

Sprawa C-575/21

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

20 września 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgericht Wien (Austria)

Data wpływu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 września 2021 r.

Wnioskodawca:

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

Organ budowlany:

Magistrat der Stadt Wien

Przedmiot postępowania głównego

Ocena oddziaływania na środowisko – Przedsięwzięcia urbanizacyjne – Wartości progowe – Obiekty światowego dziedzictwa UNESCO – Zakres uznania – Ocena każdego konkretnego przypadku z osobna

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

Czy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. L 26/2012, s. 1, w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r., Dz.U. L 124/2014, s. 1 (zwana dalej „dyrektywą

2011/92/UE”) stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uzależnia przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko dla „przedsięwzięć urbanizacyjnych” zarówno od osiągnięcia wartości progowych wynoszących co najmniej 15 ha dla zagospodarowania terenu i więcej niż 150 000 m² powierzchni użytkowej brutto, jak również od tego, że chodzi o projekty deweloperskie dla całościowej zabudowy wielofunkcyjnej, co najmniej z budynkami mieszkalnymi i komercyjnymi wraz z drogami dojazdowymi i urządzeniami zaopatrzeniowymi przewidzianymi dla tych budynków oraz ze zlewnią urbanizacyjną wykraczającą poza obszar przedsięwzięcia? Czy ma przy tym znaczenie fakt, że w prawie krajowym określono szczególne przesłanki w przypadku

- parków rekreacyjnych lub parków rozrywki, stadionów sportowych lub pól golfowych (od określonej powierzchni zagospodarowania lub od określonej liczby miejsc postojowych),
- parków przemysłowych lub biznesowych (od określonej powierzchni zagospodarowania),
- centrów handlowych (od określonej powierzchni zagospodarowania lub od określonej liczby miejsc postojowych),
- obiektów noclegowych, takich jak hotele lub ośrodki wypoczynkowe, wraz z obiektami pomocniczymi (od określonej liczby łóżek lub od określonej powierzchni zagospodarowania, ograniczonej do obszaru poza zamkniętymi obszarami mieszkalnymi) oraz
- ogólnodostępnych miejsc parkingowych lub garaży parkingowych (od określonej liczby miejsc postojowych)?

II. Czy dla obszarów o szczególnym znaczeniu historycznym, kulturalnym, archeologicznym lub kształtującym krajobraz miasta, jakimi są na przykład obiekty światowego dziedzictwa UNESCO, dyrektywa 2011/92/UE wymaga określenia niższych wartości progowych lub bardziej dostępnych kryteriów (niż te określone w pytaniu pierwszym), w szczególności biorąc pod uwagę zawartą w załączniku III pkt 2 lit. c) ppkt (viii) regulę, zgodnie z którą dla oceny, czy dla projektów wymienionych w załączniku II należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, uwzględnia się również „krajobrazy i obiekty o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym”?

III. Czy dyrektywa 2011/92/UE stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przy ocenie „przedsięwzięcia urbanizacyjnego” rozumianego w sposób opisany w pytaniu pierwszym, ogranicza łączenie (kumulację) przedsięwzięć z innymi podobnymi i powiązаныmi pod względem przestrzennym przedsięwzięciami do tego, że uwzględnia się jedynie sumę wolumenów, które zostały zatwierdzone w ostatnich pięciu latach, włącznie z wnioskowanym wolumenem lub zwiększeniem wolumenu, przy czym przedsięwzięcia urbanizacyjne lub ich części po ich ukończeniu nie są już postrzegane pod względem pojęciowym jako przedsięwzięcia urbanizacyjne, a ustalenie, którego

należy dokonać w każdym konkretnym przypadku z osobna, czy na podstawie kumulacji skutków należy się spodziewać znaczących szkodliwych, uciążliwych lub negatywnych skutków dla środowiska i dlatego należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko dla zaplanowanego przedsięwzięcia, nie ma miejsca, jeżeli wolumen planowanego przedsięwzięcia jest mniejszy niż 25% wartości progowej?

IV. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie I i/lub II: Czy ocena, której należy dokonać w każdym konkretnym przypadku z osobna w sytuacji, gdy doszło do przekroczenia przez organy krajowe zakresu uznania przysługującego państwu członkowskiemu (zgodnie z – mającymi w takim przypadku bezpośrednie zastosowanie – przepisami art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 i 3 dyrektywy 2011/92/UE), w celu ustalenia, czy przedsięwzięcie może wywierać istotne skutki dla środowiska i dlatego podlega ocenie oddziaływania na środowisko, może ograniczać się do określonych aspektów ochrony, jak na przykład celu ochrony określonego obszaru, czy też w tym przypadku należy uwzględnić wszystkie kryteria i aspekty wymienione w załączniku III do dyrektywy 2011/92/UE?

V. Czy dyrektywa 2011/92/UE zezwala na to, w szczególności biorąc pod uwagę wymogi ochrony prawnej przewidziane w art. 11, aby ocena określona w pytaniu IV została przeprowadzona po raz pierwszy przez sąd odsyłający (w postępowaniu o wydanie pozwolenia i w ramach badania właściwości sądu), w którym to postępowaniu na podstawie przepisów prawa krajowego „społeczeństwu” przysługuje status strony jedynie w nadzwyczaj ograniczonym zakresie, zaś przeciwko orzeczeniu tego sądu członkowie „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2011/92/UE dysponują jedynie nadzwyczaj ograniczoną ochroną prawną? Czy dla odpowiedzi na to pytanie ma znaczenie, że zgodnie z prawem krajowym – poza możliwością ustalenia z urzędu – tylko podmiot występujący z wnioskiem o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałający organ lub rzecznik środowiska mogą żądać odrębnego ustalenia, czy dla danego przedsięwzięcia jest wymagane przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko?

VI. Czy w przypadku „przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich”, o których mowa w pkt 10 lit. b) załącznika II do dyrektywy 2011/92/UE, dyrektywa ta zezwala, przed przeprowadzeniem lub obok przeprowadzenia koniecznej oceny oddziaływania na środowisko bądź przed zakończeniem oceny skutków dla środowiska w każdym konkretnym przypadku z osobna, w ramach której to oceny powinna zostać wyjaśniona konieczność dokonania oceny oddziaływania na środowisko, na wydanie pozwoleń na budowę dla poszczególnych robót budowlanych, które tworzą część projektu urbanistycznego jako całości, przy czym w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę nie jest dokonywana kompleksowa ocena skutków dla środowiska w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE, a społeczeństwu przysługuje jedynie ograniczony status strony?

Przytoczone przepisy prawa Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko

Przytoczone przepisy prawa krajowego

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (austriacka federalna ustawa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko z 2000 r. – zwana dalej „UVP-G 2000”), § 1, § 2 ust. 1, § 3 ust. 1, § 2, § 4, § 4a, § 6, § 7, § 9, § 39 ust. 1, załącznik 1, kolumna 2 pkt 18 lit. b) oraz załącznik 2

§ 2 ust. 2 UVP-G 2000 brzmi:

(2) Przedsięwzięcie stanowi budowa instalacji lub inna interwencja w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włączając w to wszelkie związane z tym pod względem przestrzennym i rzeczowym środki. Jedno przedsięwzięcie może obejmować jedną lub kilka instalacji lub interwencji, jeżeli są one powiązane pod względem przestrzennym i rzeczowym.

§ 3 UVP-G 2000 stanowi:

§ 3. (1) Przedsięwzięcia wymienione w załączniku 1 oraz zmiany tych przedsięwzięć podlegają ocenie wpływu na środowisko na warunkach określonych w poniższych przepisach. Przedsięwzięcia wymienione w kolumnie 2 i 3 załącznika 1 podlegają procedurze uproszczonej.

(2) W przypadku przedsięwzięć objętych załącznikiem 1, które nie osiągają ustalonych tam progów lub nie spełniają kryteriów, ale które łącznie z innymi przedsięwzięciami osiągają dany próg lub spełniają kryterium, organ stwierdza w każdym konkretnym przypadku, czy na podstawie kumulacji skutków należy się spodziewać znaczących szkodliwych, uciążliwych lub negatywnych skutków dla środowiska i dlatego należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko dla zaplanowanego przedsięwzięcia. Do celów kumulacji uwzględnia się inne tego samego rodzaju i powiązane pod względem przestrzennym przedsięwzięcia, które istnieją lub wobec których zostało wydanie zezwolenie, lub przedsięwzięcia, wobec których złożono wcześniej do organu kompletny wniosek o zezwolenie lub złożono wcześniej wnioski w oparciu o §§ 4 lub 5. Nie przeprowadza się oceny w każdym przypadku z osobna, jeżeli wolumen planowanego przedsięwzięcia jest mniejszy niż 25% wartości progowej. Decyzja wydana w ramach indywidualnej kontroli powinna uwzględniać kryteria opisane w ust. 5 pkt 1-3, stosuje się [również] ust. 7 i 8. Oceny oddziaływania na środowisko dokonuje się w

postępowaniu uproszczonym. Nie dokonuje się indywidualnej kontroli, jeżeli podmiot występujący z wnioskiem złożył wniosek o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko.

(6) Zezwolenia nie mogą zostać udzielone przed zakończeniem oceny oddziaływania na środowisko lub indywidualnej kontroli w odniesieniu do przedsięwzięć, które podlegają ocenie na podstawie ust. 1, 2 lub 4, zaś oświadczenia złożone na podstawie przepisów administracyjnych przed zakończeniem oceny oddziaływania na środowisko są pozbawione skutków prawnych. Zezwolenia udzielone z naruszeniem niniejszego przepisu mogą zostać unieważnione w terminie trzech lat przez organ właściwy zgodnie z § 39 ust. 3.

(7) Na wniosek podmiotu występującego z wnioskiem o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałającego organu lub rzecznika środowiska organ administracji ustala, czy dla danego przedsięwzięcia jest wymagane przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko na mocy niniejszej ustawy federalnej i które z przesłanek określonych w załączniku 1 lub § 3a ust. 1-3 spełnia to przedsięwzięcie. Ustalenie to może nastąpić również z urzędu.

Załącznik 1 kolumna 2 pkt 18 lit. b) przewiduje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla następujących projektów:

b) Przedsięwzięcia urbanizacyjne^{3a)} o powierzchni zagospodarowania wynoszącej co najmniej 15 ha oraz powierzchni użytkowej brutto wynoszącej więcej niż 150 000 m²;

^{3a)} Przedsięwzięcia urbanizacyjne są projektami deweloperskimi dla całościowej zabudowy wielofunkcyjnej, co najmniej z budynkami mieszkalnymi i komercyjnymi wraz z drogami dojazdowymi i urządzeniami zaopatrzeniowymi przewidzianymi dla tych budynków oraz ze zlewnią urbanizacyjną wykraczającą poza obszar przedsięwzięcia. Przedsięwzięcia urbanizacyjne lub ich części po ich ukończeniu nie są już postrzegane jako przedsięwzięcia urbanizacyjne w rozumieniu tego przepisu.

Załącznik 1 kolumna 3 przewiduje dla przedsięwzięć urbanizacyjnych, co następuje:

W przypadku opisanym w lit. b) paragraf 3 ust. 2 stosuje się ze wskazaniem, iż należy powołać się na sumę wolumenów, które zostały zatwierdzone w ostatnich 5 latach, włącznie z wnioskowanym wolumenem lub zwiększeniem wolumenu.

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (wiedeński kodeks rozwoju miasta, planowania przestrzennego i budowlanego) (Bauordnung für Wien – BO für Wien (rozporządzenie budowlane dla Wiednia – BO dla Wiednia), § 70 ust. 1, § 134 ust. 1 i 3

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 W dniu 30 listopada 2018 r. spółka WertInvest Hotelbetriebs GmbH złożyła w Magistrat der Stadt Wien (urządzie miasta Wiednia) wniosek o wydanie przez organ budowlany pozwolenia na budowę przedsięwzięcia „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV”. W ramach projektu objętego wnioskiem teren ma zostać przeprojektowany. Istniejący hotel InterContinental ma zostać wyburzony, wzniesione mają być dwa nowe budynki na sale hotelowe, komercyjne i konferencyjne, wieża lub „wieżowiec” na cele hotelowe, eventowe, mieszkaniowe i biurowe oraz budynek cokołowy lub bazowy na cele hotelowe, konferencyjne lub komercyjne (z trzema kondygnacjami piwnicznymi), na którym ma powstać wieża i jeden z nowych budynków. Budynek, który nie znajduje się na cokole („Heumarktgebäude”), stoi pomiędzy nim a sąsiadującą z nim salą koncertową i ma do dyspozycji również trzy kondygnacje piwniczne. Ponadto przebudowane zostanie istniejące lodowisko wraz z podziemnym lodowiskiem i podziemną halą sportową z basenem. Planowana jest także budowa garażu podziemnego z 275 miejscami postojowymi dla samochodów. Zagospodarowanie terenu według projektu ma wynosić około 1,55 ha, powierzchnia użytkowa brutto obejmuje ok. 89 000 m². Całość przedsięwzięcia jest położona w głównej strefie wpisanej na listę światowego dziedzictwa UNESCO „historycznego centrum Wiednia”.
- 2 W dniu 17 października 2017 r. spółka WertInvest Hotelbetriebs GmbH na podstawie Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko z 2000 r.) (UVP-G 2000) złożyła wniosek o ustalenie, że dla tego przedsięwzięcia budowlanego nie ma obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.
- 3 W odniesieniu do tego wniosku Wiener Landesregierung (rząd kraju związkowego Wiedeń) wydał decyzję z dnia 16 października 2018 r., w której stwierdził, że nie należy przeprowadzać oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ nie zostały wypełnione przesłanki stanu faktycznego opisanego w załączniku 1 do UVP-G 2000. W odniesieniu do przesłanek „przedsięwzięcia urbanizacyjnego” [załącznik 1 kolumna 2 pkt 18 lit. b)] uznano, że nie osiągnięto wartości progowych i że nie znajduje zastosowania również przepis o kumulacji zawarty w tej ustawie, jako że nie osiągnięto 25% wartości progowej wymaganych dla jego zastosowania.
- 4 Skargę na tę decyzję złożyli sąsiedzi oraz organizacja zajmująca się ochroną środowiska.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny), który był właściwy dla rozpatrzenia skargi, poinformował wnioskodawcę oraz Magistrat der Stadt Wien (urząd miasta Wiednia), że w jego ocenie transpozycja przepisu zawartego w pkt 10 lit. b) załącznika II do dyrektywy 2011/92/UE jest niewystarczająca, powołał biegłego oraz wyznaczył termin rozprawy ustnej. Następnie spółka WertInvest Hotelbetriebs GmbH cofnęła swój wniosek o ustalenie.

- 6 Mimo to, że wniosek o ustalenie został cofnięty, Bundesverwaltungsgericht w wyroku z dnia 9 kwietnia 2019 r. uznał, iż wobec przedmiotowego projektu istnieje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Powołał się na możliwość wydania takiego orzeczenia z urzędu, a także na fakt, że skarżąca nie wykazała w zrozumiały sposób, że chce zrezygnować z realizacji projektu. Bundesverwaltungsgericht stwierdził, że ustawodawca austriacki nie uwzględnił w wystarczającym stopniu lokalizacji przedsięwzięcia na obszarze godnym ochrony przy ustalaniu przesłanek oceny oddziaływania na środowisko dla „przedsięwzięcia urbanizacyjnego” zgodnie z kolumną 2 pkt 18 lit. b) załącznika 1 do UVP-G 2000. Do tych obszarów godnych ochrony należą również obiekty światowego dziedzictwa UNESCO. Omawiany projekt pokazuje, że również projekty, które nie osiągnęły wartości progowych, mogą również znacząco ingerować w zespoły urbanistyczne chronione przez UNESCO. Pod względem merytorycznym Bundesverwaltungsgericht orzekł, że Austria w niewystarczającym stopniu przetransponowała pkt 10 lit. b) załącznika II do dyrektywy 2011/92/UE, w związku z czym kryteria i progi, o których mowa w kolumnie 2 pkt 18 lit. b) załącznika 1 do UVP-G 2000, nie mogą być brane pod uwagę, a sąd powinien przeprowadzić indywidualną kontrolę w odniesieniu do skutków projektu dla obszaru chronionego. Wynika z tego obowiązek dokonania oceny oddziaływania na środowisko.
- 7 Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2021 r. Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) uchylił wyrok wydany przez Bundesverwaltungsgericht. Orzekł, że po cofnięciu wniosku Bundesverwaltungsgericht nie był już właściwy do rozpatrzenia sprawy.
- 8 Decyzja Wiener Landesregierung z dnia 16 października 2018 r. również została uchylona.
- 9 Postępowanie budowlane prowadzone przez Magistrat der Stadt Wien (urząd miasta Wiednia) zostało zawieszono na czas postępowania w przedmiocie ustalenia, czy istnieje obowiązek oceny oddziaływania na środowisko, gdyż urząd ten chciał poczekać na wynik postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Wreszcie w grudniu 2019 r. ów urząd przeprowadził rozprawę ustną. Stwierdził, że projekt będzie kwalifikował się do zatwierdzenia zgodnie z Bauordnung für Wien (rozporządzeniem budowlanym dla Wiednia). Do wyjaśnienia pozostała kwestia konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.
- 10 Ze względu na to, że organ budowlany czekał na zakończenie postępowania o ustalenie, w dniu 12 marca 2019 r. spółka WertInvest Hotelbetriebs GmbH wniosła do Verwaltungsgericht Wien (sądu administracyjnego w Wiedniu) skargę na przewlekłość postępowania oraz wniosła do tego sądu o wydanie wnioskowanego pozwolenia na budowę (w sposób dorozumiany zaprzeczając istnieniu obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko). W dalszych pismach procesowych przedstawiono argumentację, że w związku z uwzględnieniem wartości progowych wymienionych w kolumnie 2 pkt 18 lit. b)

załącznika 1 do UVP-G 2000 wnioskowany projekt nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 11 Skarga na przewlekłość postępowania, taka jak ta w niniejszym przypadku, jest dopuszczalna, jeżeli organ nie wydał decyzji w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania wniosku. Jeżeli skarga na przewlekłość postępowania okaże się dopuszczalna oraz uzasadniona, wskutek czego organem właściwym dla rozpoznania wniosku staje się sąd administracyjny, powinien on orzec jedynie w przedmiocie objętym sprawą administracyjną, bez wyraźnego rozstrzygnięcia w kwestii skargi na przewlekłość postępowania. Verwaltungsgericht Wien (sąd administracyjny w Wiedniu) uznał udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne za niezbędne dla wydania swojego orzeczenia.
- 12 Na podstawie krajowych przepisów dotyczących właściwości sąd administracyjny jest zobowiązany do oceny z urzędu – jako kwestii wstępnej – swej właściwości (z uwzględnieniem ewentualnego obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko) oraz do wyjaśnienia na podstawie zrozumiałych ustaleń, dlaczego przyjął brak obowiązku oceny oddziaływania na środowisko oraz uznał swoją właściwość w sprawie. Zgodnie z § 3 ust. 6 UVP-G 2000 zezwolenia nie mogą zostać udzielone przed zakończeniem oceny oddziaływania na środowisko lub indywidualnej kontroli w odniesieniu do przedsięwzięć, które podlegają ocenie na podstawie § 3 ust. 1, 2 lub 4 UVP-G 2000.
- 13 W niniejszej sprawie możliwość pojawienia się obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko można wziąć pod uwagę jedynie w przypadku przedsięwzięcia urbanizacyjnego zgodnie z kolumną 2 pkt 18 lit. b) załącznika 1 do UVP-G 2000. Za wartości progowe uznano w nim teren o powierzchni wynoszącej co najmniej 15 ha oraz powierzchnię użytkową brutto wynoszącą co najmniej 150 000 m². Dla przedsięwzięć urbanizacyjnych przewidziano również specjalny przepis o kumulacji, który stanowi, że należy powołać się na sumę wolumenów, które zostały zatwierdzone w ostatnich 5 latach, włącznie z wnioskowanym wolumenem lub zwiększeniem wolumenu. Przedsięwzięcia urbanizacyjne zostały zdefiniowane w ustawie jako projekty deweloperskie dla całościowej zabudowy wielofunkcyjnej, co najmniej z budynkami mieszkalnymi i komercyjnymi wraz z drogami dojazdowymi i urządzeniami zaopatrzeniowymi przewidzianymi dla tych budynków oraz ze zlewnią urbanizacyjną wykraczającą poza obszar przedsięwzięcia. Przedsięwzięcia urbanizacyjne lub ich części po ich ukończeniu nie są już postrzegane jako przedsięwzięcia urbanizacyjne.
- 14 Jako strony w postępowaniu o zatwierdzenie projektu wszyscy sąsiedzi mają podmiotowe prawo do żądania przestrzegania ustawowych przepisów dotyczących właściwości. Podniesiony przez sąsiada zarzut braku właściwości, który odnosi się do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, wymaga zatem zbadania. Sąsiedzi są częścią „zainteresowanej

społeczności” w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE i muszą mieć możliwość odwołania się od decyzji o nieistnieniu obowiązku oceny oddziaływania na środowisko.

- 15 Przesłanki przedsięwzięcia urbanizacyjnego opisane w kolumnie 2 pkt 18 lit. b) załącznika 1 do UVP-G 2000 służą transpozycji pkt 10 lit. b) załącznika II do dyrektywy 2011/92/UE, zgodnie z którym m.in. dla „projektów rozwoju obszarów miejskich” przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie ustalają, czy projekty objęte załącznikiem II podlegają tego rodzaju ocenie. Muszą dokonać takiego ustalenia na podstawie indywidualnego badania danego przypadku, na podstawie ustalonych w prawie krajowym progów bądź kryteriów lub w oparciu o obie procedury. Podczas przeprowadzania badania indywidualnego lub ustalania progów i kryteriów uwzględnia się odpowiednie kryteria selekcji wymienione w załączniku III do dyrektywy. Jednym z kryteriów opisanych w załączniku III dla podjęcia decyzji, czy istnieje obowiązek oceny oddziaływania na środowisko czy nie, znajduje się w kategorii „Lokalizacja przedsięwzięć” (pkt 2) w podkategorii „zdolności absorpcji środowiska naturalnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na” [lit. c)], [...] „krajobrazy i obiekty o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym” (ppkt viii).
- 16 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania, w ramach którego poprzez ustalenie kryteriów lub progów mogą ułatwić ocenę projektu i obowiązku oceny jego oddziaływania na środowisko. Ten zakres uznania jest jednak ograniczony przez obowiązek poddania ocenie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji (art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE). Zakres uznania zostałby przekroczony wtedy, gdy kryteria lub progi zostałyby ustalone na poziomie takim, że w praktyce cała klasa przedsięwzięć byłaby z góry wyłączona z obowiązku zbadania ich skutków, chyba że można by uznać na bazie całościowej oceny, iż wszystkie wyłączone przedsięwzięcia nie mogą znacząco oddziaływać na środowisko (zob. wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, pkt 29 i nast.). Podsumowując, przy dokonywaniu wykładni przesłanek określonych w załączniku II do dyrektywy należy uwzględnić, że zakres stosowania dyrektywy 2011/92/UE jest szeroki, a jej cel dalekosiężny (zob. wyrok z dnia 24 listopada 2016 r., Bund Naturschutz in Bayern i Wilde, C-645/15, EU:C:2016:898, pkt 23). Jeżeli zakres uznania przyznany państwom członkowskim zostałby przekroczony, władze krajowe są zobowiązane do zapewnienia, zgodnie z art. 2 ust. 1, a także z art. 4 ust. 2 i ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE, aby w każdym konkretnym przypadku ustalono, czy przedsięwzięcie może wyrzucić istotne skutki dla środowiska, a jeśli tak – do dokonania oceny oddziaływania na środowisko (zob. wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, pkt 43).
- 17 W odniesieniu do przedsięwzięć urbanizacyjnych Verwaltungsgerichtshof stwierdził już, że nie można uznać, iż z góry dla wszystkich projektów

określonego rodzaju nie istnieje obowiązek zbadania jego skutków dla środowiska, przez co zostałyby przekroczony zakres uznania. Krajowe organy zajmujące się postępowaniami o wydanie pozwolenia dla projektów, które są wymienione w załączniku II do dyrektywy 2011/92/EU, muszą jednak przeprowadzić specjalne badanie kwestii, czy z uwagi na kryteria zawarte w załączniku III do dyrektywy 2011/92/UE należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko.

- 18 Unia Europejska skrytykowała już zgodność krajowych środków transponujących z prawem Unii, przy czym odwołała się ona również do przedmiotowego projektu. Komisja jest zdania, że wartości progowe dla przedsięwzięcia urbanizacyjnego określone przez ustawodawcę austriackiego w UVP-G 2000 są tak wysokie, że w praktyce wszystkie tego rodzaju projekty, jakie są dzisiaj możliwe, są z góry zwolnione z obowiązku oceny oddziaływania na środowisko.
- 19 Ze względu na kształt przedmiotowego projektu, który miałby między innymi całkowicie zmienić pejzaż miejski, historyczne centrum Wiednia zostało w 2017 r. wpisane przez UNESCO na „listę obiektów zagrożonych światowego dziedzictwa [UNESCO]”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 20 Verwaltungsgericht Wien zastanawia się, czy w toku dokonywania transpozycji dyrektywy 2011/92/UE progi oraz kryteria zostały ustalone na tyle wysoko, że w praktyce cała klasa projektów została z góry zwolniona z obowiązku oceny oddziaływania na środowisko, oraz czy austriacki ustawodawca przekroczył tym samym swój zakres uznania.
- 21 W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy w świetle włączenia „krajobrazów i obiektów o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym” do wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2011/92/UE „Kryteriów selekcji, o których mowa w art. 4 ust. 3”, w odniesieniu do obszarów podlegających szczególnej ochronie (jak np. obiekty światowego dziedzictwa UNESCO) należy ustalić niższe wartości progowe lub mniej skomplikowane kryteria bądź czy należy również brać pod uwagę lokalizację projektu, co nie zostało przewidziane dla przedsięwzięć urbanizacyjnych w UVP-G 2000.
- 22 Pytanie trzecie służy ustaleniu, czy opisane tam ograniczenia łączenia (kumulacji) są zgodne z dyrektywą 2011/92/UE, ponieważ są istotne i wpływają na zakres badania.
- 23 Gdyby ustawodawca austriacki przekroczył zakres uznania przy dokonywaniu transpozycji dyrektywy, organy krajowe musiałyby w każdym indywidualnym przypadku badać, czy przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na środowisko i czy w danym przypadku należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko. Pytanie czwarte ma na celu wyjaśnienie, jak to badanie indywidualne powinno wyglądać w konkretnym przypadku.

- 24 Pytanie piąte dotyczy ram prawnych regulujących postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. Zgodnie z rozporządzeniem budowlanym dla Wiednia status strony przysługuje jedynie ograniczonemu kręgowi osób. „Społeczeństwo” jest prawie całkowicie wykluczone i w związku z tym nie przysługuje mu ochrona prawna wobec orzeczenia sądu odsyłającego w sprawie konieczności dokonania oceny oddziaływania na środowisko. Należy jednak zauważyć, że także w postępowaniu o ustalenie, o którym mowa w UVP-G 2000, status strony przysługuje jedynie ograniczonemu kręgowi osób.
- 25 Pytanie szóste opiera się na okoliczności, że zgodnie z prawem austriackim w przypadku przedsięwzięcia urbanizacyjnego poszczególne działania budowlane mogą być zatwierdzane niezależnie od obowiązku oceny oddziaływania na środowisko dla całego projektu. Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się już w sprawie konstelacji, w których ostateczne zatwierdzenie w połączeniu z decyzją poprzedzającą stanowi „wieloetapowy proces zatwierdzania”. W tym względzie stwierdził, że w takim przypadku ocenę oddziaływania na środowisko należy przeprowadzić co do zasady w momencie, w którym możliwe jest ustalenie i zbadanie wszystkich skutków, jakie dane przedsięwzięcie może mieć dla środowiska. Gdyby trafna była wykładnia prawa, za którą opowiedział się wnioskodawca, zgodnie z którą to wykładnią postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę przebiegają w pewnym zakresie równolegle, pojawia się również pytanie o dopuszczalność na gruncie prawa Unii „wstępnego” pozwolenia na budowę dla szczegółowego projektu, który jest częścią kompleksowego przedsięwzięcia urbanizacyjnego, przy czym w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę nie przeprowadza się kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko, a status strony jest ograniczony na podstawie ustawy.