

Predmet C-575/21

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

20. rujna 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Wien (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. rujna 2021.

Podnositelj zahtjeva:

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

Tijelo nadležno za gradnju:

Magistrat der Stadt Wien

Predmet glavnog postupka

Procjena utjecaja na okoliš – Projekti urbanističkog razvoja – Pragovi – Lokalitet
UNESCO-ove svjetske baštine – Margina prosudbe – Pojedinačno ispitivanje

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

Protivi li se Direktivi 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.) (Direktiva

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

- rekreacijske ili zabavne parkove, sportske stadione ili igrališta za golf (koji premašuju određenu površinu korištenog zemljišta ili određen broj parkirališnih mjesta),
- industrijske ili poslovne zone (koje premašuju određenu površinu korištenog zemljišta),
- trgovačke centre (koji premašuju određenu površinu korištenog zemljišta ili određen broj parkirališnih mjesta),
- smještajne objekte kao što su hoteli ili turistička naselja, uključujući sporedne objekte (koji premašuju određen broj kreveta ili određenu površinu korištenog zemljišta i koji se ograničavaju na područje izvan zatvorenih urbanih područja) i
- javno dostupna parkirališta ili garaže za parkiranje (koji premašuju određen broj parkirališnih mjesta)?

II. Zahtijeva li se Direktivom 2011/92/EU, osobito s obzirom na zahtjev iz Priloga III. odjeljka 2. točke (c) podtočke viii. na temelju kojeg prilikom odlučivanja o tome je li za projekte navedene u Prilogu II. potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš treba uzeti u obzir i „krajobrazne i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti”, da se za područja od posebne povijesne, kulturne, urbanističke ili arhitektonske važnosti, kao što su primjerice lokaliteti UNESCO-ove svjetske baštine, utvrde niži pragovi ili jednostavniji kriteriji (od onih navedenih u prvom pitanju)?

III. Protivi li se Direktivi 2011/92/EU nacionalni propis kojim se prilikom ocjene „projekta urbanističkog razvoja” u smislu prvog pitanja zbrajanje (kumulacija) s drugim sličnim i prostorno povezanim projektima ograničava tako da pritom treba uzeti u obzir samo zbroj kapaciteta odobrenih tijekom posljednjih pet godina, uključujući kapacitet ili proširenje kapaciteta za koje je podnesen zahtjev, pri čemu se projekti urbanističkog razvoja ili njihovi dijelovi pojmovno više ne smatraju projektima urbanističkog razvoja nakon njihove provedbe te izostaje pojedinačno utvrđenje koje treba izvršiti i koje se odnosi na to treba li zbog kumulacije utjecaja očekivati značajne štetne, nepovoljne ili negativne utjecaje na okoliš i treba li stoga provesti procjenu utjecaja na okoliš za planirani projekt ako je kapacitet planiranog projekta manji od 25 % vrijednosti praga?

IV. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i/ili drugo pitanje: smije li se procjena utjecaja na okoliš, koju u slučaju prekoračenja margine prosudbe koju imaju države članice pojedinačno trebaju provesti nacionalna tijela (u skladu s odredbama članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92/EU, koje se u ovom slučaju izravno primjenjuju) i koja se odnosi na to može li projekt imati značajne utjecaje na okoliš zbog čega je u odnosu na taj projekt potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, ograničiti na određene aspekte zaštite, poput svrhe zaštite određenog područja, ili u tom slučaju treba uzeti u obzir sve kriterije i aspekte navedene u Prilogu III. Direktivi 2011/92/EU?

V. Dopušta li se Direktivom 2011/92/EU, osobito s obzirom na zahtjeve pravne zaštite iz članka 11., da procjenu opisanu u četvrtom pitanju najprije provede sud koji je uputio zahtjev (u postupku izdavanja građevinskih dozvola i u okviru provjere vlastite nadležnosti) u čijem postupku „javnost” na temelju nacionalnih propisa ima samo izrazito ograničen status stranke u postupku i protiv čije odluke članovi „zainteresirane javnosti” u smislu članka 1. stavka 2. točaka (d) i (e) Direktive 2011/92/EU raspolažu samo izrazito ograničenom pravnom zaštitom? Je li za odgovor na to pitanje važno da na temelju nacionalnih propisa, neovisno o mogućnosti utvrđenja po službenoj dužnosti, samo nositelj projekta, suradničko tijelo ili odvjetnik specijaliziran za pitanja okoliša mogu zatražiti posebno utvrđenje o tome postoji li u pogledu projekta obveza da se provede procjena utjecaja na okoliš?

VI. Dopušta li se Direktivom 2011/92/EU da se u slučaju „projekata urbanističkog razvoja” u skladu s Prilogom II. odjeljkom 10. točkom (b) toj direktivi prije ili tijekom provedbe potrebne procjene utjecaja na okoliš odnosno prije završetka pojedinačnog ispitivanja utjecaja na okoliš, kojim treba pojasniti potrebu procjene utjecaja na okoliš, izdaju građevinske dozvole za pojedinačne građevinske radove koji čine dio projekta urbanističkog razvoja u cjelini, pri čemu se u okviru postupka gradnje ne provodi sveobuhvatna procjena utjecaja na okoliš u smislu Direktive 2011/92/EU, a javnost ima samo ograničen status stranke u postupku?

Navedene odredbe prava Zajednice

Direktiva 2011/92/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš

Direktiva 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92/EU o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš

Navedene nacionalne odredbe

Članak 1., članak 2. stavak 1., članak 3. stavci 1., 2., 4., 4.a, 6., 7. i 9., članak 39. stavak 1. te Prilog I. stupac 2. redak 18. točka (b) i Prilog 2. Bundesgesetzes über

die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000) (Savezni zakon o procjeni utjecaja na okoliš, u daljnjem tekstu: UVP-G iz 2000.)

Članak 2. stavak 2. UVP-G-a iz 2000. glasi:

(2) Projekt su izvođenje radova ili ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući sve mjere koje su s tim povezane u prostornom i materijalnom smislu. Projekt se može odnositi na jedan ili više radova ili zahvata ako su oni povezani u prostornom i materijalnom smislu.

Člankom 3. UVP-G-a iz 2000. propisuje se:

Članak 3. (1) Na temelju odredaba navedenih u nastavku, u odnosu na projekte navedene u Prilogu 1. kao i izmjene tih projekata potrebno je provesti procjenu utjecaja na okoliš. Za projekte navedene u stupcima 2. i 3. Priloga 1. potrebno je provesti pojednostavnjeni postupak.

(2) Kad je riječ o projektima iz Priloga 1. koji ne dosežu ondje utvrđene pragove ili ne ispunjavaju kriterije, ali koji dosežu određeni prag ili ispunjavaju kriterije zajedno s drugim projektima, tijelo treba pojedinačno utvrditi treba li zbog kumulacije utjecaja očekivati značajne štetne, nepovoljne ili negativne utjecaje na okoliš i stoga provesti procjenu utjecaja na okoliš za planirani projekt. Za potrebe kumulacije uzimaju se u obzir drugi slični projekti koji su povezani u prostornom smislu te koji već postoje ili koji su odobreni odnosno projekti koji su s potpunim zahtjevom za izdavanje odobrenja za provedbu projekta ranije predani tijelu ili je za njih ranije podnesen zahtjev na temelju članka 4. ili 5. Nije potrebno provesti pojedinačno ispitivanje ako je kapacitet planiranog projekta manji od 25 % vrijednosti praga. Prilikom odlučivanja u pojedinačnom slučaju treba uzeti u obzir kriterije iz stavka 5. točaka 1. do 3. i primijeniti stavke 7. i 8. Procjenu utjecaja na okoliš treba provesti u pojednostavnjenom postupku. Pojedinačno ispitivanje ne provodi se ako nositelj ili nositeljica projekta zahtijeva provedbu procjene utjecaja na okoliš.

(6) Nikakvo odobrenje ne može se izdati prije konačne izrade procjene utjecaja na okoliš ili pojedinačne procjene za projekte koji podliježu odobrenju u skladu sa stavcima 1., 2. ili 4., a izjave učinjene na temelju upravnih odredbi prije konačne izrade procjene utjecaja na okoliš neće imati pravne učinke. Odobrenja dodijeljena povredom ove odredbe nadležno tijelo može poništiti u roku od tri godine, u skladu s člankom 39. stavkom 3.

(7) Tijelo treba na zahtjev nositelja ili nositeljice projekta, suradničkog tijela ili odvjetnika specijaliziranog za pitanja okoliša utvrditi treba li u pogledu projekta provesti procjenu utjecaja na okoliš na temelju ovog saveznog zakona te utvrditi koje uvjete iz Priloga 1. ili članka 3.a stavaka 1. do 3. projekt ispunjava. To utvrđenje može se izvršiti i po službenoj dužnosti.

Prilogom 1. stupcem 2. retkom 18. točkom (b) predviđa se obveza procjene utjecaja na okoliš za sljedeće projekte:

(b) projekte urbanističkog razvoja^{3a)} u kojima korišteno zemljište iznosi najmanje 15 hektara, a bruto površina zgrade veća je od 150 000 kvadratnih metara;

^{3a)} projekti urbanističkog razvoja jesu razvojni projekti za sveobuhvatnu višenamjensku gradnju, u svakom slučaju sa stambenim i poslovnim zgradama, što uključuje za to predviđene pristupne ceste i komunalnu infrastrukturu čije gravitacijsko područje seže izvan područja projekta. Projekti urbanističkog razvoja odnosno njegovi dijelovi više se ne smatraju projektima urbanističkog razvoja u smislu ove bilješke nakon njihove provedbe.

Prilogom 1. stupcem 3. u pogledu projekata urbanističkog razvoja predviđa se sljedeće:

Kad je riječ o točki (b), članak 3. stavak 2. primjenjuje se pod uvjetom da se uzme u obzir zbroj kapaciteta odobrenih tijekom posljednjih pet godina, uključujući kapacitet ili proširenje kapaciteta za koje je podnesen zahtjev.

Članak 70. stavak 1. te članak 134. stavci 1. i 3. Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbucha (Bauordnung für Wien – BO für Wien) (Zakonik o urbanističkom razvoju, urbanističkom planiranju i graditeljstvu u Beču, u daljnjem tekstu: Zakonik o gradnji u Beču)

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Društvo WertInvest Hotelebetriebs GmbH podnijelo je 30. studenoga 2018. Magistratu der Stadt Wien (Uprava Grada Beča, Austrija) zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za projekt „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV”. To je područje trebalo rekonstruirati u okviru projekta za koji je podnesen zahtjev. Postojeći hotel InterContinental trebalo je srušiti i izgraditi dvije nove zgrade za prostorije hotela, poslovne i konferencijske prostore, toranj odnosno „neboder”, koji je trebao služiti kao hotel, prostor za održavanje događaja, stambeni i poslovni prostor, te glavnu zgradu u hotelske, konferencijske i poslovne svrhe (s tri podzemna kata), na kojoj se trebao nalaziti toranj i jedna od novih zgrada. Objekt koji se ne nalazi na glavnoj zgradi (zgrada uz ulicu Am Heumarkt), smješten je između glavne zgrade i susjedne koncertne dvorane te također ima tri podzemna kata. Osim toga, trebalo je ponovno izgraditi postojeće klizalište zajedno s podzemnom dvoranom za klizanje te podzemnom sportskom dvoranom s bazenom. Također je trebalo izgraditi podzemnu garažu s 275 parkirališnih mjesta za motorna vozila. Za projekt je trebalo iskoristiti zemljište od otprilike 1,55 hektara, a bruto površina zgrade iznosila je gotovo 89 000 kvadratnih metara. Cijeli projekt nalazi se u samom središtu lokaliteta UNESCO-ove svjetske baštine koji je poznat pod nazivom „Povijesni centar Beča”.

- 2 Društvo WertInvest Hotelbetriebs GmbH podnijelo je 17. listopada 2017. zahtjev da se na temelju UVP-G-a iz 2000. utvrdi da za taj građevinski projekt nije potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš.
- 3 Wiener Landesregierung (vlada savezne zemlje Beča, Austrija) u pogledu tog zahtjeva utvrdila je odlukom od 16. listopada 2018. da nije potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, s obzirom na to da nije ispunjen nijedan uvjet iz Priloga 1. UVP-G-u iz 2000. Što se tiče uvjeta u pogledu „projekta urbanističkog razvoja” (Prilog 1. stupac 2. redak 18. točka (b)), utvrđeno je da nisu dosegnuti pragovi te da se ne primjenjuje ni odredba tog zakona o kumulaciji jer nije ostvareno za to potrebnih 25 % vrijednosti praga.
- 4 Susjedi i organizacija za zaštitu okoliša podnijeli su žalbu protiv te odluke.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija), koji je bio nadležan za odlučivanje o žalbi, priopćio je podnositelju zahtjeva i Upravi Grada Beča da smatra da je odredba Priloga II. odjeljka 10. točke (b) Direktivi 2011/92/EU nepravilno prenesena, imenovao je stručnjaka i zakazao raspravu. Društvo WertInvest Hotelbetriebs GmbH zatim je povuklo svoj zahtjev za utvrđenje.
- 6 Iako je zahtjev za utvrđenje povučen, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio je presudom od 9. travnja 2019. da za predmetni projekt postoji obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš. Taj je sud istaknuo mogućnost donošenja takve odluke po službenoj dužnosti te činjenicu da podnositelj zahtjeva nije na razumljiv način iznio svoju namjeru da odustane od provedbe projekta. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) naveo je da austrijski zakonodavac prilikom utvrđivanja uvjeta za procjenu utjecaja na okoliš za „projekte urbanističkog razvoja” na temelju Priloga 1. stupca 2. retka 18. točke (b) UVP-G-u iz 2000. nije dovoljno uzeo u obzir lokaciju projekta u području koje je potrebno zaštititi. U takva se zaštićena područja ubrajaju i lokaliteti UNESCO-ove svjetske baštine. Predmetni projekt pokazuje da i projekti koji nisu dosegli pragove mogu značajno utjecati na urbanističke cjeline pod UNESCO-ovom zaštitom. Što se tiče sadržaja, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) navodi da Austrija nije u cijelosti prenijela Prilog II. odjeljak 10. točku (b) Direktivi 2011/92/EU zbog čega se nisu smjeli uzeti u obzir kriteriji i pragovi na temelju Priloga 1. stupca 2. retka 18. točke (b) UVP-G-u iz 2000. te da sud treba provesti pojedinačno ispitivanje u pogledu utjecaja projekta na zaštićeno područje. Iz toga proizlazi obveza procjene utjecaja na okoliš.
- 7 Presudom od 25. lipnja 2021. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) ukinuo je presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud). Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) naveo je da Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) više nije nadležan nakon povlačenja zahtjeva.
- 8 Poništena je i odluka vlade savezne zemlje Beča od 16. listopada 2018.

- 9 Tijekom postupka utvrđenja postoji li obveza procjene utjecaja na okoliš postupak gradnje i dalje je bio u tijeku pred Upravom Grada Beča koja je namjeravala pričekati ishod postupka procjene utjecaja na okoliš. Naposljetku je Uprava Grada Beča u prosincu 2019. održala raspravu. Utvrđeno je da se projekt može odobriti u skladu sa Zakonikom o gradnji u Beču. Ostalo je otvoreno pitanje o potrebi procjene utjecaja na okoliš.
- 10 Budući da je tijelo nadležno za gradnju čekalo zaključenje postupka utvrđenja, društvo WertInvest Hotelbetriebs GmbH podnijelo je 12. ožujka 2019. Verwaltungsgerichtu Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) žalbu zbog šutnje administracije te je od tog suda tražilo da mu se izda građevinska dozvola za koju je podnesen zahtjev (uz implicitno isključenje postojanja obveze procjene utjecaja na okoliš). U daljnjim je podnescima istaknuto da, s obzirom na pragove iz Priloga 1. stupca 2. retka 18. točke (b) UVP-G-u iz 2000., za projekt za koji je podnesen zahtjev ne postoji obveza procjene utjecaja na okoliš.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Žalba zbog šutnje administracije, kao u ovom slučaju, dopuštena je ako tijelo nije donijelo odluku u roku od šest mjeseci od zaprimanja zahtjeva. Ako zbog dopuštene i opravdane žalbe zbog šutnje administracije nadležnost za odlučivanje o zahtjevu prelazi na upravni sud, taj sud može samostalno donijeti odluku u upravnom sporu a da ne mora izričito odlučiti o žalbi zbog šutnje administracije. Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) smatra da je odgovor na prethodna pitanja potreban za njegovu odluku.
- 12 Na temelju nacionalnih propisa o nadležnosti, upravni sud obavezan je prethodno po službenoj dužnosti (s obzirom na moguću obvezu procjene utjecaja na okoliš) ispitati svoju nadležnost i na temelju razumljivog utvrđenja obrazložiti zašto pretpostavlja da ne postoji obveza procjene utjecaja na okoliš i da je stoga on nadležan. Na temelju članka 3. stavka 6. UVP-G-a iz 2000., nikakvo odobrenje ne može se izdati prije konačne izrade procjene utjecaja na okoliš ili pojedinačne procjene za projekte koji podliježu odobrenju u skladu s člankom 3. stavcima 1., 2. ili 4. UVP-G-a iz 2000.
- 13 U ovom slučaju moguća obveza procjene utjecaja na okoliš dolazi u obzir samo na temelju projekta urbanističkog razvoja u skladu s Prilogom 1. stupcem 2. retkom 18. točkom (b) UVP-G-u iz 2000. U ovom su slučaju kao pragovi utvrđeni korišteno zemljište od najmanje 15 hektara i bruto površina zgrade od najmanje 150 000 kvadratnih metara. Osim toga, za projekte urbanističkog razvoja postoji poseban propis o kumulaciji u kojem se navodi da se uzima u obzir zbroj kapaciteta odobrenih tijekom posljednjih pet godina, uključujući kapacitet ili proširenje kapaciteta za koje je podnesen zahtjev. Projekti urbanističkog razvoja zakonom su definirani kao razvojni projekti za sveobuhvatnu višenamjensku gradnju, u svakom slučaju sa stambenim i poslovnim zgradama, što uključuje za to predviđene pristupne ceste i komunalnu infrastrukturu čije gravitacijsko

područje seže izvan područja projekta. Projekti urbanističkog razvoja odnosno njegovi dijelovi više se ne smatraju projektima urbanističkog razvoja nakon njihove provedbe.

- 14 Eventualni susjedi u okviru svojstva stranke u postupku izdavanja dozvole imaju subjektivno pravo na poštovanje nadležnosti koja se propisuje zakonom. Stoga valja ispitati prigovor nenadležnosti koji je istaknuo susjed i u kojem se upućuje na obvezu procjene utjecaja na okoliš. Susjedi pritom čine dio „zainteresirane javnosti” u smislu Direktive 2011/92/EU, koji trebaju imati mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv odluke o nepostojanju obveze procjene utjecaja na okoliš.
- 15 Cilj uvjeta u pogledu projekta urbanističkog razvoja u skladu s Prilogom 1. stupcem 2. retkom 18. točkom (b) UVP-G-u iz 2000. jest prenošenje Priloga II. odjeljka 10. točke (b) Direktivi 2011/92/EU, u skladu s kojim za, među ostalim, „projekte urbanističkog razvoja” treba provesti procjenu utjecaja na okoliš. Na temelju članka 4. stavka 2. Direktive, države članice trebaju odrediti podliježu li projekti navedeni u Prilogu II. takvoj procjeni. Države članice o tome trebaju odlučiti na temelju pojedinačnog ispitivanja, na temelju pragova ili kriterija utvrđenih nacionalnim pravom odnosno na temelju obaju postupaka. Pri provedbi pojedinačnog pregleda ili određivanja pragova i kriterija moraju se uzeti u obzir kriteriji odabira navedeni u Prilogu III. Jedan od kriterija iz Priloga III. na temelju kojeg se donosi odluka o tome postoji li obveza procjene utjecaja na okoliš navodi se pod kategorijom „lokacija projekata” (odjeljak 2.), u potkategoriji „prihvatni kapacitet prirodnog okoliša, obraćajući posebnu pozornost na sljedeća područja” (točka (c)), odnosno taj se kriterij odnosi na „krajobrazu i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti” (podtočka viii.).
- 16 Prema sudskoj praksi Suda Europske unije, države članice raspolažu određenom marginom prosudbe u okviru koje, na temelju utvrđivanja kriterija i/ili pragova, mogu olakšati ocjenu projekta i obvezu procjene utjecaja na okoliš koja se odnosi na taj projekt. Međutim, ta se margina prosudbe ograničava obvezom (članak 2. stavak 1. Direktive 2011/92/EU) da se procjena utjecaja na okoliš provede za projekte koji osobito zbog svoje vrste, veličine ili lokacije značajno utječu na okoliš. Ta se margina prosudbe prekoračuje kad su kriteriji i pragovi utvrđeni na način da se iz obveze procjene utjecaja na okoliš od samog početka izuzima cijela skupina projekata, osim ako na temelju općenite ocjene svih izuzetih projekata treba smatrati da ti projekti ne mogu značajno utjecati na okoliš (vidjeti presudu od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, t. 29. i sljedeće). Općenito, prilikom tumačenja uvjeta iz Priloga II. Direktivi treba uzeti u obzir činjenicu da Direktiva 2011/92/EU ima opsežno područje primjene i široko određen cilj (vidjeti presudu od 24. studenoga 2016., Bund Naturschutz in Bayern i Wilde, C-645/15, EU:C:2016:898, t. 23.). Ako se prekorači margina prosudbe koju imaju države članice, nacionalna tijela obvezna su, u skladu s člankom 2. stavkom 1. te člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive 2011/92/EU, pojedinačno ispitati može li projekt značajno utjecati na okoliš i, po potrebi, provesti procjenu

utjecaja na okoliš (vidjeti presudu od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, t. 43.).

- 17 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) već je u pogledu projekata urbanističkog razvoja presudio da se ne može utvrditi da za sve projekte određene vrste od samog početka ne postoji obveza da se ispita njihov utjecaj te da se time prekoračuje margina prosudbe. Međutim, nacionalna tijela pred kojima je pokrenut postupak izdavanja odobrenja za provedbu projekata koji su obuhvaćeni Prilogom II. Direktivi 2011/92/EU posebno trebaju ispitati pitanje treba li provesti procjenu utjecaja na okoliš s obzirom na kriterije iz Priloga III. Direktivi 2011/92/EU.
- 18 Osim toga, Europska unija već je prigovorila u pogledu usklađenosti nacionalnih mjera za prenošenje s pravom Unije, pri čemu je također uputila na ovaj projekt. Komisija smatra da su pragovi koje je austrijski zakonodavac utvrdio u UVP-G-u iz 2000. za projekte urbanističkog razvoja toliko visoki da se u praksi svi projekti koji su danas mogući od samog početka izuzimaju iz obveze procjene utjecaja na okoliš.
- 19 Zbog načina na koji je osmišljen ovaj projekt koji bi, među ostalim, potpuno izmijenio izgled grada, UNESCO je 2017. povijesni centar Beča uvrstio na „popis ugrožene svjetske baštine”.

Prethodna pitanja

- 20 Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) pita jesu li u okviru prenošenja Direktive 2011/92/EU u austrijsko pravo pragovi i kriteriji postavljeni toliko visoko da se u praksi cijela skupina projekata od samog početka izuzima iz obveze procjene utjecaja na okoliš i je li austrijski zakonodavac time prekoračio svoju marginu prosudbe.
- 21 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li s obzirom na izraz „krajobraz[i] i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti” u okviru „kriterij[a] odabira iz članka 4. stavka 3.” koji se u Prilogu III. Direktivi 2011/92/EU navode za područja koja je potrebno posebno zaštititi (primjerice lokaliteti UNESCO-ove svjetske baštine) utvrditi niže pragove ili jednostavnije kriterije odnosno treba li uzeti u obzir i lokaciju projekta, što se ne predviđa za projekte urbanističkog razvoja na temelju UVP-G-a iz 2000.
- 22 Trećim pitanjem potrebno je utvrditi jesu li ograničenja u pogledu zbrajanja (kumulacije) u skladu s Direktivom 2011/92/EU jer su ta ograničenja znatna i utječu na opseg ispitivanja.
- 23 Ako je austrijski zakonodavac prekoračio svoju marginu prosudbe prilikom prenošenja Direktive, nacionalna tijela trebaju pojedinačno ispitati može li određeni projekt značajno utjecati na okoliš i, po potrebi, treba li provesti procjenu

utjecaja na okoliš. Četvrtim pitanjem treba pojasniti kako mora izgledati pojedinačno ispitivanje u konkretnom slučaju.

- 24 Peto pitanje temelji se na pravnom okviru postupka gradnje. Na temelju Zakonika o gradnji u Beču, status stranke u postupku ima samo ograničena skupina osoba. „Javnost” je gotovo potpuno isključena i stoga nema nikakvu mogućnost pravne zaštite protiv odluke suda koji je uputio zahtjev o potrebi procjene utjecaja na okoliš. Međutim, valja istaknuti da i u okviru postupka utvrđenja na temelju UVP-G-a iz 2000. status stranke u postupku ima samo ograničena skupina osoba.
- 25 Šesto pitanje postavlja se u kontekstu činjenice da se na temelju austrijskog prava u pogledu projekata urbanističkog razvoja mogu odobriti pojedinačni radovi neovisno o obvezi da se procijeni utjecaj cjelokupnog projekta na okoliš. Sud se već izjasnio o situacijama u kojima je konačno odobrenje u vezi s prethodno donesenom odlukom „višestupanjski postupak izdavanja odobrenja”. Sud je u tom pogledu smatrao da u takvom slučaju procjenu utjecaja na okoliš u načelu treba provesti u trenutku kad je moguće utvrditi i ispitati sve utjecaje koje projekt može imati na okoliš. Ako je pravilno tumačenje zakona koje predlaže podnositelj zahtjeva i na temelju kojeg se postupci procjene utjecaja na okoliš i postupci izdavanja građevinskih dozvola na neki način provode istodobno, također se postavlja pitanje dopušta li se pravom Unije da se „unaprijed” izdaju građevinske dozvole za provedbu detaljnog projekta koji čini dio cjelokupnog projekta urbanističkog razvoja, pri čemu se u okviru postupka izdavanja građevinskih dozvola ne predviđa sveobuhvatna procjena utjecaja na okoliš, a zakonom se propisuje samo ograničen status stranke u postupku.