



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
A.M. COLLINS  
fremsat den 24. november 2022<sup>1</sup>

**Sag C-575/21**

**WertInvest Hotelbetriebs GmbH**  
**mod**  
**Magistrat der Stadt Wien,**  
**procesdeltager:**  
**Verein Alliance for Nature**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – fastlæggelse af behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering på grundlag af tærskelværdier eller kriterier fastsat af en medlemsstat – anlægsarbejde i byzone i et område, som UNESCO har klassificeret som verdensarvslokaltet – national lovgivning, som gør miljøkonsekvensvurderingen betinget af, at der nås tærskelværdier for omfanget af det anvendte areal og bruttoetagearealet«

## I. Indledning

1. Wien er en by med en rig historisk, kulturel og arkitektonisk arv. Det, der begyndte som en keltisk bosættelse, blev den strategisk vigtige romerske garnisonsby Vindobona. I 1857 blev de mure og andre forsvarsværker, der var blevet opført omkring byen i det 13. århundrede, revet ned og erstattet af Ringstraße, der blev åbnet i 1865, og langs hvilken der blev opført mange store offentlige bygninger i en eklektisk historicistisk stil, undertiden kaldet Ringstraßenstil, hvor der blev anvendt elementer fra klassisk og gotisk arkitektur samt renæssance- og barokarkitektur. UNESCO har udpeget Wiens historiske centrum, herunder Ringstraße, som en verdensarvslokaltet.

2. Et privat selskab ønsker at gennemføre projektet »ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV« (ICV Heumarkt Neu – opførelse af et nyt Hotel InterContinental, Wiens Skøjteløbssklub WEV, herefter »Heumarkt Neu-projektet«) ca. 250 m fra den del af Ringstraße, der kaldes Schubertring<sup>2</sup>. Heumarkt Neu-projektet indebærer, at det eksisterende Hotel InterContinental nedrives og erstattes af flere nye strukturer, herunder et 19-etagers højhus, der skal anvendes til hotel, erhverv, konferencer, boliger og kontorer, med

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – Gaden Am Heumarkt afgrænser området mod sydøst; den er efter sigende en af de ældste gader i Wien.

en underjordisk skøjtebane, en idrætshal, et svømmebassin og et parkeringsanlæg med 275 pladser. Det forventes, at Heumarkt Neu-projektet vil dække ca. 1,55 ha med et bruttoetageareal på ca. 89 000 m<sup>2</sup>.

3. Projektet har givet anledning til en del kontroverser på grund af dets placering tæt på Wiens centrum, der er på UNESCO's verdensarvsliste, og det planlagte højhus' påståede indvirkning på byens skyline i kraft af dets højde. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) vedrører i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat, der vælger at bestemme, at projekter skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering på grundlag af tærskelværdier eller kriterier, som den har vedtaget, kan være forpligtet til at træffe denne afgørelse ved en individuel undersøgelse af et projekt, der ikke når disse fastsatte tærskelværdier eller kriterier, men som sandsynligvis vil få væsentlige indvirkninger på miljøet.

## II. Relevante retsforskrifter

### A. EU-retten

4. I præambelen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet<sup>3</sup>, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014<sup>4</sup>, fastsættes bl.a. følgende principper:

- »(7) Tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, bør først gives efter en vurdering af de væsentlige indvirkninger på miljøet, disse projekter kan forventes at få, er blevet foretaget. Denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der forventes at blive berørt af projektet.
- (8) Projekter inden for visse kategorier har væsentlige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør principielt underkastes en systematisk vurdering.
- (9) Projekter inden for andre kategorier har ikke nødvendigvis i alle tilfælde væsentlige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør underkastes en vurdering, når medlemsstaterne finder, at de kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.
- (10) Medlemsstaterne kan, ud fra hvor væsentlige disse projekters indvirkninger på miljøet er, fastsætte tærskelværdier eller kriterier for, hvilke af dem der bør underkastes en vurdering. Medlemsstaterne bør ikke være forpligtet til at foretage en individuel gennemgang af projekter, der ligger under disse tærskler, eller som ikke opfylder disse kriterier.

<sup>3</sup> – EUT 2012, L 26, s. 1.

<sup>4</sup> – EUT 2014, L 124, s. 1.

(11) Når medlemsstaterne fastsætter sådanne tærskelværdier eller kriterier eller foretager en individuel gennemgang af projekterne for at fastlægge, hvilke der bør underkastes en vurdering på grund af deres væsentlige indvirkninger på miljøet, bør de tage hensyn til de relevante udvælgelseskriterier, som er fastsat i dette direktiv; i overensstemmelse med nærhedsprincippet er medlemsstaterne nærmest til at anvende sådanne kriterier i de konkrete tilfælde.«

5. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2011/92 bestemmer, at direktivet vedrører vurderingen af de indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter<sup>5</sup>, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

6. Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

7. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2011/92 bestemmer:

»Miljøkonsekvensvurderingen skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts væsentlige direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

a) befolkning og menneskers sundhed

b) [biologisk] mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til [Rådets] direktiv 92/43/EØF [af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7)] og [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2009/147/EF [af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7)]

c) jordarealer, jordbund, vand, luft og klima

d) materielle goder, kulturarv og landskabet

e) samspillet mellem faktorerne i litra a)-d).«

8. I henhold til artikel 4 i direktiv 2011/92 gælder følgende:

»[...]

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde

eller

<sup>5</sup> – I artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92 defineres begrebet »projekt« bl.a. som »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder«.

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af tærskelværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III. Medlemsstaterne kan fastsætte tærskelværdier eller kriterier for, hvornår det ikke er nødvendigt at underkaste projekter hverken afgørelsen i henhold til stk. 4 og 5 eller en miljøkonsekvensvurdering, og/eller tærskelværdier eller kriterier for, hvornår projekter under alle omstændigheder skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering uden at skulle underkastes en afgørelse i henhold til stk. 4 og 5.«

9. Bilag II til direktiv 2011/92 har overskriften »Projekter omhandlet i artikel 4, stk. 2«. Ifølge punkt 10 omfatter »infrastrukturprojekter« »[a]nlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg«.

10. Bilag III til direktiv 2011/92 har overskriften »Udvælgelseskriterier omhandlet i artikel 4, stk. 3 (kriterier til bestemmelse af, hvorvidt projekter opført i bilag II skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering)«. I punkt 1 fastslås det, at projekters karakteristika især skal ansues i forhold til a) hele projektets dimensioner og udformning, b) kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter, c) brugen af naturressourcer, særlig jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet, d) affaldsproduktion, e) forurening og gener, f) risikoen for større ulykker og/eller katastrofer, som er relevante for det pågældende projekt, herunder sådanne som forårsages af klimaændringer, i overensstemmelse med videnskabelig viden og g) risikoen for menneskers sundhed.

11. For så vidt som det forekommer relevant for de spørgsmål, der opstår i forbindelse med denne anmodning om præjudiciel afgørelse, fastsættes det i punkt 2 i bilag III til direktiv 2011/92 med titlen »Projekters Placering«, at den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt af projekter, skal tages i betragtning, navnlig a) den eksisterende og godkendte arealanvendelse, b) naturressourcernes relative rigdom, forekomst, kvalitet og regenereringskapacitet i området og dets undergrund og c) det naturlige miljøes bæreevne med særlig opmærksomhed på bl.a. tætbefolkede områder og landskaber og lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning.

12. I punkt 3 i bilag III til direktiv 2011/92 med overskriften »Arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet« skal projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet ses i relation til de kriterier, der er anført under punkt 1 og 2 i bilag III, og under hensyn til projekternes indvirkning på de i dette direktivs artikel 3, stk. 1, nævnte faktorer, idet der skal tages hensyn til indvirkningens: a) størrelsesorden og rumlige udstrækning, b) art, c) grænseoverskridende karakter, d) intensitet og kompleksitet, e) sandsynlighed, f) forventede indtræden, varighed, hyppighed og reversibilitet, g) kumulation med indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter og h) mulighed for reelt at blive begrænset.

## **B. Østrigsk ret**

13. § 1 i Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (forbundslov om vurdering af miljøindvirkning, herefter »UVP-G«) af 14. oktober 1993<sup>6</sup> har overskriften »Formål med vurderingen af indvirkningen på miljøet og offentlig deltagelse« i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen<sup>7</sup>, og bestemmer:

»(1) Formålet med miljøkonsekvensvurderingen er med inddragelse af offentligheden på sagligt grundlag

- 1) at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger, som et projekt vil eller kan have på
  - a) mennesker og biologisk mangfoldighed, herunder dyr, planter og deres levesteder
  - b) jordbund, vand, luft og klima
  - c) landskabet
  - d) materielle og kulturelle goder,  
herunder eventuelle vekselvirkninger mellem flere virkninger

[...]«

14. UVP-G's § 3 med overskriften »Miljøkonsekvensvurderingens genstand« bestemmer følgende:

»(1) De i bilag 1 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 1, vurderes efter den forenklede procedure.

(2) For projekter anført i bilag 1, 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 kumulation 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 kumulationen 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.

<sup>6</sup> – BGBl. nr. 697/1993.

<sup>7</sup> – BGBl. I nr. 80/2018.

[...]

(4) For projekter, for hvilke der er fastsat en tærskelværdi for visse beskyttede områder i kolonne 3 i bilag 1, og hvor dette kriterium er opfyldt, træffer myndigheden i hvert enkelt tilfælde og under hensyntagen til miljøpåvirkningens omfang og varige virkninger afgørelse om, hvorvidt der kan forventes betydelige negative virkninger for det beskyttede levested (kategori B i bilag 2) eller for det beskyttelsesformål, med henblik på hvilket det beskyttede område er oprettet (kategori A, C, D og E i bilag 2). I forbindelse med denne undersøgelse tages der kun hensyn til beskyttede områder i kategori A, C, D eller E i bilag 2, hvis de på datoen for procedurens indledning allerede er udpeget eller optaget på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning (kategori A i bilag 2). Hvis der må forudses betydelige negative virkninger, gennemføres der en miljøkonsekvensvurdering. 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. Vurderingen i det enkelte tilfælde skal ikke foretages, såfremt projektansøgeren anmoder om, at der gennemføres en miljøkonsekvensvurdering.

(4a) Ved projekter, for hvilke der er fastsat andre særlige betingelser end dem, der er omhandlet i punkt 4, kolonne 3, i bilag 1, og hvis disse betingelser er opfyldt, afgør myndigheden i henhold til stk. 7 i hvert enkelt tilfælde, om der skal påregnes betydelige skadelige eller negative virkninger på miljøet som defineret i § 1, stk. 1, nr. 1. Hvis myndigheden konstaterer, at sådanne virkninger må påregnes, foretages miljøkonsekvensvurderingen efter den forenklede procedure. Vurderingen i det enkelte tilfælde skal ikke foretages, såfremt projektansøgeren anmoder om, at der gennemføres en miljøkonsekvensvurdering.

(5) Myndigheden skal, når den træffer afgørelse i hvert enkelt tilfælde, hvor det er relevant tage hensyn til følgende kriterier:

1. kendetegn ved projektet (projektets størrelse, anvendelse af naturressourcer, affaldsproduktion, miljøforurening og gener, projektets sårbarhed over for risici for større uheld og/eller naturkatastrofer, herunder sådanne, der er forårsaget af klimaændringer, i overensstemmelse med videnskabelig viden, risici for menneskers sundhed)
2. projektets placering (miljøfølsomhed under hensyntagen til anvendelsen af eksisterende eller godkendt arealanvendelse, naturressourcernes rigdom, kvalitet og regenereringsevne i området og dettes undergrund, det naturlige miljøes bæreevne, om nødvendigt under hensyntagen til de områder, der er anført i bilag 2)
3. kendetegn ved projektets potentielle indvirkning på miljøet (indvirkningens art, omfang og rumlige udstrækning, indvirkningens grænseoverskridende karakter, indvirkningens intensitet og kompleksitet, indvirkningens forventede indtræden, indvirkningens sandsynlighed, indvirkningens varighed, hyppighed og reversibilitet, muligheden for effektivt at undgå eller begrænse indvirkningen) samt den ændring af indvirkninger på miljøet, som gennemførelsen af projektet vil have, sammenlignet med en situation, hvor projektet ikke blev gennemført.

For så vidt angår de projekter, der er opregnet i kolonne 3 i bilag 1, er ændringen af indvirkningerne for så vidt angår det beskyttede område afgørende [...]

(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 miljøkonsekvensvurderingen 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 miljøkonsekvensvurdering efter denne forbundslov, og hvilket formål i bilag 1 eller i § 3a, stk. 1-3, projektet gennemfører. Dette kan også fastslås af egen drift. [...]

[...]

(9) Hvis myndigheden i henhold til stk. 7 beslutter, at et projekt ikke skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, har en miljøorganisation, der er anerkendt i henhold til § 19, stk. 7, eller en nabo i henhold til § 19, stk. 1, nr. 1, ret til at indbringe sagen for forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager. Fra datoen for offentliggørelsen på internettet har en sådan miljøbeskyttelsesorganisation eller en sådan nabo adgang til de administrative sagsakter. Med hensyn til miljøorganisationens locus standi er det geografiske aktivitetsområde, der er angivet i anerkendelsesattestationen i henhold til § 19, stk. 7, afgørende.

[...]«

15. Bilag 1 til UVP-G indeholder en detaljeret beskrivelse af de projekter, med hensyn til hvilke der skal foretages en miljøkonsekvensvurdering. I kolonne 1 opregnes de projekter, for hvilke der skal foretages en almindelig miljøkonsekvensvurdering. Kolonne 2 indeholder projekter, for hvilke der skal foretages en forenklet miljøkonsekvensvurdering; og kolonne 3 indeholder de projekter, for hvilke nødvendigheden af at foretage en forenklet miljøkonsekvensvurdering skal undersøges i det enkelte tilfælde. I kolonne 2 i dette bilag er opført anlægsarbejder i byzoner<sup>8</sup> med et anvendt areal på mindst 15 ha og et bruttoetageareal på mere end 150 000 m<sup>2</sup><sup>9</sup>. Kolonne 3 i bilag 1 til UVP-G bestemmer, at »§ 3, stk. 2, [finder] anvendelse [på anlægsarbejder i byzoner] 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«.

16. Bilag 2 til UVP-G definerer de kategorier af beskyttede områder, som der ligeledes henvises til i kolonne 3. UNESCO's verdensarvslokaliteter, der er opført på listen i henhold til artikel 11, stk. 2, i konventionen om beskyttelse af verdens kultur- og naturarv<sup>10</sup>, er »særligt beskyttede områder« som omhandlet i de nævnte beskyttede områders kategori A.

### III. Tvisten i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse

17. Den 17. oktober 2017 indgav WertInvest Hotelbetriebs GmbH en ansøgning til Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien, Østrig) om udstedelse af en erklæring om, at der ikke var krav om en miljøkonsekvensvurdering af Heumarkt Neu-projektet.

<sup>8</sup> – Fodnote 3a i bilag 1 til UVP-G definerer anlægsarbejder i byzoner som »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«.

<sup>9</sup> – Punkt 18, litra b), i bilag 1 til UVP-G.

<sup>10</sup> – Vedtaget af Generalkonferencen og undertegnet i Paris den 17.12.1975.

18. Den 16. oktober 2018 besluttede Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien), at Heumarkt Neu-projektet ikke krævede en miljøkonsekvensvurdering. Regeringen fandt, at projektet ikke overskred tærskelværdierne i punkt 18, litra b), i bilag 1 til UVP-G, og at kumuleringsbestemmelsen i UVP-G's § 3, stk. 2, ikke fandt anvendelse, fordi projektet havde en kapacitet på under 25% af den gældende tærskelværdi.

19. Den 30. november 2018 indgav WertInvest Hotelbetrieb en ansøgning til Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune, Østrig) om byggetilladelse til Heumarkt Neu-projektet.

20. Flere naboer og en miljøbeskyttelsesorganisation anlagde sag til prøvelse af afgørelsen af 16. oktober 2018 ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig). I løbet af sagen har WertInvest Hotelbetrieb trukket sin ansøgning om udstedelse af en erklæring om, at projektet ikke krævede en miljøkonsekvensvurdering, tilbage. Selv om denne ansøgning var blevet trukket tilbage, traf Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) ved dom af 9. april 2019 af egen drift afgørelse om, at Heumarkt Neu-projektet var underlagt en forpligtelse til at gennemføre en forenklet miljøkonsekvensvurdering. Denne ret anførte, at den østrigske lovgiver ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til nødvendigheden af at beskytte de beskyttede områder, der er medtaget i kategori A i bilag 2 til UVP-G i den procedure, der førte til tilladelsen til anlægsarbejder i byzoner<sup>11</sup>. Den tilføjede, at Heumarkt Neu-projektet viste, at projekter, der ikke nåede de tærskelværdier, som er fastsat i kolonne 2 i bilag 1 til UVP-G, kunne få væsentlige indvirkninger på et beskyttet område, som er en UNESCO-verdensarvslokalitet. Af disse grunde konkluderede Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), at direktiv 2011/92 var blevet gennemført utilstrækkeligt i østrigsk ret, og at det derfor skulle undersøges, om det var nødvendigt at foretage en miljøkonsekvensvurdering i forhold til selve Heumarkt Neu-projektet.

21. WertInvest Hotelbetrieb og Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien) har appelleret denne afgørelse til Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig). Den 25. juni 2021 ophævede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) dom, idet den fastslog, at eftersom WertInvest Hotelbetrieb havde trukket sin ansøgning om en erklæring om, at projektet ikke krævede en miljøkonsekvensvurdering, tilbage, havde Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) ikke kompetence til at træffe afgørelse om dette spørgsmål. Den 15. juli 2021 fastslog Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), at Wiener Landesregierungs (regeringen for delstaten Wien) afgørelse af 16. oktober 2018 var ugyldig i lyset af, at ansøgningen om en erklæring var trukket tilbage.

22. I løbet af denne retssag var ansøgningen om byggetilladelse, som WertInvest Hotelbetrieb havde indgivet, under behandling for Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune). Da denne bykommune ikke havde truffet afgørelse vedrørende denne ansøgning inden for en frist på seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen, anlagde WertInvest Hotelbetrieb den 12. marts 2021 et passivitetssøgsmål ved Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) med krav om, at Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune) skulle udstede denne byggetilladelse, idet det ikke var noget krav om en miljøkonsekvensvurdering for at træffe denne afgørelse.

<sup>11</sup> – Punkt 18, litra b), i bilag 1 til UVP-G.



23. Med henblik på at afgøre, om Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune) har udvist passivitet, finder Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) det nødvendigt at fastslå, om Heumarkt Neu-projektet krævede gennemførelse af en miljøkonsekvensvurdering, idet den henviser til, at projektet er et af de vigtigste anlægsarbejder i byzone, der skal gennemføres i Wien siden afslutningen på Anden Verdenskrig. Den har endvidere anført, at Europa-Kommissionen den 10. oktober 2019 tilsendte den østrigske regering en åbningsskrivelse<sup>12</sup>, hvori den fremførte en række problemer med hensyn til gennemførelsen af direktiv 2011/92 i den østrigske retsorden<sup>13</sup>, bl.a. fastsættelse af uhensigtsmæssige tærskelværdier, som i praksis udelukker, at det er nødvendigt at foretage miljøkonsekvensvurderinger af alle større anlægsarbejder i byzone (f.eks. Heumarkt Neu-projektet).

24. Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Er [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 m<sup>2</sup>, 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 og golfbaner (fra et vist anvendt areal eller over et vist antal parkeringspladser)
  - industri- og erhvervsparker (fra et vist anvendt areal)
  - indkøbscentre (fra et vist anvendt areal eller over 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] – navnlig henset til kravet i [...] punkt 2, litra c), nr. viii), i bilag III [til dette direktiv], hvorefter bestemmelsen af, hvorvidt projekter opført i bilag II [dertil] 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)?

<sup>12</sup> – C(2019) 6680 final.

<sup>13</sup> – INFR(2019)2224.

3) Er [direktiv 2011/92] 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]), 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], tages i betragtning i et sådant tilfælde?

5) Tillader [direktiv 2011/92], 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] kun har en yderst begrænset adgang til klage [over] 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] i forbindelse med »anlægsarbejder i byzoner« som omhandlet i [...] punkt 10, litra b), [i bilag II til dette direktiv], 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], og idet offentligheden kun har begrænset adgang til at optræde som part?»

25. Der er indgivet skriftlige indlæg af WertInvest Hotelbetrieb, den østrigske regering og Kommissionen. I retsmødet den 14. september 2022 afgav disse parter, Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune) og Verein Alliance for Nature mundtlige indlæg og besvarede Domstolens spørgsmål.

26. I overensstemmelse med Domstolens anmodning behandler jeg i mit forslag til afgørelse den forelæggende rets fire første spørgsmål.

#### IV. Bedømmelse

##### A. Formaliteten

27. WertInvest Hotelbetrieb har gjort gældende, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal afvises, da Heumarkt Neu-projektet ikke er et anlægsarbejde i byzone i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2011/92. Selskabet har gjort gældende, alle bygningerne på lokaliteten, bortset fra højhuset, allerede eksisterer og blot vil blive ombygget. Endvidere, eller subsidiært, er det tredje spørgsmål rent hypotetisk. Det fremgår ikke af forelæggelsesafgørelsen, at der findes lignende projekter i området for Heumarkt Neu-projektet, hvorfor dette spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

28. Ifølge fast retspraksis tilkommer det inden for rammerne af det samarbejde, der er indført i henhold til artikel 267 TEUF, udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom<sup>14</sup>. Domstolen kan således kun afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den er i stand til at give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål<sup>15</sup>.

29. WertInvest Hotelbetrieb har gjort gældende, at Heumarkt Neu-projektet ikke er et anlægsarbejde i byzone som omhandlet i direktiv 2011/92. Eftersom det argument, som WertInvest Hotelbetrieb har fremført, er baseret på en fortolkning af EU-retlige bestemmelser, er det ikke overraskende, at den forelæggende ret befinder sig i en situation, hvor den anmoder Domstolen om bistand til at besvare dette. Der synes således ikke at være nogen tvivl om, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

30. Hvad angår formaliteten med hensyn til det tredje spørgsmål, kan dette spørgsmål, selv om der i forelæggelsesafgørelsen ikke er angivet andre lignende projekter, der er planlagt eller gennemført i samme område, ikke anses for at være rent hypotetisk som omhandlet i førnævnte retspraksis i lyset af Heumarkt Neu-projektets placering og kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter som omhandlet i punkt 1, litra b), og punkt 3, litra g), i bilag III til direktiv 2011/92.

31. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer de første fire spørgsmål i forelæggelsesafgørelsen.

<sup>14</sup> – Jf. dom af 13.1.2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>15</sup> – Jf. dom af 13.1.2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

## ***B. Det første og det andet spørgsmål***

32. Med det første og det andet spørgsmål, der kan besvares samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92, sammenholdt med punkt 10, litra b), i bilag II hertil og punkt 2, litra c), nr. viii), i bilag III hertil, er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter, at anlægsarbejder i byzoner kun skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, når de dækker mindst 15 ha, og bruttoetagearealet er på mere end 150 000 m<sup>2</sup>, uden hensyntagen til, at sådanne arbejder er placeret på lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning, såsom UNESCO's verdensarvslokaliteter.

33. WertInvest Hotelbetrieb har mindet om, at direktiv 2011/92 giver medlemsstaterne en vid skønsmargen med hensyn til at fastsætte de tærskelværdier eller kriterier, der udløser en forpligtelse til at underkaste anlægsarbejder i byzoner en miljøkonsekvensvurdering. De relevante tærskelværdier i UVP-G overskrider ikke grænserne for dette skøn. Ifølge WertInvest Hotelbetrieb er det usandsynligt, at anlægsarbejder i byzoner, der ikke når tærskelværdier som dem, der er fastsat i UVP-G, vil have en væsentlig indvirkning på miljøet. Navnlig kræves der ved sådanne arbejder ikke en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde for at afgøre, om en miljøkonsekvensvurdering er påkrævet, selv når de er beliggende på en UNESCO-verdensarvslokalitet.

34. På grund af den traktatbrudsprocedure, der er nævnt i punkt 23 i dette forslag til afgørelse, har den østrigske regering ikke fremsat bemærkninger til det første og det andet spørgsmål.

35. I retsmødet har Magistrat der Stadt Wien (Wien bykommune) gjort gældende, at Heumarkt Neu-projektet ikke kunne betragtes som et anlægsarbejde i byzone i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2011/92, som det er gennemført i østrigsk ret. Den har imidlertid erkendt, at selv et mindre projekt kan have væsentlige indvirkninger på miljøet, navnlig når det er placeret på en UNESCO-verdensarvslokalitet. Selv om bykommunen anførte, at Heumarkt Neu-projektet ikke ville få nogen væsentlige indvirkninger på miljøet, medgav den i sit svar på spørgsmålene fra Domstolen, at muligheden for, at der kan forekomme indvirkninger på miljøet, ikke kan udelukkes uden en miljøkonsekvensvurdering.

36. Kommissionen har bemærket, at direktiv 2011/92 ikke indeholder nogen definition af begrebet »anlægsarbejder i byzoner«. I punkt 10, litra b), i bilag II dertil nævnes imidlertid opførelsen af butikscentre og parkeringsanlæg som eksempler på sådanne arbejder. Henset til formålet med dette direktiv henviser begrebet »anlægsarbejder i byzoner« således til bygninger og offentlige rum, som på grund af deres art, dimensioner eller placering har indvirkninger på miljøet, der kan sammenlignes med butikscentres og parkeringsanlægs indvirkning. Til støtte herfor har Kommissionen gjort to ting gældende.

37. For det første har Kommissionen anerkendt, at direktiv 2011/92 giver medlemsstaterne en stor skønsmargen med hensyn til at bestemme, hvilke kategorier af anlægsarbejder i byzoner der skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, men i henhold til artikel 2, stk. 1, deri skal medlemsstaterne sikre, at projekter, der kan få væsentlige indvirkninger på miljøet på grund af deres art, dimensioner eller placering, underkastes en sådan vurdering. En medlemsstat, der fastsætter tærskelværdier uden at tage hensyn til arten, dimensionerne eller placeringen af anlægsarbejder i byzoner, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet, overskrider grænserne for sin skønsmargen.

38. Kommissionen har gjort gældende, at selv et mindre projekt kan have væsentlige indvirkninger på miljøet under henvisning til faktorer som fauna og flora, jordbund, vand, klima eller kulturarv, når det er placeret i et følsomt område. I denne sammenhæng henviser den til bilag III til direktiv 2011/92 om udvælgelseskriterierne, der skal anvendes til at afgøre, om projekter skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3. Det fremgår af punkt 2, litra c), nr. viii), i bilag III til dette direktiv vedrørende »projekters placering«, at der skal tages hensyn til den miljømæssige sårbarhed i geografiske områder, der kan forventes at blive berørt af projekter, idet der navnlig skal tages hensyn til det naturlige miljø bæreevne, herunder vigtige landskaber og lokaliteter set ud fra et historisk, kulturelt eller arkæologisk synspunkt. I denne henseende har Kommissionen anført, at et projekt, der består i opførelse af et højhus på en lokalitet af historisk værdi, kan have en alvorlig indvirkning på miljøet, selv om det pågældende projekt er af relativt beskedent omfang.

39. På baggrund af det ovenstående er Kommissionen af den opfattelse, at UVP-G er uforenelig med direktiv 2011/92, for så vidt som denne lov ikke tager hensyn til placeringen af anlægsarbejder i byzoner, navnlig på lokaliteter af historisk eller kulturel betydning, som det projekt, der er omhandlet i hovedsagen.

40. For det andet har Kommissionen gjort gældende, at tærskelværdier, der er fastsat i national lovgivning, i praksis ikke kan betyde fritagelse for forpligtelsen til at foretage en miljøkonsekvensvurdering af visse kategorier af projekter, hvilket synes at være tilfældet med UVP-G. Kommissionen har henvist til, at de østrigske myndigheder har oplyst, at 53 ud af 59 anlægsarbejder i byzoner mellem 2005 og 2019 ikke krævede en miljøkonsekvensvurdering i henhold til denne lovgivning.

41. Efter min opfattelse rejser den forelæggende rets første og andet spørgsmål to hovedproblemstillinger: betydningen af begrebet »anlægsarbejde i byzone« i en sammenhæng, hvor nogle af de bygninger, der udgør en del af projektet, ligger in situ, inden projektet påbegyndes; og om den nationale lovgivning, der gør behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering betinget af, at et projekt når visse tærskelværdier med hensyn til det anvendte areal og bruttoetagearealet, er i overensstemmelse med direktiv 2011/92.

42. Hvad angår den første af disse problemstillinger, definerer artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92 »projekt« som gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder. Selv om dette direktiv ikke definerer begrebet »anlægsarbejde i byzone« som sådan, indeholder punkt 10, litra b), i bilag II til direktivet på en ikke-udtømmende liste to eksempler på anlægsarbejder i byzoner, nemlig opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg. Ifølge et dokument fra Kommissionen om fortolkning af definitionerne af projektkategorier i bilag I og II til direktiv 2011/92<sup>16</sup> bør kategorien anlægsarbejder i byzoner fortolkes bredt og omfatte projekter som f.eks. busgarager eller togremiser, boligbyggerier, hospitaler, universiteter, sportsstadioner, biografer, teatre, koncertsale og andre kulturcentre<sup>17</sup>. I overensstemmelse med denne tilgang har Domstolen fastslået, at opførelsen af et fritidscenter, der omfatter et biografkompleks, er et anlægsarbejde i byzone<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> – *Fortolkning af definitionerne af projektkategorier i bilag I og II til VVM-direktivet*, dateret 2015, s. 49 og 50, tilgængelig online på [https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf)

<sup>17</sup> – *Ibidem*, s. 51.

<sup>18</sup> – Dom af 16.3.2006, Kommissionen mod Spanien (C-332/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:180, præmis 83-87).

43. Domstolen har flere gange fastslået, at anvendelsesområdet for direktiv 2011/92 er vidt, og at dets formål er meget bredt<sup>19</sup>. Det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet »projekt« omfatter arbejder med henblik på ændring af en eksisterende struktur<sup>20</sup>. Desuden synes det at være i strid med målsætningerne i dette direktiv, at begrebet projekt er begrænset til opførelse af infrastruktur, således at arbejder til forbedring eller udvidelse af eksisterende strukturer udelukkes. En sådan begrænset fortolkning ville have den konsekvens, at alle ændringsarbejder på eksisterende strukturer, uanset omfanget, kunne unddrages fra de forpligtelser, der følger af direktiv 2011/92, og dermed forhindre anvendelsen af dets bestemmelser under disse omstændigheder<sup>21</sup>.

44. Det følger af disse bemærkninger, at nedrivningsarbejder også må være »projekter« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2011/92. Anlægsarbejder i byzoner indebærer ofte nedrivning af eksisterende strukturer af historisk eller kulturel betydning. Med henblik på vurderingen af sådanne projekters indvirkning på bl.a. kulturarven kan disse ikke undtages fra anvendelsen af den procedure for vurdering af indvirkningen på miljøet, der er fastsat i direktiv 2011/92<sup>22</sup>. Et samlet multifunktionelt byggeprojekt, der består af beboelses- og erhvervsbyggeri, er derfor et anlægsarbejde i byzone i henhold til dette direktiv, herunder når projektet omfatter såvel reovering af eksisterende strukturer som opførelse af nye bygninger.

45. Hvad angår den anden hovedproblemstilling, som jeg har identificeret, nemlig hvorvidt man i national lovgivning kan gøre gennemførelsen af en miljøkonsekvensvurdering betinget af, at et projekt når bestemte tærskelværdier baseret på det anvendte areal og bruttoetagearealet, fastsætter artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92, at medlemsstaterne skal afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II til dette direktiv. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved at fastsætte tærskelværdier eller kriterier. Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/92 bestemmer, at ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af tærskelværdier eller kriterier i henhold til denne artikels stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III<sup>23</sup>.

46. Selv om medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, har et skøn ved udpegelsen af de typer projekter, der skal vurderes, eller ved fastsættelsen af kriterier og/eller grænseværdier, begrænses dette skøn ifølge fast retspraksis af den overordnede forpligtelse i artikel 2, stk. 1, deri, til at lade projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkaste en vurdering af denne indvirkning<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> – Dom af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 32), og af 31.5.2018, Kommissionen mod Polen (C-526/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:356, præmis 54).

<sup>20</sup> – Jf. dom af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 23 og 33), og af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 27).

<sup>21</sup> – Dom af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 32).

<sup>22</sup> – Dom af 3.3.2011, Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 97-100).

<sup>23</sup> – De nærmere enkeltheder er gengivet i punkt 10-12 i dette forslag til afgørelse.

<sup>24</sup> – Dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 64), af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 37), af 15.10.2009, Kommissionen mod Nederlandene (C-255/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:630, præmis 32), af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 40), og af 31.5.2018, Kommissionen mod Polen (C-526/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:356, præmis 60).

47. Henset til forsigtighedsprincippet, som er en del af grundlaget for det høje beskyttelsesniveau, som Den Europæiske Union ønsker at forfølge på det miljøretnlige område, og med hensyn til hvilket direktiv 2011/92 skal fortolkes, foreligger der en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet, når det ikke på grundlag af objektive oplysninger kan udelukkes, at et projekt kan have sådanne væsentlige indvirkninger<sup>25</sup>.

48. Kriterierne og grænseværdierne i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92 har til formål at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet<sup>26</sup>. En medlemsstat, som fastsætter kriterierne og/eller grænseværdierne på et sådant niveau, at samtlige projekter af en vis type i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre hele kategorien af projekter, der således er udelukket, på grundlag af objektive oplysninger kan anses for ikke at have væsentlige indvirkninger på miljøet<sup>27</sup>.

49. I henhold til artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/92 skal medlemsstaterne endvidere ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til artikel 4, stk. 2, tage hensyn til udvælgelseskriterierne i bilag III til dette direktiv<sup>28</sup>. Det følger heraf, at en medlemsstat, der fastsætter kriterier og/eller grænseværdier, ved hvilke der kun lægges vægt på projekternes dimensioner og ikke også på deres art eller placering, overskrider grænserne for det skøn, den har i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92<sup>29</sup>. Et projekt med selv begrænsede dimensioner kan have væsentlig indvirkning på miljøet, når det placeres på et sted, hvor miljøfaktorerne, jf. dette direktivs artikel 3, som omfatter kulturarv, kan påvirkes ved den mindste ændring<sup>30</sup>. Endvidere kan et projekt få væsentlig indvirkning, når det på grund af sin art væsentligt eller permanent vil kunne ændre disse miljøfaktorer uanset sine dimensioner<sup>31</sup>. Når en medlemsstat anvender grænseværdier til at vurdere behovet for at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet, skal den også tage hensyn til faktorer som naturen eller projekternes placering, f.eks. ved at fastsætte flere grænseværdier for forskellige projektdimensioner, der kan anvendes alt efter naturforholdene eller projektets placering<sup>32</sup>.

50. Domstolens praksis bekræfter således, hvad man kunne tro var en ukontroversiel påstand om, at der ikke er nogen grund til at antage, at miljøpåvirkningen fra anlægsarbejder i byzoner, der gennemføres i byområder, er lav eller ikke-eksisterende, navnlig i betragtning af den liste over faktorer, der er relevante for en sådan vurdering<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> – Dom af 31.5.2018, Kommissionen mod Polen (C-526/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:356, præmis 67).

<sup>26</sup> – Dom af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 30), og af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 41).

<sup>27</sup> – Dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 75), af 15.10.2009, Kommissionen mod Nederlandene (C-255/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:630, præmis 42), og af 31.5.2018, Kommissionen mod Polen (C-526/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:356, præmis 61).

<sup>28</sup> – Dom af 15.10.2009, Kommissionen mod Nederlandene (C-255/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:630, præmis 33), af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 32), og af 28.2.2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, præmis 38). Disse kriterier er anført i punkt 10-12 i dette forslag til afgørelse.

<sup>29</sup> – Dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 65), af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 38), og af 15.10.2009, Kommissionen mod Nederlandene (C-255/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:630, præmis 35). Jf. ligeledes i denne retning dom af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 35).

<sup>30</sup> – Dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 66), og af 26.5.2011, Kommissionen mod Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, præmis 55). Jf. ligeledes i denne retning dom af 15.10.2009, Kommissionen mod Nederlandene (C-255/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:630, præmis 30).

<sup>31</sup> – Dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 67).

<sup>32</sup> – Ibidem, præmis 70.

<sup>33</sup> – Dom af 16.3.2006, Kommissionen mod Spanien (C-332/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:180, præmis 80).

51. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at anlægsarbejder i byzoner, som defineret i UVP-G, kun skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet, når de dækker mindst 15 ha, og de har et bruttoetageareal på over 150 000 m<sup>2</sup>. I punkt 18, litra b), i bilag 1 til UVP-G er der ikke fastsat nogen tærskelværdier eller kriterier i kolonne 2 vedrørende beliggenheden eller arten af anlægsarbejder i byzoner, som ville udløse en forpligtelse til at foretage en miljøkonsekvensvurdering.

52. Desuden nævnes ikke i kolonne 3 i dette punkt, som vedrører undersøgelsen af behovet for at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet i hvert enkelt tilfælde, kategori A i bilag 2 dertil, som vedrører særligt beskyttede områder som f.eks. UNESCO-verdensarvslokaliteter. I UVP-G overvejes det således ikke at foretage en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde af behovet for at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet af et anlægsarbejde i byzone i et område, der er klassificeret som en UNESCO-verdensarvslokalitet.

53. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende rets første og andet spørgsmål med, at artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92, sammenholdt med punkt 10, litra b), i bilag II og punkt 2, litra c), nr. viii), i bilag III til dette direktiv, er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter, at anlægsarbejder i byzoner kun skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, når de dækker mindst 15 ha og har et bruttoetageareal på over 150 000 m<sup>2</sup>, uden at der tages hensyn til deres beliggenhed, hvorved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde af behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering af anlægsarbejder i byzoner på lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning, såsom UNESCO-verdensarvslokaliteter, udelukkes.

### *C. Det tredje spørgsmål*

54. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/92, sammenholdt med bilag III dertil, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der ved vurderingen af, om der er behov for en miljøkonsekvensvurdering på grund af de kumulative virkninger af et anlægsarbejde i byzone med andre projekter, kun skal tages hensyn til lignende anlægsarbejder i byzoner, forudsat at de er blevet godkendt inden for de seneste fem år, men endnu ikke er blevet gennemført, og at det planlagte anlægsarbejde i byzone når mindst 25% af den relevante tærskelværdi.

55. WertInvest Hotelbetrieb er af den opfattelse, at det tredje spørgsmål er rent hypotetisk, og har derfor ikke fremsat bemærkninger hertil.

56. Den østrigske regering har gjort gældende, at UVP-G gennemfører forpligtelsen til at tage hensyn til kumulation af projekter korrekt. For det første har den østrigske lovgiver inden for rammerne af sin skønsmargen fastslået, at kun projekter, der når op på mindst 25% af de relevante tærskelværdier, kan udløse behovet for at foretage en undersøgelse af deres kumulative virkninger sammen med andre projekter. Denne regel har til formål at udelukke mindre projekter med ubetydelige indvirkninger på miljøet. For det andet har den østrigske regering anført, at det er hensigtsmæssigt kun at anvende kumuleringsbestemmelsen på projekter, der er blevet godkendt i de foregående fem år, men som endnu ikke er blevet gennemført, fordi de projekter, der allerede er gennemført, er en del af den allerede eksisterende arkitektoniske bykulturarv.

57. Kommissionen har gjort gældende, at forpligtelsen til at tage hensyn til den kumulative virkning ved vurderingen af, om et projekt skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, ikke er begrænset til projekter, der er af samme art eller tilhører samme kategori. Det, der er relevant, er,



om det pågældende projekt kan få væsentlige indvirkninger på miljøet på grund af tilstedeværelsen af andre eksisterende eller godkendte projekter. I den forbindelse kan national lovgivning ikke udelukke, at der tages hensyn til projekter, der er blevet gennemført eller som er blevet godkendt mere end fem år tidligere.

58. Bilag III til direktiv 2011/92 med titlen »Udvælgelseskriterier omhandlet i artikel 4, stk. 3« indeholder de kriterier, der skal anvendes til at afgøre, om de projekter, der er opført i bilag II til dette direktiv, skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering. I punkt 1 og punkt 3, litra g), i bilag III dertil kræves det, at kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter undersøges både med hensyn til projekternes karakteristika og deres miljøpåvirkning.

59. Det fremgår af Domstolens praksis, at det kan være nødvendigt at tage hensyn til den kumulative virkning af projekter med henblik på at undgå, at EU-lovgivningen omgås gennem en projektopdeling, der i sin helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92<sup>34</sup>.

60. Heraf følger, at det påhviler en national myndighed, når denne skal undersøge, om der for et projekt skal foretages en miljøkonsekvensvurdering, at undersøge risikoen for, at det skaber væsentlige indvirkninger på miljøet i sammenhæng med andre projekter. Denne vurdering er ikke begrænset til projekter af samme art, da sådanne kumulative virkninger kan opstå både ved projekter i samme kategori og ved projekter af forskellig art, såsom et anlægsarbejde i byzone og opførelse af transportinfrastruktur. De nationale myndigheder skal således tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et påtænkt projekts indvirkninger på miljøet kan være større, end de ville være, hvis de andre projekter ikke fandtes<sup>35</sup>.

61. På trods af den skønsmargen, som medlemsstaterne har, når de gennemfører et direktiv, og navnlig når de fastsætter de kriterier og tærskelværdier, som der henvises til i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92, følger det af den retspraksis, der er nævnt i punkt 49 i dette forslag til afgørelse, at selv et projekt i mindre målestok kan have væsentlige indvirkninger på miljøet. Direktiv 2011/92 er således til hinder for en national lovgivning, der udelukker en undersøgelse af de kumulative virkninger, indtil det påtænkte projekt når en vis størrelse, såsom den her omhandlede lovgivning, hvorefter det kræves, at det når mindst 25% af de gældende tærskelværdier.

62. Det følger også af teksten i bilag III til direktiv 2011/92, at medlemsstaterne er forpligtede til at tage hensyn til kumulative virkninger med »andre eksisterende og/eller godkendte projekter«. Medlemsstaterne kan imidlertid se bort fra projekter, der ikke er blevet gennemført eller i det mindste ikke er påbegyndt, selv om de er blevet godkendt flere år tidligere, da fraværet af administrative eller retslige procedurer gennem en længere periode kan tyde på, at det er usandsynligt, at sådanne projekter vil blive gennemført. I modsætning hertil kræver direktiv 2011/92 klart, at medlemsstaterne skal tage hensyn til de kumulative virkninger af andre eksisterende projekter, uanset hvornår de er blevet afsluttet.

63. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer den forelæggende rets tredje spørgsmål med, at artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/92, sammenholdt med bilag III til dette direktiv, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der ved vurderingen af, om det er nødvendigt at foretage en miljøkonsekvensvurdering på grund af de kumulative virkninger af et anlægsarbejde i byzone med andre projekter, kun skal tages hensyn til lignende anlægsarbejder i byzoner, men ikke andre

<sup>34</sup> – Dom af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 27), af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 36), og af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 37).

<sup>35</sup> – Dom af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 45).

eksisterende projekter, og forudsat, at det påtænkte anlægsarbejde i byzone når mindst 25% af den relevante tærskelværdi. Direktiv 2011/92 er ikke til hinder for, at medlemsstaterne, hvis der ikke findes verserende administrative eller retlige procedurer, udelukker projekter, hvor arbejdet ikke er påbegyndt, og som ikke kan forventes at blive gennemført på grund af den tid, der er gået siden den endelige godkendelse, fra denne undersøgelse. En periode på fem år er i princippet tilstrækkelig til at sikre, at sådanne betingelser er opfyldt.

#### ***D. Det fjerde spørgsmål***

64. Det fjerde spørgsmål drejer sig om, hvorvidt en medlemsstats myndigheder i tilfælde, hvor de overskrider den skønsmargen, som artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 giver dem, er forpligtet til at undersøge behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering i hvert enkelt tilfælde, og om denne undersøgelse i givet fald er begrænset til de beskyttelsesaspekter, der gælder for det pågældende område, eller om der skal tages hensyn til alle kriterierne i bilag III til direktiv 2011/92.

65. WertInvest Hotelbetrieb, den østrigske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at det under disse omstændigheder er nødvendigt at foretage en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde af behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering. Mens WertInvest Hotelbetrieb har fremhævet, at en sådan undersøgelse i hvert enkelt tilfælde skal begrænses til en undersøgelse af projektets indvirkning på de relevante beskyttelsesaspekter – i det foreliggende tilfælde beskyttelsen af lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning – er den østrigske regering af den opfattelse, at der bør tages hensyn til alle udvælgelseskrakterne i bilag III til direktiv 2011/92, selv om det vil være hensigtsmæssigt at fokusere på beskyttelsesaspekterne for den pågældende lokalitet. Kommissionen har for sit vedkommende gjort gældende, at de nationale myndigheder skal tage hensyn til alle de relevante udvælgelseskrakter, der er nævnt i bilag III til direktiv 2011/92, når de foretager en undersøgelse af behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering i hvert enkelt tilfælde.

66. I henhold til Domstolens praksis påhviler det, når en medlemsstat overskrider grænserne for det skøn, som artikel 4, stk. 2, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/92, giver den, fordi de tærskelværdier, som den fastsætter, udgør en ukorrekt gennemførelse af direktivet, myndighederne i den pågældende medlemsstat at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekterne undersøges i hvert enkelt tilfælde med henblik på at afgøre, om de kan få en væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald at sikre, at de underkastes en miljøkonsekvensvurdering<sup>36</sup>.

67. Ved denne undersøgelse i hvert enkelt tilfælde skal der tages hensyn til udvælgelseskrakterne i bilag III til direktiv 2011/92 med forbehold af den omstændighed, at nogle kan være mere relevante end andre i den enkelte sag. Behovet for at beskytte lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning synes at være særligt relevant i forbindelse med et anlægsarbejde i byzone, der påtænkes gennemført på en UNESCO-verdensarvslokalitet.

<sup>36</sup> – Jf. i denne retning dom af 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 41-43). Jf. ligeledes i denne retning dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59 og 60), og af 16.9.1999, WWF m.fl. (C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 70 og 71).

68. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer den forelæggende rets fjerde spørgsmål med, at i tilfælde, hvor en medlemsstats myndigheder overskrider den skønsmargen, som artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 giver dem, er disse myndigheder forpligtede til at undersøge behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de kriterier, der er fastsat i bilag III til dette direktiv.

## V. Forslag til afgørelse

69. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) har stillet, således:

»1) Artikel 4, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014, sammenholdt med punkt 10, litra b), i bilag II og punkt 2, litra c), nr. viii), i bilag III til dette direktiv,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter, at anlægsarbejder i byzoner kun skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, når de dækker mindst 15 ha og har et bruttoetageareal på over 150 000 m<sup>2</sup>, uden at der tages hensyn til deres beliggenhed, hvorved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde af behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering af anlægsarbejder i byzoner på lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning, såsom UNESCO-verdensarvslokaliteter, udelukkes.

2) Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/92, sammenholdt med bilag III til dette direktiv,

skal fortolkes således, at:

Denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der ved vurderingen af, om det er nødvendigt at foretage en miljøkonsekvensvurdering på grund af de kumulative virkninger af et anlægsarbejde i byzone med andre projekter, kun skal tages hensyn til lignende anlægsarbejder i byzoner, men ikke andre eksisterende projekter, og forudsat at det påtænkte anlægsarbejde i byzone når mindst 25% af den relevante tærskelværdi. Direktiv 2011/92 er ikke til hinder for, at medlemsstaterne, hvis der ikke findes verserende administrative eller retlige procedurer, udelukker projekter, hvor arbejdet ikke er påbegyndt, og som ikke kan forventes at blive gennemført på grund af den tid, der er gået siden den endelige godkendelse, fra denne undersøgelse. En periode på fem år er i princippet tilstrækkelig til at sikre, at sådanne betingelser er opfyldt.

3) Artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92

skal fortolkes således, at

i tilfælde, hvor en medlemsstats myndigheder overskrider den skønsmargen, som disse bestemmelser giver dem, er disse myndigheder forpligtede til at undersøge behovet for at foretage en miljøkonsekvensvurdering i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de kriterier, der er fastsat i bilag III til dette direktiv.«