



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY COLLINS
föredraget den 24 november 2022¹

Mål C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
mot
Magistrat der Stadt Wien,
ytterligare deltagare i målet:
Verein Alliance for Nature

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2011/92/EU – Miljökonsekvensbedömning av vissa offentliga och privata projekt – Fastställande av behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning på grundval av gränsvärden eller kriterier som fastställts av en medlemsstat – Projekt för tätortsbebyggelse i ett område som av UNESCO klassificerats som ett världsarv – Nationell lagstiftning som uppställer som villkor för en miljökonsekvensbedömning att gränsvärden för ianspråktagen markyta och bruttogolvyta uppnås”

I. Inledning

1. Wien är en stad med ett rikt historiskt, kulturellt och arkitektoniskt arv. Det som började som en keltisk stad, blev senare den strategiska romerska garnisonsstaden Vindobona. År 1857 revs de murar och andra försvarsverk som hade uppförts runt staden på 1200-talet och ersattes av Ringstraße, som öppnades år 1865. Längs Ringstraße uppfördes många stora offentliga byggnader längs med denna i en eklektisk historiserande stil, ibland kallad Ringstraßenstil, med inslag av klassisk, gotisk, renässans- och barockarkitektur. Unesco har utsett Wiens historiska centrum, inbegripet Ringstraße, till världsarv.

2. Ungefär 250 meter från den del av Ringstraße som kallas Schubertring har ett privat företag ansökt om bygglov för projektet ”ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV” (”Nya ICV Hötorget – nybyggnation av hotell InterContinental, Skridskoklubben i Wien WEV”) (nedan kallat projekt Heumarkt Neu), vilket är beläget cirka 250 meter från den del av Ringstraße som kallas Schubertring.² Projekt Heumarkt Neu innebär att det befintliga InterContinental Hotel rivs och ersätts med flera nya byggnader, däribland ett nitton

¹ Originalspråk: engelska.

² Gatan Am Heumarkt bildar den sydöstra gränsen för området. Den sägs vara en av Wiens äldsta gator.

våningar högt torn, avsedda för hotell- och konferensverksamhet, kommersiell verksamhet samt bostads- och kontorsändamål, som ska inbegripa en underjordisk ishall, en idrottshall, en simhall och ett parkeringshus med 275 parkeringsplatser. Projekt Heumarkt Neu förutses uppta en markyta på cirka 1,55 hektar med en bruttogolvyta på cirka 89 000 m².

3. Projekt Heumarkt Neu har gett upphov till en del kontroverser på grund av dess närhet till Wiens centrum, som är ett av Unescos världsarv, och den påstådda effekten av den föreslagna tornbyggnadens höjd på stadens siluett. Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) önskar genom förevarande begäran om förhandsavgörande i huvudsak få klarhet i huruvida en medlemsstat, som valt att fastställa gränsvärden eller kriterier i syfte att bestämma vilka projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, kan anses skyldig att fastställa detta genom en individuell bedömning av ett projekt som inte når upp till de föreskrivna gränsvärdena eller kriterierna, men som kan antas leda till betydande miljöpåverkan.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I ingressen till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt,³ ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014,⁴ anges bland annat följande principer:

- ”(7) Tillstånd för offentliga och privata projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra. Denna bedömning bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploitören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från den allmänhet som kan antas beröras av projektet i fråga.
- (8) Vissa slag av projekt medför en betydande påverkan på miljön. För sådana projekt bör som regel en systematisk bedömning göras.
- (9) Andra slag av projekt medför inte alltid betydande påverkan på miljön i varje enskilt fall. En bedömning av effekterna av sådana projekt bör göras när medlemsstaterna anser att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.
- (10) Medlemsstaterna får fastställa gränsvärden eller kriterier i syfte att bestämma vilka av dessa projekt som bör bli föremål för bedömning, med utgångspunkt i deras miljöpåverkan. Medlemsstaterna bör inte vara förpliktade att granska enskilda projekt som ligger under dessa tröskelvärden eller utanför dessa kriterier.
- (11) När medlemsstaterna fastställer sådana gränsvärden eller kriterier eller när de granskar enskilda projekt för att bestämma vilka projekt som bör bli föremål för bedömning på grund av betydande miljöpåverkan, bör medlemsstaterna ta hänsyn till de relevanta urvalskriterier som anges i detta direktiv. I enlighet med subsidiaritetsprincipen är det medlemsstaterna som bäst kan tillämpa dessa kriterier i konkreta fall.”

³ EUT L 26, 2012, s. 1.

⁴ EUT L 124, 2014, s. 1.

5. Enligt artikel 1.1 ska direktivet tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt⁵ som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

6. I artikel 2.1 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

7. I artikel 3.1 i direktiv 2011/92 anges följande:

”Miljökonsekvensbedömningen ska i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

- a) befolkning och människors hälsa,
- b) biologisk mångfald, särskilt när det gäller arter och livsmiljöer som skyddas enligt [rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114)] och [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7)],
- c) mark, jord, vatten, luft och klimat,
- d) materiella tillgångar, kulturarv och landskap,
- e) samverkan mellan de faktorer som anges i leden a–d.”

8. I artikel 4 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

”...

2. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

- a) granskning från fall till fall,
eller
- b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2 ska de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas. Medlemsstaterna får fastställa gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt varken behöver omfattas av ett beslut enligt

⁵ I artikel 1.2 i direktiv 2011/92 definieras ”projekt” som bland annat ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten”.

punkterna 4 och 5 eller en miljökonsekvensbedömning, och/eller gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt under alla omständigheter ska genomgå en miljökonsekvensbedömning utan att omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5.”

9. Bilaga II till direktiv 2011/92 har rubriken ”Projekt som avses i artikel 4.2”. I punkt 10 däri föreskrivs att ”infrastrukturprojekt” omfattar ”[p]rojekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser”.

10. Bilaga III till direktiv 2011/92 har rubriken ”Urvalskriterier som avses i artikel 4.3 (Kriterier för att fastställa om de projekt som förtecknas i bilaga II bör omfattas av en miljökonsekvensbedömning)”. I punkt 1 däri stadfästs att projektens karakteristiska egenskaper måste beaktas, i synnerhet vad beträffar a) hela projektets omfattning och utformning, b) kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt, c) utnyttjandet av naturresurser, framför allt jord, mark, vatten och biologisk mångfald, d) alstrande av avfall, e) föroreningar och störningar, f) risken för allvarliga olyckor och/eller katastrofer som är relevanta för det berörda projektet, inklusive sådana som orsakas av klimatförändringar, i enlighet med vetenskapliga rön, och g) risker för människors hälsa.

11. I den mån det kan antas vara relevant för de frågor som uppkommer i denna begäran om förhandsavgörande föreskrivs i punkt 2 i bilaga III till direktiv 2011/92, som har rubriken ”Projektens lokalisering”, att miljöns känslighet i de geografiska områden som antas bli påverkade av projekten måste beaktas, i synnerhet vad beträffar a) befintlig och godkänd markanvändning, b) naturresursernas relativa förekomst, tillgänglighet, kvalitet och förnyelseförmåga i området och under detta, och c) den naturliga miljöns tålighet, med särskild uppmärksamhet på bland annat tätbefolkade områden och historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden och platser.

12. I punkt 3 i bilaga III till direktiv 2011/92, som har rubriken ”De potentiella effekternas typ och karakteristiska egenskaper”, måste projektens förväntade betydande miljöeffekter beaktas i förhållande till de kriterier som fastställs i punkterna 1 och 2 i bilaga III, vad beträffar projektets inverkan på de faktorer som specificeras i artikel 3.1 i direktivet, med beaktande av a) effekternas storlek och utbredning, b) effekternas karaktär, c) effekternas gränsöverskridande karaktär, d) effekternas intensitet och komplexitet, e) effekternas sannolikhet, f) effekternas förväntade uppkomst, varaktighet, frekvens och reversibilitet, g) kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt, och h) möjligheten att begränsa effekterna på ett effektivt sätt.

B. Österrikisk rätt

13. I 1 § Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (den federala lagen om miljökonsekvensbedömning) av den 14 oktober 1993,⁶ i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet,⁷ (nedan kallad UVP-G 2000) med rubriken ”Syfte med miljökonsekvensbedömning och allmänhetens deltagande”, anges följande:

”1) Syftet med miljökonsekvensbedömningen (MKB) är att, med allmänhetens medverkan och på fackmässiga grunder,

⁶ BGBl. Nr. 697/1993.

⁷ BGBl. Nr. I 80/2018.

1. fastställa, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekter som ett projekt har eller kan ha
 - a) på människor och den biologiska mångfalden, inbegripet djur, växter och deras livsmiljöer,
 - b) på jord och mark, vatten, luft och klimat,
 - c) på landskapet och
 - d) på materiella tillgångar och kulturarv,inbegripet samverkan mellan flera effekter

...”

14. I 3 § UVP-G 2000, som har rubriken ”Föremålet för miljökonsekvensbedömningen”, föreskrivs följande:

”1) Sådana projekt som redovisas i bilaga 1, liksom ändringar av sådana projekt, ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med följande bestämmelser. Vad avser projekt som redovisas i kolumnerna 2 och 3 i bilaga 1 ska det förenklade förfarandet genomföras. ...

2) När det gäller projekt i bilaga 1 som inte överskrider de gränsvärden eller uppfyller de kriterier som fastställs där, men som emellertid tillsammans med andra projekt överskrider de aktuella gränsvärdena eller uppfyller kriterierna, ska myndigheten från fall till fall fastställa huruvida de kumulativa effekterna kan antas leda till betydande skadlig, besvärande eller belastande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbedömning därmed måste genomföras för det planerade projektet. Vid bedömningen av de kumulativa effekterna ska hänsyn tas till andra likartade och geografiskt näraliggande befintliga eller godkända projekt, eller projekt för vilka en fullständig tillståndsansökan tidigare har lämnats in till en myndighet eller för vilka tillstånd tidigare har sökts i enlighet med 4 eller 5 §§. Någon bedömning från fall till fall ska inte genomföras om det planerade projektet har en kapacitet som understiger 25 procent av gränsvärdet. Vid bedömningen i enskilda fall ska kriterierna i punkt 5, underpunkterna 1–3, beaktas och punkterna 7 och 8 tillämpas. Miljökonsekvensbedömningen ska genomföras med tillämpning av det förenklade förfarandet. Prövningen i det enskilda fallet bortfaller om den som ansöker om tillstånd till projektet ansöker om att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras.

...

4) Vad gäller projekt för vilka ett gränsvärde för vissa skyddsvärda områden definieras i kolumn 3 i bilaga 1, ska myndigheten, där detta kriterium är uppfyllt, med beaktande av miljöpåverkans omfattning och bestående effekter, från fall till fall avgöra huruvida betydande negativa effekter kan förväntas för den skyddsvärda livsmiljön (kategori B i bilaga 2) eller för det skyddsändamål för vilket det skyddade området (kategorierna A, C, D och E i bilaga 2) har inrättats. Vid denna prövning ska skyddade områden av kategorierna A, C, D eller E i bilaga 2 endast beaktas om de den dag då förfarandet inleds redan har pekats ut eller tagits upp i förteckningen över områden av gemenskapsintresse (kategori A i bilaga 2). Om betydande negativa effekter kan förväntas ska en miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid bedömningen i enskilda fall ska kriterierna i punkt 5, underpunkterna 1–3, beaktas och punkterna 7 och 8 tillämpas. Prövningen i det enskilda fallet bortfaller om den som ansöker om tillstånd till projektet ansöker om att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras.

4a) När det gäller projekt för vilka andra särskilda villkor än de som anges i punkt 4 fastställs i kolumn 3 i bilaga 1 ska myndigheten, när dessa villkor är uppfyllda, med tillämpning av punkt 7 från fall till fall avgöra om betydande skadlig eller belastande miljöpåverkan kan förväntas, enligt definitionen i 1 § punkt 1 underpunkt 1. Om myndigheten finner att sådana effekter kan förväntas, ska miljökonsekvensbedömningen genomföras enligt det förenklade förfarandet. Prövningen i det enskilda fallet bortfaller om den som ansöker om tillstånd till projektet ansöker om att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras.

5) När myndigheten beslutar från fall till fall ska den, där så är relevant, beakta följande kriterier:

1. Projektets karaktäristiska egenskaper (projektets omfattning, utnyttjande av naturresurser, alstrande av avfall, miljöföroreningar och störningar, projektets sårbarhet vad beträffar risken för allvarliga olyckor och/eller naturkatastrofer, inklusive sådana som orsakas av klimatförändringar, i enlighet med vetenskapliga rön, risker för människors hälsa).
2. Projektets lokalisering (miljöns känslighet med beaktande av befintlig eller godkänd markanvändning, naturresursernas förekomst, kvalitet och förnyelseförmåga i området och under detta, den naturliga miljöns tålighet, i förekommande fall med beaktande av de områden som förtecknas i bilaga 2).
3. Karaktäristiska egenskaper hos projektets potentiella miljöpåverkan (effekternas typ, storlek och utbredning), effekternas gränsöverskridande karaktär, effekternas intensitet och komplexitet, effekternas förväntade uppkomst, effekternas sannolikhet, effekternas varaktighet, frekvens och reversibilitet, möjligheten att undvika eller begränsa effekterna på ett effektivt sätt), liksom förändringen i miljöpåverkan till följd av att projektet genomförs jämfört med situationen om projektet inte förverkligas.

Vad gäller projekt som förtecknas i kolumn 3 i bilaga 1 är förändringen i påverkan av det skyddsvärda området av avgörande betydelse. ...

6. Innan miljökonsekvensbedömningen eller prövningen i det enskilda fallet har slutförts får tillstånd för projekt som är föremål för bedömning i enlighet med punkterna 1, 2 eller 4 inte beviljas och beslut som fattas i enlighet med administrativa föreskrifter innan miljökonsekvensbedömningen har slutförts ska sakna rättslig verkan. Tillstånd som beviljats i strid med denna bestämmelse kan inom tre år ogiltigförklaras av den enligt 39 § tredje punkten behöriga myndigheten.

7) Myndigheten ska på begäran av den som ansöker om tillstånd till projektet, en deltagande myndighet eller miljöombudsmannen fastställa om ett visst projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med denna federala lag och vilka av kriterierna i bilaga 1 eller 3a § punkterna 1–3 som projektet uppfyller. Detta beslut kan även fattas ex officio av myndigheten. ...

9) Om myndigheten i enlighet med punkt 7 beslutar att ett projekt inte ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, ska en enligt 19 § punkt 7 erkänd miljöorganisation eller en granne enligt 19 § punkt 1 underpunkt 1 ha rätt att väcka talan vid federal förvaltningsdomstol. Från och med dagen för offentliggörande på internet ska en sådan miljöorganisation eller en sådan granne beviljas tillgång till den administrativa akten. För miljöorganisationens talerätt ska det geografiska verksamhetsområde som anges i det administrativa beslutet om erkännande enligt 19 § punkt 7 vara avgörande.

...”

15. I bilaga 1 till UVP-G 2000 anges i detalj vilka projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. I kolumn 1 redovisas projekt som omfattas av en vanlig miljökonsekvensbedömning. Kolumn 2 innehåller projekt som omfattas av en förenklad miljökonsekvensbedömning. Kolumn 3 innehåller projekt för vilka behovet av att genomföra en förenklad miljökonsekvensbedömning ska bedömas från fall till fall. Projekt för tätortsbebyggelse⁸ med en markanvändning på minst 15 hektar och en bruttogolvyta på över 150 000 m² anges i kolumn 2 i nämnda bilaga.⁹ I kolumn 3 i bilaga 1 till UVP-G 2000 anges att ”3 § punkt 2 däri ska tillämpas på [projekt för tätortsbebyggelse], med förbehåll för att hänsyn ska tas till summan av de kapaciteter som har godkänts under de senaste fem åren, inklusive den kapacitet eller kapacitetsutvidgning som ansökan avser”.

16. I bilaga 2 till UVP-G 2000 definieras de kategorier av skyddsvärda områden som även anges i kolumn 3. Unescos världsarv, som upptagits på listan i enlighet med artikel 11.2 i konventionen om skydd av världens kultur- och naturarv,¹⁰ utgör ”särskilda skyddsområden” i den mening som avses i kategori A av nämnda skyddsvärda områden.

III. Det nationella målet och tolkningsfrågorna

17. Den 17 oktober 2017 begärde WertInvest Hotelbetriebs GmbH hos Wiener Landesregierung (regeringen i delstaten Wien, Österrike) att det skulle fastställas att någon miljökonsekvensbedömning inte krävdes för projekt Heumarkt Neu.

18. Den 16 oktober 2018 fastställde Wiener Landesregierung (regeringen i delstaten Wien) att projekt Heumarkt Neu inte krävde någon miljökonsekvensbedömning. Denna regering ansåg att projektet inte överskred de gränsvärden som anges i punkt 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000. Bestämmelsen om kumulering i 3 § punkt 2 i UVP-G 2000 var inte tillämplig, eftersom projektet hade en kapacitet på mindre än 25 procent av det tillämpliga gränsvärdet.

19. Den 30 november 2018 ansökte WertInvest Hotelbetriebs hos Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien, Österrike) om bygglov för projekt Heumarkt Neu.

20. Flera grannar och en miljöorganisation överklagade beslutet av den 16 oktober 2018 till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike). Under förfarandets gång drog WertInvest Hotelbetriebs tillbaka sin ansökan om fastställelse av att projektet inte krävde någon miljökonsekvensbedömning. Fastän denna ansökan återkallats slog Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) den 9 april 2019 ex officio fast att projekt Heumarkt Neu skulle bli föremål för en förenklad miljökonsekvensbedömning. Denna domstol ansåg att den österrikiska lagstiftaren inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat behovet av att säkerställa de skyddsvärda områden som ingår i kategori A i bilaga 2 till UVP-G 2000 i samband med tillståndsförfarandet för projekt för tätortsbebyggelse.¹¹ Den tillade att projekt Heumarkt Neu visade att även projekt som inte nådde upp till gränsvärdena i kolumn 2 i bilaga 1

⁸ Projekt för tätortsbebyggelse definieras i fotnot 3a i bilaga 1 som ”projekt för uppförande av övergripande multifunktionell bebyggelse, som i vart fall omfattar bostäder och kommersiella byggnader, inbegripet tillfartsvägar och samhällsservice som tillhandahålls för detta ändamål, och som har ett upptagningsområde som sträcker sig utanför projektområdet. Projekt för tätortsbebyggelse eller delar därav ska inte längre betraktas som projekt för tätortsbebyggelse i den mening som avses i denna fotnot efter att de har slutförts”.

⁹ Punkt 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000.

¹⁰ Antagen av generalkonferensen och undertecknad i Paris den 17 december 1975.

¹¹ Punkt 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000.

till UVP-G 2000 kunde få betydande effekter på ett av Unesco skyddat världsarv. Av dessa skäl fann Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) att direktiv 2011/92 hade införlivats med österrikisk rätt på ett felaktigt sätt och att det därför var nödvändigt att pröva behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning med avseende specifikt på projekt Heumarkt Neu.

21. WertInvest Hotelbetrieb och Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien) överklagade denna dom till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Den 25 juni 2021 undanröjde Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) domen från Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) med hänvisning till att eftersom WertInvest Hotelbetrieb hade dragit tillbaka sin ansökan om fastställelse av att projektet inte krävde någon miljökonsekvensbedömning, var Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) inte behörig att döma i saken. Den 15 juli 2021 slog Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) fast att det beslut som fattats av Wiener Landesregierung (regeringen i delstaten Wien) den 16 oktober 2018 var ogiltigt med hänsyn till att ovannämnda ansökan om fastställelse hade återkallats.

22. Medan dessa rättsliga förfaranden pågick låg WertInvest Hotelbetriebs ansökan om bygglov fortsatt för handläggning hos Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien). Eftersom Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien) inte fattat något beslut om denna ansökan inom sex månader från ingivandet, har WertInvest Hotelbetriebs den 12 mars 2021 väckt en dröjsmålstanan vid Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) och krävt att Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien) ska åläggas att bevilja bygglovet med hänsyn till att det inte krävs någon miljökonsekvensbedömning för detta beslut.

23. Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) anser att det är nödvändigt att fastställa huruvida det krävs att en miljökonsekvensbedömning genomförs för projekt Heumarkt Neu för att den ska kunna avgöra om Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien) är i dröjsmål med att fatta beslut. Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) har påpekat att projekt Heumarkt Neu är ett av de mest betydande projekt för tätortsbebyggelse som genomförts i Wien sedan andra världskrigets slut. Den noterar vidare att Europeiska kommissionen den 10 oktober 2019 skickade en formell underrättelse till den österrikiska regeringen¹² där den tog upp en rad problematiska frågor angående införlivandet av direktiv 2011/92 med österrikisk rätt,¹³ särskilt olämpligt fastställda gränsvärden som i praktiken undanröjer behovet av att genomföra miljökonsekvensbedömningar för alla betydande projekt för tätortsbebyggelse (som till exempel projekt Heumarkt Neu).

24. Mot denna bakgrund har Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1. Utgör [direktiv 2011/92] hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken genomförandet av en miljökonsekvensbedömning för projekt för tätortsbebyggelse görs beroende av såväl att gränsvärden som motsvarar en markanvändning på minst 15 hektar samt en bruttogolvyta på över 150 000 m² uppnås som att det ifrågavarande exploateringsprojektet avser en sammantaget multifunktionell bebyggelse, som i vart fall omfattar bostäder och kommersiella byggnader, inbegripet tillfartsvägar och samhällsservice som tillhandahålls för detta ändamål, och som har ett upptagningsområde som sträcker sig utanför projektområdet? Har det i detta avseende betydelse att det i nationell lagstiftning föreskrivs särskilda rekvisit för

¹² C(2019) 6680 final.

¹³ INFR(2019)2224.

- fritids- eller nöjesparker, idrottsarenor eller golfbanor (från och med en viss markanvändning eller ett visst antal parkeringsplatser),
 - industriområden eller företagsparker (från och med en viss markanvändning),
 - shoppingcentrum (från och med en viss markanvändning eller ett visst antal parkeringsplatser),
 - logianläggningar, såsom hotell eller semesterbyar, samt tillhörande anläggningar (från och med ett visst antal bäddar eller en viss markanvändning, begränsat till området utanför inhägnade bosättningsområden), och
 - allmänna parkeringsplatser eller parkeringsgarage (från och med ett visst antal parkeringsplatser)?
2. Medför [direktiv 2011/92], särskilt mot bakgrund av kravet i punkt 2 c viii i bilaga III [till detta direktiv], enligt vilken även 'historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden och platser' ska beaktas vid bedömningen av huruvida de projekt som förtecknas i bilaga II [till samma direktiv] ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, att det är nödvändigt att fastställa lägre gränsvärden eller kriterier med lägre tröskel (än de som anges i den första frågan) för områden med särskild historisk, kulturell, stadsarkitektonisk eller arkeologisk betydelse, såsom Unescos världsarv?
 3. Utgör [direktiv 2011/92] hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken bedömningen av ett 'projekt för tätortsbebyggelse' i den mening som avses i den första frågan, vid en sammanläggning (kumulering) med andra likartade projekt med vilka det finns ett geografiskt samband, begränsas så, att endast den sammanlagda kapacitet som godkänts under de senaste fem åren, inbegripet den kapacitet eller kapacitetsutvidgning som ansökan avser, ska beaktas, varvid projekt för tätortsbebyggelse eller delar av dem efter slutförandet inte längre ska betraktas som projekt för tätortsbebyggelse, vilket medför att det inte krävs någon bedömning från fall till fall av huruvida en kumulering kan antas leda till betydande skadlig, besvärande och belastande miljöpåverkan och det därför krävs en miljökonsekvensbedömning för det planerade projektet, om det planerade projektet har en kapacitet som understiger 25 procent av gränsvärdet?
 4. Om fråga 1 och/eller fråga 2 besvaras jakande:

Får, för den händelse att en medlemsstat har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning, den prövning från fall till fall som de nationella myndigheterna (i enlighet med artikel 2.1 samt artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, vilka i förevarande fall har direkt effekt) ska genomföra i syfte att avgöra huruvida projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därför ska göras föremål för en miljökonsekvensbedömning, begränsas till vissa skyddsaspekter, såsom exempelvis skyddsmålen för ett visst område, eller krävs det i sådana fall att samtliga kriterier som anges i bilaga III i [direktiv 2011/92] beaktas?
 5. Medger [direktiv 2011/92], särskilt med beaktande av de krav på rättsligt skydd som föreskrivs i artikel 11, att den prövning som åsyftas i fråga IV genomförs först av den hänskjutande domstolen (i ett förfarande avseende bygglov och i samband med en prövning av den egna behörigheten), varvid 'allmänheten' enligt nationella bestämmelser endast i ytterst begränsad omfattning kan tillerkännas partsställning i ett sådant förfarande och den 'berörda allmänheten' i den mening som avses i artikel 1.2 d och e i [direktiv 2011/92] endast har

tillgång till ytterst begränsade rättsmedel mot domstolens beslut? Påverkas svaret på denna fråga av att det – utöver möjligheten för en myndighet att fatta ett beslut ex officio – enligt nationell rätt endast är den som ansöker om tillstånd för projektet, en deltagande myndighet eller miljöombudsmannen (*Umweltanwalt*) som kan ansöka om separat fastställelse av huruvida projektet omfattas av ett krav på att det genomförs en miljökonsekvensbedömning?

6. Medger [direktiv 2011/92] att bygglov för enskilda byggnationsåtgärder som utgör en del av ett 'projekt för tätortsbebyggelse' enligt punkt 10 b i bilaga II till detta direktiv beviljas före eller parallellt med genomförandet av en nödvändig miljökonsekvensbedömning, respektive innan en prövning från fall till fall av miljöpåverkan, avsedd ska klargöra behovet av en miljökonsekvensbedömning, har avslutats, varvid det inte genomförs någon heltäckande bedömning av miljöpåverkan i den mening som avses i [direktiv 2011/92] och allmänheten endast tillerkänns begränsad partsställning?"

25. WertInvest Hotelbetriebs, Österrikes regering och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Vid förhandlingen den 14 september 2022 avgav dessa parter, samt Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien) och Verein Alliance for Nature, muntliga yttranden och besvarade EU-domstolens frågor.

26. På EU-domstolens begäran kommer jag i mitt förslag till avgörande att bedöma den hänskjutande domstolens fyra första frågor.

IV. Bedömning

A. Huruvida frågorna kan tas upp till prövning

27. WertInvest Hotelbetrieb har gjort gällande att förevarande begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom projekt Heumarkt Neu inte utgör ett projekt för tätortsbebyggelse i den mening som avses i direktiv 2011/92. Klaganden har anfört att alla byggnader, förutom tornbyggnaden, redan finns på platsen och kommer att renoveras. Vidare, eller i andra hand, är den tredje frågan rent hypotetisk. Begäran om förhandsavgörande visar inte att det finns några likartade projekt i närheten av projekt Heumarkt Neu, varför denna fråga inte kan tas upp till prövning.

28. Inom ramen för det samarbete som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det, enligt fast rättspraxis, uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse.¹⁴ En tolkningsfråga från en nationell domstol kan således bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att det ska gå att ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.¹⁵

¹⁴ Se dom av den 13 januari 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

¹⁵ Se dom av den 13 januari 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

29. WertInvest Hotelbetrieb har gjort gällande att projekt Heumarkt Neu inte är ett projekt för tätortsbebyggelse i den mening som avses i direktiv 2011/92. Eftersom WertInvest Hotelbetrieb argumentation till sin natur grundar sig på dess tolkning av unionsrättsliga bestämmelser är det knappast förvånande att den hänskjutande domstolen befinner sig i ett läge där den behöver söka hjälp av EU-domstolen för att kunna ta ställning till den. Det förefaller således inte råda något tvivel om att förevarande begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

30. När det gäller frågan om huruvida den tredje frågan kan tas upp till sakprövning kan denna fråga inte anses vara rent hypotetisk i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis med hänsyn till projekt Heumarkt Neus lokalisering och dess kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt i den mening som avses i punkterna 1 b och 3 g i bilaga III till direktiv 2011/92, även om begäran om förhandsavgörande inte redovisar några andra likartade planerade eller pågående projekt i samma område.

31. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar de fyra första frågorna i begäran om förhandsavgörande.

B. Den första och den andra frågan

32. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt sin första och sin andra fråga, som kan besvaras tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, jämförda med punkt 10 b i bilaga II och punkt 2 c viii i bilaga III till direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att projekt för tätortsbebyggelse ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning endast när de upptar en markyta på minst 15 hektar och har en bruttogolvyta som överstiger 150 000 m², utan att hänsyn tas till om sådana projekt är belägna på historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla platser, såsom platser på Unescos världsarvslista.

33. WertInvest Hotelbetrieb har påmint om att direktiv 2011/92 tilldelar medlemsstaterna ett stort utrymme för att efter eget gottfinnande fastställa gränsvärden eller kriterier för vilka projekt för tätortsbebyggelse som bör bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. De relevanta trösklarna i UVP-G 2000 överskrider inte gränserna för detta utrymme för skönsmässig bedömning. Enligt WertInvest Hotelbetriebs är det osannolikt att projekt för tätortsbebyggelse som inte når upp till de gränsvärden som föreskrivs i UVP-G 2000 har någon betydande miljöpåverkan. Sådana projekt behöver inte granskas från fall till fall i syfte att avgöra huruvida det erfordras en miljökonsekvensbedömning, även om de är belägna inom ett område som tillhör Unescos världsarv.

34. Till följd av det fördragsbrottsförfarande som åsyftas i punkt 23 i detta förslag till avgörande har den österrikiska regeringen inte yttrat sig över den första och den andra frågan.

35. Vid den muntliga förhandlingen hävdade Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien) att projekt Heumarkt Neu inte kunde betraktas som ett projekt för tätortsbebyggelse i den mening som avses i direktiv 2011/92, såsom det införlivats i österrikisk lagstiftning. Den medgav dock att även ett småskaligt projekt kan ha en betydande inverkan på miljön, särskilt när det är beläget i ett område som tillhör Unescos världsarv. Fastän Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien) hävdade att projekt Heumarkt Neu inte skulle ha någon betydande inverkan på miljön, medgav den i sitt svar på EU-domstolens frågor att det i avsaknad av en miljökonsekvensbedömning inte kunde uteslutas att projektet kunde leda till miljöpåverkan.

36. Kommissionen har påpekat att direktiv 2011/92 inte innehåller någon definition av begreppet "projekt för tätortsbebyggelse". I punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92 anges dock byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser som exempel på sådana projekt. Med hänsyn till syftet med detta direktiv avser begreppet "projekt för tätortsbebyggelse" således byggnader och allmänna platser som på grund av sin art, storlek eller lokalisering har en inverkan på miljön som är jämförbar med den för shoppingcentrum och parkeringsplatser. Till stöd för detta påstående har kommissionen anfört två omständigheter.

37. Även om kommissionen erkänner att direktiv 2011/92 ger medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vilka kategorier av projekt för tätortsbebyggelse som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, kräver artikel 2.1 i direktiv 2011/92, för det första, att medlemsstaterna ska säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för en sådan bedömning. En medlemsstat som fastställer gränsvärden utan att beakta arten, storleken eller lokaliseringen av projekt för tätortsbebyggelse som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan överskrider gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

38. Kommissionen har, med hänvisning till faktorer som fauna och flora, jord, vatten, klimat eller kulturarv, gjort gällande att även ett småskaligt projekt kan ha en betydande miljöpåverkan om det är beläget i ett känsligt område. Den hänvisar i detta sammanhang till bilaga III till direktiv 2011/92 om urvalskriterier för att fastställa om projekt bör omfattas av en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artikel 4.3 i direktivet. I punkt 2 c viii i bilaga III till direktiv 2011/92, som rör "projektens lokalisering", stadfästs att miljöns känslighet i de geografiska områden som antas bli påverkade av projekten måste beaktas, i synnerhet vad beträffar den naturliga miljöns tålighet, med särskild uppmärksamhet på historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden och platser. I detta avseende har kommissionen hävdad att ett projekt som består i att bygga ett höghus på en plats av historiskt värde kan ha en allvarlig inverkan på miljön, även om projektet upptar en relativt blygsam yta.

39. Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att UVP-G 2000 är oförenlig med direktiv 2011/92 i den mån den inte beaktar lokaliseringen av projekt för tätortsbebyggelse, i synnerhet på historiskt eller kulturellt betydelsefulla platser, såsom det projekt som är aktuellt i det nationella målet.

40. Kommissionen har för det andra gjort gällande att gränsvärden som fastställs i nationell lagstiftning inte i praktiken kan undanröja skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning för vissa kategorier av projekt, vilket tycks vara fallet med UVP-G 2000. Kommissionen har påpekat att de österrikiska myndigheterna har angett att 53 av 59 projekt för tätortsbebyggelse mellan 2005 och 2019 inte krävde någon miljökonsekvensbedömning enligt denna lagstiftning.

41. Enligt min mening föranleder den hänskjutande domstolens första och andra fråga primärt två frågor. Vad innebär, för det första, begreppet "projekt för tätortsbebyggelse" i ett sammanhang där vissa byggnader som utgör en del av projektet finns på plats innan det påbörjas? Är, för det andra, nationell lagstiftning som gör behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning beroende av att ett projekt uppnår vissa gränsvärden vad beträffar den upptagna markytan och bruttogolvytan förenlig med direktiv 2011/92?

42. Vad gäller den första av dessa frågor definieras "projekt" i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92 som utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten. Även om begreppet "projekt för tätortsbebyggelse" som sådant inte definieras i direktiv 2011/92, ges två

exempel på projekt för tätortsbebyggelse i en icke uttömmande uppräkningslista i punkt 10 b i bilaga II till direktivet, nämligen byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser. Enligt ett dokument från kommissionen om tolkningen av definitionerna av de projektkategorier som anges i bilagorna I och II till direktiv 2011/92¹⁶ bör kategorin projekt för tätortsbebyggelse tolkas brett och inbegripa projekt som buss- eller tågstationer, bostadsbyggen, sjukhus, universitet, idrottsarenor, biografteater, teatrar, konserthallar och andra kulturcentra.¹⁷ I linje med detta synsätt har EU-domstolen slagit fast att uppförandet av ett fritidscenter som omfattar ett biografkomplex utgör ett projekt för tätortsbebyggelse.¹⁸

43. EU-domstolen har vid ett flertal tillfällen slagit fast att tillämpningsområdet för direktiv 2011/92 är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande.¹⁹ Enligt dess rättspraxis ska ordet ”projekt” anses avse även ändringsarbeten på redan befintliga byggnader.²⁰ Dessutom skulle det strida mot själva syftet med direktiv 2011/92 att begreppet projekt begränsas till byggandet av infrastruktur, så att arbeten som utförs för att förbättra eller bygga ut redan befintliga byggnader undantas. En sådan begränsad tolkning skulle leda till att samtliga ändringsarbeten på redan existerande byggnader, oavsett omfattningen av dessa arbeten, skulle kunna utföras utan hänsyn till de skyldigheter som följer av direktiv 2011/92 och att tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv därmed under sådana omständigheter skulle förhindras.²¹

44. Av dessa iakttagelser följer att även rivningsarbeten måste anses vara ”projekt” i den mening som avses i direktiv 2011/92. Projekt för tätortsbebyggelse innefattar ofta rivning av befintliga historiskt eller kulturellt betydelsefulla byggnader. Om sådana projekts inverkan på bland annat kulturarvet ska kunna bedömas kan de inte vara undantagna från tillämpningsområdet för den miljökonsekvensbedömningsprocess som föreskrivs i direktiv 2011/92.²² Ett integrerat multifunktionellt byggprojekt som omfattar bostäder och kommersiella byggnader är därför ett projekt för tätortsbebyggelse i den mening som avses i direktiv 2011/92, även om projektet omfattar både renovering av redan befintliga byggnader och uppförande av nya byggnader.

45. Vad beträffar den andra frågan jag har identifierat, nämligen huruvida nationell lagstiftning kan uppställa som villkor för att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras att ett projekt uppnår vissa gränsvärden grundade på det ianspråktagna markområdet och bruttogolvytan, fastställs det i artikel 4.2 i direktiv 2011/92 att medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II ska bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet. Medlemsstaterna kan bestämma detta genom en granskning från fall till fall eller genom att fastställa gränsvärden eller kriterier. I artikel 4.3 i direktiv 2011/92 anges att vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2 ska de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.²³

¹⁶ Tolkning av definitioner av projektkategorier i bilagorna I och II till direktivet om miljökonsekvensbedömning, av år 2015, s. 49 och 50, tillgänglig online på engelska på https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

¹⁷ *Ibidem*, s. 51.

¹⁸ Dom av den 16 mars 2006, kommissionen/Spanien (C-332/04, ej publicerad, EU:C:2006:180, punkterna 83–87).

¹⁹ Dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 32) och dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen (C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 54).

²⁰ Se dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 23 och 33), och dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 27).

²¹ Dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 32).

²² Dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 97–100).

²³ Detta redovisas i detalj i punkterna 10–12 i förevarande förslag till avgörande.

46. Det framgår av fast rättspraxis att även om medlemsstaterna genom artikel 4.2 i direktiv 2011/92 tilldelas en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning för att bestämma vilka slag av projekt som ska undergå en bedömning eller för att fastställa de kriterier och/eller gränsvärden som ska iakttas, begränsas denna befogenhet av den övergripande skyldigheten enligt artikel 2.1 i detta direktiv att göra en konsekvensbedömning för projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sin art, storlek eller lokalisering.²⁴

47. Med hänsyn till försiktighetsprincipen, som är en av grundvalarna för den höga skyddsnivå som Europeiska unionen eftersträvar på det miljörättsliga området och som direktiv 2011/92 ska tolkas utifrån, uppkommer det en risk för betydande miljöpåverkan när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att ett projekt kan medföra en sådan betydande påverkan på miljön.²⁵

48. De kriterier eller gränsvärden som anges i artikel 4.2 b i direktiv 2011/92 har till syfte att underlätta bedömningen av ett projekts beskaffenhet i det konkreta fallet för att avgöra huruvida det omfattas av en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning.²⁶ En medlemsstat som fastställer kriterier och/eller gränsvärden som omfattar en sådan nivå att samtliga projekt av en viss typ i praktiken är undantagna från skyldigheten att företa en miljökonsekvensbedömning överskrider den befogenhet att företa en skönsmässig bedömning som den tilldelas enligt artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 2011/92, om inte hela den projektkategori som sålunda undantagits, på grundval av objektiva kriterier, kan anses vara sådan att den inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.²⁷

49. Enligt artikel 4.3 i direktiv 2011/92 är medlemsstaterna vidare skyldiga att ta hänsyn till de urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet när de fastställer sådana kriterier och/eller gränsvärden som avses i artikel 4.2 i direktivet.²⁸ Därav följer att en medlemsstat som fastställer kriterier och/eller gränsvärden som endast beaktar projektens storlek, utan att även ta hänsyn till deras art och lokalisering, överskrider den befogenhet att företa en skönsmässig bedömning som föreskrivs i artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 2011/92.²⁹ Även ett projekt som inte är särskilt stort kan medföra betydande miljöpåverkan om det är beläget på en plats där sådana miljöfaktorer som anges i artikel 3 i direktiv 2011/92, vilka inbegriper kulturarv, är känsliga för minsta förändring.³⁰ Ett projekt kan även medföra betydande miljöpåverkan om det till följd av sin art riskerar att väsentligt eller irreversibelt förändra miljöfaktorer oberoende av sin storlek.³¹ Om en

²⁴ Dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 64), dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 37), dom av den 15 oktober 2009, kommissionen/Nederländerna (C-255/08, ej publicerad, EU:C:2009:630, punkt 32), dom av den 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 40), och dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen (C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 60).

²⁵ Dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Spanien (C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 67).

²⁶ Dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 30), och dom av den 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 41).

²⁷ Dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 75), dom av den 15 oktober 2009, kommissionen/Nederländerna (C-255/08, ej publicerad, EU:C:2009:630, punkt 42), och dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen (C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 61).

²⁸ Dom av den 15 oktober 2009, kommissionen/Nederländerna (C-255/08, ej publicerad, EU:C:2009:630, punkt 33), dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 32), och dom av den 28 februari 2018, Comune di Castellbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, punkt 38). Dessa kriterier redovisas i punkterna 10–12 i detta förslag till avgörande.

²⁹ Dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 65), dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 38), och dom av den 15 oktober 2009, kommissionen/Nederländerna (C-255/08, ej publicerad, EU:C:2009:630, punkt 35). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 35).

³⁰ Dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 66), och dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 55). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2009, kommissionen/Nederländerna (C-255/08, ej publicerad, EU:C:2009:630, punkt 30).

³¹ Dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 67).

medlemsstat använder sig av gränsvärden för att bedöma behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning är det nödvändigt att den även tar hänsyn till faktorer som projektens art eller lokalisering, exempelvis genom att fastslå flera gränsvärden för projekt av olika storlek, vilka kan tillämpas beroende på projektets art eller lokalisering.³²

50. EU-domstolens praxis bekräftar således vad man hade kunnat tro var ett okontroversiellt påstående att det inte finns någon anledning att förutsätta att miljöpåverkan av projekt för tätortsbebyggelse som genomförs i tätortsområden skulle vara liten eller obefintlig, särskilt med tanke på förteckningen över faktorer som är av relevans för en sådan bedömning.³³

51. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att projekt för tätortsbebyggelse, såsom detta begrepp definieras i UVP-G 2000, ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning endast om de upptar en yta på minst 15 hektar och har en bruttogolvyta som överstiger 150 000 m². I punkt 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000 fastställs inga gränsvärden eller kriterier i kolumn 2 rörande lokaliseringen av eller arten på projekt för tätortsbebyggelse som skulle medföra en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning.

52. Kategori A i bilaga 2 till UVP-G 2000, som avser särskilda skyddsområden såsom Unescos världsarv, nämns inte heller i kolumn 3 i den punkten, som avser bedömning från fall till fall av behovet av en miljökonsekvensbedömning. UVP-G 2000 möjliggör följaktligen inte en bedömning från fall till fall av om det krävs en miljökonsekvensbedömning för ett projekt för tätortsbebyggelse i ett område som är upptaget på Unescos världsarvslista.

53. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens första och andra fråga så, att artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, jämförd med punkt 10 b i bilaga II och punkt 2 c viii i bilaga III till direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att projekt för tätortsbebyggelse ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning endast om de upptar en yta på minst 15 hektar och har en bruttogolvyta som överstiger 150 000 m², utan att hänsyn tas till deras lokalisering, vilket utesluter en bedömning från fall till fall av behovet av att göra en miljökonsekvensbedömning för projekt för tätortsbebyggelse på historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla platser, såsom platser på Unescos världsarvslista.

C. Den tredje frågan

54. Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida artikel 4.3 i direktiv 2011/92, jämförd med bilaga III till direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken endast likartade projekt för tätortsbebyggelse ska beaktas vid bedömningen av om ett projekt för tätortsbebyggelse ska göras föremål för en miljökonsekvensbedömning på grund av dess kumulativa effekter i förhållande till andra projekt, och då endast under förutsättning att de har godkänts under de senaste fem åren men ännu inte genomförts och att det planerade projektet för tätortsbebyggelse har en kapacitet som uppgår till minst 25 procent av det relevanta gränsvärdet.

55. WertInvest Hotelbetriebs anser att den tredje frågan är rent hypotetisk och har därför inte yttrat sig över den.

³² Ibidem, punkt 70.

³³ Dom av den 16 mars 2006, kommissionen/Spanien (C-332/04, ej publicerad, EU:C:2006:180, punkt 80).

56. Den österrikiska regeringen har hävdade att UVP-G 2000 på ett korrekt sätt införlivar skyldigheten att beakta projekts kumulativa effekter. För det första har den österrikiska lagstiftaren, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, fastställt att endast projekt som når upp till minst 25 procent av de relevanta gränsvärdena kan medföra att det behövs göras en bedömning av deras kumulativa effekter i förhållande till andra projekt. Den regeln syftar till att undanta småskaliga projekt med obetydlig inverkan på miljön. För det andra anser den österrikiska regeringen att det är ändamålsenligt att endast tillämpa kumuleringsregeln på projekt som har godkänts under de senaste fem åren men ännu inte genomförts, eftersom de projekt som redan har slutförts ingår i det redan existerande stadsarkitektoniska arvet.

57. Kommissionen har gjort gällande att skyldigheten att beakta kumulativa effekter vid bedömningen av om ett projekt bör omfattas av en miljökonsekvensbedömning inte är begränsad till projekt som är av samma typ eller tillhör samma kategori. Det som är relevant är huruvida projektet i fråga kan antas leda till betydande miljöpåverkan på grund av förekomsten av andra befintliga eller godkända projekt. I detta sammanhang kan nationell lagstiftning inte hindra att hänsyn tas till projekt som genomförts eller godkänts mer än fem år tidigare.

58. Bilaga III till direktiv 2011/92, som har rubriken ”Urvalskriterier som avses i artikel 4.3”, innehåller kriterier för att fastställa om de projekt som förtecknas i bilaga II till samma direktiv bör omfattas av en miljökonsekvensbedömning. Enligt punkt 1 och punkt 3 g i nämnda bilaga III ska de kumulativa effekterna av projekt i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt bedömas vad beträffar både deras karakteristiska egenskaper och deras inverkan.

59. Av EU-domstolens praxis följer att ett sådant beaktande av kumulativ påverkan kan vara nödvändigt för att undvika att unionslagstiftningens syfte kringgås genom en uppdelning av projekt i mindre delar som sammantagna kan antas medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2011/92.³⁴

60. Härav följer att den nationella myndigheten, när den kontrollerar huruvida ett projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, ska pröva om projektet kan medföra betydande miljöpåverkan tillsammans med andra projekt. Denna bedömning är inte begränsad till projekt av samma slag, eftersom sådana kumulativa effekter kan föranledas av såväl projekt som tillhör samma kategori som projekt av annat slag, såsom projekt för tätortsbebyggelse och byggande av infrastruktur för transport. De nationella myndigheterna måste således beakta huruvida ett projekt kan ha större en miljöpåverkan än vad det hade haft om påverkan av de andra projekten inte hade förelegat.³⁵

61. Även om medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när de införlivar ett direktiv, särskilt när de fastställer de kriterier och gränsvärden som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/92, följer det av den rättspraxis som anges i punkt 49 i detta förslag till avgörande att även ett småskaligt projekt kan ha betydande miljöpåverkan. Direktiv 2011/92 utgör således hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är omtvistad i förevarande mål, vilken utesluter en bedömning av kumulativa effekter om det planerade projektet inte uppnår en viss erforderlig storlek om minst 25 procent av de tillämpliga gränsvärdena.

³⁴ Dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 27), dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 36), och dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 37).

³⁵ Dom av den 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 45).

62. Av ordalydelsen i bilaga III till direktiv 2011/92 följer även att medlemsstaterna måste beakta kumulativa effekter i förhållande till ”andra befintliga och/eller godkända projekt”. Medlemsstaterna får dock bortse från projekt som inte har genomförts eller ens har inletts trots att de godkändes flera år tidigare, i avsaknad av administrativa eller rättsliga förfaranden, eftersom den omständigheten att avsevärd tid har förflutit kan tyda på att det är osannolikt att sådana projekt kommer att genomföras. Direktiv 2011/92 kräver däremot uttryckligen att medlemsstaterna beaktar de kumulativa effekterna av andra befintliga projekt, oavsett när de slutfördes.

63. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens tredje fråga så, att artikel 4.3 i direktiv 2011/92, jämförd med bilaga III till direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken, vid bedömningen av huruvida det krävs att ett projekt för tätortsbebyggelse blir föremål för en miljökonsekvensbedömning på grund av projektets kumulativa effekter i förhållande till andra projekt, endast likartade projekt för tätortsbebyggelse ska beaktas, varvid befintliga projekt ska undantas, förutsatt att det planerade projektet för tätortsbebyggelse utgör minst 25 procent av det relevanta gränsvärdet. I avsaknad av pågående administrativa eller rättsliga förfaranden utgör direktiv 2011/92 inte något hinder för att medlemsstaterna från denna bedömning undantar projekt där arbetena inte har inletts och sannolikt inte kommer att genomföras med hänsyn till den tid som förflutit sedan de slutligt godkändes. En tidsperiod om fem år är i princip tillräcklig för att säkerställa att dessa villkor är uppfyllda.

D. Den fjärde frågan

64. Den fjärde frågan gäller huruvida myndigheterna i en medlemsstat, när de har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning i som de tilldelas enligt artikel 2.1 och artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, är skyldiga att från fall till fall bedöma behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning och, om så är fallet, huruvida denna bedömning är begränsad till de skyddsområden som gäller för det aktuella området eller huruvida samtliga kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2011/92 måste beaktas.

65. WertInvest Hotelbetrieb, den österrikiska regeringen och kommissionen anser att det under sådana omständigheter krävs en bedömning från fall till fall av behovet av en miljökonsekvensbedömning. WertInvest Hotelbetrieb har betonat att en sådan prövning från fall till fall ska begränsas till en bedömning av projektets effekter på de relevanta skyddsområdena, i detta fall skyddet av historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla platser, medan den österrikiska regeringen anser att samtliga urvalskriterier i bilaga III till direktiv 2011/92 bör beaktas, även om det kan vara lämpligt att fokusera på skyddsområdena för den ifrågakvarande platsen. Kommissionen har å sin sida hävdats att de nationella myndigheterna måste beakta alla relevanta urvalskriterier i bilaga III till direktiv 2011/92 när de gör en bedömning från fall till fall av behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning.

66. Av EU-domstolens praxis följer att när en medlemsstat har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna tilldelas enligt artikel 4.2 i direktiv 2011/92, jämförd med artiklarna 2.1 och 4.3 i detta direktiv, på grund av att de gränsvärden som den fastställt utgör ett felaktigt införlivande av direktivet, ankommer det på myndigheterna i den aktuella medlemsstaten att vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att det görs en individuell prövning av de berörda projekten för att fastställa huruvida de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och, om så är fallet, säkerställa att de blir föremål för en

miljökonsekvensbedömning.³⁶

67. Vid denna prövning från fall till fall ska hänsyn tas till urvalskriterierna i bilaga III till direktiv 2011/92, vilket inte hindrar att vissa kan vara mer relevanta än andra i det enskilda fallet. Behovet av att skydda historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla platser förefaller vara särskilt relevant i samband med ett projekt för tätortsbebyggelse som planeras på en plats som är upptagen på Unescos världsarvslista.

68. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens fjärde fråga så, att när myndigheterna i en medlemsstat har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de tilldelas enligt artikel 2.1 och artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, är de skyldiga att från fall till fall pröva behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning, varvid de ska beakta samtliga kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2011/92.

V. Förslag till avgörande

69. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) på följande sätt:

- (1) Artikel 4.2 och 4.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014, jämförd med punkt 10 b i bilaga II och punkt 2 c viii i bilaga III till direktivet,

ska tolkas så,

att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att projekt för tätortsbebyggelse ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning endast om de upptar en yta på minst 15 hektar och har en bruttogolvyta som överstiger 150 000 m², utan att hänsyn tas till deras lokalisering, vilket utesluter en bedömning från fall till fall av behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning för projekt för tätortsbebyggelse på historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla platser, såsom platser på Unescos världsarvslista.

- (2) Artikel 4.3 i direktiv 2011/92, jämförd med bilaga III till direktivet,

ska tolkas så,

att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken, vid bedömningen av huruvida det krävs att ett projekt för tätortsbebyggelse blir föremål för en miljökonsekvensbedömning på grund av projektets kumulativa effekter i förhållande till andra projekt, endast likartade projekt för tätortsbebyggelse ska beaktas, varvid befintliga projekt ska undantas, förutsatt att det planerade projektet för tätortsbebyggelse utgör minst 25 procent av det relevanta gränsvärdet. I avsaknad av pågående administrativa eller rättsliga förfaranden utgör direktiv 2011/92 inte något hinder för att medlemsstaterna från denna bedömning undantar

³⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkterna 41–43). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, punkterna 59 och 60), och dom av den 16 september 1999, WWF m.fl. (C-435/97, EU:C:1999:418, punkterna 70 och 71).

projekt där arbetena inte har inletts och sannolikt inte kommer att genomföras med hänsyn till den tid som förflutit sedan de slutligt godkändes. En tidsperiod om fem år är i princip tillräcklig för att säkerställa att dessa villkor är uppfyllda.

(3) Artikel 2.1 och artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92

ska tolkas så,

att när myndigheterna i en medlemsstat har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de tilldelas enligt dessa bestämmelser, är de skyldiga att från fall till fall pröva behovet av att genomföra en miljökonsekvensbedömning, varvid de ska beakta samtliga kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2011/92.