

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.

4. Kadar države članice sklenejo, da je za projekte, naštetih v Prilogi II, potrebna odločitev, nosilec projekta priskrbi informacije o značilnostih projekta in njegovih verjetnih pomembnih vplivih na okolje. Podrobni seznam informacij, ki jih je treba predložiti, je določen v Prilogi IIA. Kjer je ustrezno, nosilec projekta upošteva razpoložljive rezultate drugih relevantnih presoj vplivov na okolje, izvedenih v skladu z zakonodajo Unije, ki ni ta direktiva. Nosilec projekta lahko tudi zagotovi opis vseh značilnosti projekta in/ali ukrepov, predvidenih za izogibanje ali preprečevanje pomembnih negativnih vplivov na okolje.

5. Pristojni organ sprejme odločitev na podlagi informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta v skladu z odstavkom 4, in ob upoštevanju, kjer je to ustrezno, rezultatov predhodnega preverjanja ali presoj vplivov na okolje, izvedenih v skladu z zakonodajo Unije, ki ni ta direktiva. Odločitev je na voljo javnosti in:

(a) navaja glavne razloge za to glede na ustrezna merila iz Priloge III, kadar je bilo sklenjeno, da je presoja vplivov na okolje potrebna, ali

(b) navaja glavne razloge za to glede na ustrezna merila iz Priloge III in, kadar to predlaga nosilec projekta, navaja morebitne značilnosti projekta in/ali ukrepe, predvidene za izogibanje ali preprečevanje pomembnih negativnih vplivov na okolje, kadar je bila sprejeta odločitev, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.“

8 Člen 11(1) te direktive določa:

„Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti:

(a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,

(b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar to upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti.“

9 Priloga II k navedeni direktivi, naslovljena „Projekti iz člena 4(2)“, v točki 10, naslovljeni „Infrastrukturni projekti“, določa:

„[...]

(b) urbanistični projekti, vključno s projekti za gradnjo nakupovalnih središč in parkirišč;

[...]“

10 Priloga III k Direktivi 2011/92, 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)“, določa:

„1. Značilnosti projektov

Značilnosti projektov je treba obravnavati zlasti glede na:

(a) velikost in zasnovo celotnega projekta;

(b) kumulacijo z drugimi obstoječimi in/ali odobrenimi projekti;

[...]

2. Lokacija projektov

Upoštevati je treba okoljsko občutljivost geografskih območij, ki jih bodo projekti verjetno prizadeli, zlasti ob upoštevanju:

(a) obstoječe in odobrene rabe zemljišč;

(b) relativnega obilja, razpoložljivosti, kakovosti in regenerativne sposobnosti naravnih virov (vključno z zemljo, vodo in biotsko raznovrstnostjo) na območju in njegovem podzemlju;

(c) absorpcijske sposobnosti naravnega okolja, pri čemer se obravnavajo s posebno pozornostjo naslednja območja:

[...]

(vii) gosto naseljena območja;

(viii) zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembne pokrajine in območja.

3. Vrsta in značilnosti možnega vpliva

Verjetne pomembne vplive projektov na okolje je treba obravnavati glede na merila, določena v točkah 1 in 2 te priloge, in v zvezi z vplivom projektov na dejavnike iz člena 3(1) ter ob upoštevanju:

(a) velikosti in prostorskega obsega vpliva (na primer geografsko območje in število ljudi, ki bi lahko bili prizadeti);

[...]

(g) kumulacije vplivov z vplivi drugih obstoječih in/ali odobrenih projektov; [...]

[...]“

Avstrijsko pravo

11 Člen 3 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000) (zvezni zakon o presoji vplivov na okolje) (BGBl. 697/1993) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: UVP-G 2000), 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, neželene ali 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 oziroma 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 % 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 zavarovano območje določeno (kategorije A, C, D in E iz priloge 2). Pri tem preverjanju se zavarovana 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 takšne učinke pričakovati, 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.

[...]

(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 Umweltanwalt [(mediator za okolje, Avstrija)] ugotovi, ali je za projekt treba izvesti presojo vplivov na okolje na podlagi tega zakona in kateremu primeru iz priloge 1 ali člena 3a, od (1) do (3), ta projekt ustreza. 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 Bundesverwaltungsgericht [(zvezno upravno sodišče, Avstrija)]. 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).“

12 Priloga 1 k UPV-G 2000 določa:

„Priloga določa projekte, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje v skladu s členom 3.

V stolpcih 1 in 2 so navedeni projekti, ki so v vsakem primeru predmet presoje vplivov na okolje (stolpec 1) ali za katere je treba izvesti poenostavljeni postopek (stolpec 2). Spremembe, na katere se nanaša priloga 1, zahtevajo preverjanje za vsak primer posebej glede na navedeni prag; v nasprotnem primeru se uporablja člen 3a(2) in (3), razen če so izrecno in izključno zajete nove zgradbe, novi objekti ali nova komunalna oprema.

V stolpcu 3 so navedeni projekti, ki so predmet presoje vplivov na okolje, če so izpolnjeni nekateri posebni pogoji. Za te projekte je treba, takoj ko je dosežen določen najnižji prag, izvesti preverjanje za vsak primer posebej. Če to preverjanje pokaže, da je treba za projekt izvesti presojo vplivov na okolje, je treba uporabiti poenostavljeni postopek.

Kategorije varovanih območij, ki so v stolpcu 3, so opredeljene v prilogi 2. Vendar se območja kategorij A, C, D in E upoštevajo za ugotovitev, ali je projekt predmet presoje vplivov na okolje, le, če so tam podana na datum vložitve vloge.

	Presoja vpliva na okolje	Presoja vplivov na okolje v poenostavljenem postopku	
	Stolpec 1	Stolpec 2	Stolpec 3
[...]	[...]	[...]	[...]
	Infrastrukturni projekti		
[...]	[...]	[...]	[...]
Z 17		a) rekreacijski ali zabavišni parki, stadioni in igrišča za golf z zasedeno površino najmanj 10 ha ali vsaj 1500 parkirnimi mesti za motorna vozila;	b) rekreacijski ali zabavišni parki, stadioni in igrišča za golf, ki so na zavarovanih območjih kategorije A ali D, z zasedeno površino najmanj 5 ha ali vsaj 750 parkirnimi mesti za motorna vozila; c) projekti pod točkama (a) in (b) ter povezani objekti, ki so zgrajeni, spremenjeni ali razširjeni na podlagi sporazumov z mednarodnimi organizacijami za pomembne dogodke (npr. olimpijske igre, svetovno ali evropsko prvenstvo, dirke formule 1), potem ko so bili posamično ocenjeni v skladu s členom 3(4a); [...]
Z 18		a) industrijske ali obrtne cone z zasedeno površino najmanj 50 ha; b) urbanistični projekti ^{3a)} z zasedeno površino vsaj 15 ha in bruto tlorisnih površin več kot 150.000 m ² ;	c) industrijske in obrtne cone na zavarovanih območjih kategorije A ali D z zasedeno površino najmanj 25 ha; za projekte pod točko (b) se člen 3(2) uporablja ob upoštevanju vsote odobrenih zmogljivosti v zadnjih petih letih, vključno z zahtevano zmogljivostjo ali razširitvijo zmogljivosti;
Z 19		a) nakupovalna središča z zasedeno površino najmanj 10 ha ali najmanj 1000 parkirnimi mesti za motorna vozila;	b) nakupovalna središča na zavarovanih območjih kategorije A ali D z zasedeno površino najmanj 5 ha ali najmanj 500 parkirnimi mesti za motorna vozila; [...]
Z 20			

		a) nastanitvene ustanove, kot so hoteli ali počitniška naselja, vključno s pomožnimi objekti, z najmanj 500 posteljami ali zasedeno površino vsaj 5 ha, zunaj aglomeracij;	b) nastanitvene ustanove, kot so hoteli ali počitniška naselja, vključno s pomožnimi objekti, na zavarovanih območjih kategorije A ali B z najmanj 250 posteljami ali zasedeno površino najmanj 2,5 ha, zunaj aglomeracij; [...]
Z 21		a) javno dostopna parkirišča ali parkirne hiše z najmanj 1500 parkirnimi mesti za motorna vozila;	b) javno dostopna parkirišča ali garaže na zavarovanih območjih kategorij A, B ali D z najmanj 750 parkirnimi mesti za motorna vozila; [...]
[...]	[...]	[...]	[...]

[...]"

- 13 V opombi 3a iz stolpca 2 točke Z 18 iz priloge 1 k UVP-G 2000 je navedeno:

„Urbanistični projekti so razvojni projekti za celostno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in komunalno infrastrukturo, 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.“

- 14 Priloga 2 k UVP-G 2000 določa:

„Območja varstva so razvrščena v naslednje kategorije:

Kategorija	Območje, ki ga je treba varovati	Področje uporabe
A	Posebno ohranitveno območje	[...] območja, uvrščena v svetovno dediščino [Organizacije Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO)] v skladu s členom 11(2) Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine[, sprejete v Parizu 16. novembra 1972 (<i>Recueil des traités des Nations unies</i> , zvezek 1037, št. I-15511)]
[...]	[...]	[...]
D	Onesnaženo območje (zrak)	Območja, določena v skladu s členom 3(8)
[...]	[...]	[...]

[...]"

- 15 Člen 70 du Wiener Stadtentwicklungs, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, Bauordnung für Wien (dunajski urbanistični in gradbeni zakonik, gradbeni predpisi za Dunaj) (LGBL. 1930/11) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: dunajski zakonik o urbanističnem razvoju), naslovljen „Pregled gradbenega projekta in izdaja gradbenega dovoljenja“, v odstavku 1 določa:

„Če bi se lahko z gradbenim projektom kršile subjektivne javne pravice sosedov (člen 134a), kadar se ne uporabi poenostavljeni postopek za izdajo gradbenega dovoljenja, je treba organizirati razpravo, na katero je treba pozvati tudi oblikovalca zasnove in nosilca projekta, saj se člen 65(1) ne uporablja. [...]“

- 16 Člen 134 tega zakonika, naslovljen „Stranke“, določa:

„(1) Predlagatelj ali vlagatelj je v vsakem primeru stranka v smislu člena 8 [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (splošni zakonik o upravnem postopku)], če je v [dunajskem zakoniku o urbanističnem razvoju] predvidena vloga ali vložitev vloge.

[...]

3. V okviru postopka za izdajo gradbenega dovoljenja [...] so poleg predlagatelja (nosilec projekta) stranke tudi lastniki (solastniki) zemljišča. Osebe, ki imajo pravico do gradnje, je treba obravnavati kot lastnike zemljišč. Lastniki (solastniki) sosednjih zemljišč so stranke, če se s predvideno zgradbo in njeno uporabo posega v njihove subjektivne javne pravice, ki so taksativno naštet v členu 134a, in če ti ne glede na odstavek 4 v skladu s členom 70(2) najpozneje na razpravi vložijo ugovore zoper gradbeni projekt v smislu člena 134a. Sosedje ne pridobijo statusa strank, če izrecno odobrijo gradbeni projekt na podlagi načrtov ali s sklicevanjem nanje. Sosedje imajo pravico do vpogleda v spis [...] od takrat, ko je gradbeni projekt vložen pri organu. Vse druge osebe, katerih zasebne pravice ali interesi so prizadeti, so udeleženci [...]. Sosednja zemljišča glede na zazidljivo območje so zemljišča, ki mejijo na zemljišče, na katero se nanaša gradbeni projekt, ali so od njega – do največ 6 metrov – ločena z zemljiškimi pasovi ali z javnim voznim pasom s širino največ 20 metrov, pri čemer so ta zemljišča v zadnjenavedenem primeru nasproti gradbenega zemljišča. Na vseh območjih, ki imajo drugo namembnost, in kadar so zemljišča javna, so sosednja zemljišča tista, ki so od gradbenega projekta oddaljena največ 20 metrov.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 17 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je predvidela gradnjo niza stavb v središču mesta Dunaj (Avstrija), ta projekt pa je bil imenovan „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (projekt novogradnje ICV Heumarkt – novogradnja hotela InterContinental, dunajsko drsalno društvo WEV, v nadaljevanju: projekt „Heumarkt Neu“).
- 18 V skladu z navedbami predložitvenega sodišča je ta projekt obsegal preureditev zadevnega območja tako, da bi se porušil obstoječi hotel InterContinental ter zgradili dve novi hotelski, poslovni in konferenčni stavbi, in sicer stolpica za hotelske namene, organizacijo dogodkov ter stanovanjske in pisarniške namene ter osnovna stavba, ki bi bila pod to stolpnico in eno od navedenih stavb, za hotelske, poslovne in konferenčne namene, ki ima tri ravni podzemlja. Stavba, ki ni na osnovni stavbi, naj bi bila med to osnovno stavbo in sosednjo koncertno dvorano, prav tako pa naj bi imela tri ravni podzemlja. V okviru navedenega projekta je bila prav tako predvidena, prvič, ponovna gradnja drsališča in stavbe, v kateri bo to drsališče, pri čemer se bosta zgradila podzemno drsališče s površino približno 1000 m² in podzemna športna dvorana z bazenom, drugič, gradnja podzemnega parkirišča z 275 mesti za motorna vozila in, tretjič,

prestavitve ulice, ki meji na projekt, za približno 11 metrov. Projekt „Heumarkt Neu“ naj bi zasedal površino okoli 1,55 ha in bruto tlorisno površino 89.000 m² (od tega 58.000 m² nad zemljo in 31.000 m² pod zemljo). Poleg tega naj bi bil celoten projekt na osrednjem območju območja, uvrščenega v svetovno dediščino Unesca, imenovanega „Zgodovinski center Dunaja“.

- 19 Vlada zvezne dežele Dunaj (Avstrija) je z odločbo z dne 16. oktobra 2018, sprejeto v odgovor na zahtevo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari z dne 17. oktobra 2017, vloženo na podlagi člena 3(7) UVP-G 2000, ugotovila, da za projekt „Heumarkt Neu“ ni treba opraviti presoje vplivov na okolje, ker ta projekt ne spada v nobeno od kategorij projektov iz priloge 1 k temu zakonu, ki bi lahko bile upoštevne (zlasti točke od Z 17 do Z 21 te priloge). Vlada zvezne dežele Dunaj je glede kategorije „urbanistični projekt“ iz priloge 1, točka Z 18(b), k UVP-G 2000 navedla, da ta projekt pragov iz te določbe ne bo dosegel in da se člen 3(2) UVP-G 2000, ki se nanaša na kumulacijo z drugimi projekti, ne uporablja, ker prag 25 %, ki ga ta določba določa, ni bil dosežen.
- 20 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), pri katerem je bila zoper to odločbo vložena tožba, ki jo je vložilo več sosedov in organizacija za varstvo okolja, je nosilca projekta „Heumarkt Neu“ in vlado zvezne dežele Dunaj obvestilo, da meni, da prenos določbe iz Priloge II, točka 10(b), k Direktivi 2011/92 v nacionalno pravo ni bil zadosten in da je treba ta projekt preveriti za vsak primer posebej. Navedeno sodišče je imenovalo izvedenca in določilo datum razprave. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je nato umaknila zahtevo, navedeno v točki 19 te sodbe, za ugotovitev, da ni treba izvesti presoje vplivov na okolje.
- 21 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je kljub umiku te zahteve z odločbo z dne 9. aprila 2019 razsodilo, da za projekt „Heumarkt Neu“ velja obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.
- 22 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), pri katerem sta tožeča stranka v postopku v glavni stvari in vlada zvezne dežele Dunaj vložili revizijo, je z odločbo z dne 25. junija 2021 odločbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 9. aprila 2019 razglasilo za nično z obrazložitvijo, da v bistvu to sodišče po umiku zahteve tožeče stranke iz postopka v glavni stvari ni bi bilo več pristojno za meritorno odločanje o tožbi, o kateri odloča, in bi moralo odločbo te vlade z dne 16. oktobra 2018 zgolj razglasiti za nično.
- 23 Zato je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z odločbo z dne 15. julija 2021 odločbo vlade zvezne dežele Dunaj z dne 16. oktobra 2018 razglasilo za nično.
- 24 Pred tem je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari z vlogo z dne 30. novembra 2018, vzporedno z zgoraj navedenim postopkom ugotavljanja, pri občinski upravi mesta Dunaj zaprosila za izdajo gradbenega dovoljenja za projekt „Heumarkt Neu“.
- 25 Ker občinska uprava mesta Dunaj odločbe o tej vlogi ni sprejela, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari 12. marca 2021 pri Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija), ki je predložitveno sodišče v tej zadevi, vložila tožbo zaradi molka organa, s katero je temu sodišču predlagala, naj izda zaproseno gradbeno dovoljenje, pri čemer je navedla, da glede na pragove in merila iz priloge 1, točka Z 18(b), k UVP-G 2000 projekt „Heumarkt Neu“ ni predmet presoje vplivov na okolje.

26 Predložitveno sodišče navaja, da bo moralo v skladu z nacionalnim pravom ob tem, da je treba tožbo zaradi molka organa, kot v obravnavanem primeru, razglasiti za utemeljeno, zdaj samo po potrebi odločiti o zadevni vlogi za izdajo dovoljenja. Vendar je njegova morebitna pristojnost za odločanje o navedeni vlogi po zgledu pristojnosti organa na področju gradbeništva, namesto katerega naj bi v obravnavanem primeru odločalo, odvisna od tega, ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje ali ne, kar je vprašanje, o katerem mora torej predhodno odločiti. Pojasnjuje tudi, da je treba v obravnavanem primeru to predhodno vprašanje preučiti ob upoštevanju pragov in meril v zvezi z „urbanističnimi projekti“ v smislu priloge 1, točka Z 18(b), k UVP-G 2000 kot edini primer, določenega v navedeni prilogi, ki je v obravnavanem primeru mogoč.

27 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) prekinilo odločanje in Sodišču 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 zasedbe površine v izmeri najmanj 15 ha in bruto tlorisnih površin v izmeri več kot 150.000 m² ter tudi s tem, da gre za razvojni projekt za celostno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in komunalno infrastrukturo, 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 določeno zasedbo površine oziroma nad določenim številom parkirišč),
- industrijske ali obrtne cone (nad določeno zasedbo površine),
- nakupovalna središča (nad določeno zasedbo površine oziroma nad določenim številom parkirišč),
- turistične nastanitve, kot so hoteli ali počitniška naselja, skupaj z dodatnimi poslopji (nad določenim številom postelj oziroma nad določeno zasedbo površine, la na območjih zunaj aglomeracij) ter
- javno dostopna parkirišča ali parkirne hiše (nad določenim številom parkirnih mest)?

2. Ali Direktiva [2011/92] – zlasti ob upoštevanju razvrstitve v točki 2(c)(viii) Priloge III [k tej direktivi], 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] krajín[e]‘ – za zgodovinsko, kulturno, urbanistično ali arhitekturno pomembna območja, kot so na primer območja, uvrščena na Unescov seznam svetovne dediščine, zahteva določitev nižjih pragov ali strožjih meril (od tistih, navedenih v prvem vprašanju)?

3. Ali Direktiva [2011/92] nasprotuje nacionalni ureditvi, ki pri presoji ‚urbanističnega projekta‘ v smislu prvega vprašanja 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 izvedbi pojmovno ne smejo več šteti za urbanistične projekte in preverjanje 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, neželene ali obremenjujoče vplive na okolje in zato izvesti presojo vplivov načrtovanega projekta na okolje, ni potrebno, če je zmogljivost načrtovanega projekta manjša od 25 % praga?

4. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje pritrdilen: ali se lahko preverjanje za vsak primer posebej, ali projekt morda znatno vpliva na okolje in je treba zato v zvezi z njim izvesti presojo vplivov na okolje, ki ga morajo v primeru prekoračitve diskrecijske pravice držav članic 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 cilj 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 preverjanje, navedeno v četrtem vprašanju, opravi prvič predložitevno sodišče (v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in v okviru preizkusa 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 – poleg možnosti ugotavljanja po uradni dolžnosti – le nosilec projekta, organ, s katerim sodeluje, ali Umweltanwalt (mediator za okolje) 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 preverjanja za vsak primer posebej glede vplivov na okolje, katerega namen je ugotoviti, ali je potrebna presoja vplivov na okolje, izdajo gradbena dovoljenja za posamezne gradbene ukrepe, ki so del celotnega urbanističnega projekta, pri čemer v okviru postopka za izdajo gradbenega dovoljenja ni opravljena nobena presoja vplivov na okolje v smislu [te direktive] in je javnost stranka le v omejenem obsegu?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 28 Družba WertInvest Hotelbetrieb trdi, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker projekt „Heumarkt Neu“ ni zajet s pojmom „urbanistični projekt“ v smislu Priloge II, točka 10(b), k Direktivi 2011/92, ker naj bi se navedeni projekt v bistvu omejil na transformacijo že obstoječega območja.
- 29 Glede tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja, da je v okviru sodelovanja, ki je na podlagi člena 267 PDEU vzpostavljeno med njim in nacionalnimi sodišči, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma mora odločiti (sodba z dne 12. oktobra 2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, točka 21 in navedena sodna praksa).
- 30 Iz tega izhaja, da za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje

o predlogu nacionalnega sodišča 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 zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 12. oktobra 2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, točka 22 in navedena sodna praksa).

- 31 V obravnavanem primeru pa ni tako, saj so postavljena vprašanja, ravno nasprotno, očitno povezana s predmetom spora o glavni stvari. Poleg tega je treba poudariti, da se ugovori družbe WertInvest Hotelbetrieb nanašajo na sam obseg Priloge II, točka 10(b), k Direktivi 2011/92 in na pravno opredelitev dejstev glede na navedeno določbo. Vprašanje, ali položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, spada na področje uporabe določb prava Unije, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, je vsebinsko vprašanje, ki je povezano z razlago teh določb, zaradi česar morebitni dvomi, ki bi glede tega lahko obstajali, niso takšni, da bi lahko vplivali na dopustnost vprašanj za predhodno odločanje (glej po analogiji sodbo z dne 27. oktobra 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, točka 67).
- 32 Zato je treba trditve družbe WertInvest Hotelbetrieb v zvezi z nedopustnostjo predloga za sprejetje predhodne odločbe zavrniti.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

- 33 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2011/92 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki izvedbo presoje vplivov „urbanističnih projektov“ na okolje pogojuje, prvič, s preseganjem pragov glede zasedanja površine vsaj 15 hektarjev in bruto tlorisne površine več kot 150.000 m² in, drugič, s tem, da gre za razvojni projekt za celostno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in komunalno infrastrukturo, z okoliškim območjem, ki presega območje projekta, medtem ko ne določa nižjih pragov ali strožjih meril glede na lokacijo zadevnih projektov, zlasti na območjih, ki so posebej pomembna z zgodovinskega, kulturnega, urbanističnega ali arhitekturnega vidika.
- 34 Iz povezanih določb člena 4(2) Direktive 2011/92 in točke 10(b) Priloge II k tej direktivi izhaja, da morajo države članice na podlagi preverjanja za vsak primer posebej ali na podlagi pragov ali meril, ki jih same postavijo, ugotoviti, ali je treba za urbanistični projekt izvesti presojo njegovih vplivov na okolje v skladu s členi od 5 do 10 navedene direktive. Države članice se lahko odločijo tudi za uporabo dveh postopkov.
- 35 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da – kot je razvidno iz predložitvene odločbe – se zdi, da predložitveno sodišče, ki mora presoditi dejstva, ni izrazilo nobenega dvoma o okoliščini, da je treba za projekt, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, šteti, da spada pod pojem „urbanistični projekt“ v smislu točke 10(b) Priloge II k Direktivi 2011/92, kar je pojem, v zvezi z razlago katerega navedeno sodišče poleg tega Sodišču ni predložilo vprašanja. V obravnavanem primeru in zlasti ob upoštevanju značilnosti navedenega projekta, kot so opisane v predložitveni odločbi in povzete v točki 18 te sodbe, pa Sodišče ni ugotovilo nobenega razloga, da bi podvomilo o pravni opredelitvi dejstev, ki jo je tako opravilo predložitveno sodišče.

- 36 Poleg tega in v zvezi z ugovorom družbe WertInvest Hotelbetrieb, navedenim v točki 28 te sodbe, zadostuje navesti, da okoliščina, da bi se z navedenim projektom izvedla transformacija že obstoječega območja z – kot v obravnavanem primeru – rušenjem obstoječega območja in zgraditvijo novega območja, ne preprečuje, da bi se za tak projekt lahko štelo, da spada pod pojem „urbanistični projekt“ v smislu točke 10(b) Priloge II k Direktivi 2011/92 (glej v tem smislu sodbo z dne 3. marca 2011, Komisija/Irska, C-50/09, EU:C:2011:109, točka 100).
- 37 V zvezi z izvajanjem Direktive 2011/92 je treba opozoriti, da morajo države članice to direktivo izvršiti tako, da v celoti ustreza zahtevam, ki jih določa, ob upoštevanju njenega bistvenega cilja, ki je, kot izhaja iz njenega člena 2(1), da so pred izdajo soglasja za izvedbo projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet presoje glede vplivov teh projektov (glej v tem smislu glede ustreznih določb Direktive 85/337 sodbo z dne 27. marca 2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana in Iberdrola Distribución Eléctrica, C-300/13, neobjavljena, EU:C:2014:188, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko projekt, tudi če je majhen, pomembno vpliva na okolje in da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo določbe zakonodaje države članice, ki določajo presojo vplivov nekaterih vrst projektov na okolje, izpolnjevati tudi zahteve iz člena 3 Direktive 2011/92 in upoštevati vpliv projekta na prebivalstvo in zdravje ljudi, biotsko raznovrstnost, zemljišče, tla, vodo, zrak in podnebje ter materialne dobrine, kulturno dediščino in krajino (glej v tem smislu sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Belgija, C-435/09, neobjavljena, EU:C:2011:176, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 39 Iz ustaljene sodne prakse prav tako izhaja, da kadar se države članice glede projektov, naštetih v Prilogi II k Direktivi 2011/92, odločijo, da bodo določile pragove ali merila, za ugotovitev, ali je treba za te projekte izvesti presojo v skladu s členi od 5 do 10 te direktive, je polje proste presoje, ki jim je tako podeljeno, omejeno z obveznostjo iz člena 2(1) navedene direktive, da so pred izdajo soglasja za izvedbo projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet presoje (sodba z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska, C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 40 Nazadnje je treba poudariti, da morajo države članice v skladu s členom 4(3) Direktive 2011/92 pri določanju navedenih pragov ali meril upoštevati ustrezna izbirna merila iz Priloge III k tej direktivi.
- 41 Med temi zadnjenavedenimi merili so v tej prilogi navedene, prvič, značilnosti projektov, ki jih je treba obravnavati zlasti glede na velikost projekta in njegovo kumulacijo z drugimi obstoječimi ali odobrenimi projekti, drugič, lokacija projektov, tako da se upošteva okoljska občutljivost geografskih območij, na katera bi ta projekt lahko vplival, zlasti ob upoštevanju obstoječe in odobrene rabe zemljišč ter absorpcijske sposobnosti naravnega okolja, pri čemer se posebna pozornost med drugim nameni gosto naseljenim območjem ter zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembnim pokrajinam in območjem, ter tretjič, značilnosti možnega vpliva projektov, zlasti z vidika geografskega območja in števila ljudi, ki bi lahko bili prizadeti, ter njihovega kumulativnega učinka z drugimi obstoječimi ali odobrenimi projekti.

- 42 Iz tega sledi, da bi država članica, ki bi na podlagi člena 4(2) Direktive 2011/92 določila pragove ali merila ob upoštevanju le velikosti projektov, ne da bi upoštevala merila, navedena v točki 41 te sodbe, prekoračila polje proste presoje, ki ga ima na podlagi člena 2(1) in člena 4(2) te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Belgija, C-435/09, neobjavljena, EU:C:2011:176, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 43 V obravnavanem primeru je očitno, da medtem ko je Republika Avstrija določila več pragov, ki se uporabljajo glede na lokacijo projekta, zlasti na območjih kategorije A, ki vključujejo območja, uvrščena v svetovno dediščino Unesca, za projekte, ki se nanašajo na „nakupovalna središča“ in „javno dostopna parkirišča ali parkirne hiše“ iz točk Z 19 in Z 21 priloge 1 k UVP-G 2000, kar so projekti, ki prav tako spadajo pod pojem „urbanistični projekti“ v smislu točke 10(b) Priloge II k Direktivi 2011/92, je za „urbanistične projekte“ iz točke Z 18(b) priloge 1 k UVP-G 2000 določila le en prag.
- 44 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da če država članica za oceno potrebe po izvedbi presoje vplivov na okolje uporabi pragove, je treba upoštevati elemente, kot je lokacija projektov, na primer tako, da se določi več pragov, ki ustrezajo velikostim različnih projektov, ki se uporabljajo glede na naravo in lokacijo projekta (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska, C-392/96, EU:C:1999:431, točka 70).
- 45 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z navedbami predložitvenega sodišča projekt iz postopka v glavni stvari v osrednjem delu območja, ki je uvrščeno v svetovno dediščino Unesca, tako da je merilo glede lokacije projektov iz točke 2(c)(viii) Priloge III k Direktivi 2011/92 v tem okviru posebej opoštevno.
- 46 Poleg tega je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da bi država članica, ki bi te pragove ali ta merila določila na taki ravni, da bi bili v praksi vsi projekti določene vrste vnaprej izvzeti iz obveznosti izvedbe presoje vplivov teh projektov, prav tako prekoračila polje proste presoje iz točke 39 te sodbe, razen če bi bilo mogoče za vse izvzete projekte na podlagi celovite presoje šteti, da ne bi mogli imeti znatnih vplivov na okolje (sodba z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska, C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 47 V urbanem okolju, v katerem je prostor omejen, pa sta pragovalna zasedba površine vsaj 15 hektarov in bruto tlorisne površine 150.000 m² tako visoka, da je v praksi večina urbanističnih projektov vnaprej izvzeta iz obveznosti izvedbe presoje vplivov teh projektov na okolje.
- 48 V zvezi s tem je treba po eni strani poudariti, da je predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navedlo, da iz nekaterih virov izhaja, da v praksi noben urbanistični projekt ne bi mogel dosegati pragov in meril, določenih v točki Z 18(b) priloge 1 k UPC-G 2000. Po drugi strani je iz informacij v spisu, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da v Avstriji večina urbanističnih projektov v smislu točke 10(b) Priloge II k Direktivi 2011/92 ni predmet presoje vplivov na okolje.
- 49 Poleg tega je avstrijska vlada na obravnavi navedla, da je ugotovila, da je mogoče, da so pragovi, ki jih za to določa nacionalna zakonodaja, previsoki in da se je zato odločila to zakonodajo spremeniti.

- 50 Vendar bo morale navsezadnje predložitveno sodišče na podlagi vseh upoštevnih razpoložljivih elementov presoditi, ali so zadevni pragovi in merila določeni na taki ravni, da so v praksi vsi ali skoraj vsi zadevni projekti izvzeti iz obveznosti izvedbe presoje njihovih vplivov na okolje, in se, če je tako, prepričati, da takega izvzetja ni mogoče upravičiti z dejstvom, da je mogoče za vse tako izvzete projekte na podlagi celovite presoje šteti, da ne bi mogli imeti znatnih vplivov na okolje.
- 51 Glede na prej navedeno je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(1) in člen 4(2)(b) in (3) Direktive 2011/92 ter Prilogo II, točka 10(b), in Prilogo III k tej direktivi razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki izvedbo presoje vplivov „urbanističnih projektov“ na okolje pogojuje, prvič, s preseganjem pragov glede zasedanja površine vsaj 15 hektarjev in bruto tlorisne površine več kot 150.000 m² in, drugič, s tem, da gre za razvojni projekt za celostno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in komunalno infrastrukturo, z okoliškim območjem, ki presega območje projekta.

Tretje vprašanje

- 52 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2011/92 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, ki pri oceni, ali mora biti ‚urbanistični projekt‘ predmet presoje vplivov na okolje, preučitev kumulacije njegovih vplivov z vplivi drugih istovrstnih in prostorsko povezanih projektov omejuje tako, da je mogoče pri tem upoštevati le zmogljivosti, odobrene v zadnjih petih letih, vključno z zahtevano zmogljivostjo oziroma razširitvijo zmogljivosti v okviru navedenega projekta, pri čemer se urbanistični projekti oziroma njihovi deli po izvedbi ne smejo več šteti za take in se, če je zmogljivost načrtovanega projekta manjša od 25 % praga, za vsak primer posebej ne preverja, ali je treba zaradi kumulacije vplivov pričakovati znatne škodljive, neželene ali obremenjujoče vplive na okolje in ali je torej treba izvesti presojo vplivov tega projekta na okolje.
- 53 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se to vprašanje nanaša na pravilo iz člena 3(2) UVP-G 2000 v povezavi s prilogo 1, točka Z 18, k temu zakonu in zlasti z opombo 3a v stolpcu 2 navedene točke Z 18.
- 54 Vendar imajo v skladu s sodno prakso Sodišča, kadar država članica na podlagi člena 4(2)(b) Direktive 2011/92 glede projektov, ki so zajeti s Prilogo II k tej direktivi, določi prag, ki ni skladen z obveznostmi iz členov 2(1) in 4(3) navedene direktive, določbe člena 2(1) in člena 4(2)(a) in (3) navedene direktive neposredni učinek, kar pomeni, da morajo nacionalni organi zagotoviti, da se najprej preveri, ali zadevni projekti lahko pomembno vplivajo na okolje, in če je tako, da se nato opravi presoja takih vplivov (glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, točka 48).
- 55 Zato, ob upoštevanju odgovora na prvo in drugo vprašanje, na tretje ni treba odgovoriti.
- 56 Glede na ta odgovor bo namreč za ugotovitev, ali mora biti projekt iz postopka v glavni stvari predmet presoje vplivov tega projekta na okolje, pristojni organ ali, odvisno od primera, predložitveno sodišče moralo ta projekt preučiti izključno glede na merila iz Priloge III k Direktivi 2011/92, tako da odgovor na tretje vprašanje za rešitev spora o glavni stvari ni potreben.

Četrto vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče s četrnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(3) Direktive 2011/92 razlagati tako, da se lahko pristojni organ v okviru preverjanja za vsak primer posebej, ali bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje in mora biti zato predmet presoje vplivov tega projekta na okolje, omeji na upoštevanje nekaterih vidikov varstva okolja, kot je cilj varstva določenega območja, ali pa mora ta organ zadevni projekt preveriti glede na vsa izbirna merila, navedena v Prilogi III k tej direktivi.
- 58 V skladu s členom 4(3) Direktive 2011/92 se pri preverjanju, ali bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje, upoštevajo ustrezna izbirna merila, določena v Prilogi III k tej direktivi.
- 59 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da država članica ne more, ne da bi kršila svoje obveznosti iz Direktive 2011/92, izrecno ali implicitno izključiti enega ali več meril iz Priloge III k tej direktivi, ker je lahko vsako od njih glede na zadevni projekt, ki je zajet s Prilogo II k navedeni direktivi, upoštevno za ugotovitev, ali je treba izvesti postopek presoje vplivov na okolje (glej v tem smislu sklep z dne 10. julija 2008, Aiello in drugi, C-156/07, EU:C:2008:398, točka 50).
- 60 Iz tega sledi, da mora pristojni organ v okviru preverjanja za vsak primer posebej zadevni projekt preučiti glede na vsa izbirna merila, naštetá v Prilogi III k Direktivi 2011/92, da bi določil merila, ki so upoštevna v obravnavanem primeru, in da mora ta organ nato ustrezno upoštevati vsa merila, ki se tako izkažejo za upoštevna.
- 61 V tem okviru je treba spomniti, da je Sodišče že zavrnilo tezo, da na urbanih območjih okoljski vpliv urbanističnih projektov praktično ne obstaja, in se je v zvezi s tem sklicevalo na merila v zvezi z gosto naseljenimi območji in zgodovinsko, kulturno ali arheološko pomembnimi pokrajinami, ki sta zdaj navedeni v točki 2(c)(vii) in (viii) Priloge III k Direktivi 2011/92 (glej v tem smislu sodbo z dne 16. marca 2006, Komisija/Španija, C-332/04, neobjavljena, EU:C:2006:180, točki 79 in 80).
- 62 Glede na zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(3) Direktive 2011/92 razlagati tako, da mora pristojni organ v okviru preverjanja za vsak primer posebej, ali bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje in mora biti torej predmet presoje vplivov tega projekta na okolje, zadevni projekt preučiti glede na vsa izbirna merila, naštetá v Prilogi III k tej direktivi, da bi določil merila, ki so upoštevna v obravnavanem primeru, in mora nato ta upoštevna merila uporabiti za položaj v obravnavanem primeru.

Peto vprašanje

- 63 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11 Direktive 2011/92 razlagati tako, da nasprotuje temu, da preverjanje za vsak primer posebej iz člena 4(2)(a) te direktive prvič opravi sodišče, ki je pristojno za izdajo soglasja za izvedbo, kot je določeno v členu 1(2)(c) navedene direktive, v postopku, v katerem ima javnost status stranke le v izredno omejenemu okviru in ob koncu katerega ima javnost možnost vložiti pravno sredstvo ravno tako le v zelo omejenem obsegu. V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje tudi, ali je upoštevno, da lahko v skladu z nacionalnim pravom - razen možnosti ugotavljanja po uradni dolžnosti - le nosilec projekta, organ, ki sodeluje v postopku, ali mediator za okolje zahtevajo ugotovitev, ali je treba za zadevni projekt izvesti presojo vplivov na okolje.

- 64 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da predložitveno sodišče to vprašanje postavlja iz dveh razlogov. Po eni strani poudarja, da so v skladu z določbami dunajskega zakonika o urbanističnem razvoju stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki poteka pred njim, lahko le osebe, ki so lastniki zemljišča ali imajo pravico gradnje na zemljišču, ki je na natančno določenem območju okoli zemljišča projekta iz postopka v glavni stvari, tako da je javnost v smislu člena 1(2)(d) Direktive 2011/92 skoraj popolnoma izključena iz tega postopka in torej *a priori* iz možnosti vložitve pravnega sredstva zoper morebitno odločitev predložitvenega sodišča, da za ta projekt ne zahteva presoje vplivov na okolje. Po drugi strani lahko v skladu s členom 3(7) UVP-G 2000 le nosilec projekta, organ, ki sodeluje v postopku, ali mediator za okolje na lastno pobudo zahtevajo ugotovitev, ali mora biti navedeni projekt predmet presoje vplivov na okolje.
- 65 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Direktiva 2011/92 držav članic ne zavezuje, da določijo možnost, da javnost v smislu člena 1(2)(d) te direktive ali zadevna javnost v smislu člena 1(2)(e) navedene direktive začne postopek ugotavljanja iz njenega člena 4(4) in (5).
- 66 Prav tako Direktiva 2011/92 ne določa obstoja pravice do sodelovanja javnosti ali zadevne javnosti v takem postopku.
- 67 Vendar iz člena 4(5) te direktive izhaja, da mora biti odločba, ki je sprejeta ob koncu tega postopka in izpolnjuje formalne zahteve iz te določbe, na voljo javnosti.
- 68 Poleg tega mora imeti v skladu s členom 11 Direktive 2011/92 posameznik, ki je del „zadevne javnosti“ v smislu člena 1(2)(e) te direktive in ki izpolnjuje merila iz nacionalnega prava glede „zadostnega interesa“ ali, odvisno od primera, „kršene pravice“ iz tega člena 11, možnost izpodbijanja pred sodiščem ali drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki je bil vzpostavljen z zakonom, vsebinske ali postopkovne zakonitosti odločbe, s katero je bilo ugotovljeno, da ni treba opraviti presoje vplivov na okolje v okviru pravnega sredstva, ki se po potrebi vloži zoper odločbo o soglasju za izvedbo (glej v tem smislu sodbo z dne 16. aprila 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, točka 44).
- 69 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da dejstvo, da je tako odločbo izdalo sodišče, ki tako izvaja upravne pristojnosti, ne more ovirati zadevne javnosti pri izvrševanju pravice do pravnega sredstva zoper to odločbo (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, C-263/08, EU:C:2009:631, točka 37).
- 70 Nazadnje je treba opozoriti, da člen 11(1) Direktive 2011/92, v skladu s katerim mora biti zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz navedenega člena mogoče vložiti sodno pravno sredstvo, da bi se „izpodbijala vsebinska in postopkovna zakonitost“, nikakor ne omejuje razlogov, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva (sodba z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija, C-137/14, EU:C:2015:683, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 71 Glede na zgornje preudarke je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11 Direktive 2011/92 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da preverjanje za vsak primer posebej iz člena 4(2)(a) te direktive prvič opravi sodišče, ki je pristojno za izdajo soglasja za izvedbo, kot je določeno v členu 1(2)(c) navedene direktive. Vendar mora imeti posameznik, ki je del „zadevne javnosti“ v smislu člena 1(2)(e) Direktive 2011/92 in ki izpolnjuje merila, določena z nacionalnim pravom glede „zadostnega interesa“ ali, odvisno od primera, „kršene pravice“ iz tega člena 11, možnost, da pred drugim sodiščem ali, odvisno od primera, drugim neodvisnim in nepristranskim

organom, ki je bil vzpostavljen z zakonom, izpodbija vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločbe, ki bi jo sprejelo tako sodišče in s katero je bilo ugotovljeno, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

Šesto vprašanje

- 72 Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2011/92 razlagati tako, da nasprotuje izdaji gradbenega dovoljenja za posamezne projekte del, ki spadajo v okvir širših urbanističnih projektov, pred ali med izvedbo zahtevane presoje vplivov na okolje ali pred koncem preverjanja - za vsak primer posebej - vplivov na okolje, s katerim se želi ugotoviti, ali je taka presoja potrebna.
- 73 Avstrijska vlada trdi, da je to vprašanje hipotetično in zato nedopustno.
- 74 V zvezi s tem je sicer res, kot navaja avstrijska vlada, da predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe samo zlasti navaja, da sta predmet „urbanističnega projekta“ in „podrobnega projekta“, za katerega bi se lahko po mnenju tega sodišča pridobilo „predhodno“ gradbeno dovoljenje, enaka. Poleg tega je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da se zahteva tožeče stranke iz postopka v glavni stvari z dne 12. marca 2021, iz katere izvira spor o glavni stvari, nanaša na isti projekt, kot je tisti, na katerega se nanaša vloga za izdajo gradbenega dovoljenja z dne 30. novembra 2018 in ki v bistvu ustreza opisu, ki ga je predložitveno sodišče podalo v navedenem predlogu za sprejetje predhodne odločbe in ki je v bistvu povzet v točki 18 te sodbe. Poleg tega je razvidno, da je v zadevi v glavni stvari tožeča stranka v postopku v glavni stvari zaprosila za izdajo gradbenega dovoljenja za ta projekt v celoti.
- 75 Vendar se predložitveno sodišče v svojem vprašanju sklicuje na „gradbena dovoljenja za posamezna dela, ki so del urbanističnega projekta“, v okviru predložitvene odločbe pa se sklicuje na trditve tožeče stranke v postopku v glavni stvari, da je v primeru „urbanističnega projekta“, čeprav je treba za celoten projekt opraviti presojo vplivov na okolje, soglasje za izvedbo posamičnih gradbenih ukrepov še vedno mogoče. V teh okoliščinah ni mogoče izključiti, da ima to sodišče na podlagi avstrijskega prava in do izvedbe - odvisno od primera - presoje vplivov na okolje v smislu Direktive 2011/92 ali preverjanja za vsak primer posebej, katerega namen je ugotoviti, ali je ta presoja potrebna, pristojnost, da izda soglasje za izvedbo takih posamičnih del, in da je bila v okviru spora o glavni stvari taka vloga vložena.
- 76 Zato je treba, ker za vprašanja za predhodno odločanje v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 30 zgoraj, velja domneva upoštevnosti, na šesto vprašanje odgovoriti.
- 77 V skladu s členom 2(1) Direktive 2011/92 morajo biti pred izdajo soglasja za izvedbo projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, predmet presoje glede vplivov teh projektov na okolje.
- 78 To pravilo pomeni, da se preizkus neposrednih in posrednih vplivov projekta na dejavnike iz člena 3 iste direktive in na medsebojni vpliv teh dejavnikov v celoti opravi pred navedeno izdajo (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 79 Kot je Sodišče že poudarilo, je takšna predhodna presoja upravičena zaradi nujnosti, da v postopku sprejemanja odločitev pristojni organ upošteva vplive na okolje v kar najzgodnejši fazi v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev, da se prepreči povzročanje

onesnaževanja ali motenj pri izvoru, ne pa da se poskušajo naknadno zmanjšati njihovi vplivi (sodba z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska, C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 75 in navedena sodna praksa).

- 80 Izdaja gradbenih dovoljenj za posamezna dela, ki so del širšega urbanističnega projekta, preden se ugotovi, ali je treba za ta projekt opraviti presojo v skladu s členi od 5 do 10 Direktive 2011/92, in če bi bilo tako, preden bi bila ta presoja izvedena, pa bi bila v očitnem nasprotju s temi zahtevami in bistvenim ciljem, ki ga te odražajo in na katerega je bilo opozorjeno v točki 37 te sodbe.
- 81 Glede na zgornje preudarke je treba na šesto vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2011/92 razlagati tako, da nasprotuje izdaji gradbenega dovoljenja za posamezne projekte del, ki spadajo v okvir širših urbanističnih projektov, pred ali med izvedbo zahtevane presoje vplivov na okolje ali pred koncem preverjanja - za vsak primer posebej - vplivov na okolje, s katerim se želi ugotoviti, ali je taka presoja potrebna.

Stroški

- 82 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Člen 2(1) in člen 4(2)(b) 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, ter Prilogo II, točka 10(b), in Prilogo III k prvonavedeni direktivi**

je treba razlagati tako, da

nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki izvedbo presoje vplivov „urbanističnih projektov“ na okolje pogojuje, prvič, s preseganjem pragov glede zasedanja površine vsaj 15 hektarjev in bruto tlorisne površine več kot 150.000 m² in, drugič, s tem, da gre za razvojni projekt za celostno večnamensko gradnjo, vsekakor s stanovanjskimi in poslovnimi stavbami, vključno z lokalnimi cestami in komunalno infrastrukturo, z okoliškim območjem, ki presega območje projekta.

- 2. Člen 4(3) Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52,**

je treba razlagati tako, da

mora pristojni organ v okviru preverjanja za vsak primer posebej, ali bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje in mora biti torej predmet presoje vplivov tega projekta na okolje, zadevni projekt preučiti glede na vsa izbirna merila, naštetá v Prilogi III k Direktivi 2011/92, kakor je bila spremenjena, da bi določil merila, ki so upoštevana v obravnavanem primeru, in mora nato ta upoštevana merila uporabiti za položaj v obravnavanem primeru.

- 3. Člen 11 Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52,**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje temu, da preverjanje za vsak primer posebej iz člena 4(2)(a) Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena, prvič opravi sodišče, ki je pristojno za izdajo soglasja za izvedbo, kot je določeno v členu 1(2)(c) Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena.

Vendar mora imeti posameznik, ki je del „zadevne javnosti“ v smislu člena 1(2)(e) Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena, in ki izpolnjuje merila, določena z nacionalnim pravom glede „zadostnega interesa“ ali, odvisno od primera, „kršene pravice“ iz tega člena 11, možnost, da pred drugim sodiščem ali, odvisno od primera, drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki je bil vzpostavljen z zakonom, izpodbija vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločbe, ki bi jo sprejelo tako sodišče in s katero je bilo ugotovljeno, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

4. Direktivo 2011/92, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52,

je treba razlagati tako, da

nasprotuje izdaji gradbenega dovoljenja za posamezne projekte del, ki spadajo v okvir širših urbanističnih projektov, pred ali med izvedbo zahtevane presoje vplivov na okolje ali pred koncem preverjanja - za vsak primer posebej - vplivov na okolje, s katerim se želi ugotoviti, ali je taka presoja potrebna.

Podpisi