

Υπόθεση C-575/21

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

20 Σεπτεμβρίου 2021

Αιτούν δικαστήριο:

Verwaltungsgericht Wien

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

14 Σεπτεμβρίου 2021

Προσφεύγουσα:

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

Πολεοδομική υπηρεσία:

Magistrat der Stadt Wien

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Σχέδιο αστικής ανάπτυξης – Κατώτατα όρια – Μνημείο Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO – Περιθώριο εκτιμήσεως – Κατά περίπτωση εξέταση

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

Αντιβαίνει στην οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 (ΕΕ 2014, L 124, σ. 1) (στο εξής: οδηγία 2011/92/ΕΕ), εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά τη

διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τα «σχέδια αστικής ανάπτυξης» τόσο από την συμπλήρωση κατωτάτων ορίων, τα οποία συνίστανται, ειδικότερα, σε επιφάνεια χρήσης γης τουλάχιστον 15 εκταρίων και σε μικτή επιφάνεια κτισμάτων άνω των 150 000 τ.μ., όσο και από την προϋπόθεση ότι πρέπει να πρόκειται για αναπτυξιακό σχέδιο συνολικής πολυλειτουργικής δόμησης, σε κάθε περίπτωση με οικιστικά και εμπορικά κτίρια, συμπεριλαμβανομένων των σχετικώς προβλεπόμενων οδών πρόσβασης και εγκαταστάσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας, με χώρο εξυπηρέτησης πρόσβασης ο οποίος εκτείνεται πέραν της επιφάνειας υλοποίησης του σχεδίου έργου; Ασκήει επιρροή, συναφώς, το ότι, στο εθνικό δίκαιο, καθορίζονται ιδιαίτεροι όροι για

- τα πάρκα αναψυχής και ψυχαγωγίας, τα αθλητικά στάδια ή τα γήπεδα γκολφ (από ορισμένη επιφάνεια χρήσης γης και/ή από ορισμένο αριθμό θέσεων στάθμευσης),
- τα βιομηχανικά ή βιοτεχνικά πάρκα (από ορισμένη επιφάνεια χρήσης γης),
- τα εμπορικά κέντρα (από ορισμένη επιφάνεια χρήσης γης και/ή από ορισμένο αριθμό θέσεων στάθμευσης),
- τις εγκαταστάσεις προσωρινής κατάλυσης, όπως τα ξενοδοχεία ή τα παραθεριστικά χωριά, συμπεριλαμβανομένων των βοηθητικών εγκαταστάσεων (από ορισμένο αριθμό κλινών και/ή από ορισμένη επιφάνεια χρήσης γης, όσον αφορά μόνο τον χώρο εκτός των κλειστών οικισμών), και
- τους ανοικτούς στο κοινό χώρους στάθμευσης ή τα γκαράζ (από ορισμένο αριθμό θέσεων στάθμευσης);

II. Λαμβανομένης ιδίως υπόψη της περιλαμβανόμενης στο παράρτημα III, σημείο 2, στοιχείο γ', σημείο viii, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ επιταγής ότι, προκειμένου να κριθεί αν απαιτείται η διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τα σχέδια που απαριθμούνται στο παράρτημα II, πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη τα «τοπία ιστορικής, πολιτιστικής ή αρχαιολογικής σημασίας», απαιτεί η οδηγία 2011/92/ΕΕ, για τους τόπους ιδιαίτερης ιστορικής, πολιτιστικής, πολεοδομικής ή αρχιτεκτονικής σημασίας, όπως, για παράδειγμα, για τα Μνημεία Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO, να καθορίζονται χαμηλότερα κατώτερα όρια ή ελαστικότερα κριτήρια (σε σύγκριση με τα μνημονευόμενα στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα);

III. Αντιβαίνει στην οδηγία 2011/92/ΕΕ εθνική ρύθμιση η οποία, κατά την εκτίμηση ενός «σχεδίου αστικής ανάπτυξης» κατά την έννοια του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, περιορίζει τη δυνατότητα συνυπολογισμού (σώρευσης) με άλλα παρόμοια και χωρικώς συναφή σχέδια επιτρέποντας, για τον σκοπό αυτόν, να λαμβάνεται υπόψη μόνον το άθροισμα των χωρητικοτήτων για τις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια κατά τα τελευταία πέντε έτη,

συμπεριλαμβανομένης της αιτηθείσας χωρητικότητας και/ή επέκτασης χωρητικότητας, και η οποία επίσης προβλέπει ότι τα σχέδια αστικής ανάπτυξης και/ή τα επιμέρους σκέλη τους, εννοιολογικά, παύουν να θεωρούνται σχέδια αστικής ανάπτυξης μετά την υλοποίησή τους, καθώς και ότι, στις περιπτώσεις που το σχεδιαζόμενο έργο έχει χωρητικότητα που υπολείπεται του 25 % του κατώτερου ορίου, δεν διενεργείται κατά περίπτωση εξέταση για να κριθεί αν, λόγω της σώρευσης των επιπτώσεων, αναμένονται σημαντικά επιβλαβείς, ανεπιθύμητες ή επιβαρυντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αν, ως εκ τούτου, πρέπει να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για το σχεδιαζόμενο έργο;

IV. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο και/ή στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα: Μπορεί η κατά περίπτωση εξέταση περί του αν το σχέδιο ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αν πρέπει, ως εκ τούτου, να υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία πρέπει να διενεργείται από τις εθνικές υπηρεσίες σε περίπτωση υπέρβασης του διαθέσιμου στα κράτη μέλη περιθωρίου εκτιμήσεως (σύμφωνα με τις –στην περίπτωση αυτή, άμεσης εφαρμογής– διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 1, καθώς και του άρθρου 4, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ), να περιορίζεται σε συγκεκριμένες πτυχές προστασίας, όπως, για παράδειγμα, στον σκοπό της προστασίας συγκεκριμένης περιοχής, ή πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να λαμβάνεται υπόψη των σύνολο των κριτηρίων και των πτυχών που μνημονεύονται στο παράρτημα III της οδηγίας 2011/92/ΕΕ;

V. Επιτρέπει η οδηγία 2011/92/ΕΕ, ιδίως λαμβανομένων υπόψη των κανόνων περί έννομης προστασίας του άρθρου της 11, να διενεργηθεί η μνημονευόμενη στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα εξέταση το πρώτον από το αιτούν δικαστήριο (στο πλαίσιο διαδικασίας χορήγησης άδειας δόμησης και στο πλαίσιο της εξέτασης της δικής του αρμοδιότητας), στη διαδικασία ενώπιον του οποίου, βάσει του εθνικού δικαίου, αναγνωρίζεται στο «κοινό» η ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία μόνον σε εξαιρετικά περιορισμένο πλαίσιο και κατά της απόφασης του οποίου παρέχεται μόνον εξαιρετικά περιορισμένη έννομη προστασία στα μέλη του «ενδιαφερόμενου κοινού» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχεία δ' και ε', της οδηγίας 2011/92/ΕΕ; Ασκεί επιρροή στην απάντηση που θα δοθεί στο εν λόγω ερώτημα το ότι, βάσει της εθνικής νομοθεσίας –πέραν της δυνατότητας αυτεπάγγελτης αναγνώρισης–, μόνον ο υποβάλλων το σχέδιο, η συμπράττουσα αρχή ή ο Umweltanwalt [διαμεσολαβητής περιβάλλοντος, Αυστρία] μπορούν να ζητήσουν διακριτή αναγνώριση περί του αν το σχέδιο υπόκειται σε υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων;

VI. Επιτρέπει η οδηγία 2011/92/ΕΕ, στην περίπτωση των «έργων αστικής ανάπτυξης» κατά το παράρτημα II, σημείο 10, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής, πριν από –ή παράλληλα με– τη διενέργεια της απαιτούμενης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και/ή πριν από την ολοκλήρωση της κατά περίπτωση εξέτασης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, με την οποία επιδιώκεται να αποσαφηνιστεί η ανάγκη διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, να χορηγηθούν άδειες δόμησης για επιμέρους κατασκευαστικά έργα τα οποία

αποτελούν μέρος του συνολικού σχεδίου αστικής ανάπτυξης, λαμβανομένου υπόψη ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας κατασκευής, δεν διενεργείται πλήρης εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας 2011/92/ΕΕ και στο κοινό αναγνωρίζεται μόνο σε περιορισμένη έκταση η ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον

Οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit [ομοσπονδιακός νόμος περί της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων] (στο εξής: Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 ή UVP-G 2000), άρθρο 1, άρθρο 2, παράγραφος 1, άρθρο 3, παράγραφοι 1, 2, 4, 4a, 6, 7 και 9, άρθρο 39, παράγραφος 1, παράρτημα 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο β', και παράρτημα 2

Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του UVP-G 2000 έχει ως εξής:

«2. Σχέδιο έργου είναι η κατασκευή εγκατάστασης ή άλλου είδους επέμβαση στο φυσικό περιβάλλον και το τοπίο, συμπεριλαμβανομένου του συνόλου των ενεργειών που πραγματοποιούνται σε χωρική και αντικειμενική συνάφεια με την εν λόγω κατασκευή ή επέμβαση. Ένα σχέδιο έργου μπορεί να περιλαμβάνει μία ή περισσότερες εγκαταστάσεις ή επεμβάσεις, εφόσον αυτές είναι χωρικώς και αντικειμενικώς συναφείς.»

Το άρθρο 3 του UVP-G 2000 ορίζει τα εξής:

«1. Τα σχέδια έργων τα οποία παρατίθενται στο παράρτημα 1, καθώς και οι τροποποιήσεις των σχεδίων αυτών, υπόκεινται σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους σύμφωνα με τις ακόλουθες διατάξεις. Στα σχέδια έργων που απαριθμούνται στις στήλες 2 και 3 του παραρτήματος 1, εφαρμόζεται η απλουστευμένη διαδικασία.

2. Στις περιπτώσεις που τα σχέδια έργων του παραρτήματος 1 υπολείπονται μεν των εκεί καθοριζόμενων κατώτατων ορίων ή δεν πληρούν τα εκεί καθοριζόμενα κριτήρια, αλλά το εκάστοτε όριο συμπληρώνεται ή το εκάστοτε κριτήριο πληρούται από κοινού με άλλα σχέδια έργων, εναπόκειται στη δημόσια

αρχή να κρίνει κατά περίπτωση αν, λόγω σώρευσης των επιπτώσεων πρέπει να αναμένονται σημαντικά επιβλαβείς, ανεπιθύμητες ή επιβαρυντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αν πρέπει, ως εκ τούτου, να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για το σχεδιαζόμενο έργο. Για τους σκοπούς της σώρευσης, λαμβάνονται υπόψη άλλα παρόμοια και χωρικά συναφή σχέδια έργων, τα οποία έχουν ήδη υλοποιηθεί ή έχουν λάβει άδεια, ή σχέδια έργων για τα οποία υποβλήθηκε προγενέστερα πλήρης αίτηση χορήγησης άδειας ενώπιον δημόσιας αρχής ή για τα οποία υποβλήθηκε προγενέστερα αίτηση σύμφωνα με τα άρθρα 4 ή 5. Δεν διενεργείται κατά περίπτωση εξέταση αν το σχεδιαζόμενο έργο έχει χωρητικότητα που υπολείπεται του 25 % του κατώτατου ορίου. Για την κατά περίπτωση λήψη απόφασης, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια της παραγράφου 5, σημεία 1 έως 3, και εφαρμόζονται οι παράγραφοι 7 και 8. Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων διενεργείται κατά την απλοποιημένη διαδικασία. Κατά περίπτωση εξέταση δεν διενεργείται όταν ο υποβάλλων το σχέδιο ζητεί τη διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

[...]

6. Όσον αφορά τα σχέδια που υπόκεινται σε εξέταση κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 1, 2 ή 4, απαγορεύεται η χορήγηση αδειών πριν από την ολοκλήρωση της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή της κατά περίπτωση εξέτασης και οι τυχόν αναγγελίες που λαμβάνουν χώρα βάσει διοικητικών διατάξεων πριν από την ολοκλήρωση της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα. Άδειες που χορηγούνται κατά παράβαση της παρούσας διάταξης δύνανται να κηρυχθούν άκυρες από την κατά το άρθρο 39, παράγραφος 3, αρμόδια αρχή εντός προθεσμίας τριών ετών.

7. Κατόπιν αίτησης του υποβάλλοντος το σχέδιο, μιας συμπράττουσας δημόσιας αρχής ή του Umweltanwalt [διαμεσολαβητή περιβάλλοντος], η αρμόδια αρχή διαπιστώνει αν απαιτείται, για συγκεκριμένο σχέδιο, η διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τον παρόντα ομοσπονδιακό νόμο, καθώς και ποιος από τους όρους που απαριθμούνται στο παράρτημα I ή στο άρθρο 3a, παράγραφοι 1 έως 3, εφαρμόζεται επί του σχεδίου. Η ως άνω διαπίστωση μπορεί να πραγματοποιηθεί και αυτεπαγγέλτως.»

Στο παράρτημα 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο b, προβλέπεται υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τα ακόλουθα σχέδια:

«b) Τα σχέδια αστικής ανάπτυξης ^{3a)} με επιφάνεια χρήσης γης τουλάχιστον 15 εκταρίων και μικτή επιφάνεια κτισμάτων άνω των 150,000 τ.μ.»

^{3a)} Τα σχέδια αστικής ανάπτυξης είναι αναπτυξιακά σχέδια συνολικής πολυλειτουργικής δόμησης, σε κάθε περίπτωση με οικιστικά και εμπορικά κτίρια, συμπεριλαμβανομένων των σχετικώς προβλεπόμενων οδών πρόσβασης και εγκαταστάσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας, με χώρο εξυπηρέτησης πρόσβασης ο οποίος εκτείνεται πέραν της επιφάνειας υλοποίησης του σχεδίου έργου. Μετά την υλοποίησή τους, τα σχέδια αστικής ανάπτυξης και/ή τα

επιμέρους σκέλη τους δεν θεωρούνται πλέον σχέδια αστικής ανάπτυξης κατά την έννοια της παρούσας υποσημείωσης.»

Στο παράρτημα 1, στήλη 3, προβλέπονται, όσον αφορά τα σχέδια αστικής ανάπτυξης, τα εξής:

«Στην περίπτωση του στοιχείου b, εφαρμόζεται το άρθρο 3, παράγραφος 2, λαμβάνοντας υπόψη το άθροισμα των χωρητικοτήτων για τις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια κατά τα τελευταία πέντε έτη, περιλαμβανομένης της αιτηθείσας χωρητικότητας και/ή επέκτασης χωρητικότητας.»

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch [κανονισμός αστικής ανάπτυξης, πολεοδομίας και δόμησης της Βιέννης] (στο εξής: οικοδομικός κανονισμός Βιέννης ή OK Βιέννης), άρθρο 70, παράγραφος 1, και άρθρο 134, παράγραφοι 1 και 3.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στις 30 Νοεμβρίου 2018 η WertInvest Hotelbetriebs GmbH ζήτησε από το Magistrat der Stadt Wien [δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Βιέννης, Αυστρία] να της χορηγήσει άδεια δόμησης για το σχέδιο έργου «ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV». Η εν λόγω περιοχή σχεδιάζεται να αναδιαμορφωθεί στο πλαίσιο του αιτηθέντος έργου. Το υπάρχον Hotel InterContinental πρόκειται να κατεδαφιστεί και να ανεγερθούν δύο νέα κτίρια με χώρους για ξενοδοχείο, εμπορικές χρήσεις και διεξαγωγή συνεδρίων, ένας πύργος και/ή «ουρανοξύστης» για χρήσεις ξενοδοχειακές, διοργάνωσης εκδηλώσεων, κατοικίας και γραφείων και ένα κτίριο βάσης για ξενοδοχειακές, συνεδριακές και εμπορικές χρήσεις (με τρεις υπόγειους ορόφους), επάνω στο οποίο θα ανεγερθούν ο πύργος και ένα από τα νέα κτίρια. Το κτίριο που δεν θα ανεγερθεί επάνω στη βάση («Heumarktgebäude») βρίσκεται μεταξύ της βάσης και της όμορης αίθουσας συναυλιών και διαθέτει επίσης τρεις υπόγειους ορόφους. Εξάλλου, ο υφιστάμενος χώρος παγοδρομιών θα ανακατασκευαστεί και θα περιλαμβάνει, επιπλέον, ένα υπόγειο παγοδρόμιο και ένα υπόγειο γυμναστήριο με κολυμβητήριο. Επίσης, πρόκειται να κατασκευαστεί ένας υπόγειος χώρος στάθμευσης αυτοκινήτων 275 θέσεων. Η απαιτούμενη για το έργο επιφάνεια χρήσης γης ανέρχεται περίπου σε 1,55 εκτάρια, ενώ η μικτή επιφάνεια κτισμάτων ανέρχεται σε περίπου 89 000 τ.μ. Ολόκληρο το σχέδιο έργου βρίσκεται στην κεντρική ζώνη του Μνημείου Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO «Ιστορικό Κέντρο Βιέννης».
- 2 Στις 17 Οκτωβρίου 2017 η WertInvest Hotelbetriebs GmbH ζήτησε, δυνάμει του Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000), να αναγνωριστεί ότι για το εν λόγω σχέδιο κατασκευαστικού έργου δεν απαιτείται η διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

- 3 Επί της αίτησης αυτής, απεφάνθη η Wiener Landesregierung [Κυβέρνηση του ομόσπονδου κράτους της Βιέννης, Αυστρία], με απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 2018, ότι δεν απαιτείται διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, επειδή δεν πληρούνται κανείς από τους όρους του παραρτήματος 1 του UVP-G 2000. Όσον αφορά τον όρο που αφορά τα «σχέδια αστικής ανάπτυξης» (παράρτημα 1, στήλη 2, σειρά 18, στοιχείο b), διαπιστώθηκε ότι δεν συμπληρώνονταν τα κατώτατα όρια και ότι δεν είχε εφαρμογή ούτε η διάταξη του εν λόγω νόμου περί σώρευσης, δεδομένου ότι δεν συμπληρωνόταν το απαιτούμενο 25 % του κατώτατου ορίου.
- 4 Κατά της ανωτέρω απόφασης ασκήθηκε προσφυγή από περίοικους και από μια οργάνωση προστασίας του περιβάλλοντος.
- 5 Το Bundesverwaltungsgericht [ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο, Αυστρία], αρμόδιο να επιληφθεί της προσφυγής, ενημέρωσε την προσφεύγουσα και το Magistrat der Stadt Wien [δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Βιέννης] ότι έκρινε ανεπαρκή τη μεταφορά της διάταξης του παραρτήματος II, σημείο 10, στοιχείο β', της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, διόρισε πραγματοποιώμενα και όρισε δικάσιμο ημερομηνία για τη διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζήτησης. Κατόπιν τούτου, η WertInvest Hotelbetriebs GmbH παραιτήθηκε από το αναγνωριστικό αίτημά της.
- 6 Παρά την παραίτηση από το αναγνωριστικό αίτημα, το Bundesverwaltungsgericht [ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο], με απόφαση της 9ης Απριλίου 2019, απεφάνθη ότι υφίστατο υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για το επίμαχο έργο. Επισήμανε τη δυνατότητα αυτεπάγγελτης λήψης τέτοιας απόφασης, καθώς και ότι η προσφεύγουσα δεν εξέθεσε με κατανοητό τρόπο τυχόν πρόθεσή της να παραιτηθεί από την εκτέλεση του έργου. Το Bundesverwaltungsgericht [ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο] επισήμανε ότι ο Αυστριακός νομοθέτης, κατά τον καθορισμό των περιλαμβανόμενων στο παράρτημα 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο b, του UVP-G 2000 όρων σχετικά με την υποβολή των σχεδίων αστικής ανάπτυξης σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δεν έλαβε επαρκώς υπόψη την περίπτωση που το σχέδιο έργου βρίσκεται σε ζώνη η οποία χρήζει προστασίας. Μεταξύ των εν λόγω ζωνών προστασίας περιλαμβάνονται επίσης τα Μνημεία Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO. Το επίμαχο σχέδιο καταδεικνύει ότι ακόμη και τα σχέδια που υπολείπονται των κατώτατων ορίων είναι επίσης ικανά να επηρεάσουν δυσμενώς, σε σημαντικό βαθμό, πολεοδομικά συγκροτήματα που προστατεύονται από την UNESCO. Επί της ουσίας, το Bundesverwaltungsgericht [ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο] επισημαίνει ότι η Αυστρία μετέφερε ανεπαρκώς στο εσωτερικό δίκαιο το παράρτημα II, σημείο 10, στοιχείο β', της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, οπότε δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη τα κριτήρια και τα κατώτατα όρια που προβλέπονται στο παράρτημα 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο b, του UVP-G 2000 και το δικαστήριο οφείλει να διενεργήσει κατά περίπτωση εξέταση των επιπτώσεων του έργου στη ζώνη προστασίας. Από την εξέταση αυτή προκύπτει υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

- 7 Με απόφαση της 25ης Ιουνίου 2021, το Verwaltungsgerichtshof [Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Αυστρία] αναίρεσε την απόφαση του Bundesverwaltungsgericht [ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου]. Επισημάνε ότι, μετά την παραίτηση από το σχετικό αίτημα, το Bundesverwaltungsgericht [ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο] έπαυσε να είναι αρμόδιο.
- 8 Επίσης, ακύρωσε την απόφαση της Wiener Landesregierung [Κυβέρνησης του ομόσπονδου κράτους της Βιέννης] της 16ης Οκτωβρίου 2018.
- 9 Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας έκδοσης αναγνωριστικής απόφασης με αντικείμενο την ύπαρξη υποχρέωσης διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η διαδικασία κατασκευής συνέχισε να εκκρεμεί ενώπιον του Magistrat der Stadt Wien [δημοτικού συμβουλίου του Δήμου Βιέννης], το οποίο έκρινε σκόπιμο να αναμείνει την έκβαση της διαδικασίας εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Τελικώς, το Magistrat [δημοτικό συμβούλιο] συνεδρίασε τον Δεκέμβριο του 2019. Έκρινε ότι, βάσει του οικοδομικού κανονισμού της Βιέννης, μπορούσε να χορηγηθεί άδεια για το έργο σύμφωνα. Το Magistrat [δημοτικό συμβούλιο] επιφυλάχθηκε ως προς το ζήτημα της ανάγκης διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.
- 10 Επειδή η πολεοδομική υπηρεσία ανέμενε την περάτωση της διαδικασίας έκδοσης αναγνωριστικής απόφασης, η WertInvest Hotelbetriebs GmbH άσκησε, στις 12 Μαρτίου 2019, προσφυγή κατά παραλείψεως ενώπιον του Verwaltungsgericht Wien [διοικητικού πρωτοδικείου Βιέννης, Αυστρία], ζητώντας από το δικαστήριο αυτό να διατάξει τη χορήγηση της αιτηθείσας άδειας δόμησης (κρίνοντας σιωπηρώς ότι δεν υφίσταται υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων). Με περαιτέρω υποβληθέντα δικόγραφα, υποστηρίχθηκε ότι, λαμβανομένων υπόψη των κατώτατων ορίων του παραρτήματος 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο b, του UVP-G 2000, το αιτηθέν έργο δεν υπόκειται σε υποχρέωση εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 11 Προσφυγή κατά παραλείψεως, όπως εν προκειμένω, ασκείται παραδεκτώς αν η δημόσια αρχή δεν αποφανθεί εντός προθεσμίας έξι μηνών από της παραλαβής της αίτησης. Όταν, κατόπιν άσκησης παραδεκτής και βάσιμης προσφυγής κατά παραλείψεως, το Verwaltungsgericht [διοικητικό πρωτοδικείο] καθίσταται αρμόδιο να αποφανθεί επί της σχετικής αίτησης, στο ίδιο το Verwaltungsgericht [διοικητικό πρωτοδικείο] εναπόκειται να αποφανθεί επί της διοικητικής υπόθεσης, χωρίς να απαιτείται να αποφανθεί ρητώς επί της προσφυγής κατά παραλείψεως. Το Verwaltungsgericht Wien [διοικητικό πρωτοδικείο Βιέννης] κρίνει ότι, προκειμένου να εκδώσει απόφαση, είναι αναγκαίο να απαντηθούν τα υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα.
- 12 Βάσει των εθνικών κανόνων περί αρμοδιότητας, το Verwaltungsgericht [διοικητικό πρωτοδικείο] οφείλει να εξετάζει αυτεπαγγέλτως, ως προκαταρκτικό ζήτημα (λαμβάνομένης υπόψη της ενδεχόμενης υποχρέωσης διενέργειας

εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων), την αρμοδιότητά του να εκδώσει απόφαση, καθώς και να εκθέτει, παραθέτοντας κατανοητές διαπιστώσεις, τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι δεν υφίσταται υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και ότι το ίδιο είναι, ως εκ τούτου, αρμόδιο. Βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 6, του UVP-G 2000, μέχρι να ολοκληρωθεί η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή η κατά περίπτωση εξέταση, όσον αφορά τα σχέδια που υπόκεινται σε υποχρέωση εξέτασης βάσει του άρθρου 3, παράγραφοι 1, 2 ή 4, του UVP-G 2000, καμία άδεια δεν μπορεί να χορηγηθεί πριν από την ολοκλήρωση της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

- 13 Στην υπό κρίση υπόθεση, μόνον το προβλεπόμενο στο παράρτημα 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο b, του UVP-G 2000 σχέδιο αστικής ανάπτυξης θα μπορούσε να καταστήσει αναγκαία τη διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ως κατώτατα όρια καθορίζονται, εν προκειμένω, η επιφάνεια χρήσης γης τουλάχιστον 15 εκταρίων και η μικτή επιφάνεια κτισμάτων τουλάχιστον 150 000 τετραγωνικών μέτρων. Επιπλέον, για τα σχέδια αστικής ανάπτυξης ισχύει ένας ειδικός κανόνας σώρευσης, βάσει του οποίου λαμβάνεται υπόψη το άθροισμα των χωρητικοτήτων για τις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια κατά τα τελευταία πέντε έτη, περιλαμβανομένης της αιτηθείσας χωρητικότητας και/ή επέκτασης χωρητικότητας. Τα σχέδια αστικής ανάπτυξης ορίζονται στον νόμο ως αναπτυξιακά σχέδια συνολικής πολυλειτουργικής δόμησης, σε κάθε περίπτωση με οικιστικά και εμπορικά κτίρια, συμπεριλαμβανομένων των σχετικώς προβλεπόμενων οδών πρόσβασης και εγκαταστάσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας, με χώρο εξυπηρέτησης πρόσβασης ο οποίος εκτείνεται πέραν της επιφάνειας υλοποίησης του σχεδίου έργου. Μετά την υλοποίησή τους, τα σχέδια αστικής ανάπτυξης και/ή τα επιμέρους σκέλη τους δεν θεωρούνται πλέον σχέδια αστικής ανάπτυξης.
- 14 Οι τυχόν υφιστάμενοι περίοικοι έχουν, στο πλαίσιο της ιδιότητάς τους ως μετεχόντων στη διαδικασία αδειοδότησης, δικαίωμα να απαιτήσουν την τήρηση των προβλεπόμενων στον νόμο αρμοδιοτήτων. Επομένως, τυχόν ένσταση αναρμοδιότητας που προβάλλεται από περίοικο, στο πλαίσιο της οποίας επισημαίνεται η υποχρέωση διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, χρήζει εξέτασης. Συναφώς, οι περίοικοι περιλαμβάνονται στο «ενδιαφερόμενο κοινό», κατά την έννοια της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, το οποίο πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή κατά απόφασης περί ανυπαρξίας υποχρέωσης διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.
- 15 Ο περιλαμβανόμενος στο παράρτημα 1, στήλη 2, σημείο 18, στοιχείο b, του UVP-G 2000 όρος σχετικά με τα σχέδια αστικής ανάπτυξης αποσκοπεί στη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του παραρτήματος II, σημείο 10, στοιχείο β', της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, που απαιτεί τη διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μεταξύ άλλων, για τα «[έ]ργα αστικής ανάπτυξης». Βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να αποφασίζουν αν τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα II πρέπει να υποβάλλονται σε τέτοιου είδους εκτίμηση. Πρέπει να λαμβάνουν την απόφαση αυτή βάσει κατά περίπτωση

εξέτασης, βάσει κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζει το κράτος μέλος ή βάσει αμφοτέρων των διαδικασιών. Όταν διεξάγεται κατά περίπτωση εξέταση ή όταν έχουν τεθεί κατώτατα όρια ή κριτήρια, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλογής που ορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας. Ένα από τα κριτήρια που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙΙ για τη λήψη απόφασης περί ύπαρξης ή μη υποχρέωσης διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων μνημονεύεται, υπό την κατηγορία «χωροθέτηση των έργων» (σημείο 2), στην υποκατηγορία «[...] ικανότητα απορρόφησης του φυσικού περιβάλλοντος, με ιδιαίτερη προσοχή στις ακόλουθες περιοχές» (στοιχείο γ') και πρόκειται, ειδικότερα, για τα «τοπία ιστορικής, πολιτιστικής ή αρχαιολογικής σημασίας» (σημείο viii).

- 16 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως, στο πλαίσιο του οποίου μπορούν, καθορίζοντας κριτήρια και/ή κατώτατα όρια, να διευκολύνουν την εκτίμηση ενός σχεδίου και της τυχόν υποχρέωσης υποβολής του σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Αυτό, όμως, το περιθώριο εκτιμήσεως οριοθετείται από την υποχρέωση (άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ) διενέργειας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τα σχέδια από τα οποία αναμένεται, ιδίως λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της θέσης τους, να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ως εκ τούτου, υπέρβαση του περιθωρίου εκτιμήσεως θα υπήρχε αν τα κριτήρια και τα κατώτατα όρια καθορίζονταν σε τέτοιο επίπεδο ώστε το σύνολο των σχεδίων ορισμένου είδους να εξαιρείται εκ προοιμίου από την υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων, εκτός αν το σύνολο των εξαιρουμένων σχεδίων μπορεί να θεωρηθεί, βάσει συνολικής εκτίμησης, ότι δεν θα έχει μάλλον σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (βλ. απόφαση της 21ης Μαρτίου 2013, *Salzburger Flughafen*, C- 244/12, EU:C:2013:203, σκέψεις 29 επ.). Γενικότερα, κατά την ερμηνεία των όρων του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η οδηγία 2011/92/ΕΕ έχει εκτεταμένο πεδίο εφαρμογής και ευρύτατο σκοπό (βλ. απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2016, *Bund Naturschutz in Bayern και Wilde*, C-645/15, EU:C:2016:898, σκέψη 23). Σε περίπτωση υπέρβασης του περιθωρίου εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη, οι εθνικές αρχές υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, καθώς και του άρθρου 4, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, να εξετάζουν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, αν το σχέδιο ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, να διενεργούν εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (βλ. απόφαση της 21ης Μαρτίου 2013, *Salzburger Flughafen*, C- 244/12, EU:C:2013:203, σκέψη 43).
- 17 Σχετικά με τα σχέδια αστικής ανάπτυξης, το *Verwaltungsgerichtshof* [Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο] έχει κρίνει ότι δεν προκύπτει ότι, για το σύνολο των σχεδίων ορισμένου είδους, δεν υφίσταται, εκ προοιμίου, υποχρέωση εξέτασης των επιπτώσεών τους, ώστε να θεωρηθεί ότι υπήρξε υπέρβαση του περιθωρίου εκτιμήσεως. Ωστόσο, οι εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τις διαδικασίες αδειοδότησης των έργων που εμπίπτουν στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 2011/92/ΕΕ οφείλουν να εξετάζουν, ειδικότερα, το ζήτημα αν, με βάση

τα κριτήρια του παραρτήματος III της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, πρέπει να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

- 18 Εξάλλου, η συμβατότητα των εθνικών μέτρων μεταφοράς με το δίκαιο της Ένωσης έχει ήδη αμφισβητηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, στο πλαίσιο αυτό, μνημόνευσε και το επίμαχο έργο. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα κατώτατα όρια που καθόρισε ο Αυστριακός νομοθέτης για τα σχέδια αστικής ανάπτυξης, στον UVP-G 2000, είναι τόσο υψηλά ώστε, στην πράξη, το σύνολο των σχεδίων αυτού του είδους, που είναι σήμερα δυνατόν να υλοποιηθούν, να εξαιρούνται εκ προοιμίου από την υποχρέωση εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.
- 19 Λόγω του τρόπου σχεδιασμού του επίμαχου έργου, το οποίο, μεταξύ άλλων, θα μπορούσε να μεταβάλει εντελώς το αστικό τοπίο, το ιστορικό κέντρο της Βιέννης καταχωρίστηκε το 2017 από την UNESCO στον «Κόκκινο Κατάλογο των απειλούμενων Μνημείων Παγκόσμιας Κληρονομιάς».

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 20 Κατά το Verwaltungsgericht Wien [διοικητικό πρωτοδικείο Βιέννης], τίθεται το ζήτημα αν, στο πλαίσιο της μεταφοράς της οδηγίας 2011/92/ΕΕ στο αυστριακό δίκαιο, τα κατώτατα όρια και τα κριτήρια καθορίστηκαν σε τέτοιο επίπεδο ώστε, στην πράξη, το σύνολο των σχεδίων ορισμένου είδους να εξαιρείται εκ προοιμίου από την υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων και αν ο Αυστριακός νομοθέτης, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, υπερέβη το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει.
- 21 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν, υπό το πρίσμα της αναφοράς στα «τοπία ιστορικής, πολιτιστικής ή αρχαιολογικής σημασίας» στο πλαίσιο των απαριθμούμενων στο παράρτημα III της οδηγίας 2011/92/ΕΕ «κριτηρίων επιλογής που μνημονεύονται στο άρθρο 4 παράγραφος 3», πρέπει, για τις ζώνες που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας (όπως, για παράδειγμα, τα Μνημεία Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO), να καθορίζονται χαμηλότερα ή λιγότερο περίπλοκα κριτήρια και/ή αν πρέπει να λαμβάνεται επίσης υπόψη η θέση του έργου, πράγμα που δεν προβλέπεται στον UVP-G 2000 για τα σχέδια αστικής ανάπτυξης.
- 22 Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα ζητείται να αποσαφηνιστεί αν οι εκεί περιγραφόμενοι περιορισμοί της δυνατότητας συνυπολογισμού (σώρευσης) συνάδουν με την οδηγία 2011/92/ΕΕ, δεδομένου ότι είναι ευρύτατοι και επηρεάζουν την έκταση της εκτίμησης.
- 23 Σε περίπτωση που θεωρηθεί ότι ο Αυστριακός νομοθέτης υπερέβη το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, οι εθνικές αρχές θα πρέπει να εξετάζουν κατά περίπτωση αν το σχέδιο μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αν πρέπει, ενδεχομένως, να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Με το τέταρτο προδικαστικό

ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί ο συγκεκριμένος τρόπος με τον οποίο πρέπει να πραγματοποιείται η εν λόγω κατά περίπτωση εξέταση.

- 24 Το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στηρίζεται στο νομικό πλαίσιο που διέπει την κατασκευαστική διαδικασία. Βάσει του οικοδομικού κανονισμού της Βιέννης, η ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία αναγνωρίζεται μόνο σε περιορισμένο κύκλο προσώπων. Το «κοινό» αποκλείεται σχεδόν εξ ολοκλήρου και, ως εκ τούτου, δεν έχει κανένα μέσο έννομης προστασίας κατά της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με την ανάγκη διενέργειας εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι, ακόμη και στο πλαίσιο των διαδικασιών έκδοσης αναγνωριστικής απόφασης δυνάμει του UVP-G 2000, η ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία αναγνωρίζεται μόνο σε περιορισμένο κύκλο προσώπων.
- 25 Το έκτο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται υπό το πρίσμα της ρύθμισης του αυστριακού δικαίου η οποία επιτρέπει, στις περιπτώσεις των σχεδίων αστικής ανάπτυξης, τη χορήγηση άδειας για επιμέρους κατασκευαστικά έργα παρά την υποχρέωση υποβολής του συνολικού έργου σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Το Δικαστήριο έχει ήδη εκφέρει κρίση επί περιπτώσεων στις οποίες η οριστική άδεια, σε συνδυασμό με προγενέστερη απόφαση, συνιστά «διαδικασία χορήγησης άδειας που περιλαμβάνει πλείονα στάδια». Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός έργου πρέπει, κατ' αρχήν, να διενεργείται μόλις καταστεί δυνατόν να επισημανθούν και να αξιολογηθούν όλες οι επιπτώσεις που μπορεί να έχει το έργο στο περιβάλλον. Αν ευσταθεί η προτεινόμενη από την προσφεύγουσα ερμηνεία του νόμου, κατά την οποία οι διαδικασίες εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και οι διαδικασίες χορήγησης άδειας δόμησης διεξάγονται, τρόπον τινά, παράλληλα, τίθεται επίσης το ζήτημα του επιτρεπτού, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, της χορήγησης μιας «πρώιμης» άδειας δόμησης για ένα επιμέρους έργο που εντάσσεται σε ένα συνολικό σχέδιο αστικής ανάπτυξης, χωρίς να διενεργείται, στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης της άδειας δόμησης, πλήρης εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και με τον νόμο να αναγνωρίζει μόνο σε περιορισμένη έκταση την ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία.