



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. M. COLLINS

van 24 november 2022<sup>1</sup>

**Zaak C-575/21**

**WertInvest Hotelbetriebs GmbH**

**tegen**

**Magistrat der Stadt Wien,**

**in tegenwoordigheid van:**

**Verein Alliance for Nature**

[verzoek van het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk)  
om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Vaststelling van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling op basis van door de lidstaat vastgelegde drempelwaarden of criteria – Stadsontwikkelingsproject in een gebied dat door Unesco is geklasseerd als werelderfgoed – Nationale regeling die de milieueffectbeoordeling afhankelijk stelt van het bereiken van drempelwaarden voor oppervlaktegebruik en brutovloeroppervlak”

## I. Inleiding

1. Wenen is een stad met een rijk historisch, cultureel en architectonisch erfgoed. Wat begon als een Keltische nederzetting werd de strategische Romeinse garnizoensstad Vindobona. In 1857 werden de wallen en andere verdedigingswerken die in de dertiende eeuw rond de stad waren opgetrokken, afgebroken en vervangen door de Ringstraße, die in 1865 werd geopend en over de gehele lengte waarvan vele grote openbare gebouwen werden opgetrokken in een eclectische historistische stijl, ook wel Ringstraßenstil genoemd, met elementen uit de klassieke, gotische, renaissance- en barokarchitectuur. Unesco heeft het historische centrum van Wenen, inclusief de Ringstraße, aangewezen als werelderfgoed.

2. Ongeveer 250 meter van het deel van de Ringstraße dat Schubertring heet, wil een particuliere onderneming het project „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV” (hierna: „project Heumarkt Neu”) realiseren.<sup>2</sup> Het project Heumarkt Neu behelst de sloop van het bestaande Hotel InterContinental om plaats te maken voor verschillende nieuwe constructies, waaronder een torengebouw van 19 verdiepingen, voor hotelaccommodatie,

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> De straat Am Heumarkt vormt de zuidoostelijke grens van het gebied en staat bekend als een van de oudste straten van Wenen.

handelsruimten, conferentiezalen, woon- en kantoorgebruik, met een ondergrondse ijsbaan, een sporthal, een zwembad en een parkeerterrein met 275 parkeerplaatsen. Het project Heumarkt Neu zal ongeveer 1,55 ha beslaan en heeft een brutovloeroppervlak van ongeveer 89 000 m<sup>2</sup>.

3. Het project heeft aanleiding gegeven tot enige controverses wegens de nabijheid van het centrum van Wenen, Unesco-werelderfgoed, en het vermeende effect van de hoogte van het voorgenomen torengebouw op de skyline van de stad. In dit verzoek van het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing wordt in wezen de vraag gesteld of kan worden verlangd dat een lidstaat die ervoor kiest om te bepalen dat projecten aan de hand van door hem vastgestelde drempelwaarden of criteria aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, dat bepaalt door middel van een individueel onderzoek van projecten die niet aan die voorgeschreven drempelwaarden of criteria voldoen, maar die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

4. De considerans van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten<sup>3</sup>, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014<sup>4</sup>, bevat onder meer de volgende beginselen:

- „(7) Voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben dient alleen een vergunning te worden verleend na een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben. Die beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en door het publiek voor wie het project gevolgen zou kunnen hebben.
- (8) Projecten van bepaalde categorieën hebben aanzienlijke gevolgen voor het milieu en die projecten moeten in beginsel aan een systematische milieueffectbeoordeling worden onderworpen.
- (9) Projecten van andere categorieën hebben niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen aanzienlijke gevolgen voor het milieu en die projecten moeten aan een beoordeling worden onderworpen wanneer de lidstaten menen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
- (10) De lidstaten kunnen drempelwaarden of criteria vaststellen om te bepalen welke van die projecten op grond van de omvang van hun milieueffecten moeten worden beoordeeld. Van de lidstaten zal niet worden geëist dat zij projecten die onder die drempelwaarden blijven of buiten deze criteria vallen stuk voor stuk bestuderen.

<sup>3</sup> PB 2012, L 26, blz. 1.

<sup>4</sup> PB 2014, L 124, blz. 1.

(11) Bij de vaststelling van deze drempelwaarden of criteria of bij het stuk voor stuk bestuderen van projecten om te bepalen welke van die projecten op grond van de omvang van hun milieueffecten moeten worden beoordeeld, dienen de lidstaten rekening te houden met de relevante selectiecriteria in deze richtlijn. De lidstaten komen volgens het subsidiariteitsbeginsel het meest in aanmerking om die criteria in de praktijk toe te passen.”

5. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2011/92 bepaalt dat zij van toepassing is op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten<sup>5</sup> die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

6. In artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 staat te lezen:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

7. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/92 luidt:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- a) de bevolking en de menselijke gezondheid;
- b) de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van richtlijn 92/43/EEG [van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7)] en richtlijn 2009/147/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7)] beschermde soorten en habitats;
- c) land, bodem, water, lucht en klimaat;
- d) materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap;
- e) de samenhang tussen de onder a) tot en met d) genoemde factoren.”

8. In artikel 4 van richtlijn 2011/92 staat:

„[...]

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

- a) door middel van een onderzoek per geval,
- of

<sup>5</sup> In artikel 1, lid 2, wordt „project” voor de toepassing van richtlijn 2011/92 gedefinieerd als „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken”.

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.

3. Wanneer een onderzoek per geval wordt uitgevoerd of drempelwaarden of criteria worden vastgesteld met het oog op lid 2, moet met de relevante, in bijlage III vastgestelde selectiecriteria rekening worden gehouden. De lidstaten kunnen drempelwaarden of criteria vaststellen om te bepalen wanneer projecten niet hoeven te worden onderworpen aan het besluit op grond van de leden 4 en 5, en evenmin aan een milieueffectbeoordeling, en/of drempelwaarden of criteria vaststellen om te bepalen wanneer projecten in elk geval worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, maar niet aan een besluit op grond van de leden 4 en 5.”

9. Bijlage II bij richtlijn 2011/92 heeft als titel „In artikel 4, lid 2, bedoelde projecten”. In punt 10 ervan staat dat „infrastructuurprojecten” „stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen” omvatten.

10. Bijlage III bij richtlijn 2011/92 heeft als titel „In artikel 4, lid 3, bedoelde selectiecriteria (criteria om vast te stellen of de in bijlage II genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen)”. In punt 1 ervan wordt bepaald dat de kenmerken van de projecten in aanmerking moeten worden genomen, en met name: a) de omvang en het ontwerp van het gehele project; b) de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten; c) het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met name land, bodem, water en biodiversiteit; d) de productie van afvalstoffen; e) verontreiniging en hinder; f) het risico van zware ongevallen en/of rampen die relevant zijn voor het project, waaronder rampen die worden veroorzaakt door klimaatverandering, in overeenstemming met wetenschappelijke kennis, en g) de risico's voor de menselijke gezondheid.

11. Voor zover relevant voor de kwesties die in dit verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde zijn, wordt in punt 2 van bijlage III bij richtlijn 2011/92, met als opschrift „Locatie van de projecten”, bepaald dat de kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn, in aanmerking moet worden genomen, en met name: a) het bestaande en goedgekeurde landgebruik; b) de relatieve rijkdom aan en beschikbaarheid, kwaliteit en regeneratievermogen van natuurlijke hulpbronnen in het gebied en de ondergrond ervan, en c) het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, met in het bijzonder aandacht voor onder meer gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid en landschappen en plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang.

12. Overeenkomstig punt 3 van bijlage III bij richtlijn 2011/92, met als opschrift „Soort en kenmerken van het potentiële effect”, moeten de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van projecten in aanmerking worden genomen in samenhang met de onder punten 1 en 2 van bijlage III hierboven uiteengezette criteria, met aandacht voor het effect van het project op de in artikel 3, lid 1, van die richtlijn uiteengezette factoren, met inachtneming van: a) de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van dat effect; b) de aard ervan; c) het grensoverschrijdend karakter ervan; d) de intensiteit en de complexiteit ervan; e) de waarschijnlijkheid ervan; f) de verwachte aanvang, de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid ervan; g) de cumulatie van dat effect met de effecten van andere bestaande en/of goedgekeurde projecten, en h) de mogelijkheid om dat effect doeltreffend te verminderen.

## **B. Oostenrijks recht**

13. § 1 van het Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (federale wet betreffende de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVP-G”) van 14 oktober 1993<sup>6</sup>, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie<sup>7</sup>, heeft als opschrift „Doel van milieueffectbeoordeling en inspraak van het publiek” en luidt als volgt:

„(1) Doel van de milieueffectbeoordeling (MEB) is om, met inspraak van het publiek en op basis van deskundigheid,

1. de directe en indirecte effecten die een project zal of kan hebben op

a) mensen en biodiversiteit, met inbegrip van dieren, planten en hun habitats,

b) land en bodem, water, lucht en klimaat,

c) het landschap en

d) materiële goederen en het cultureel erfgoed

te identificeren, beschrijven en beoordelen, rekening houdend met de wisselwerking tussen verschillende effecten

[...]”

14. In § 3 UVP-G, met als opschrift „Voorwerp van de milieueffectbeoordeling”, staat:

„(1) Projecten in de zin van bijlage 1 alsook wijzigingen van deze projecten dienen overeenkomstig de hiernavolgende bepalingen aan een milieueffectbeoordeling te worden onderworpen. Voor projecten in de zin van bijlage 1, kolommen 2 en 3, moet de vereenvoudigde procedure worden gevolgd. [...]

(2) Bij projecten in de zin van bijlage 1 die onder de daarin vastgelegde drempelwaarden blijven of niet aan de daarin vastgestelde criteria voldoen, maar in combinatie met andere projecten wel de betreffende drempelwaarde bereiken of aan het betreffende criterium voldoen, dient het overheidsorgaan per geval vast te stellen of wegens een cumulatie van effecten aanzienlijke schadelijke, hinderlijke of nadelige milieueffecten te verwachten vallen zodat het voorgenomen project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. Met betrekking tot de cumulatie moet rekening worden gehouden met andere gelijksoortige en ruimtelijk samenhangende projecten die bestaan of waarvoor een vergunning is afgegeven, dan wel met projecten waarvoor eerder bij een overheidsorgaan een volledige vergunningsaanvraag is ingediend of die eerder zijn aangevraagd overeenkomstig § 4 of § 5. Een per geval te verrichten onderzoek is niet vereist indien het voorgenomen project een capaciteit van minder dan 25 % van de drempelwaarde heeft. Bij een beoordeling per geval wordt rekening gehouden met de criteria van lid 5, punten 1 tot en met 3, en zijn de leden 7 en 8 van toepassing. De milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd volgens de vereenvoudigde procedure. Een onderzoek per geval blijft achterwege indien de projectontwikkelaar om uitvoering van een milieueffectbeoordeling verzoekt.

<sup>6</sup> BGBl. 697/1993.

<sup>7</sup> BGBl. I 80/2018.

[...]

(4) Bij projecten waarvoor in bijlage 1, kolom 3, een drempelwaarde is vastgelegd voor bepaalde beschermde gebieden, dient het overheidsorgaan, wanneer die drempel wordt bereikt, per geval te beslissen, rekening houdend met de omvang en de duurzaamheid van het milieueffect, of er aanzienlijke nadelige gevolgen te verwachten zijn voor de beschermde habitat (categorie B van bijlage 2) of voor de beschermingsdoelstelling waarvoor het beschermde gebied is ingesteld (categorieën A, C, D en E van bijlage 2). Voor dit onderzoek worden beschermde gebieden van de categorieën A, C, D of E van bijlage 2 alleen in aanmerking genomen indien zij op de dag van inleiding van de procedure reeds zijn geïdentificeerd of opgenomen in de lijst van plaatsen van communautair belang (categorie A van bijlage 2). Indien aanzienlijke nadelige gevolgen te verwachten zijn, wordt een milieueffectbeoordeling uitgevoerd. Bij een beoordeling per geval wordt rekening gehouden met de criteria van lid 5, punten 1 tot en met 3, en zijn de leden 7 en 8 van toepassing. Een onderzoek per geval blijft achterwege indien de projectontwikkelaar om uitvoering van een milieueffectbeoordeling verzoekt.

(4a) Bij projecten waarvoor in bijlage 1, kolom 3, andere bijzondere voorwaarden zijn vastgesteld dan de in lid 4 genoemde, dient het overheidsorgaan, indien aan deze voorwaarden is voldaan, per geval en met toepassing van lid 7 na te gaan of er aanzienlijke schadelijke of nadelige milieueffecten als omschreven in § 1, lid 1, eerste alinea te verwachten zijn. Indien het overheidsorgaan vaststelt dat dergelijke effecten te verwachten zijn, wordt de milieueffectbeoordeling uitgevoerd volgens de vereenvoudigde procedure. Een onderzoek per geval blijft achterwege indien de projectontwikkelaar om uitvoering van een milieueffectbeoordeling verzoekt.

(5) Bij het nemen van de beslissing per geval houdt het overheidsorgaan in voorkomend geval rekening met de volgende criteria:

1. kenmerken van het project (omvang van het project, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, productie van afvalstoffen, milieuverontreiniging en -hinder, kwetsbaarheid van het project voor risico's van zware ongevallen en/of natuurrampen, waaronder rampen die worden veroorzaakt door klimaatverandering, in overeenstemming met wetenschappelijke kennis, risico's voor de menselijke gezondheid);
2. locatie van het project (de kwetsbaarheid van het milieu rekening houdend met het bestaande of goedgekeurde landgebruik, de rijkdom aan en de kwaliteit en het regeneratievermogen van natuurlijke hulpbronnen in het gebied en de ondergrond ervan, het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, in voorkomend geval met inachtneming van de in bijlage 2 genoemde gebieden);
3. kenmerken van het potentiële milieueffect van het project (de aard, de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van het effect, het grensoverschrijdend karakter van het effect, de intensiteit en de complexiteit van het effect, de verwachte aanvang, de waarschijnlijkheid van het effect, de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van het effect, de mogelijkheid om het effect doeltreffend te voorkomen of te verminderen), alsook de verandering in het milieueffect als gevolg van de uitvoering van het project in vergelijking met de situatie zonder de uitvoering van het project.

Bij projecten in de zin van bijlage 1, kolom 3, wordt de verandering in het effect beoordeeld ten aanzien van het beschermde gebied. [...]

(6) Vóór de voltooiing van de milieueffectbeoordeling of het onderzoek per geval mogen geen vergunningen worden afgegeven voor projecten die onderworpen zijn aan een beoordeling op grond van § 3, leden 1, 2 of 4. Kennisgevingen vóór de voltooiing van de milieueffectbeoordeling brengen geen rechtsgevolgen teweeg. In strijd met deze bepaling afgegeven vergunningen kunnen door het krachtens § 39, lid 3, bevoegde overheidsorgaan nietig worden verklaard binnen een termijn van drie jaar.

(7) Op verzoek van de projectontwikkelaar, een betrokken overheidsorgaan of de Umweltanwalt [(ombudsman in milieuzaken, Oostenrijk)] stelt het overheidsorgaan vast of het project in kwestie krachtens deze wet aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen en aan welke criteria van bijlage 1 of § 3a, leden 1 tot en met 3, het project voldoet. Deze vaststelling kan ook ambtshalve worden gedaan. [...]

(9) Indien het overheidsorgaan krachtens lid 7 bepaalt dat een project niet aan een milieueffectbeoordeling wordt onderworpen, heeft een overeenkomstig § 19, lid 7, erkende milieuorganisatie of een omwonende als bedoeld in § 19, lid 1, punt 1, het recht beroep in te stellen bij het Bundesverwaltungsgericht. Vanaf de dag van publicatie op het internet krijgt deze milieuorganisatie of deze omwonende toegang tot het administratieve dossier. De procesbevoegdheid van de milieuorganisatie is afhankelijk van het geografische werkterrein dat is opgenomen in het administratieve erkenningsbesluit als bedoeld in § 19, lid 7.

[...]

15. Bijlage 1 bij het UVP-G bevat een gedetailleerde opsomming van de projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling is vereist. In kolom 1 staan de projecten die aan een gewone milieueffectbeoordeling zijn onderworpen. In kolom 2 staan de projecten waarvoor een vereenvoudigde milieueffectbeoordeling geldt. In kolom 3 zijn de projecten opgenomen waarvoor de noodzaak van een vereenvoudigde milieueffectbeoordeling per geval moet worden onderzocht. Stadsontwikkelingsprojecten<sup>8</sup> met een oppervlaktegebruik van ten minste 15 ha en een brutovloeroppervlak van meer dan 150 000 m<sup>2</sup> zijn terug te vinden in kolom 2 van die bijlage.<sup>9</sup> In bijlage 1, kolom 3, van het UVP-G staat dat „[i]n het geval [van stadsontwikkelingsprojecten] § 3, lid 2, [wordt] toegepast, met dien verstande dat wordt uitgegaan van de som van de capaciteiten waarvoor in de loop van de afgelopen vijf jaar een vergunning is afgegeven, met inbegrip van de aangevraagde capaciteit of capaciteitsuitbreiding”.

16. In bijlage 2 bij het UVP-G worden de categorieën beschermde gebieden omschreven waarnaar eveneens wordt verwezen in kolom 3. Unesco-werelderfgoedsites die zijn opgenomen in een krachtens artikel 11, lid 2, van de Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld<sup>10</sup> opgestelde lijst, zijn „speciale beschermingszones” in de zin van categorie A van de genoemde beschermde gebieden.

<sup>8</sup> In voetnoot 3a van bijlage 1 bij het UVP-G worden „stadsontwikkelingsprojecten” gedefinieerd als „projecten voor een geheel van multifunctionele bebouwing, in elk geval met residentiële en commerciële gebouwen met inbegrip van de daarvoor aangelegde ontsluitingswegen en nutsvoorzieningen, met een verzorgingsgebied dat groter is dan het gebied van het project zelf. Stadsontwikkelingsprojecten of delen daarvan worden, zodra zij zijn uitgevoerd, niet langer beschouwd als stadsontwikkelingsprojecten in de zin van deze voetnoot.”

<sup>9</sup> Regel 18, onder b), van bijlage 1 bij het UVP-G.

<sup>10</sup> Vastgesteld door de Algemene Vergadering en op 17 december 1975 ondertekend te Parijs.

### III. Hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

17. Op 17 oktober 2017 heeft WertInvest Hotelbetriebs GmbH de Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen, Oostenrijk) verzocht om voor recht te verklaren dat voor het project Heumarkt Neu geen milieueffectbeoordeling hoefde te worden uitgevoerd.

18. Op 16 oktober 2018 heeft de Wiener Landesregierung besloten dat voor het project Heumarkt Neu geen milieueffectbeoordeling was vereist. Zij was van mening dat het project niet de in regel 18, onder b), van bijlage 1 bij het UVP-G omschreven drempelwaarden overschreed. De cumulatiebepaling van § 3, lid 2, UVP-G was niet van toepassing aangezien het project een capaciteit had van minder dan 25 % van de toepasselijke drempelwaarde.

19. Op 30 november 2018 heeft WertInvest Hotelbetriebs bij de Magistrat der Stadt Wien (stadsbestuur van Wenen, Oostenrijk) een bouwvergunning voor het project Heumarkt Neu aangevraagd.

20. Verschillende omwonenden en een milieuorganisatie hebben tegen het besluit van 16 oktober 2018 beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht. In de loop van die procedure heeft WertInvest Hotelbetriebs haar verzoek om een verklaring voor recht dat voor het project geen milieueffectbeoordeling was vereist, ingetrokken. Ondanks die intrekking heeft het Bundesverwaltungsgericht op 9 april 2019 ambtshalve beslist dat het project Heumarkt Neu aan een vereenvoudigde milieueffectbeoordeling moest worden onderworpen. Die rechter was van oordeel dat de Oostenrijkse wetgever bij de vergunningsprocedure voor stadsontwikkelingsprojecten onvoldoende rekening had gehouden met de noodzaak tot vrijwaring van de beschermd gebieden van categorie A van bijlage 2 bij het UVP-G.<sup>11</sup> Hij heeft daaraan toegevoegd dat uit het project Heumarkt Neu bleek dat projecten die de drempelwaarden uit kolom 2 van bijlage 1 bij het UVP-G niet halen, aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor beschermd Unesco-werelderfgoed. Om die redenen is het Bundesverwaltungsgericht tot de slotsom gekomen dat richtlijn 2011/92 niet naar behoren is omgezet in Oostenrijks recht en dat de noodzaak van een milieueffectbeoordeling derhalve moet worden onderzocht op basis van het project Heumarkt Neu zelf.

21. WertInvest Hotelbetriebs en de Wiener Landesregierung hebben tegen die beslissing hoger beroep ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). Op 25 juni 2021 heeft die rechter de beslissing van het Bundesverwaltungsgericht vernietigd, waarbij hij heeft geoordeeld dat ten gevolge van de intrekking door WertInvest Hotelbetriebs van haar verzoek om een verklaring voor recht dat voor het project geen milieueffectbeoordeling was vereist, het Bundesverwaltungsgericht niet langer bevoegd was om uitspraak te doen over de zaak. Op 15 juli 2021 heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat, gelet op de intrekking van voornoemd verzoek om een verklaring voor recht, het besluit van de Wiener Landesregierung van 16 oktober 2018 van nul en generlei waarde was.

22. Gedurende die juridische procedure was de aanvraag van de bouwvergunning door WertInvest Hotelbetriebs in behandeling bij de Magistrat der Stadt Wien. Aangezien dat stadsbestuur had nagelaten binnen zes maanden na indiening van die aanvraag een besluit daarover te nemen, heeft WertInvest Hotelbetriebs op 12 maart 2021 bij het Verwaltungsgericht

<sup>11</sup> Regel 18, onder b), van bijlage 1 bij het UVP-G.



Wien een klacht wegens nalatigheid (Säumnisbeschwerde) ingediend, teneinde de Magistrat der Stadt Wien tot afgifte van die bouwvergunning te verplichten op grond dat voor dat besluit geen milieueffectbeoordeling was vereist.

23. Om uit te maken of de Magistrat der Stadt Wien heeft nagelaten te handelen, acht het Verwaltungsgericht Wien het noodzakelijk om vast te stellen of voor het project Heumarkt Neu een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd. Het wijst erop dat het project Heumarkt Neu een van de belangrijkste stadsontwikkelingsprojecten in Wenen is sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Voorts merkt het op dat de Europese Commissie de Oostenrijkse regering op 10 oktober 2019 een aanmaningsbrief heeft gestuurd<sup>12</sup>, waarin zij een aantal aspecten van de omzetting van richtlijn 2011/92 in Oostenrijks recht aan de orde stelt<sup>13</sup>, met name de vaststelling van ongeschikte drempelwaarden waardoor in de praktijk voor alle belangrijke stadsontwikkelingsprojecten (bijvoorbeeld het project Heumarkt Neu) geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden uitgevoerd.

24. Daarop heeft het Verwaltungsgericht Wien de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Staat [richtlijn 2011/92] in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan de uitvoering van een milieueffectbeoordeling voor ‚stadsontwikkelingsprojecten‘ zowel afhankelijk wordt gesteld van het bereiken van drempelwaarden die liggen bij een oppervlaktegebruik van ten minste 15 ha en een brutovloeroppervlak van meer dan 150 000 m<sup>2</sup>, als van het feit dat het gaat om een ontwikkelingsproject voor een geheel van multifunctionele bebouwing, in elk geval met residentiële en commerciële gebouwen met inbegrip van de daarvoor aangelegde ontsluitingswegen en nutsvoorzieningen, met een verzorgingsgebied dat groter is dan het gebied van het project zelf? Speelt in dit verband een rol dat in het nationale recht specifieke criteria zijn vastgesteld inzake
- recreatie- of pretparken, sportstadions of golfterreinen (vanaf een bepaald oppervlaktegebruik of een bepaald aantal parkeerplaatsen),
  - industrie- of bedrijventerreinen (vanaf een bepaald oppervlaktegebruik),
  - winkelcentra (vanaf een bepaald oppervlaktegebruik of vanaf een bepaald aantal parkeerplaatsen),
  - logiesbedrijven, zoals hotels of vakantiedorpen, met inbegrip van bijbehorende faciliteiten (vanaf een bepaald aantal bedden of vanaf een bepaald oppervlaktegebruik, beperkt tot gebieden buiten de bebouwde kom),
  - openbaar toegankelijke parkeerterreinen of parkeergarages (vanaf een bepaald aantal parkeerplaatsen)?
- 2) Vereist richtlijn 2011/92 dat voor gebieden van bijzonder historisch, cultureel, stedenbouwkundig of architectonisch belang, zoals Unesco-werelderfgoedsites, lagere drempelwaarden of laagdrempeligere criteria worden vastgesteld dan die welke in de eerste vraag worden genoemd, met name gelet op het in bijlage III, punt 2, onder c), viii), [bij die richtlijn] vervatte voorschrift dat bij de beantwoording van de vraag of de in bijlage II

<sup>12</sup> C(2019) 6680 final.

<sup>13</sup> INFR(2019)2224.

genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, ook in aanmerking moet worden genomen of het gaat om ,landschappen en plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang’?

- 3) Staat richtlijn 2011/92 in de weg aan een nationale regeling die bij de beoordeling van een ,stadsontwikkelingsproject’ in de zin van de eerste vraag de samentelling (cumulatie) met andere gelijksoortige en ruimtelijk samenhangende projecten in zoverre beperkt dat in dit verband uitsluitend rekening behoort te worden gehouden met de som van de capaciteiten waarvoor in de loop van de afgelopen vijf jaar een vergunning is afgegeven, met inbegrip van de aangevraagde capaciteit of capaciteitsuitbreiding, met dien verstande dat stadsontwikkelingsprojecten of delen ervan, zodra zij zijn uitgevoerd, begripsmatig niet meer als stadsontwikkelingsprojecten behoren te worden beschouwd en de vaststelling in het individuele geval of wegens een cumulatie van effecten aanzienlijke schadelijke, hinderlijke of nadelige milieueffecten te verwachten vallen zodat het voorgenomen project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, achterwege blijft wanneer dat project een capaciteit van minder dan 25 % van de drempelwaarde heeft?
- 4) Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden beantwoord, mag het bij een overschrijding van de aan de lidstaat toekomende beoordelingsmarge door de nationale autoriteiten (overeenkomstig de – in dit geval rechtstreeks toepasselijke – bepalingen die zijn vervat in artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92) per geval te verrichten onderzoek naar het antwoord op de vraag of het project mogelijkerwijs aanzienlijke milieueffecten heeft en bijgevolg aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, dan beperkt blijven tot bepaalde beschermingsaspecten, zoals het beschermingsdoel van een bepaald gebied, of dienen in dat geval alle in bijlage III bij richtlijn 2011/92 genoemde criteria en aspecten in aanmerking te worden genomen?
- 5) Is het op grond van richtlijn 2011/92, met name gelet op de rechtsbeschermingsvereisten van artikel 11, toegestaan dat het in de vierde vraag bedoelde onderzoek voor het eerst wordt verricht door de verwijzende rechter (in een bouwvergunningsprocedure en in verband met de toetsing van zijn eigen bevoegdheid), met dien verstande dat dit onderzoek wordt uitgevoerd in een procedure waarin het ,publiek’ naar nationaal recht slechts in zeer beperkte mate kan optreden als partij en dat de leden van het ,betrokken publiek’ in de zin van artikel 1, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2011/92 slechts in zeer beperkte mate rechtsbescherming genieten? Speelt het bij de beantwoording van deze vraag een rol dat naar nationaal recht – afgezien van de mogelijkheid van vaststelling ambtshalve – enkel de projectontwikkelaar, een betrokken overheidsorgaan of de Umweltanwalt om een afzonderlijke declaratoire uitspraak kan verzoeken met betrekking tot de vraag of het project onderworpen is aan de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren?
- 6) Is het op grond van richtlijn 2011/92 in het geval van ,stadsontwikkelingsprojecten’ in de zin van punt 10, onder b), van bijlage II bij deze richtlijn toegestaan dat vóór of tijdens de uitvoering van een noodzakelijke milieueffectbeoordeling dan wel vóór de voltooiing van een onderzoek van de milieueffecten per geval dat wordt verricht om na te gaan of een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd, vergunningen worden afgegeven voor afzonderlijke bouwmaatregelen die deel uitmaken van het stadsontwikkelingsproject in zijn geheel, met dien verstande dat in het kader van de bouwprocedure geen alomvattende beoordeling van de milieueffecten in de zin van richtlijn 2011/92 wordt verricht en het publiek slechts in beperkte mate kan optreden als partij?”

25. WertInvest Hotelbetriebs, de Oostenrijkse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 14 september 2022 hebben deze partijen alsook de Magistrat der Stadt Wien en de Verein Alliance for Nature pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Hof.

26. Overeenkomstig het verzoek van het Hof behandel ik in mijn conclusie de eerste vier vragen van de verwijzende rechter.

#### **IV. Beoordeling**

##### ***A. Ontvankelijkheid***

27. WertInvest Hotelbetriebs voert aan dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat het project Heumarkt Neu geen stadsontwikkelingsproject is in de zin van richtlijn 2011/92. Zij betoogt dat met uitzondering van het torengedouw alle andere gebouwen op de site reeds bestaan en enkel zullen worden gerenoveerd. Voorts, of subsidiair, is de derde vraag louter hypothetisch. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat zich in de omgeving van het project Heumarkt Neu soortgelijke projecten bevinden, zodat deze vraag niet-ontvankelijk is.

28. Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden.<sup>14</sup> Het Hof kan dus slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen.<sup>15</sup>

29. WertInvest Hotelbetriebs stelt dat het project Heumarkt Neu geen stadsontwikkelingsproject is in de zin van richtlijn 2011/92. Aangezien het namens WertInvest Hotelbetriebs gevoerde betoog is gebaseerd op haar uitlegging van Unierechtelijke bepalingen, is het niet verwonderlijk dat de verwijzende rechter voor het antwoord daarop de hulp van het Hof wenst in te roepen. Derhalve bestaat er geen twijfel over dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

30. Wat de ontvankelijkheid van de derde vraag betreft, moet worden vastgesteld dat ofschoon in de verwijzingsbeslissing geen andere soortgelijke projecten worden geïdentificeerd die in hetzelfde gebied zijn gepland of uitgevoerd, deze vraag, gelet op de ligging van het project Heumarkt Neu en de cumulatie ervan met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten in de zin van punt 1, onder b), en punt 3, onder g), van bijlage III bij richtlijn 2011/92, niet als louter hypothetisch in de zin van voornoemde rechtspraak kan worden beschouwd.

<sup>14</sup> Zie arrest van 13 januari 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>15</sup> Zie arrest van 13 januari 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31. Ik stel dus voor dat het Hof de eerste vier vragen in de verwijzingsbeslissing beantwoordt.

### ***B. Eerste en tweede vraag***

32. Met zijn eerste en tweede vraag, die samen kunnen worden beantwoord, vraagt de verwijzende rechter in wezen of artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, gelezen in samenhang met punt 10, onder b), van bijlage II en punt 2, onder c), viii), van bijlage III bij die richtlijn, in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat stadsontwikkelingsprojecten, ongeacht hun ligging op plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang, zoals Unesco-werelderfgoedsites, enkel aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen wanneer zij ten minste 15 ha beslaan en een brutovloeroppervlak van meer dan 150 000 m<sup>2</sup> hebben.

33. WertInvest Hotelbetriebs wijst erop dat richtlijn 2011/92 de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van de drempelwaarden of criteria die de verplichting doen ontstaan om stadsontwikkelingsprojecten aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen. De desbetreffende drempelwaarden in het UVP-G overschrijden de grenzen van die beoordelingsmarge niet. Volgens WertInvest Hotelbetriebs is het onwaarschijnlijk dat stadsontwikkelingsprojecten die niet voldoen aan drempelwaarden zoals die welke zijn voorgeschreven door het UVP-G, aanzienlijke milieueffecten hebben. Dergelijke stadsontwikkelingsprojecten hoeven met name voor de vaststelling of een milieueffectbeoordeling is vereist niet per geval te worden onderzocht, zelfs niet wanneer zij zijn gelegen op een Unesco-werelderfgoedsite.

34. Vanwege de in punt 23 van de onderhavige conclusie genoemde niet-nakomingsprocedure heeft de Oostenrijkse regering geen opmerkingen ingediend met betrekking tot de eerste en de tweede vraag.

35. Ter terechtzitting heeft de Magistrat der Stadt Wien aangevoerd dat het project Heumarkt Neu niet kan worden beschouwd als een stadsontwikkelingsproject in de zin van richtlijn 2011/92, zoals omgezet in Oostenrijkse wetgeving. Het heeft evenwel toegegeven dat zelfs een kleinschalig project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, in het bijzonder wanneer het is gelegen op een Unesco-werelderfgoedsite. Ofschoon de Magistrat der Stadt Wien beweert dat het project Heumarkt Neu geen aanzienlijk milieueffect zal hebben, heeft het in antwoord op de vragen van het Hof toegegeven dat bij gebreke van een milieueffectbeoordeling de mogelijkheid van milieueffecten niet kan worden uitgesloten.

36. De Commissie merkt op dat het begrip „stadsontwikkelingsprojecten” in richtlijn 2011/92 niet wordt gedefinieerd. In punt 10, onder b), van bijlage II bij richtlijn 2011/92 wordt de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen evenwel als voorbeeld van dergelijke projecten genoemd. Gelet op het doel van richtlijn 2011/92 verwijst het begrip „stadsontwikkelingsprojecten” dus naar gebouwen en openbare ruimten die gezien hun aard, omvang of ligging een milieueffect hebben dat vergelijkbaar is met dat van winkelcentra en parkeerterreinen. Ter ondersteuning van die stelling voert de Commissie twee punten aan.

37. Ten eerste erkent de Commissie weliswaar dat richtlijn 2011/92 de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van categorieën stadsontwikkelingsprojecten die aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, maar vereist artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 dat de lidstaten verzekeren dat voor projecten die gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, een dergelijke beoordeling wordt uitgevoerd.

Een lidstaat die drempelwaarden vaststelt zonder rekening te houden met de aard, de omvang of de ligging van stadsontwikkelingsprojecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, overschrijdt de grenzen van zijn beoordelingsmarge.

38. De Commissie stelt dat zelfs een kleinschalig project, gelet op factoren als fauna en flora, bodem, water, klimaat of cultureel erfgoed, een aanzienlijk milieueffect kan hebben wanneer het in een kwetsbaar gebied is gelegen. In dat verband verwijst zij naar bijlage III bij richtlijn 2011/92, betreffende de selectiecriteria om vast te stellen of projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen overeenkomstig artikel 4, lid 3, van die richtlijn. In punt 2, onder c), viii), van bijlage III bij richtlijn 2011/92, betreffende de „locatie van de projecten”, wordt bepaald dat de kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn in aanmerking moet worden genomen, en met name het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, waaronder landschappen en plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang. Dienaangaande betoogt de Commissie dat een project bestaande in de uitvoering van hoogbouw op een plaats van historische waarde ernstige gevolgen voor het milieu kan hebben, zelfs indien dat project een relatief bescheiden oppervlakte beslaat.

39. Gelet op het voorgaande is de Commissie van mening dat het UVP-G, voor zover het geen rekening houdt met de locatie van stadsontwikkelingsprojecten, met name op plaatsen van historisch of cultureel belang, zoals het project dat het voorwerp van het hoofdgeding uitmaakt, niet in overeenstemming is met richtlijn 2011/92.

40. Ten tweede betoogt de Commissie dat in een nationale regeling vastgestelde drempelwaarden in de praktijk niet mogen uitsluiten dat voor bepaalde categorieën van projecten een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd, zoals dat het geval blijkt te zijn met het UVP-G. De Commissie wijst erop dat de Oostenrijkse autoriteiten in het kader van die regeling hebben aangegeven dat tussen 2005 en 2019 voor 53 van de 59 stadsontwikkelingsprojecten geen milieueffectbeoordeling was vereist.

41. Mijns inziens worden in de eerste en de tweede vraag van de verwijzende rechter twee belangrijke kwesties aan de orde gesteld. De eerste kwestie is wat onder het begrip „stadsontwikkelingsproject” wordt verstaan in een context waarin bepaalde gebouwen die deel uitmaken van dat project, zich vóór de aanvang ervan in situ bevinden. De tweede kwestie is of een nationale regeling op grond waarvan de noodzaak van een milieueffectbeoordeling afhankelijk wordt gesteld van de vraag of een project bepaalde drempelwaarden op basis van oppervlaktegebruik en brutovloeroppervlak bereikt, in overeenstemming is met richtlijn 2011/92.

42. Wat de eerste van die twee kwesties betreft, wordt „project” in artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92 gedefinieerd als de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken. Ofschoon richtlijn 2011/92 geen definitie bevat van „stadsontwikkelingsproject” als zodanig, worden in punt 10, onder b), van bijlage II bij die richtlijn in een niet-uitputtende lijst twee voorbeelden gegeven van stadsontwikkelingsprojecten, namelijk de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen. Volgens een document van de Commissie over de uitlegging van de definities van projectcategorieën van de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92<sup>16</sup> moet de categorie stadsontwikkelingsprojecten ruim worden uitgelegd, zodat projecten zoals busgarages of treindepots, wooncomplexen, ziekenhuizen, universiteiten,

<sup>16</sup> Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, 2015, blz. 49 en 50, online beschikbaar op [https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf).

sportstadions, bioscopen, theaters, concertzalen en andere culturele centra hieronder vallen.<sup>17</sup> Het Hof heeft in lijn met die benadering geoordeeld dat de bouw van een vrijetijdscentrum met bioscoopcomplex een stadsontwikkelingsproject is.<sup>18</sup>

43. Het Hof heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat richtlijn 2011/92 een ruime werkingsfeer en een zeer breed doel heeft.<sup>19</sup> Uit zijn rechtspraak blijkt dat het begrip „project” werkzaamheden tot wijziging van een reeds bestaande constructie omvat.<sup>20</sup> Bovendien is het in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2011/92 om het begrip „project” te beperken tot de aanleg van infrastructuur waardoor werkzaamheden tot verbetering of uitbreiding van reeds bestaande constructies zouden worden uitgesloten. Een dergelijke restrictieve uitlegging zou ertoe leiden dat alle werkzaamheden tot wijziging van reeds bestaande constructies, ongeacht de omvang van deze werkzaamheden, zouden kunnen worden uitgevoerd zonder rekening te houden met de uit richtlijn 2011/92 voortvloeiende verplichtingen, waardoor de bepalingen ervan in die omstandigheden niet kunnen worden toegepast.<sup>21</sup>

44. Uit deze vaststellingen volgt dat sloopwerkzaamheden ook moeten worden beschouwd als „projecten” in de zin van richtlijn 2011/92. Stadsontwikkelingsprojecten gaan vaak gepaard met de sloop van bestaande constructies van historisch of cultureel belang. Dergelijke projecten mogen met het oog op de beoordeling van het effect ervan op onder meer het culturele erfgoed, niet ontsnappen aan de toepassing van het milieueffectbeoordelingsproces dat richtlijn 2011/92 voorschrijft.<sup>22</sup> Een geïntegreerd multifunctioneel ontwikkelingsproject, bestaande uit residentiële en commerciële gebouwen, is dus een stadsontwikkelingsproject als bedoeld in richtlijn 2011/92, ook wanneer dat project bestaat uit zowel de renovatie van bestaande constructies als de bouw van nieuwe gebouwen.

45. Wat de tweede door mij geïdentificeerde kwestie betreft, namelijk of een nationale regeling de uitvoering van een milieueffectbeoordeling afhankelijk mag stellen van de vraag of een project bepaalde drempelwaarden op basis van oppervlaktegebruik en brutovloeroppervlak bereikt, staat in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 dat de lidstaten voor de in bijlage II daarbij genoemde projecten bepalen of deze al dan niet moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van die richtlijn. De lidstaten kunnen dat bepalen door middel van een onderzoek per geval of door drempelwaarden of criteria vast te stellen. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/92 wordt bij de uitvoering van een onderzoek per geval of de vaststelling van drempelwaarden of criteria met het oog op lid 2 rekening gehouden met de relevante selectiecriteria in bijlage III.<sup>23</sup>

46. Volgens vaste rechtspraak verleent artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 de lidstaten weliswaar een beoordelingsmarge bij het identificeren van de categorieën te beoordelen projecten of bij het vaststellen van de daarvoor geldende criteria en/of drempelwaarden, maar wordt die

<sup>17</sup> Ibid. blz. 51.

<sup>18</sup> Arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje (C-332/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:180, punten 83-87).

<sup>19</sup> Arresten van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 32), en 31 mei 2018, Commissie/Polen (C-526/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:356, punt 54).

<sup>20</sup> Zie arresten van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punten 23 en 33), en 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punt 27).

<sup>21</sup> Arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 32).

<sup>22</sup> Arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland (C-50/09, EU:C:2011:109, punten 97-100).

<sup>23</sup> Waarvan de bijzonderheden zijn opgenomen in de punten 10-12 van de onderhavige conclusie.

beoordelingsmarge begrensd door de in artikel 2, lid 1, van die richtlijn vermelde algemene verplichting om projecten die gezien hun aard, omvang en ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, aan een beoordeling van dat effect te onderwerpen.<sup>24</sup>

47. Gelet op het voorzorgsbeginsel, een van de grondslagen van het hoge beschermingsniveau dat de Europese Unie op het gebied van milieurecht nastreeft en tegen de achtergrond waarvan richtlijn 2011/92 moet worden uitgelegd, bestaat een risico van aanzienlijke milieueffecten wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een project dergelijke aanzienlijke effecten kan hebben.<sup>25</sup>

48. De criteria en drempelwaarden in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 hebben tot doel de beoordeling van de concrete kenmerken van een project te vergemakkelijken, teneinde te bepalen of dat project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.<sup>26</sup> Een lidstaat die zodanige criteria en/of drempelwaarden vaststelt dat in de praktijk alle projecten van een bepaald type aan de verplichting tot milieueffectbeoordeling worden onttrokken, overschrijdt de grenzen van de beoordelingsmarge die hem bij artikel 2, lid 1, en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 wordt toegekend, tenzij de volledige categorie van de aldus uitgesloten projecten op grond van objectieve gegevens kan worden geacht geen aanzienlijke milieueffecten te kunnen hebben.<sup>27</sup>

49. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/92 moeten de lidstaten bij de vaststelling van de drempelwaarden en/of criteria waarnaar artikel 4, lid 2, van die richtlijn verwijst, bovendien rekening houden met de selectiecriteria van bijlage III bij die richtlijn.<sup>28</sup> Wanneer een lidstaat dus criteria en/of drempelwaarden vastlegt waarbij enkel de omvang van projecten in aanmerking wordt genomen en niet tevens de aard en ligging ervan, overschrijdt hij de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens artikel 2, lid 1, en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 beschikt.<sup>29</sup> Ook een project van beperkte omvang kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu wanneer het gelegen is op een plaats waar de in artikel 3 van richtlijn 2011/92 uiteengezette milieufactoren, waaronder cultureel erfgoed, zelfs voor kleine veranderingen gevoelig zijn.<sup>30</sup> Evenzo kan een project, ongeacht de omvang, aanzienlijke gevolgen hebben wanneer het gezien zijn aard een wezenlijke of onomkeerbare verandering in die milieufactoren dreigt te veroorzaken.<sup>31</sup> Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van drempelwaarden om te bepalen of een milieueffectbeoordeling nodig is, dient hij ook elementen als aard of ligging van de

<sup>24</sup> Arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punt 64); 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 37); 15 oktober 2009, Commissie/Nederland (C-255/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:630, punt 32); 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punt 40), en 31 mei 2018, Commissie/Polen (C-526/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:356, punt 60).

<sup>25</sup> Arrest van 31 mei 2018, Commissie/Polen (C-526/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:356, punt 67).

<sup>26</sup> Arresten van 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 30), en 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punt 41).

<sup>27</sup> Arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punt 75); 15 oktober 2009, Commissie/Nederland (C-255/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:630, punt 42), en 31 mei 2018, Commissie/Polen (C-526/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:356, punt 61).

<sup>28</sup> Arresten van 15 oktober 2009, Commissie/Nederland (C-255/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:630, punt 33); 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 32), en 28 februari 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, punt 38). Deze criteria zijn uiteengezet in de punten 10-12 van de onderhavige conclusie.

<sup>29</sup> Arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punt 65); 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 38), en 15 oktober 2009, Commissie/Nederland (C-255/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:630, punt 35). Zie in die zin ook arrest van 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 35).

<sup>30</sup> Arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punt 66), en 26 mei 2011, Commissie/België (C-538/09, EU:C:2011:349, punt 55). Zie in die zin ook arrest van 15 oktober 2009, Commissie/Nederland (C-255/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:630, punt 30).

<sup>31</sup> Arrest van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, EU:C:1999:431, punt 67).

projecten in aanmerking te nemen, bijvoorbeeld door verschillende drempelwaarden vast te stellen voor diverse projectgrootten, toe te passen naargelang de aard of de ligging van een project.<sup>32</sup>

50. De rechtspraak van het Hof bevestigt dus de op het eerste gezicht onomstreden stelling dat er geen reden is om aan te nemen dat het milieueffect van stadsontwikkelingsprojecten in stedelijke gebieden gering of afwezig is, met name gelet op de lijst van factoren die voor een dergelijke beoordeling relevant zijn.<sup>33</sup>

51. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat stadsontwikkelingsprojecten zoals gedefinieerd in het UVP-G, enkel aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen wanneer zij ten minste 15 ha beslaan en een brutovloeroppervlak van meer dan 150 000 m<sup>2</sup> hebben. In kolom 2 van regel 18, onder b), van bijlage 1 bij het UVP-G zijn geen drempelwaarden of criteria vastgesteld met betrekking tot de ligging of de aard van stadsontwikkelingsprojecten die de verplichting zouden doen ontstaan om een milieueffectbeoordeling uit te voeren.

52. Bovendien wordt in kolom 3 van regel 18, onder b), van bijlage 1 bij het UVP-G, die ziet op het onderzoek per geval van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling, niet verwezen naar categorie A van bijlage 2 bij die wet, betreffende speciale beschermingszones als Unesco-werelderfgoedsites. Bijgevolg voorziet het UVP-G niet in een onderzoek per geval van de noodzaak om een milieueffectbeoordeling uit te voeren voor stadsontwikkelingsprojecten in een gebied dat is geklasseerd als Unesco-werelderfgoed.

53. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de eerste en de tweede vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, gelezen in samenhang met punt 10, onder b), van bijlage II en punt 2, onder c), viii), van bijlage III bij die richtlijn, in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat stadsontwikkelingsprojecten, ongeacht hun ligging, enkel aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen wanneer zij ten minste 15 ha beslaan en een brutovloeroppervlak van meer dan 150 000 m<sup>2</sup> hebben, waardoor voor stadsontwikkelingsprojecten op plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang, zoals Unesco-werelderfgoedsites, niet per geval wordt onderzocht of een milieueffectbeoordeling nodig is.

### *C. Derde vraag*

54. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/92, gelezen in samenhang met bijlage III bij die richtlijn, in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan bij het bepalen van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling wegens de cumulatieve effecten van een stadsontwikkelingsproject met andere projecten, enkel rekening behoort te worden gehouden met soortgelijke stadsontwikkelingsprojecten waarvoor in de loop van de afgelopen vijf jaar een vergunning is afgegeven, maar die nog niet zijn uitgevoerd, en op voorwaarde dat het voorgenomen stadsontwikkelingsproject goed is voor ten minste 25 % van de betrokken drempelwaarde.

55. WertInvest Hotelbetriebs is van mening dat de derde vraag louter hypothetisch is en heeft in dat verband dan ook geen opmerkingen geformuleerd.

<sup>32</sup> Ibid., punt 70.

<sup>33</sup> Arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje (C-332/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:180, punt 80).



56. De Oostenrijkse regering stelt dat de verplichting om rekening te houden met de cumulatie van projecten naar behoren is omgezet in het UVP-G. Ten eerste heeft de Oostenrijkse wetgever binnen zijn beoordelingsmarge bepaald dat alleen projecten die ten minste 25 % van de relevante drempels bereiken, aanleiding kunnen geven tot een onderzoek van hun cumulatieve effecten met andere projecten. Die regel is bedoeld om kleinschalige projecten met onbeduidende milieueffecten uit te sluiten. Ten tweede is het volgens de Oostenrijkse regering passend om de cumulatieregel enkel toe te passen op projecten waarvoor in de voorgaande vijf jaar een vergunning is afgegeven, maar die nog niet zijn uitgevoerd, omdat de reeds uitgevoerde projecten deel uitmaken van het reeds bestaande stedelijk architectonisch erfgoed.

57. De Commissie stelt dat de verplichting om bij het bepalen of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen rekening te houden met dat cumulatieve effect, niet enkel geldt voor projecten die van hetzelfde type zijn of tot dezelfde categorie behoren. Relevant is of het betrokken project aanzienlijke milieueffecten kan hebben door de aanwezigheid van andere bestaande of goedgekeurde projecten. In dat verband kan een nationale regeling niet uitsluiten dat rekening wordt gehouden met projecten die meer dan vijf jaar eerder zijn uitgevoerd of goedgekeurd.

58. Bijlage III bij richtlijn 2011/92, met als titel „In artikel 4, lid 3, bedoelde selectiecriteria”, bevat de criteria om vast te stellen of de in bijlage II bij die richtlijn genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen. Punt 1 en Punt 3, onder g), van die bijlage III vereisen dat de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten wordt onderzocht met betrekking tot zowel de kenmerken van de projecten als de effecten ervan.

59. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een dergelijke cumulatieve inaanmerkingneming noodzakelijk kan blijken om te vermijden dat de Unieregeling wordt gefrustreerd door een opsplitsing van projecten die samen beschouwd een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92.<sup>34</sup>

60. Bijgevolg dient een nationale autoriteit, wanneer zij nagaat of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, te onderzoeken of dat project aanzienlijke milieueffecten kan hebben samen met andere projecten. De omvang van die beoordeling is niet beperkt tot projecten van hetzelfde type, aangezien dergelijke cumulatieve effecten zowel kunnen voortvloeien uit projecten van dezelfde categorie als uit projecten van verschillende aard, zoals een stadsontwikkelingsproject en de aanleg van vervoersinfrastructuur. Nationale autoriteiten moeten dus nagaan of de milieueffecten van het betrokken project groter kunnen zijn dan bij het ontbreken van de effecten van andere projecten.<sup>35</sup>

61. Ondanks de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de omzetting van een richtlijn en met name bij de vaststelling van de criteria en drempelwaarden waarnaar artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 verwijst, volgt uit de in punt 49 van de onderhavige conclusie aangehaalde rechtspraak dat zelfs een kleinschalig project aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Richtlijn 2011/92 staat dus in de weg aan een nationale regeling die het onderzoek van cumulatieve effecten uitsluit totdat het voorgenomen project een bepaalde omvang bereikt, zoals de hier aan de orde zijnde regeling, die vereist dat het project ten minste 25 % van de toepasselijke drempelwaarden bereikt.

<sup>34</sup> Arresten van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 27); 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punt 36), en 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 37).

<sup>35</sup> Arrest van 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punt 45).

62. Uit de tekst van bijlage III bij richtlijn 2011/92 volgt ook dat de lidstaten rekening moeten houden met de cumulatieve effecten met „andere bestaande en/of goedgekeurde projecten”. De lidstaten kunnen evenwel projecten die niet zijn uitgevoerd of althans niet zijn gestart ondanks het feit dat zij jaren eerder werden goedgekeurd, buiten beschouwing laten, aangezien bij gebreke van een administratieve of gerechtelijke procedure het verstrijken van een aanzienlijke periode kan doen vermoeden dat dergelijke projecten waarschijnlijk niet zullen worden uitgevoerd. Richtlijn 2011/92 schrijft daarentegen duidelijk voor dat de lidstaten rekening moeten houden met de cumulatieve effecten van andere bestaande projecten, ongeacht wanneer deze werden voltooid.

63. Ik geef het Hof derhalve in overweging om op de derde vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/92, gelezen in samenhang met bijlage III bij die richtlijn, in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan bij het bepalen van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling wegens de cumulatieve effecten van een stadsontwikkelingsproject met andere projecten, enkel rekening behoort te worden gehouden met soortgelijke stadsontwikkelingsprojecten, met uitsluiting van bestaande projecten, en op voorwaarde dat het voorgenomen stadsontwikkelingsproject goed is voor ten minste 25 % van de betrokken drempelwaarde. Indien er geen administratieve of gerechtelijke procedure aanhangig is, belet richtlijn 2011/92 de lidstaten niet om projecten waarvan de werkzaamheden nog niet zijn gestart en die vanwege de sinds de definitieve goedkeuring ervan verstreken tijd waarschijnlijk niet zullen worden uitgevoerd, van dit onderzoek uit te sluiten. Een periode van vijf jaar is in beginsel voldoende om te waarborgen dat aan die vereisten wordt voldaan.

#### *D. Vierde vraag*

64. De vierde vraag is of de autoriteiten van een lidstaat, wanneer zij de hun door artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 toegekende beoordelingsmarge overschrijden, de noodzaak van een milieueffectbeoordeling per geval moeten onderzoeken en, indien dat het geval is, of dat onderzoek beperkt blijft tot de voor het betrokken gebied geldende beschermingsdoelstellingen dan wel of met alle criteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92 rekening moet worden gehouden.

65. WertInvest Hotelbetriebs, de Oostenrijkse regering en de Commissie zijn van mening dat in die omstandigheden per geval moet worden onderzocht of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is. Terwijl WertInvest Hotelbetriebs benadrukt dat een dergelijk onderzoek per geval beperkt moet blijven tot een studie van de gevolgen van het project voor de relevante beschermingsdoelstellingen, in casu de bescherming van plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang, is de Oostenrijkse regering van mening dat rekening moet worden gehouden met alle selectiecriteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92, maar dat het passend is om te focussen op de beschermingsdoelstellingen van de betrokken plaats. De Commissie betoogt dat de nationale autoriteiten bij een onderzoek per geval van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling rekening moeten houden met alle relevante selectiecriteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92.

66. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof is het, wanneer de aan de lidstaten bij artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 junctis artikel 2, lid 1, en artikel 4, lid 3, ervan toegekende beoordelingsmarge is overschreden omdat de door hen vastgestelde drempelwaarden een onjuiste omzetting van die richtlijn inhouden, aan de autoriteiten van de betrokken lidstaat om alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te verzekeren dat projecten per geval worden onderzocht teneinde vast te stellen of zij een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en, indien

dit het geval is, dat zij aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen.<sup>36</sup>

67. Bij dit onderzoek per geval moet rekening worden gehouden met de selectiecriteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92, onverminderd het feit dat sommige criteria in de context van een individueel geval relevanter kunnen zijn dan andere. De noodzaak om plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang te beschermen is bijzonder relevant in het kader van een stadsontwikkelingsproject dat voor een Unesco-werelderfgoedsite is gepland.

68. Ik geef het Hof derhalve in overweging om op de vierde vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat de autoriteiten van een lidstaat in omstandigheden waarin zij de hun door artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 toegekende beoordelingsmarge overschrijden, per geval moeten onderzoeken of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is, rekening houdend met alle criteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92.

## V. Conclusie

69. In het licht van de voorgaande overwegingen, geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Wien te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014, gelezen in samenhang met punt 10, onder b), van bijlage II, en punt 2, onder c), viii), van bijlage III bij die richtlijn,

moet aldus worden uitgelegd dat:

het in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat stadsontwikkelingsprojecten, ongeacht hun ligging, enkel aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen wanneer zij ten minste 15 ha beslaan en een brutovloeroppervlak van meer dan 150 000 m<sup>2</sup> hebben, waardoor voor stadsontwikkelingsprojecten op plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang, zoals Unesco-werelderfgoedsites, niet per geval wordt onderzocht of een milieueffectbeoordeling nodig is.

2) Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/92, gelezen in samenhang met bijlage III bij die richtlijn,

moet aldus worden uitgelegd dat:

het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan bij het bepalen van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling wegens de cumulatieve effecten van een stadsontwikkelingsproject met andere projecten, enkel rekening behoort te worden gehouden met soortgelijke stadsontwikkelingsprojecten, met uitsluiting van bestaande projecten, en op voorwaarde dat het voorgenomen stadsontwikkelingsproject goed is voor ten minste 25 % van de betrokken drempelwaarde. Indien er geen administratieve of gerechtelijke procedure aanhangig is, belet richtlijn 2011/92 de lidstaten niet om projecten waarvan de werkzaamheden nog niet zijn gestart en die vanwege de sinds de definitieve

<sup>36</sup> Zie in die zin arrest van 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punten 41-43). Zie in die zin ook arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punten 59 en 60), en 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punten 70 en 71).

goedkeuring ervan verstreken tijd waarschijnlijk niet zullen worden uitgevoerd, van dit onderzoek uit te sluiten. Een periode van vijf jaar is in beginsel voldoende om te waarborgen dat aan die vereisten wordt voldaan.

3) Artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92

moeten aldus worden uitgelegd dat:

de autoriteiten van een lidstaat in omstandigheden waarin zij de hun door die bepalingen toegekende beoordelingsmarge overschrijden, per geval moeten onderzoeken of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is, rekening houdend met alle criteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92.”