



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 25 maj 2023\*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2011/92/EU – Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – Artiklarna 2.1 och 4.2 – Projekt som omfattas av bilaga II – Projekt för tätortsbebyggelse – Granskning på grundval av gränsvärden och kriterier – Artikel 4.3 – Relevanta urvalskriterier som anges i bilaga III – Artikel 11 – Tillgång till rättslig prövning”

I mål C-575/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Wien (Högsta förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) genom beslut av den 14 september 2021, som inkom till domstolen den 20 september 2021, i målet

**WertInvest Hotelbetriebs GmbH**

mot

**Magistrat der Stadt Wien,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Verein Alliance for Nature,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av A. Prechal, avdelningsordföranden, samt domarna M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl och J. Passer (referent),

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: handläggaren S. Beer,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 september 2022,

\* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- WertInvest Hotelbetriebs GmbH, genom K. Liebenwein, Rechtsanwalt, och L. Pöcho, Rechtsanwältin,
- Magistrat der Stadt Wien, genom G. Cech, Senatsrat,
- Verein Alliance for Nature, genom W. Proksch och P. Pyka, Rechtsanwälte,
- Österrikes regering, genom A. Kögl, W. Petek, A. Posch och J. Schmoll, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Hermes och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 24 november 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av bland annat artiklarna 4.2, 4.3 och 11, punkt 10 b i bilaga II samt bilaga III 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 (EUT L 26, 2012, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1) (nedan kallat direktiv 2011/92).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan WertInvest Hotelbetriebs GmbH och Magistrat der Stadt Wien (stadsförvaltningen i Wien, Österrike) angående en ansökan om tillstånd för ett byggprojekt.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

- 3 I skälen 1 och 7–11 i direktiv 2011/92 anges följande:
  - ”(1) Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226] har ändrats flera gånger på ett väsentligt sätt. För att skapa klarhet och överskådlighet bör det direktivet kodifieras.  
  
...
  - (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 exploatören, 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.”

4 I artikel 1.2 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- c) *tillstånd*: den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet.
- d) *allmänhet*: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.
- e) *berörd allmänhet*: den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska anses ha ett sådant intresse.

...”

5 I artikel 2.1 i direktivet 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.”

6 I artikel 3.1 i samma direktiv föreskrivs 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 ...
- c) mark, jord, vatten, luft och klimat,
- d) materiella tillgångar, kulturarv och landskap,
- e) samverkan mellan de faktorer som anges i leden a–d.”

7 I artikel 4.2–4.5 i direktiv 2011/377 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 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.

4. I fall där medlemsstaterna kräver att en behovsbedömning ska ske för projekt som förtecknas i bilaga II, ska exploatören lämna information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra. En detaljerad förteckning över vilken information som ska lämnas finns i bilaga II.A. Exploatören ska i tillämpliga fall ta hänsyn till tillgängliga resultat från andra relevanta bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än detta direktiv. Exploatören får även lämna en beskrivning av projektets särdrag och/eller åtgärder som planeras för att undvika eller förebygga vad som annars skulle kunna ha medfört en betydande negativ miljöpåverkan.

5. Den ansvariga myndigheten ska fatta sitt beslut baserat på den information som exploatören lämnar i enlighet med punkt 4, i tillämpliga fall med hänsyn till resultatet av preliminära kontroller eller bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än detta direktiv. Beslutet ska offentliggöras och:

a) om det beslutas att en miljökonsekvensbedömning krävs, ange huvudskälen till varför det krävs en sådan bedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III, eller

b) om det beslutas att en miljökonsekvensbedömning inte krävs, ange huvudskälen till varför det inte krävs en sådan bedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III och, om exploatören föreslår detta, ange projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika eller förebygga vad som annars kanske skulle ha utgjort betydande negativ miljöpåverkan.”

8 I artikel 11.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.”

9 I bilaga II till direktivet, med rubriken ”Projekt som avses i artikel 4.2”, föreskrivs följande i punkt 10 som har rubriken ”Infrastrukturprojekt”:

”10. INFRASTRUKTURPROJEKT

...

b) Projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser.

...”

10 I 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)” föreskrivs följande:

### ”1. **Projektens karakteristiska egenskaper**

Projektets 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,

...

### 2. **Projektens lokalisering**

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 (inklusive jord, mark, vatten och biologisk mångfald),
- c) den naturliga miljöns tålighet, med särskild uppmärksamhet på
  - ...
  - vii) tätbefolkade områden,
  - viii) historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden och platser.

### 3. De potentiella effekternas typ och karakteristiska egenskaper

Projektens förväntade betydande miljöeffekter måste beaktas i förhållande till de kriterier som fastställs i punkterna 1 och 2 i denna bilaga, vad beträffar projektets inverkan på de faktorer som specificeras i artikel 3.1, med beaktande av

- a) effekternas storlek och utbredning (såsom exempelvis geografiskt område och den berörda befolkningens storlek),
  - ...
- g) kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt,
  - ..."

### *Österrikisk rätt*

- 11 I 3 § Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000) (den federala lagen om miljökonsekvensbedömning) (BGBl. 697/1993), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad UVP-G 2000), med rubriken "Föremålet för miljökonsekvensbedömningen", föreskrivs följande:

"(1) Sådana projekt som anges i bilaga 1, liksom ändringar av sådana projekt, ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med följande bestämmelser. Vad avser projekt som anges 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 granskning från fall till fall ska inte genomföras om det planerade projektet har en kapacitet som understiger 25 procent av gränsvärdet. Vid granskning från fall till 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. Granskning från fall till fall bortfaller om projektets exploatör ansöker om att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras.

...

(4) Vad gäller projekt för vilka ett gränsvärde för vissa skyddsvärda områden fastställs 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 skyddsmål 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 granskningen från fall till fall ska kriterierna i punkt 5, underpunkterna 1–3, beaktas och punkterna 7 och 8 tillämpas. Granskning från fall till fall bortfaller om projektets exploatör 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 § 1 underpunkt 1. Om myndigheten finner att sådana effekter kan förväntas, ska miljökonsekvensbedömningen genomföras enligt det förenklade förfarandet. Granskning från fall till fall bortfaller om projektets exploatör ansöker om att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras.

...

(6) Innan miljökonsekvensbedömningen eller granskningen från fall till fall 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 myndighet som är ansvarig enligt 39 § tredje punkten.

(7) Myndigheten ska på begäran av projektets exploatör, 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 § 7 erkänd miljöorganisation eller en granne enligt 19 § 1 underpunkt 1 ha rätt att väcka talan vid Bundesverwaltungsgericht [Federala förvaltningsdomstolen, Österrike]. 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.”

12 I bilaga 1 till UVP-G 2000 anges följande:

”Bilagan innehåller de projekt för vilka det föreligger en skyldighet att upprätta en miljökonsekvensbedömning i enlighet med 3 §.

I kolumnerna 1 och 2 anges de projekt som under alla omständigheter ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning (kolumn 1) eller ett förenklat förfarande (kolumn 2). De ändringar som avses i bilaga 1 kräver en granskning från fall till fall på grundval av det angivna gränsvärdet, annars ska 3a, stycke 2 och 3, tillämpas, såvida det inte endast uttryckligen är nya konstruktioner, nya byggnader eller nya projekt som uttryckligen avses.

I kolumn 3 anges projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning endast om vissa särskilda villkor är uppfyllda. För dessa projekt bör en granskning göras från fall till fall så snart det angivna lägsta gränsvärdet har uppnåtts. Om det framgår av denna prövning att projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, ska det förenklade förfarandet tillämpas.

De kategorier av skyddsvärda områden som anges i kolumn 3 definieras i bilaga 2. Områden i kategorierna A, C, D och E ska emellertid beaktas vid bedömningen av om ett projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning endast om de anges där vid tidpunkten för ansökan.

	Miljökonsekvensbedömning	Miljökonsekvensbedömning vid förenklat förfarande	
	Kolumn 1	Kolumn 2	Kolumn 3
...	...	...	...
	Infrastrukturprojekt		
...	...	...	...
Z17		a) Fritids- eller nöjesparker, idrottsarenor eller golfbanor med en markanvändning på minst 10 hektar eller minst 1 500 parkeringsplatser för motorfordon.	b) Fritids- eller nöjesparker, idrottsarenor eller golfbanor belägna i skyddsområden i kategori A eller D med en markanvändning på minst 5 hektar eller minst 750 parkeringsplatser för motorfordon. c) Projekt som omfattas av a och b samt tillhörande anläggningar som byggs, ändras eller utvidgas enligt avtal med internationella organisationer för större evenemang (t.ex. olympiska spelen, världs- eller Europamästerskap, Formel 1), efter en individuell bedömning i enlighet med 3 § 4a. ...



Z18		a) Industriområden eller företagsparker med en markanvändning på minst 50 hektar. b) Projekt för tätortsbebyggelse <sup>3a)</sup> med en markanvändning på minst 15 hektar och en bruttogolvyta på över 150 000 m <sup>2</sup> ,	c) Industriområden eller företagsparker belägna i skyddsområden i kategori A eller D med en markanvändning på minst 25 hektar, När det gäller projekt som omfattas av b) ska 3 § 2 tillämpas med beaktande av summan av den kapacitet som godkänts under de senaste fem åren, inbegripet den begärda kapaciteten eller kapacitetsökningen.
Z19		a) Shoppingcentrum med en markanvändning på minst 10 hektar eller minst 1 000 parkeringsplatser för motorfordon.	b) Shoppingcentrum belägna i skyddsområden i kategori A eller D med en markanvändning på minst 5 hektar eller minst 500 parkeringsplatser för motorfordon. ...
Z20		a) Anläggningar för inkvartering, t.ex. hotell eller semesterbyar, samt tillhörande anläggningar med minst 500 sängplatser eller med en markanvändning på minst 5 hektar utanför tätorter.	b) Anläggningar för inkvartering, såsom hotell eller semesterbyar, samt tillhörande anläggningar i skyddsområden i kategori A eller B med minst 250 sängplatser eller med en markanvändning på minst 2,5 hektar utanför tätorter. ...
Z21		a) Parkering eller garage som är tillgängliga för allmänheten med minst 1 500 parkeringsplatser för motorfordon,	b) Parkering eller garage som är tillgängliga för allmänheten i skyddsområden i kategori A, B eller D med minst 750 parkeringsplatser för motorfordon. ...
...	...	...	...

...”

13 I fotnot 3a, som återfinns i kolumn 2 på rad Z 18 i bilaga 1 till UVP-G 2000, anges följande:

”Med projekt för tätortsbebyggelse avses projekt för att skapa en enhetlig multifunktionell anläggning, med bostadshus och kontor, som omfattar de tillfartsvägar och infrastrukturer som krävs för nyttjande av anläggningen med ett upptagningsområde som sträcker sig utanför det

område som omfattas av projektet. Efter deras genomförande ska sådana projekt för tätortsbebyggelse eller delar av dessa projekt inte längre som sådana i den mening som avses i denna fotnot.”

14 I bilaga 2 till UVP-G 2000 anges följande:

”Klassificering av skyddsområden i följande kategorier:

Kategori	Plats som ska skyddas	Tillämpningsområde
A	Särskilt bevarandeområde:	... platser som upptagits på den lista över världsarv som upprättas av [Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco)] i enlighet med artikel 11.2 i konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv [antagen i Paris den 16 november 1972 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 1037, nr I-15511)].
...	...	...
D	Förörenat område (luft)	Områden som fastställs i enlighet med artikel 3.8
...	...	...

...”

15 I 70 § Wiener Stadtentwicklungs, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, Bauordnung für Wien (Wiens stadsutvecklings-, stadsplanerings- och bygglag, Byggförordning för Wien) (LGBL. 1930/11), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad Wiens stadsutvecklingslag), som har rubriken ”Granskning av byggprojekt och beviljande av bygglov”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Om det finns en möjlighet att ett byggprojekt kan påverka närboendes subjektiva offentliga rättigheter (134a §) ska det, när det förenklade förfarandet för bygglovsbeviljande inte är tillämpligt, hållas en muntlig förhandling till vilken byggherren och exploatören också ska kallas, eftersom 65 § 1 inte är tillämplig. ...”

16 I 134 § i denna lag, med rubriken ”Parter”, föreskrivs följande:

”(1) Sökanden eller den som har lämnat in en ansökan är part i den mening som avses i 8 § Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes [allmän förvaltningsprocesslag] när det i denna lag [Wiens stadsutvecklingslag] föreskrivs om ansökan eller inlämning av ansökan.

...

(3) Inom ramen för förfarandet för beviljande av bygglov... är, förutom sökanden (exploatören), markägarna (delägarna) parter. Personer som har bygglov ska behandlas som markägare. Ägare (delägare) av angränsande mark är parter när det planerade uppförandet och dess användning påverkar deras subjektiva offentliga rättigheter, vilka uttömmande räknas upp i 134a §, och när de, oberoende av vad som sägs i punkt 4, i enlighet med 70 § 2 invänder mot byggprojektet i den

mening som avses i 134a § senast vid den muntliga förhandlingen. Grannar får inte ställning som parter om de uttryckligen har godkänt byggprojektet på planerna eller med hänvisning till dem. Grannar ska ha rätt att ta del av akten ... från det att ansökan om bygglov har lämnats in till myndigheten. Alla andra personer vars privata rättigheter eller intressen påverkas ska vara deltagare... Grannfastigheter på områden som kan bebyggas är sådana som har en gemensam gräns med den fastighet som berörs av byggprojektet eller som ligger högst 6 meter från denna fastighet och avskiljs genom markkrensor eller en allmän väg med en bredd på högst 20 meter, och som i sistnämnda fall ligger mittemot den mark som ska bebyggas. I alla områden med en annan användning och när marken är offentlig utgör grannfastigheter den mark som ligger högst 20 meter från byggprojektet.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 17 Klaganden i det nationella målet planerade att uppföra flera byggnader i Wiens stadskärna (Österrike). Projektet kallades ”ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV” (nedan kallat projektet Heumarkt Neu).
- 18 Enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen bestod detta projekt i att bygga om det ifrågavarande området genom att riva det befintliga hotellet InterContinental och uppföra två nya byggnader för kommersiell samt hotell- och konferensverksamhet, ett torn för hotell- och evengemangsverksamhet samt för bostäder och kontor, och en grundbyggnad belägen under detta torn och en av de ovannämnda byggnaderna, för kommersiell samt hotell- och konferensverksamhet, med tre våningar under markplan. Den byggnad som inte är belägen på grundbyggnaden är placerad mellan denna och en närliggande konsertlokal. Även denna byggnad har tre våningar under markplan. Inom ramen för nämnda projekt planerades även dels återuppbyggnad av en skridskobana och den byggnad där denna inrymdes, genom att bygga en underjordisk skridskobana med en yta på ungefär 1 000 m<sup>2</sup> och en underjordisk idrottshall med simbassäng, dels anläggande av en underjordisk parkering på 275 platser för motorfordon. Dessutom skulle en gata som angränsade till projektet flyttas ungefär 11 meter. Projektet ”Heumarkt Neu” har en yta på cirka 1,55 hektar och en brutto golvyta på 89 000 m<sup>2</sup> (varav 58 000 m<sup>2</sup> ovan markplan och 31 000 m<sup>2</sup> under markplan). Hela projektet är dessutom centralt beläget i det område som Unesco klassificerat som världsarv, kallat ”Wiens historiska centrum”.
- 19 Genom beslut av den 16 oktober 2018, som antogs som svar på en ansökan av den 17 oktober 2017 från klaganden i det nationella målet med stöd av 3 § 7 UVP-G 2000, konstaterade delstatsregeringen i Wien (Österrike) att projektet ”Heumarkt Neu” inte skulle bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, eftersom projektet inte omfattades av någon av de kategorier av projekt i bilaga 1 till denna lag som hade kunnat vara relevanta (bland annat punkterna Z 17–Z 21 i denna bilaga). Vad gäller kategorin ”projekt för tätortsbebyggelse”, som avses i punkt Z 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000, angav delstatsregeringen i Wien att de gränsvärden som där föreskrivs inte skulle uppnås och att 3 § 2 UVP-G 2000, avseende kumulering med andra projekt, inte var tillämplig, eftersom det gränsvärde på 25 procent som föreskrivs i denna bestämmelse inte hade uppnåtts.
- 20 Detta beslut överklagades av flera grannar och av en miljöorganisation. Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) underrättade exploitören för projektet Heumarkt Neu och delstatsregeringen i Wien om att den ansåg att införlivandet av punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92 var otillräckligt och att detta projekt måste bli föremål för enskild prövning.

Nämnda domstol utsåg en sakkunnig och fastställde en tidpunkt för förhandling. Klaganden i det nationella målet återkallade därefter sin ansökan, som nämns i punkt 19 i förevarande dom, om att projektet inte skulle omfattas av en miljökonsekvensbedömning.

- 21 Trots att denna ansökan hade återkallats slog Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike), genom beslut av den 9 april 2019, fast att projektet "Heumarkt Neu" omfattades av skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning.
- 22 Klaganden i det nationella målet och delstatsregeringen i Wien överklagade till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike), som genom beslut av den 25 juni 2021 upphävde det beslut som Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) hade antagit den 9 april 2019. Som motiveringen angavs att denna sistnämnda domstol, efter det att klaganden hade återkallat sin ansökan, inte längre var behörig att pröva överklagandet i sak, utan endast borde ha upphävt delstatsregeringens beslut av den 16 oktober 2018.
- 23 Genom beslut av den 15 juli 2021 ogiltigförklarade Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) följaktligen det beslut som delstatsregeringen i Wien hade antagit den 16 oktober 2018 och fastställde att det saknade verkan.
- 24 Dessförinnan hade klaganden genom en ansökan den 30 november 2018, parallellt med ovannämnda fastställsetalan, ansökt hos staden Wiens kommunförvaltning om bygglov för projektet Heumarkt Neu.
- 25 På grund av att Wiens kommunförvaltning inte hade fattat något beslut om denna ansökan, väckte klaganden i det nationella målet den 12 mars 2021 en passivitetstalan vid Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike), som är den hänskjutande domstolen i förevarande mål. Klaganden yrkade att den domstolen skulle bevilja det sökta bygglovet och uppgav samtidigt att projektet "Heumarkt Neu", med hänsyn till de gränsvärden och kriterier som föreskrivs i punkt Z 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000, inte omfattades av skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning.
- 26 Den hänskjutande domstolen har angett att när en passivitetstalan, såsom i förevarande fall, ska bifallas, ankommer det enligt nationell rätt på nämnda domstol att i förekommande fall pröva den aktuella ansökan om bygglov. Dess eventuella behörighet att pröva ansökan om bygglov beror emellertid, i likhet med den behörighet som tillkommer den myndighet på byggområdet som den ersätter i förevarande fall, på frågan huruvida det krävs en miljökonsekvensbedömning. Det är således denna fråga som den nationella domstolen måste avgöra först. Den hänskjutande domstolen har vidare preciserat att denna första fråga i förevarande fall ska prövas med beaktande av de gränsvärden och kriterier som gäller "projekt för tätortsbebyggelse" i den mening som avses i punkt Z18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000, vilket är den enda typ av projekt i bilagan som förevarande projekt kan tänkas omfattas av.
- 27 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor 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 m<sup>2</sup> uppnås som att det ifrågavarande byggprojektet avser en enhetlig multifunk-

tionell anläggning, som i vart fall omfattar bostäder och kontor, inbegripet tillfartsvägar och infrastruktur 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 fastställs särskilda kriterier för

- fritids- eller nöjesparker, idrottsarenor eller golfbanor (från och med en viss markanvändning, respektive 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),
  - anläggningar för inkvartering, såsom hotell eller semesterbyar, samt tillhörande anläggningar (från och med ett visst antal sängplatser, respektive en viss markanvändning, begränsat till området utanför tätbebyggda områden) och
  - parkeringar eller garage som är tillgängliga för allmänheten (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 stor historisk, kulturell, stadsmässig och arkitektonisk 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 skönmässig 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 exploatören, 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 eller innan en prövning från fall till fall av miljöpåverkan för att avgöra huruvida en miljökonsekvensbedömning krävs har avslutats, varvid det inte genomförs någon heltäckande bedömning av miljöpåverkan i den mening som avses i [direktiv 2011/92] inom ramen för förfarandet för beviljande av bygglov och allmänheten endast i begränsad omfattning kan tillerkännas partsställning?"

### **Upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgörande**

- 28 WertInvest Hotelbetrieb har gjort gällande att förevarande begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom projektet Heumarkt Neu inte omfattas av begreppet "projekt för tätortsbebyggelse" i den mening som avses i punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92. Enligt WertInvest Hotelbetrieb innebär projektet nämligen endast ombyggnad av ett befintligt område.
- 29 Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis ankommer det, inom ramen för det samarbete mellan den och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, 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 således i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 12 oktober 2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 30 Följaktligen presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet 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 kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 12 oktober 2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

- 31 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål, eftersom de frågor som ställts tvärtom har ett uppenbart samband med saken i det nationella målet. WertInvest Hotelbetriebs invändningar avser själva räckvidden av punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92 och den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna mot bakgrund av nämnda bestämmelse. Frågan huruvida en sådan situation som den ifrågavarande i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för de unionsrättsliga bestämmelser som den hänskjutande domstolen hänvisat till är emellertid en fråga i sak som beror på tolkningen av samma bestämmelser, varför eventuell osäkerhet i detta avseende inte kan påverka frågan huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning (se, analogt, dom av den 27 oktober 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 67).
- 32 WertInvest Hotelbetrieb kan således inte vinna framgång med sina argument för att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### *Den första och den andra frågan*

- 33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida direktiv 2011/92 ska tolkas så, att det utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken det för genomförandet av en miljökonsekvensbedömning för projekt för tätortsbebyggelse uppställs som villkor såväl att gränsvärden som motsvarar en markanvändning på minst 15 hektar samt en bruttogolvyta på över 150 000 m<sup>2</sup> uppnås, som att det ifrågavarande byggprojektet avser en multifunktionell enhet, som i vart fall omfattar bostäder och kontor, inbegripet tillfartsvägar och infrastruktur som tillhandahålls för detta ändamål, och som har ett upptagningsområde som sträcker sig utanför projektområdet, och enligt vilken inga lägre gränsvärden eller striktare kriterier fastställs beroende på de berörda projektens lokalisering, särskilt vad gäller områden med stor historisk, kulturell, stadsmässig och arkitektonisk betydelse.
- 34 Det framgår av artikel 4.2 i direktiv 2011/92 jämförd med punkt 10 b i bilaga II till direktivet att medlemsstaterna, på grundval av en granskning från fall till fall eller på grundval av gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaterna, ska avgöra huruvida ett projekt för tätortsbebyggelse ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet. Medlemsstaterna får också besluta att tillämpa båda förfarandena.
- 35 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande förefaller den hänskjutande domstolen, på vilken det ankommer att bedöma de faktiska omständigheterna, inte ha hyst några tvivel om att ett sådant projekt som det ifrågavarande i det nationella målet ska anses omfattas av begreppet ”projekt för tätortsbebyggelse” i den mening som avses i punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92, ett begrepp vars tolkning den hänskjutande domstolen för övrigt inte har ställt någon fråga om till EU-domstolen. I förevarande fall, och särskilt mot bakgrund av projektets karakteristiska egenskaper, såsom de beskrivits i beslutet om hänskjutande och återgetts i punkt 18 ovan, finner domstolen emellertid ingen anledning att ifrågasätta den hänskjutande domstolens rättsliga kvalificering av de faktiska omständigheterna.
- 36 Vad för övrigt gäller WertInvest Hotelbetrieb invändning som nämns ovan i punkt 28 i förevarande dom är det tillräckligt att påpeka att den omständigheten att nämnda projekt avser ombyggnad av ett redan befintligt område genom, såsom i förevarande fall, rivning av befintliga

byggnader och återuppbyggnad av ett nytt område, inte hindrar att ett sådant projekt kan anses omfattas av begreppet ”projekt för tätortsbebyggelse” i den mening som avses i punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, punkt 100).

- 37 Vad gäller de krav som uppställs i direktiv 2011/92, ska medlemsstaterna genomföra direktiv 85/337 på ett sätt som fullt ut uppfyller de krav som ställs mot bakgrund av dess huvudsakliga syfte, vilket enligt artikel 2.1 i direktivet är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering ska bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges (se, för ett liknande resonemang, gällande motsvarande bestämmelser i direktiv 85/337, dom av den 27 mars 2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana och Iberdrola Distribución Eléctrica, C-300/13, ej publicerad, EU:C:2014:188, punkt 23 samt där angiven rättspraxis).
- 38 Även ett projekt med begränsad omfattning kan i detta avseende medföra en betydande miljöpåverkan. Det framgår av fast rättspraxis att genom de bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning enligt vilka en bedömning av miljöpåverkan föreskrivs för vissa typer av projekt ska även kraven i artikel 3 i direktiv 2011/92 iakttas. Dessutom ska projektets inverkan på befolkning och människors hälsa, biologisk mångfald, mark, jord, vatten, luft och klimat samt materiella tillgångar, kulturarv och landskap beaktas genom dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Belgien, C-435/09, ej publicerad, EU:C:2011:176, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 39 Det följer även av fast rättspraxis att när medlemsstaterna, vad avser sådana projekt som anges i bilaga II till direktiv 2011/92, har beslutat att fastställa gränsvärden eller kriterier för att avgöra om dessa projekt ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet, begränsas det utrymme för skönmässig bedömning som de därvid tillerkänns av skyldigheten, enligt artikel 2.1 i direktivet, att underställa projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering, en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges (dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 40 Det ska slutligen understrykas att medlemsstaterna enligt artikel 4.3 i direktiv 2011/92 är skyldiga att vid fastställandet av dessa gränsvärden eller kriterier beakta de relevanta urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet.
- 41 Bland de sistnämnda kriterierna anges i denna bilaga, för det första, projektens karakteristiska egenskaper som måste beaktas, i synnerhet vad beträffar hela projektets omfattning och utformning, samt kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt. För det andra anges projektens lokalisering, med beaktande av miljöns känslighet i de geografiska områden som kan antas bli påverkade av projekten, i synnerhet vad beträffar befintlig och godkänd markanvändning samt den naturliga miljöns tålighet, med särskild uppmärksamhet på bland annat tätbefolkade områden samt historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden och platser. För det tredje anges de potentiella effekternas typ och karakteristiska egenskaper, särskilt med beaktande av deras geografiska område och den berörda befolkningens storlek samt kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt.
- 42 Härav följer att en medlemsstat som med stöd av artikel 4.2 i direktiv 2011/92 fastställer gränsvärden eller kriterier endast med beaktande av projektens storlek, utan att beakta de kriterier som det erinrats om i punkt 41 i förevarande dom, överskrider sitt utrymme för



skönsmässig bedömning enligt artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Belgien, C-435/09, ej publicerad, EU:C:2011:176, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 43 I förevarande fall förefaller Republiken Österrike ha fastställt flera gränsvärden som är tillämpliga beroende på projektets lokalisering, bland annat i områden i kategori A vilka omfattar områden som Unesco har klassificerat som världsarv, för projekt avseende "shoppingcentrum" och "parkering eller garage som är tillgängliga för allmänheten" enligt i punkterna Z 19 och Z 21 i bilaga 1 till UVP-G 2000 - vilka även är projekt som omfattas av begreppet "projekt för tätortsbebyggelse" i den mening som avses i punkt 10 b. i bilaga II till direktiv 2011/92. Denna medlemsstat fastställde däremot endast ett enda gränsvärde för sådana "projekt för tätortsbebyggelse" som avses i punkt Z 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000.
- 44 Det framgår av domstolens praxis att om en medlemsstat tillämpar gränsvärden för att bedöma om det är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning, är det nödvändigt att ta hänsyn till faktorer som projektens art eller lokalisering, exempelvis genom att fastslå flera gränsvärden för projekt av olika storlek, vilka skulle kunna tillämpas beroende på projektets art eller lokalisering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland, C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 70).
- 45 Enligt den hänskjutande domstolens uppgifter är det ifrågavarande projektet i det nationella målet centralt beläget i ett område som Unesco har klassificerat som världsarv, vilket innebär att kriteriet gällande projektets lokalisering i punkt 2 c viii) i bilaga III till direktiv 2011/92 är särskilt relevant i detta sammanhang.
- 46 Det följer dessutom av domstolens fasta praxis att en medlemsstat som fastställer dessa gränsvärden eller kriterier på en sådan nivå att samtliga projekt av en viss typ i praktiken på förhand är undantagna från skyldigheten att göra en bedömning av deras påverkan överskrider det utrymme för skönsmässig bedömning som avses ovan i punkt 39 ovan, såvida inte samtliga de projekt som har undantagits, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan antas medföra betydande påverkan på miljön (dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 47 I en stadsmiljö där utrymmet är begränsat är emellertid gränsvärden för markanvändning på minst 15 hektar och för en bruttogolvyta på mer än 150 000 m<sup>2</sup> så höga att merparten av byggprojekten för tätbebyggelse i praktiken på förhand undantas från skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning.
- 48 Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande angett att det framgår av vissa källor att inget projekt i praktiken borde uppnå de gränsvärden eller kriterier som fastställs i punkt Z 18 b i bilaga 1 till UVP-G 2000. Vidare framgår det av uppgifterna i handlingarna i målet att de flesta projekt för tätbebyggelse, i den mening som avses i punkt 10 b i bilaga II till direktiv 2011/92, inte blir föremål för någon miljökonsekvensbedömning i Österrike.
- 49 Den österrikiska regeringen uppgav dessutom vid förhandlingen att den hade insett att de gränsvärden som föreskrivs för detta ändamål i den nationella lagstiftningen möjligtvis var för höga och att det var därför som den hade beslutat att ändra denna lagstiftning.

- 50 Det är emellertid på den hänskjutande domstolen som det ankommer att, på grundval av samtliga relevanta uppgifter som finns tillgängliga, bedöma huruvida de aktuella gränsvärdena och kriterierna har fastställts på en sådan nivå att samtliga eller nästan samtliga berörda projekt i praktiken undantas från skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning. Den hänskjutande domstolen ska i så fall försäkra sig om att ett sådant undantagande kan motiveras av den omständigheten att samtliga projekt som på detta sätt undantas, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan antas medföra någon betydande påverkan på miljön.
- 51 Av ovanstående överväganden följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 2.1, 4.2 b, 4.3 och punkt 10 b i bilaga II samt bilaga III till direktiv 2011/92 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken det för genomförandet av en miljökonsekvensbedömning för projekt för tätortsbebyggelse uppställs som villkor såväl att gränsvärden som motsvarar en markanvändning på minst 15 hektar samt en bruttogolvyta på över 150 000 m<sup>2</sup> uppnås, som att det ifrågasvarande byggprojektet avser en multifunktionell enhet, som i vart fall omfattar bostäder och kontor, inbegripet tillfartsvägar och infrastruktur som tillhandahålls för detta ändamål, och som har ett upptagningsområde som sträcker sig utanför projektområdet.

### *Den tredje frågan*

- 52 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2011/92 ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för ett "projekt för tätortsbebyggelse" 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 granskning 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.
- 53 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att denna fråga avser den regel som föreskrivs i 3 § 2 UVP-G 2000, jämförd med punkt Z 18 i bilaga 1 till denna lag, och särskilt med fotnoten på sidan 3a i kolumn 2 i nämnda punkt Z 18.
- 54 Det följer emellertid av domstolens praxis att när en medlemsstat i enlighet med artikel 4.2 b i direktiv 2011/92, beträffande projekt som omfattas av bilaga II till direktivet, har fastställt ett gränsvärde som är oförenligt med skyldigheterna enligt artiklarna 2.1 och 4.3 i direktivet, så har artiklarna 2.1, 4.2 a och 4.3 i samma direktiv direkt effekt på så sätt att ansvariga nationella myndigheter ska säkerställa att det först prövas huruvida de berörda projekten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och, om så är fallet, att det därefter görs en bedömning av denna miljöpåverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 48).
- 55 Med hänsyn till svaret på den första och den andra frågan saknas det följaktligen anledning att besvara den tredje frågan.

56 Av detta svar följer nämligen att det ankommer på den ansvariga myndigheten eller, i förekommande fall, den hänskjutande domstolen att pröva det ifrågavarande projektet i det nationella målet för att avgöra huruvida det ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Denna prövning ska vidare ske uteslutande mot bakgrund av de kriterier som föreskrivs i bilaga III till direktiv 2011/92, vilket innebär att svaret på den tredje frågan inte är nödvändigt för att avgöra det nationella målet.

### *Den fjärde frågan*

- 57 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.3 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den ansvariga myndigheten, inom ramen för en granskning från fall till fall av huruvida ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan och således ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, kan begränsa sin granskning så att endast vissa aspekter av miljöskyddet beaktas, såsom skyddsmålen för ett visst område, eller om det ankommer på myndigheten att granska projektet med beaktande av samtliga kriterier och faktorer i bilaga III till detta direktiv.
- 58 Enligt artikel 4.3 i direktiv 2011/92 ska, vid bedömningen av om ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan, de relevanta urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet beaktas.
- 59 Domstolen har redan slagit fast att en medlemsstat inte, utan att åsidosätta sina skyldigheter enligt direktiv 2011/92, uttryckligen eller underförstått kan utelämna ett eller flera av kriterierna i bilaga III till detta direktiv. Vart och ett av dessa kriterier kan nämligen, beroende på vilket av de projekt som omfattas av bilaga II som är aktuellt, vara relevant för frågan huruvida en miljökonsekvensbedömning ska genomföras (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 10 juli 2008, Aiello m.fl., C-156/07, EU:C:2008:398, punkt 50).
- 60 Härav följer att den ansvariga myndigheten, inom ramen för en granskning från fall till fall, ska pröva det ifrågavarande projektet med hänsyn till samtliga urvalskriterier som anges i bilaga III till direktiv 2011/92 för att fastställa de relevanta kriterierna i det enskilda fallet och att därefter ta vederbörlig hänsyn till samtliga kriterier som därigenom visat sig vara relevanta.
- 61 Domstolen har i detta avseende redan underkänt påståendet att projekt för tätortsbebyggelse praktiskt taget inte kan ha någon miljöpåverkan i stadsområden och har i detta avseende hänvisat till kriterierna för tätbefolkade områden samt för historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla områden, vilka numera anges i punkt 2 c vii och viii) i bilaga III till direktiv 2011/92 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2006, kommissionen/Spanien, C-332/04, ej publicerad, EU:C:2006:180, punkterna 79 och 80).
- 62 Av ovanstående överväganden följer att den fjärde frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 4.3 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den ansvariga myndigheten, inom ramen för en granskning från fall till fall av huruvida ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan och således ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, ska pröva det ifrågavarande projektet med hänsyn till samtliga urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet för att fastställa de relevanta kriterierna i det enskilda fallet och därefter tillämpa dessa relevanta kriterier i det enskilda fallet.

### *Den femte frågan*

- 63 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den utgör hinder för att den granskning från fall till fall som avses i artikel 4.2 a i direktivet görs för första gången av en domstol med behörighet att bevilja ett sådant tillstånd som föreskrivs i artikel 1.2 c i direktivet, inom ramen för ett förfarande där allmänheten tillerkänns partsställning endast i ytterst begränsad omfattning och efter vilket allmänheten förfogar över lika begränsade rättsmedel för att överklaga. I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida det är relevant att det, utöver möjligheten för en myndighet att fatta ett beslut *ex officio*, enligt nationell rätt endast är exploatören, en deltagande myndighet eller miljöombudsmannen som kan ansöka om en behovsbedömning av huruvida projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.
- 64 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga av två skäl. Den hänskjutande domstolen har dels påpekat att enligt Wiens stadsutvecklingslag är det endast personer som är tomtägare eller innehavare av bygglov för en fastighet som är belägen inom ett bestämt område runt den ifrågavarande marken för projektet i det nationella målet som har partsställning i ett förfarande för beviljande av bygglov, vilket anhängiggjorts vid denna domstol. Detta innebär att allmänheten, i den mening som avses i artikel 1.2 d i direktiv 2011/92, nästan helt utesluts från detta förfarande och således i princip från möjligheten att överklaga den hänskjutande domstolens eventuella beslut att inte kräva en miljökonsekvensbedömning för detta projekt. Dels framgår det av 3 § 7 UVP-G 2000 att det endast är exploatören, en deltagande myndighet eller miljöombudsmannen som på eget initiativ kan ansöka om en behovsbedömning för att fastställa huruvida projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.
- 65 Det ska i detta hänseende påpekas att direktiv 2011/92 inte innebär någon skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva en möjlighet för allmänheten, i den mening som avses i artikel 1.2 d i direktivet, eller för den berörda allmänheten, i den mening som avses i artikel 1.2 e i direktivet, att ansöka om den behovsbedömning som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i direktivet.
- 66 I direktiv 2011/92 föreskrivs inte heller någon rätt för allmänheten eller den berörda allmänheten att delta i ett sådant förfarande.
- 67 Det följer emellertid av artikel 4.5 i direktivet att det beslut som antas efter detta förfarande och som uppfyller de formella krav som föreskrivs i denna bestämmelse ska göras tillgängligt för allmänheten.
- 68 Enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 ska en enskild, som är medlem av den "berörda allmänheten" i den mening som avses i artikel 1.2 e i direktivet och som uppfyller de kriterier som föreskrivs i nationell rätt, vad avser "tillräckligt intresse" eller att en "rättighet kränks", i den mening som avses i artikel 11, kunna bestrida den materiella eller formella giltigheten av ett beslut om att det saknas anledning att genomföra en miljökonsekvensbedömning inför domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag genom att väcka talan mot detta beslut eller ett senare tillståndsbeslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 44).

- 69 Domstolen har dessutom redan slagit fast att det förhållandet att ett sådant beslut har utfärdats av en domstol med utövande av befogenheter av förvaltningskaraktär inte utgör hinder för den berörda allmänheten från att utöva sin rätt att föra talan mot nämnda beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 37).
- 70 Det ska slutligen erinras om att det i artikel 11.1 i direktiv 2011/92, enligt vilken ”den materiella eller formella giltigheten” av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i den artikeln ska kunna bli föremål för prövning i domstol, inte föreskrivs någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för ett sådant överklagande (dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Tyskland, C-137/14, EU:C:2015:683, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 71 Av ovanstående överväganden följer att den femte frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 11 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att den granskning från fall till fall som föreskrivs i artikel 4.2 a i direktivet genomförs för första gången av en domstol med behörighet att bevilja tillstånd, i enlighet med artikel 1.2 c i direktivet. En enskild, som är medlem av den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i artikel 1.2 e i direktivet och som uppfyller de kriterier som föreskrivs i nationell rätt, vad avser ”tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks” i den mening som avses i artikel 11, ska emellertid kunna bestrida den materiella eller formella giltigheten av ett beslut om att det saknas anledning att genomföra en miljökonsekvensbedömning inför en annan domstol eller, i förekommande fall, något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, genom att väcka talan mot detta beslut eller ett senare tillståndsbeslut.

### *Den sjätte frågan*

- 72 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2011/92 ska tolkas så, att det utgör hinder för att bygglov för enskilda byggarbeten som utgör en del av ett större projekt för tätortsbebyggelse beviljas före eller parallellt med genomförandet av en nödvändig miljökonsekvensbedömning eller innan slutförandet av en granskning från fall till fall av miljöpåverkan för att avgöra huruvida en miljökonsekvensbedömning krävs.
- 73 Den österrikiska regeringen har hävdats att denna fråga är hypotetisk och därför inte kan tas upp till sakprövning.
- 74 Det är visserligen riktigt att den hänskjutande domstolen själv i sin begäran om förhandsavgörande, såsom den österrikiska regeringen har påpekat, har angett att föremålet för ”projekt för tätortsbebyggelse” och ”detaljplanen”, för vilket ett bygglov ”på förhand” enligt den hänskjutande domstolen skulle kunna övervägas, är identiska. Av handlingarna i målet framgår vidare att klagandens ansökan av den 12 mars 2021, som ligger till grund för det nationella målet, avser samma projekt som det som avsågs med ansökan om bygglov av den 30 november 2018 och som i allt väsentligt motsvarar den beskrivning som den hänskjutande domstolen har lämnat i nämnda begäran om förhandsavgörande, vilken i huvudsak återges i punkt 18 ovan. Det framgår dessutom att klaganden i målet vid den nationella domstolen har ansökt om bygglov för detta projekt i dess helhet.

- 75 I sin fråga har den hänskjutande domstolen emellertid hänvisat till ”bygglov för enskilda byggarbeten som utgör en del av projektet för tätortsbebyggelse” och i beslutet om hänskjutande till klagandens argument att när det gäller ”projekt för tätortsbebyggelse” är det, även om hela projektet omfattas av skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning, fortfarande möjligt att bevilja tillstånd till enskilda byggåtgärder. Under dessa omständigheter kan det inte uteslutas att denna domstol, enligt österrikisk rätt och i avvaktan på att en miljökonsekvensbedömning i den mening som avses i direktiv 2011/92 genomförs eller på att en granskning från fall till fall av behovet av en sådan bedömning slutförs, har behörighet att bevilja tillstånd för sådana enskilda arbeten och att en ansökan om detta har ingetts i det nationella målet.
- 76 Eftersom tolkningsfrågorna i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 30 ovan presumeras vara relevanta, ska den sjätte frågan besvaras.
- 77 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2011/92 ska projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bli föremål för en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges.
- 78 Denna bestämmelse innebär att prövningen av de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande faktorerna i artikel 3 i direktivet och av samspelet dem emellan ska ha utförts fullt ut innan tillståndet ges (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 79 Domstolen har redan slagit fast att den omständigheten att bedömningen sker på ett tidigt stadium i beslutsprocessen motiveras av att det är nödvändigt att inverkan på miljön beaktas av den ansvariga myndigheten på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser. Detta för att förhindra uppkomsten av föroreningar och olägenheter vid källan i stället för att senare försöka motverka effekterna av dem (dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 80 Det skulle emellertid på ett uppenbart sätt strida mot dessa krav och det huvudsakliga syfte som de ger uttryck för, vilket erinrats om i punkt 37 i förevarande dom, om bygglov beviljades för enskilda byggarbeten som utgör en del av ett större projekt för tätortsbebyggelse, innan det fastställts huruvida det sistnämnda projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktiv 2011/92 och om denna bedömning, i förekommande fall, skulle genomföras.
- 81 Av ovanstående överväganden följer att den sjätte frågan ska besvaras enligt följande. Direktiv 2011/92 ska tolkas så, att det utgör hinder för att bygglov för enskilda byggarbeten som utgör en del av ett större projekt för tätortsbebyggelse beviljas före eller parallellt med genomförandet av en nödvändig miljökonsekvensbedömning eller innan slutförandet av en granskning från fall till fall av miljöpåverkan för att avgöra huruvida en miljökonsekvensbedömning krävs.

### **Rättegångskostnader**

- 82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 2.1, 4.2 b, 4.3 och punkt 10 b i bilaga II samt bilaga III 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,**

**ska tolkas så,**

**att de utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken det för genomförandet av en miljökonsekvensbedömning för projekt för tätortsbebyggelse uppställs som villkor såväl att gränsvärden som motsvarar en markanvändning på minst 15 hektar samt en bruttogolvyta på över 150 000 m<sup>2</sup> uppnås, som att det ifrågavarande byggprojektet avser en multifunktionell enhet, som i vart fall omfattar bostäder och kontor, inbegripet tillfartsvägar och infrastruktur som tillhandahålls för detta ändamål, och som har ett upptagningsområde som sträcker sig utanför projektområdet.**

- 2) **Artikel 4.3 i direktiv 2011/92, i dess lydelse enligt direktiv 2014/52,**

**ska tolkas så,**

**att den ansvariga myndigheten, inom ramen för en granskning från fall till fall av huruvida ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan och således ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, ska pröva det ifrågavarande projektet med hänsyn till samtliga urvalskriterier som anges i bilaga III till direktiv 2011/92, i dess ändrade lydelse, för att fastställa de relevanta kriterierna i det enskilda fallet och därefter tillämpa dessa relevanta kriterier i det enskilda fallet.**

- 3) **Artikel 11 i direktiv 2011/92, i dess lydelse enligt direktiv 2014/52,**

**ska tolkas så,**

**att den inte utgör hinder för att den granskning från fall till fall som föreskrivs i artikel 4.2 a i direktiv 2011/92, i dess ändrade lydelse, genomförs för första gången av en domstol med behörighet att bevilja tillstånd, i enlighet med artikel 1.2 c i direktiv 2011/92, i dess ändrade lydelse.**

**En enskild, som är medlem av den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i artikel 1.2 e i direktiv 2011/92, i dess ändrade lydelse, och som uppfyller de kriterier som föreskrivs i nationell rätt, vad avser ”tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks”, i den mening som avses i artikel 11, ska emellertid kunna bestrida den materiella eller formella giltigheten av ett beslut om att det saknas anledning att genomföra en miljökonsekvensbedömning inför en annan domstol eller, i förekommande fall, något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, genom att väcka talan mot detta beslut eller ett senare tillståndsbeslut.**

**4) Direktiv 2011/92, i dess lydelse enligt direktiv 2014/52,**

**ska tolkas så,**

**att det utgör hinder för att bygglov för enskilda byggarbeten som utgör en del av ett större projekt för tätortsbebyggelse beviljas före eller parallellt med genomförandet av en nödvändig miljökonsekvensbedömning eller innan slutförandet av en granskning från fall till fall av miljöpåverkan för att avgöra huruvida en miljökonsekvensbedömning krävs.**

Underskrifter