

Sag C-575/21

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

20. september 2021

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Wien

Afgørelse af:

14. september 2021

Sagsøger:

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

Byggemyndighed:

Magistrat der Stadt Wien

Hovedsagens genstand

Miljøkonsekvensvurdering – anlægsarbejder i byzoner – tærskelværdier – UNESCO-verdensarvslokalitet – skønsbeføjelse – vurdering i hvert enkelt tilfælde

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Er Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EUT 2012, L 26, s. 1, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014, EUT 2014, L 124, s. 1, (herefter »direktiv 2011/92«) til hinder for en national lovgivning, hvorefter gennemførelsen af en miljøkonsekvensvurdering af »Städtebauvorhaben« (»anlægsarbejder i byzoner«) både er betinget af, at der nås tærskelværdier for omfanget af det anvendte areal

på mindst 15 ha og et bruttoetageareal på mere end 150 000 m², og at der er tale om et anlægsarbejde til samlet, multifunktionel bebyggelse, i hvert fald med beboelses- og erhvervsbyggeri, herunder de adgangsveje, der er planlagt med henblik herpå, og forsyningsinstitutioner, hvis opland går ud over anlægsarbejdernes område? Har det i denne forbindelse betydning, at den nationale lovgivning fastsætter særlige betingelser for

- fritids- eller forlystelsesparker, sportsstadioner eller golfbaner (fra et vist anvendt areal eller fra et vist antal parkeringspladser)
- industri- eller erhvervsparker (fra et vist anvendt areal)
- indkøbscentre (fra et vist anvendt areal eller fra et vist antal parkeringspladser)
- indlogeringsfaciliteter, såsom hoteller eller feriebyer, og accessoriske anlæg (fra et vist antal senge eller fra et vist anvendt areal, begrænset til området uden for lukkede beboelsesområder)
- offentligt tilgængelige parkeringsarealer eller parkeringsgarager (fra et vist antal parkeringspladser)

2. Indebærer direktiv 2011/92/EU – navnlig henset til kravet i bilag III, punkt 2, litra c), nr. viii), hvorefter bestemmelsen af, hvorvidt projekter opført i bilag II skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, også skal foretages under hensyntagen til »landskaber og lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning« – at der for områder af særlig historisk, kulturel, byæstetisk eller arkitektonisk betydning, som f.eks. UNESCO-verdensarvslokaliteter, skal fastsættes lavere tærskelværdier eller kriterier med lavere tærskelværdier (end dem, der er nævnt i det første spørgsmål)?

3. Er direktiv 2011/92/EU til hinder for en national lovgivning, der i forbindelse med vurderingen af et »anlægsarbejde i byzone« som omhandlet i det første spørgsmål begrænser sammenlægning (kumulering) med andre lignende arbejder, der står i lokal forbindelse med arbejdet, således, at kun summen af de kapaciteter, der er blevet tilladt inden for de sidste fem år, herunder den ansøgte kapacitet eller kapacitetsudvidelse, skal inddrages, idet anlægsarbejder i byzoner eller dele heraf efter deres udførelse ikke længere skal anses for at være anlægsarbejder i byzoner, og det ikke i hvert enkelt tilfælde fastslås, om der på grundlag af en kumulering af indvirkningerne kan forventes betydelige skadelige, generende eller belastende indvirkninger på miljøet, og at der dermed skal gennemføres en miljøkonsekvensvurdering af det planlagte arbejde, såfremt det planlagte arbejde har en kapacitet på mindre end 25% af grænseværdien?

4. Såfremt det første og/eller det andet spørgsmål besvares bekræftende: Kan den prøvelse, som skal foretages af de nationale organer i hvert enkelt tilfælde, hvis medlemsstaternes skønsmargen overskrides (i overensstemmelse med de – i dette tilfælde direkte anvendelige – bestemmelser i artikel 2, stk. 1, og artikel 4,

stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92/EU), af, om arbejdet kan forventes at få betydelig indvirkning på miljøet og derfor skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, begrænses til visse beskyttelsesaspekter, som f.eks. et formål om at beskytte et bestemt område, eller skal alle de kriterier og aspekter, der er anført i bilag III til direktiv 2011/92/EU, tages i betragtning i et sådant tilfælde?

5. Tillader direktiv 2011/92/EU, navnlig henset til kravene om klageadgang i artikel 11, at den prøvelse, som er omhandlet i det fjerde spørgsmål, først foretages af den forelæggende ret (i en byggetilladelsessag og inden for rammerne af prøvelsen af rettens egen kompetence), idet »offentligheden« i henhold til den nationale lovgivning kun i yderst begrænset omfang har adgang til at optræde som part i denne sag, og idet medlemmer af »den berørte offentlighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra d) og e), i direktiv 2011/92/EU kun har en yderst begrænset adgang til klage denne afgørelse? Har det betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, at det i henhold til den nationale retstilstand – bortset fra muligheden for at træffe afgørelse af egen drift – kun er projektansøgeren, en medvirkende myndighed eller miljøombudsmanden (Umweltanwalt), der kan anmode om, at det særskilt fastslås, om der gælder en forpligtelse til at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering af arbejdet?

6. Tillader direktiv 2011/92/EU i forbindelse med »anlægsarbejder i byzoner« som omhandlet i dette direktivs bilag II, punkt 10, litra b), før eller sideløbende med gennemførelsen af en nødvendig miljøkonsekvensvurdering eller før afslutningen af en vurdering i hvert enkelt tilfælde af indvirkningerne på miljøet, hvorved nødvendigheden af en miljøkonsekvensvurdering skal afklares, at der meddeles byggetilladelser til konkrete byggearbejder, som udgør en del af anlægsarbejdets helhed, idet der i forbindelse med byggeproceduren ikke sker nogen omfattende vurdering af indvirkningerne på miljøet som omhandlet i direktiv 2011/92/EU, og idet offentligheden kun har begrænset adgang til at optræde som part?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

Anførte nationale retsforskrifter

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000) (lov om vurdering af miljøindvirkning af 2000, herefter »UVP-G 2000«), § 1, § 2, stk. 1, § 3, stk. 1, 2, 4, 4a, 6, 7 og 9, § 39, stk. 1, bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), og bilag II

UVP-G 2000's § 2, stk. 2, har følgende ordlyd:

Et projekt [»Vorhaben«] er opførelsen af et anlæg eller et andet indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder samtlige foranstaltninger, der står i lokal og faktisk forbindelse hermed. Et projekt kan omfatte et eller flere anlæg eller indgreb, hvis disse har indbyrdes lokal og faktisk forbindelse.

UVP-G 2000's § 3 bestemmer følgende:

1. De i bilag I anførte projekter samt ændringer hertil skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet efter betingelserne i de følgende bestemmelser. Projekter, som er anført i kolonne 2 og 3 i bilag I, skal underkastes den forenklede procedure.

(2) For projekter anført i bilag I, der ikke når de heri fastsatte tærskelværdier eller opfylder de heri fastsatte kriterier, men som sammen med andre projekter når den pågældende tærskelværdi eller opfylder det pågældende kriterium, skal myndigheden i hvert enkelt tilfælde fastslå, om der på grundlag af en kumulering af indvirkningerne kan forventes betydelige skadelige, generende eller belastende indvirkninger på miljøet, og at der derfor skal gennemføres en vurdering af indvirkningen på miljøet for det planlagte projekt. Ved kumuleringen skal der tages hensyn til andre lignende projekter, der står i lokal forbindelse med projektet, og som er igangværende eller er blevet godkendt, eller til projekter, for hvilke der tidligere er blevet indgivet en fuldstændig ansøgning om godkendelse til en myndighed eller der tidligere er blevet ansøgt om som omhandlet i §§ 4 eller 5. Der skal ikke gennemføres en vurdering i det enkelte tilfælde, såfremt det planlagte projekt har en kapacitet på mindre end 25% af tærskelværdien. Ved afgørelsen i det enkelte tilfælde skal der tages hensyn til kriterierne i stk. 5, punkt 1-3, og stk. 7 og 8 finder anvendelse. Miljøkonsekvensvurderingen skal gennemføres i en forenklet procedure. Vurderingen i det enkelte tilfælde skal ikke foretages, såfremt projektansøgeren anmoder om, at der gennemføres en miljøkonsekvensvurdering.

6. Der må ikke meddeles tilladelser til projekter, der skal vurderes i henhold til stk. 1, 2 eller 4, før vurderingen af indvirkningen på miljøet eller vurderingen i det enkelte tilfælde er afsluttet, og meddelelser givet i henhold til forvaltningsforskrifter får ikke virkning, før vurderingen af indvirkningen på miljøet er afsluttet. Tilladelser, der er meddelt i strid med denne bestemmelse, kan af den i henhold til § 39, stk. 3, kompetente myndighed erklæres ugyldige inden for en frist på tre år.

7. Myndigheden skal på projektansøgerens, på en medvirkende myndigheds eller på miljøombudsmandens anmodning fastslå, om der i forhold til et projekt skal gennemføres en vurdering af indvirkningen på miljøet efter denne forbundslov, og hvilket formål i bilag I eller i § 3a, stk. 1-3, projektet gennemfører. Dette kan også fastslås af egen drift.

Bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), fastsætter en forpligtelse til at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering af følgende projekter:

b) anlægsarbejder i byzoner [»Städtebauvorhaben«] ^{3a)} med et anvendt areal på mindst 15 ha og et bruttoetageareal på mere end 150 000 m²

^{3a)} Anlægsarbejder i byzoner er anlægsarbejder til samlet multifunktionel bebyggelse, i hvert fald med beboelses- og erhvervsbyggeri, herunder de adgangsveje, der er planlagt med henblik herpå, og forsyningsinstitutioner, hvis opland går ud over anlægsarbejdernes område. Anlægsarbejder i byzoner og dele heraf anses efter gennemførelsen heraf ikke længere for at være anlægsarbejder i byzoner i denne fodnotes forstand.

Bilag I, kolonne 3, bestemmer følgende vedrørende anlægsarbejder i byzoner:

Med hensyn til litra b), finder § 3, stk. 2, anvendelse med det forbehold, at summen af de kapaciteter, der er blevet godkendt inden for de sidste fem år, herunder den ansøgte kapacitet eller kapacitetsudvidelse, skal inddrages.

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien, Wiens byudviklings-, byplanlægnings- og byggelov, herefter »BO-Wien«), § 70, stk. 1, § 134, stk. 1 og 3

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Den 30. november 2018 indgav WertInvest Hotelbetriebs GmbH en ansøgning til Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune) om byggetilladelse til projektet »ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV«. Arealet skal fornyes i forbindelse med det ansøgte projekt. Det eksisterende Hotel InterContinental skal rives ned, og der skal opføres to nye bygninger til hotel-, erhvervs- og konferencelokaler, et tårn eller »højhus« til hotel-, arrangements-, beboelses- og kontorformål og en sokkel- eller basisbygning til hotel-, conference- og erhvervsformål (med tre kælderetager), hvorpå tårnet og en af de nye bygninger skal stå. Den bygning, der ikke befinder sig på soklen (»Heumarkt-bygningen«), står mellem soklen og det tilgrænsende koncerthus og har ligeledes tre kælderetager. Desuden nyanlægges den eksisterende skøjtebane tillige med en skøjtehal og en sportshal med svømmehal under jorden. Der skal ligeledes anlægges en garage med 275 parkeringspladser til biler under jorden. Projektets arealanvendelse udgør ca. 1,55 ha, mens bruttoetagearealet udgør ca. 89 000 m². Det samlede projekt befinder sig i kernezonen af UNESCO-verdensarvslokaliteten »Wiens historiske centrum«.
- 2 Den 17. oktober 2017 anmodede WertInvest Hotelbetriebs GmbH i henhold til lov om vurdering af miljøindvirkning af 2000 (UVP-G 2000) om, at det blev fastslået, at der ikke skulle gennemføres en miljøkonsekvensvurdering af dette byggeprojekt.

- 3 Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien) fastslog med hensyn til denne anmodning ved afgørelse af 16. oktober 2018, at der ikke skulle gennemføres en miljøkonsekvensvurdering, eftersom ingen af kriterierne i bilag I til UVP-G 2000 var opfyldt. Med hensyn til kriteriet »anlægsarbejder i byzoner« [bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b)] blev det fastslået, at tærskelværdierne ikke ville blive nået, og at kumuleringsbestemmelserne i denne lov heller ikke fandt anvendelse, eftersom den herfor påkrævede andel på 25% af tærskelværdien ikke ville blive nået.
- 4 Naboer og en miljøorganisation anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), som havde kompetence til at påkende søgsmålet, meddelte sagsøgeren og Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune), at den lagde til grund, at bestemmelsen i bilag II, punkt 10, litra b), i direktiv 2011/92/EU var blevet gennemført utilstrækkeligt, udpegede en sagkyndig og berammede et retsmøde. WertInvest Hotelbetriebs GmbH trak herefter sin anmodning om, at det blev fastslået, at ikke skulle gennemføres en miljøkonsekvensvurdering, tilbage.
- 6 Selv om denne anmodning var blevet trukket tilbage, traf Bundesverwaltungsgericht ved dom af 9. april 2019 afgørelse om, at det omstridte projekt var underlagt en forpligtelse til at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering. Den henviste til muligheden for at træffe en sådan afgørelse af egen drift og til, at sagsøgeren ikke tydeligt havde givet udtryk for et ønske om at afstå fra at realisere projektet. Bundesverwaltungsgericht anførte, at den østrigske lovgiver ved fastlæggelsen af kriteriet for vurdering af de miljømæssige indvirkninger af »anlægsarbejder i byzoner« i henhold til bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), i UVP-G 2000 ikke i tilstrækkelig grad havde taget højde for en situation, hvor et arbejde planlægges i et beskyttelsesværdigt område. Blandt disse beskyttede områder er også UNESCO-verdensarvslokaliteter. Det omtvistede arbejde viser, at også arbejder, der ikke når tærskelværdierne, kan have betydelige indvirkninger på byområder under UNESCO's beskyttelse. Indholdsmæssigt anførte Bundesverwaltungsgericht, at Østrig har gennemført bilag II, punkt 10, litra b), i direktiv 2011/92/EU utilstrækkeligt, og at der derfor kan ses bort fra kriterierne og tærskelværdierne i bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), i UVP-G 2000, og at retten skal gennemføre en vurdering i det enkelt tilfælde af arbejdets indvirkninger på det beskyttede område. Heraf følger en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering.
- 7 Ved dom af 25. juni 2021 ophævede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) Bundesverwaltungsgerichts dom. Den anførte, at Bundesverwaltungsgericht ikke længere havde kompetence, efter at anmodningen var blevet trukket tilbage.
- 8 Wiener Landesregierungs afgørelse af 16. oktober 2018 blev ligeledes ophævet.

- 9 Under proceduren med henblik på, at det blevet fastslået, om der gjaldt en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering, verserede byggesagen fortsat ved Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune), som ønskede at afvente udfaldet af proceduren for miljøkonsekvensvurderingen. I december 2019 gennemførte bykommunen en mundtlig forhandling. Det blev fastslået, at projektet kunne tillades i henhold til BO-Wien. Spørgsmålet om nødvendigheden af en miljøkonsekvensvurdering blev udsat.
- 10 Eftersom byggemyndigheden afventede afslutningen af proceduren med henblik på, at det blev fastslået, om der gjaldt en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering (»Feststellungsverfahren«), anlagde WertInvest Hotelbetriebs GmbH et passivitetssøgsmål (»Säumnisbeschwerde«) ved Verwaltungsgericht Wien (forvaltningsdomstolen i Wien) med påstand om meddelelse af den ansøgte byggetilladelse (idet det implicit blev gjort gældende, at der ikke gjaldt en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering). I yderligere processkrifter blev det gjort gældende, at det ansøgte projekt henset til tærskelværdierne i bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), i UVP-G 2000 ikke var underlagt en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 11 Et passivitetssøgsmål (»Säumnisbeschwerde«) som i den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling, hvis myndigheden ikke har truffet afgørelse inden for seks måneder efter indgivelsen af anmodningen. Såfremt kompetencen til at behandle anmodningen overgår til forvaltningsdomstolen som følge af et passivitetssøgsmål, der kan antages til realitetsbehandling og som har grundlag, skal forvaltningsdomstolen selv træffe afgørelse i forvaltningssagen, uden at der skal træffes udtrykkelig afgørelse om passivitetssøgsmålet. Verwaltungsgericht Wien anser en besvarelse af de spørgsmål, der er forelagt til præjudiciel afgørelse, for at være nødvendig for, at den kan træffe afgørelse.
- 12 I henhold til de nationale kompetenceregler er forvaltningsdomstolen forpligtet til af egen drift at prøve sin kompetence som et indledende spørgsmål (under hensyntagen til en eventuel forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering) og på grundlag af forståelige konstateringer, at redegøre for, hvorfor den lægger til grund, at der ikke gælder en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering, og den dermed selv har kompetence. I henhold til § 3, stk. 6, i UVP-G 2000 må der ikke meddeles tilladelse til arbejder, der skal vurderes i henhold til UVP-G 2000's § 3, stk. 1, 2 eller 4, før der er blevet foretaget en miljøkonsekvensvurdering, eller vurderingen i det enkelte tilfælde er afsluttet.
- 13 I den foreliggende sag kan kun et anlægsarbejde i byzone som omhandlet i bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), i UVP-G 2000 udløse en mulig forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering. Som tærskelværdier fastsættes her et anvendt areal på mindst 15 ha og et bruttoetageareal på mindst 150 000 m². For

anlægsarbejder i byzoner gælder der desuden en særlig kumuleringsbestemmelse, hvorefter summen af de kapaciteter, der er blevet godkendt inden for de seneste fem år, herunder den ansøgte kapacitet eller kapacitetsudvidelse, skal inddrages. Loven definerer anlægsarbejder i byzoner som arbejder til samlet, multifunktionel bebyggelse, i hvert fald med beboelses- og erhvervsbyggeri, herunder de adgangsveje, der er planlagt med henblik herpå, og forsyningsinstitutioner, hvis opland går ud over projektets område. Anlægsarbejder i byzoner eller dele heraf anses efter deres udførelse ikke længere for at være anlægsarbejder i byzoner.

- 14 Eventuelle naboer har i deres egenskab af parter i tilladelsesproceduren en subjektiv ret til, at de ved lov fastsatte kompetenceregler overholdes. En indsigelse om manglende kompetence, som rejses af en nabo med henvisning til forpligtelsen til at foretage en miljøkonsekvensvurdering, skal altså også prøves. Naboer er i denne henseende en del af den »berørte offentlighed«, der som omhandlet i direktiv 2011/92/EU skal have mulighed for at anfægte en afgørelse om, at der ikke gælder en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering.
- 15 Kriteriet for et anlægsarbejde i byzoner i henhold til bilag I, kolonne 2, punkt 18, litra b), i UVP-G 2000 har til formål at gennemføre bilag II, punkt 10, litra b), i direktiv 2011/92, hvorefter der bl.a. skal gennemføres en miljøkonsekvensvurdering for »anlægsarbejder i byzoner«. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, skal medlemsstaterne afgøre, om projekter, der er opført i bilag II, skal underkastes en sådan vurdering. De skal foretage denne afgørelse ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten eller ved hjælp af begge procedurer. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af tærskelværdier og kriterier skal der tages hensyn til de udvælgelseskriterierne i bilag III. Et af kriterierne i bilag III for afgørelsen af, om der gælder en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering eller ej, findes under kategorien »Projekters placering« (punkt 2) i underkategorien »det naturlige miljøes bæreevne med særlig opmærksomhed på følgende områder« (litra c), nemlig »landskaber og lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning« [nr. viii)].
- 16 I henhold til EU-Domstolens praksis har medlemsstaterne en vis skønsbeføjelse, inden for hvilken de kan lette vurderingen af et projekt og forpligtelsen til at foretage en miljøkonsekvensvurdering heraf ved at fastsætte kriterier og/eller tærskelværdier. Denne skønsbeføjelse er imidlertid begrænset af forpligtelsen (artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92/EU) til at foretage en miljøkonsekvensvurdering af projekter, der navnlig på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Grænserne for denne skønsbeføjelse vil være overskredet, såfremt kriterierne og tærskelværdierne fastsættes på et sådant niveau, at en hel gruppe af projekter samlet set på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at foretage denne vurdering, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet (jf. dom af 21.3.2013, Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, præmis 29 ff.). Samlet set skal det ved vurderingen af kriterierne i bilag II til direktivet tages i

betragtning, at direktiv 2011/92/EU har et vidt anvendelsesområde og et meget bredt formål (jf. dom af 24.11.2016, Bund Naturschutz in Bayern og Wilde, C-645/15, EU:C:2016:898, præmis 23). Såfremt grænserne for medlemsstaternes skønsbeføjelse er overskredet, er de nationale myndigheder i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92/EU forpligtede til i hvert enkelt tilfælde at undersøge, om projektet kan have betydelige indvirkninger på miljøet, og i bekræftende fald foretage en miljøkonsekvensvurdering (jf. dom af 21.3.2013, Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, præmis 43).

- 17 Verwaltungsgerichtshof har med hensyn til anlægsarbejder i byzoner allerede fastslået, at det ikke kan ses, at der for alle projekter af en bestemt art på forhånd ikke gælder nogen pligt til at undersøge deres indvirkninger på miljøet, og at skønsbeføjelsen herved er blevet overskredet. Nationale myndigheder, der beskæftiger sig med procedurerne for tilladelse til projekter omfattet af bilag II til direktiv 2011/92/EU, skal imidlertid foretage en særlig undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt der henset til kriterierne i bilag III til direktiv 2011/92/EU skal foretages en miljøkonsekvensvurdering.
- 18 Den Europæiske Union har desuden allerede påtalt de nationale gennemførelsesforanstaltningers manglende overensstemmelse med EU-lovgivningen, idet der navnlig er blevet henvist til det foreliggende projekt. Det er Kommissionens opfattelse, at de tærskelværdier for anlægsarbejder i byzoner, som den østrigske lovgiver har fastsat i UVP-G 2000, er så høje, at alle projekter af denne art, der er mulige i dag, i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at foretage en miljøkonsekvensvurdering.
- 19 På baggrund af det foreliggende projekts udformning, som bl.a. vil ændre byens fremtoning fuldstændig, blev Wiens historiske centrum i 2017 af UNESCO optaget på »Den røde liste over verdensarv i fare«.

De præjudicielle spørgsmål

- 20 For Verwaltungsgericht Wien opstår der det spørgsmål, om tærskelværdierne og kriterierne ved gennemførelsen af direktiv 2011/92/EU i østrigsk lovgivning er blevet fastsat så højt, at en gruppe af projekter i sin helhed i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at foretage en miljøkonsekvensvurdering, og om den østrigske lovgiver herved har overskredet sin skønsbeføjelse.
- 21 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der på baggrund af henvisningen til »landskaber og lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning« i de »[u]dvælgelseskriterier omhandlet i artikel 4, stk. 3« for særligt beskyttelsesværdige områder (f.eks. UNESCO-verdensarvslokaliteter), der anføres i bilag III til direktiv 2011/92/EU, skal fastsættes lavere tærskelværdier eller mindre komplicerede kriterier, eller om der også skal tages hensyn til projektets placering, hvilket ikke er tilfældet for anlægsarbejder i byzoner i henhold til UVP-G 2000.

- 22 Med det tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om de heri beskrevne begrænsninger af sammenlægningen (kumuleringen) er forenelig med direktiv 2011/92/EU, eftersom disse er omfattende og har betydning for omfanget af vurderingen.
- 23 Såfremt den østrigske lovgiver ved gennemførelsen af direktivet har overskredet sin skønsmagt, skal de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde undersøge, om projektet kan have betydelige indvirkninger på miljøet, og om der i bekræftende fald skal foretages en miljøkonsekvensvurdering. Med det fjerde spørgsmål skal det afklares, hvorledes denne vurdering i det enkelte tilfælde skal se ud i det konkrete tilfælde.
- 24 Det femte spørgsmål er baseret på byggeprocedurens retlige rammebetingelser. I henhold til BO-Wien er det kun en begrænset personkreds, der har adgang til at optræde som part. »Offentligheden« er næsten fuldstændig udelukket og har dermed heller ikke adgang til retsbeskyttelse over for den forelæggende rets afgørelse om nødvendigheden af en miljøkonsekvensvurdering. Der gøres dog opmærksom på, at det også i forbindelse med en procedure i henhold til UVP-G 2000 (»Feststellungsverfahren«) kun er en begrænset personkreds, der har adgang til at optræde som part.
- 25 Det sjette spørgsmål stilles på den baggrund, at visse byggeforanstaltninger i forbindelse med anlægsarbejder i byzoner i henhold til østrigsk lovgivning kan tillades, uanset om det samlede projekt er underlagt en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering. Domstolen har allerede taget stilling til situationer, hvor en endelig tilladelse i forbindelse med en forudgående afgørelse udgør en »tilladelsesprocedure i flere led«. Herom har den udtalt, at en miljøkonsekvensvurdering i en sådan situation principielt skal gennemføres, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet. Såfremt sagsøgerens fortolkning af lovgivningen, hvorefter proceduren for miljøkonsekvensvurderingen og byggetilladelsesproceduren i en vis forstand sker sideløbende, er korrekt, opstår der også det spørgsmål, om en »fremskyndet« byggeretlig tilladelse til et detailprojekt, som udgør en del af et samlet anlægsarbejde i byzone, idet der ikke sker nogen omfattende vurdering af indvirkningerne på miljøet i forbindelse med byggetilladelsesproceduren, og idet lovgivningen kun fastsætter en begrænset adgang til at optræde som part, er lovlig i henhold til EU-lovgivningen.