Datum van inontvangstneming	:	22/10/2021

Zaak C-575/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

20 september 2021

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Wien

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 september 2021

Verzoekende partij:

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

Dienst bouwtoezicht:

Magistrat der Stadt Wien

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Milieueffectbeoordeling – Stadsontwikkelingsproject – Drempelwaarden – Unesco-werelderfgoed – Beoordelingsmarge – Onderzoek per geval

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

I. Staat richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1) (hierna: „richtlijn 2011/92”) in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan de uitvoering van een milieueffectbeoordeling voor

„stadsontwikkelingsprojecten” zowel afhankelijk wordt gesteld van het bereiken van drempelwaarden die liggen bij een oppervlaktegebruik van ten minste 15 ha en een bruto vloeroppervlak van meer dan 150 000 m^2, als van het feit dat het gaat om een ontwikkelingsproject voor een geheel van multifunctionele bebouwing, in elk geval met residentiële en commerciële gebouwen met inbegrip van de daarvoor aangelegde ontsluitingswegen en nutsvoorzieningen, met een verzorgingsgebied dat groter is dan het gebied van het project zelf? Speelt in dit verband een rol dat in het nationale recht specifieke criteria zijn vastgesteld inzake

– recreatie- of pretparken, sportstadions of golfterreinen (vanaf een bepaald oppervlaktegebruik of een bepaald aantal parkeerplaatsen),

– industrie- of bedrijventerreinen (vanaf een bepaald oppervlaktegebruik),

– winkelcentra (vanaf een bepaald oppervlaktegebruik of vanaf een bepaald aantal parkeerplaatsen),

– logiesbedrijven, zoals hotels of vakantiedorpen, met inbegrip van bijbehorende faciliteiten (vanaf een bepaald aantal bedden of vanaf een bepaald oppervlaktegebruik, beperkt tot gebieden buiten de bebouwde kom), en

– openbaar toegankelijke parkeerterreinen of parkeergarages (vanaf een bepaald aantal parkeerplaatsen)?

II. Vereist richtlijn 2011/92 dat voor gebieden van bijzonder historisch, cultureel, stedenbouwkundig of architectonisch belang, zoals Unesco-werelderfgoedsites, lagere drempelwaarden of laagdrempeligere criteria worden vastgesteld dan die welke in de eerste vraag worden genoemd, met name gelet op het in bijlage III, punt 2, onder c), viii), vervatte voorschrift dat bij de beantwoording van de vraag of de in bijlage II genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, ook in aanmerking moet worden genomen of het gaat om „landschappen en plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang”?

III. Staat richtlijn 2011/92 in de weg aan een nationale regeling die bij de beoordeling van een „stadsontwikkelingsproject” in de zin van de eerste vraag de samentelling (cumulatie) met andere gelijksoortige en ruimtelijk samenhangende projecten in zoverre beperkt dat in dit verband uitsluitend rekening behoort te worden gehouden met de som van de capaciteiten waarvoor in de loop van de afgelopen vijf jaar een vergunning is afgegeven, met inbegrip van de aangevraagde capaciteit of capaciteitsuitbreiding, met dien verstande dat stadsontwikkelingsprojecten of delen ervan, zodra zij zijn uitgevoerd, begripsmatig niet meer als stadsontwikkelingsprojecten behoren te worden beschouwd en de vaststelling in het individuele geval of wegens een cumulatie van effecten aanzienlijke schadelijke, hinderlijke of nadelige milieueffecten te verwachten vallen zodat het voorgenomen project aan een milieueffectbeoordeling

moet worden onderworpen, achterwege blijft wanneer dat project een capaciteit van minder dan 25 % van de drempelwaarde heeft?

IV. Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, mag het bij een overschrijding van de aan de lidstaat toekomende beoordelingsmarge door de nationale autoriteiten (overeenkomstig de – in dit geval rechtstreeks toepasselijke – bepalingen die zijn vervat in artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92) per geval te verrichten onderzoek naar het antwoord op de vraag of het project mogelijkerwijs aanzienlijke milieueffecten heeft en bijgevolg aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, dan beperkt blijven tot bepaalde beschermingsaspecten, zoals het beschermingsdoel van een bepaald gebied, of dienen in dat geval alle in bijlage III bij richtlijn 2011/92 genoemde criteria en aspecten in aanmerking te worden genomen?

V. Is het op grond van richtlijn 2011/92, met name gelet op de rechtsbeschermingsvereisten van artikel 11, toegestaan dat het in de vierde vraag bedoelde onderzoek voor het eerst wordt verricht door de verwijzende rechter (in een bouwvergunningsprocedure en in verband met de toetsing van zijn eigen bevoegdheid), met dien verstande dat dit onderzoek wordt uitgevoerd in een procedure waarin het „publiek" naar nationaal recht slechts in zeer beperkte mate kan optreden als partij en dat de leden van het „betrokken publiek" in de zin van artikel 1, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2011/92 slechts in zeer beperkte mate rechtsbescherming genieten? Speelt het bij de beantwoording van deze vraag een rol dat naar nationaal recht – afgezien van de mogelijkheid van vaststelling ambtshalve – enkel de projectontwikkelaar, een betrokken overheidsorgaan of de Umweltanwalt [(ombudsman in milieuzaken, Oostenrijk)] om een afzonderlijke declaratoire uitspraak kan verzoeken met betrekking tot de vraag of het project onderworpen is aan de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren?

VI. Is het op grond van richtlijn 2011/92 in het geval van „stadsontwikkelingsprojecten" in de zin van punt 10, onder b), van bijlage II bij deze richtlijn toegestaan dat vóór of tijdens de uitvoering van een noodzakelijke milieueffectbeoordeling dan wel vóór de voltooiing van een onderzoek van de milieueffecten per geval dat wordt verricht om na te gaan of een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd, vergunningen worden afgegeven voor afzonderlijke bouwmaatregelen die deel uitmaken van het stadsontwikkelingsproject in zijn geheel, met dien verstande dat in het kader van de bouwprocedure geen alomvattende beoordeling van de milieueffecten in de zin van richtlijn 2011/92 wordt verricht en het publiek slechts in beperkte mate kan optreden als partij?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2011/92

Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (federale wet betreffende de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVP-G 2000"), § 1, § 2, lid 1, § 3, leden 1, 2, 4, 4a, 6, 7 en 9, en § 39, lid 1, bijlage 1, kolom 2, regel 18, onder b), en bijlage 2

§ 2, lid 2, UVP-G 2000 bepaalt:

„2. Onder project wordt verstaan de totstandbrenging van een installatie of enige andere ingreep in natuurlijk milieu of landschap, met inbegrip van alle daarmee in ruimtelijk en feitelijk opzicht verband houdende maatregelen. Een project kan één of meerdere installaties of ingrepen omvatten indien deze in ruimtelijk en feitelijk opzicht met elkaar verband houden."

§ 3 UVP-G 2000 bepaalt:

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

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

[...]

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

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

[...]"

Overeenkomstig bijlage 1, kolom 2, regel 18, onder b), dienen de volgende projecten aan een milieueffectbeoordeling te worden onderworpen:

„b) Stadsontwikkelingsprojecten[3a)] met een oppervlaktegebruik van ten minste 15 ha en een bruto vloeroppervlak van meer dan 150 000 m^2;

[3a)] Onder stadsontwikkelingsprojecten worden verstaan ontwikkelingsprojecten voor een geheel van multifunctionele bebouwing, in elk geval met residentiële en commerciële gebouwen met inbegrip van de daarvoor aangelegde ontsluitingswegen en nutsvoorzieningen, met een verzorgingsgebied dat groter is dan het gebied van het project zelf. Stadsontwikkelingsprojecten of delen daarvan worden, zodra zij zijn uitgevoerd, niet langer beschouwd als stadsontwikkelingsprojecten in de zin van deze voetnoot."

Bijlage 1, kolom 3, bepaalt ten aanzien van stadsontwikkelingsprojecten het volgende:

„In het geval onder b) wordt § 3, lid 2, toegepast, met dien verstande dat wordt uitgegaan van de som van de capaciteiten waarvoor in de loop van de afgelopen vijf jaar een vergunning is afgegeven, met inbegrip van de aangevraagde capaciteit of capaciteitsuitbreiding."

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (bouwverordening voor Wenen; hierna: „bouwverordening voor Wenen"), § 70, lid 1, en § 134, leden 1 en 3

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

1 Op 30 november 2018 heeft WertInvest Hotelbetriebs GmbH bij de Magistrat der Stadt Wien (stadsbestuur van Wenen) een bouwvergunning aangevraagd voor het

project „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV”. Het aangevraagde project beoogt de herinrichting van het betreffende gebied en heeft de volgende opzet: het bestaande Hotel InterContinental wordt gesloopt om plaats te maken voor twee nieuwe gebouwen met ruimten voor hotelaccomodatie, bedrijfs- en conferentieruimten, een toren of flatgebouw voor hotelaccomodatie, evenementen, residentiële en kantoordoeleinden alsook een sokkel- of basisgebouw (met drie kelderverdiepingen) voor hotel doeleinden, conferenties en commerciële activiteiten, waarop de toren en een van de nieuwe gebouwen zullen rusten. Het gebouw dat niet op de sokkel staat („Heumarktgebäude”), bevindt zich tussen dat complex en het aangrenzende Konzerthaus en heeft eveneens drie kelderverdiepingen. Bovendien wordt de bestaande ijsbaan verbouwd, samen met een ondergrondse indoorschaatsbaan en een ondergrondse sporthal met een zwembad. Gepland is voorts een ondergrondse garage met 275 parkeerplaatsen voor motorvoertuigen. Het oppervlaktegebruik van het project bedraagt ongeveer 1,55 ha, het bruto vloeroppervlak ongeveer 89 000 m². Het gehele project is gelegen in de kernzone van de Unesco-werelderfgoedsite „Historisch Centrum Wenen”.

2 Op 17 oktober 2017 verzocht WertInvest Hotelbetriebs GmbH overeenkomstig de UVP-G 2000 om een verklaring voor recht dat voor het bouwproject in kwestie geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht.

3 De Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen) stelde in een besluit van 16 oktober 2018 vast dat geen milieueffectbeoordeling vereist was, omdat aan geen van de criteria van bijlage 1 bij de UVP-G 2000 was voldaan. Met betrekking tot het criterium „stadsontwikkelingsproject” [bijlage 1, kolom 2, regel 18, onder b)], werd vastgesteld dat de drempelwaarden niet werden bereikt en dat ook de cumulatiebepaling van die wet niet van toepassing was, aangezien de daarvoor vereiste 25 % van de drempelwaarde niet werd bereikt.

4 Tegen dit besluit hebben omwonenden en een milieuorganisatie beroep ingesteld.

5 Het ter zake bevoegde Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) deelde verzoekster en het stadsbestuur van Wenen mee van oordeel te zijn dat het in punt 10, onder b), van bijlage II bij richtlijn 2011/92/EU vervatte voorschrift niet naar behoren was omgezet, benoemde een deskundige en gelastte een hoorzitting. Daarop trok WertInvest Hotelbetriebs GmbH haar verzoek om een verklaring voor recht in.

6 Ondanks de intrekking van het verzoek om een verklaring voor recht stelde het Bundesverwaltungsgericht bij vonnis van 9 april 2019 vast dat het betreffende project aan een milieueffectbeoordeling diende te worden onderworpen. Het wees op de mogelijkheid om een dergelijke beslissing ambtshalve te nemen, alsmede op het feit dat verzoekster niet op begrijpelijke wijze had uiteengezet waarom zij van de verwezenlijking van het project wenste af te zien. Volgens het Bundesverwaltungsgericht heeft de Oostenrijkse wetgever bij de vaststelling van

het criterium inzake „stadsontwikkelingsprojecten” als bedoeld in kolom 2, regel 18, onder b), van bijlage 1 bij de UVP-G 2000 onvoldoende rekening gehouden met de ligging van het project in een beschermenswaardig gebied. Tot deze beschermde gebieden behoren ook Unesco-werelderfgoedsites. Het project in kwestie toont aan dat ook projecten die de drempelwaarden niet halen, aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor stedenbouwkundige ensembles die door de Unesco zijn beschermd. Inhoudelijk zet het Bundesverwaltungsgericht uiteen dat Oostenrijk punt 10, onder b), van bijlage II bij richtlijn 2011/92 niet naar behoren heeft omgezet. Daarom mogen de criteria en drempelwaarden van kolom 2, regel 18, onder b), van bijlage 1 bij de UVP-G 2000 niet in aanmerking worden genomen en moet de rechter de gevolgen van het project voor het beschermde gebied per geval onderzoeken. Hieruit volgt een verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten.

7 Bij arrest van 25 juni 2021 heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) het arrest van het Bundesverwaltungsgericht vernietigd omdat laatstgenoemde rechter na de intrekking van het verzoek niet meer bevoegd was.

8 Tevens is het besluit van de regering van de deelstaat Wenen van 16 oktober 2018 nietig verklaard.

9 Gedurende de procedure tot verkrijging van een verklaring voor recht dat er een milieueffectbeoordeling moest worden verricht, bleef de bouwprocedure aanhangig bij het stadsbestuur van Wenen, dat de uitkomst van de procedure inzake de milieueffectbeoordeling wilde afwachten. Ten slotte hield het stadsbestuur in december 2019 een hoorzitting. In dit verband werd vastgesteld dat voor het project een vergunning zou kunnen worden afgegeven op grond van de bouwverordening voor Wenen. De vraag of een milieueffectbeoordeling moest worden verricht, werd aangehouden.

10 Aangezien de dienst bouwtoezicht wachtte op de voltooiing van de procedure tot verkrijging van een verklaring voor recht, diende WertInvest Hotelbetriebs GmbH op 12 maart 2019 bij het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) een klacht in wegens stilzitten (Säumnisbeschwerde) en verzocht zij die rechter om de aangevraagde bouwvergunning af te geven (bij impliciete ontkenning van de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten). In verdere schrifturen werd betoogd dat voor het aangevraagde project – gelet op de drempelwaarden van kolom 2, regel 18, onder b), van bijlage 1 bij de UVP-G 2000 – geen milieueffectbeoordeling hoefde te worden uitgevoerd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

11 Een klacht wegens stilzitten zoals in casu is ontvankelijk wanneer het overheidsorgaan niet binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een besluit heeft vastgesteld. Wanneer ten gevolge van een ontvankelijke en

gerechtvaardigde klacht wegens stilzitten de bevoegdheid om de aanvraag te behandelen overgaat op de bestuursrechter in eerste aanleg, dient die rechter zelf uitspraak te doen over de bestuursrechtelijke zaak zonder dat uitdrukkelijk hoeft te worden beslist op de klacht wegens stilzitten. Het Verwaltungsgericht Wien acht het antwoord op de voorgelegde prejudiciële vragen noodzakelijk voor zijn beslissing.

12 Op grond van de nationale bevoegdheidsregels dient de bestuursrechter in eerste aanleg zijn bevoegdheid als preliminaire kwestie (rekening houdend met een eventuele verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten) ambtshalve te toetsen en op begrijpelijke wijze uiteen te zetten waarom hij ervan uitgaat dat er geen verplichting tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling bestaat en hij zich bijgevolg niet bevoegd acht. Op grond van § 3, lid 6, UVP-G 2000 mogen vóór de voltooiing van een milieueffectbeoordeling of van een onderzoek per geval geen vergunningen worden afgegeven voor projecten die aan een beoordeling als bedoeld in § 3, leden 1, 2 of 4, UVP-G 2000 onderworpen zijn, voordat de milieueffectbeoordeling is afgerond.

13 In het onderhavige geval zou een verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten alleen kunnen bestaan omdat er sprake is van een stadsontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 2, regel 18, onder b), van bijlage 1 bij de UVP-G 2000. Als drempelwaarden gelden volgens deze bepaling een oppervlaktegebruik van ten minste 15 ha en een bruto vloeroppervlak van ten minste 150 000 m². Voor stadsontwikkelingsprojecten geldt bovendien een bijzondere cumulatieregel die inhoudt dat moet worden uitgegaan van de som van de capaciteiten waarvoor in de loop van de afgelopen vijf jaar een vergunning is afgegeven, met inbegrip van de aangevraagde capaciteit of capaciteitsuitbreiding. Stadsontwikkelingsprojecten worden wettelijk gedefinieerd als ontwikkelingsprojecten voor een geheel van multifunctionele bebouwing, in elk geval met residentiële en commerciële gebouwen met inbegrip van de daarvoor aangelegde ontsluitingswegen en nutsvoorzieningen, met een verzorgingsgebied dat groter is dan het gebied van het project zelf. Stadsontwikkelingsprojecten of delen daarvan worden, zodra zij zijn uitgevoerd, niet langer beschouwd als stadsontwikkelingsprojecten.

14 Eventuele omwonenden hebben als partij in de vergunningsprocedure een subjectief recht op eerbiediging van de wettelijke bevoegdheidsregels. Een door een omwonende opgeworpen exceptie van onbevoegdheid die verwijst naar de verplichting tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling, moet dan ook worden onderzocht. In dit verband maken omwonenden deel uit van het „betrokken publiek” in de zin van richtlijn 2011/92, dat beroep moet kunnen instellen tegen een besluit over het niet-bestaan van een verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten.

15 Het criterium “stadsontwikkelingsproject” in de zin van kolom 2, regel 18, onder b), van bijlage 1 bij de UVP-G 2000 strekt tot omzetting van punt 10, onder b), van bijlage II bij richtlijn 2011/92, waarin is bepaald dat onder meer

voor „stadsontwikkelingsprojecten” een milieueffectbeoordeling moet worden verricht. Krachtens artikel 4, lid 2, van deze richtlijn dienen de lidstaten te bepalen of de in bijlage II bij die richtlijn genoemde projecten moeten worden onderworpen aan een dergelijke beoordeling. Zij doen dit op basis van een onderzoek per geval, op basis van nationaal vastgestelde drempelwaarden of criteria, of op basis van beide procedures. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden en criteria moet rekening worden gehouden met de selectiecriteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92. Eén van de in deze bijlage genoemde criteria om te bepalen of een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, is te vinden in de categorie „locatie van de projecten” (punt 2), in de subcategorie „opnamevermogen van het natuurlijke milieu, met in het bijzonder aandacht voor de volgende typen gebieden” [onder c)]. Tot bedoelde gebieden behoren „landschappen en plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang” (viii).

16 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) beschikken de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge waarbinnen zij door de vaststelling van criteria en/of drempelwaarden de beoordeling van een project en de beantwoording van de vraag of dit project onderworpen is aan de verplichting tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling, kunnen vergemakkelijken. Deze beoordelingsmarge wordt echter begrensd door de (in artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 neergelegde) verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten voor projecten die met name wegens de aard, omvang of ligging ervan een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben. De beoordelingsmarge zou worden overschreden wanneer de criteria en drempelwaarden zodanig zouden worden vastgesteld dat in de praktijk een volledige categorie van projecten a priori aan de verplichting tot milieueffectbeoordeling wordt onttrokken, tenzij alle uitgezonderde projecten op grond van een algehele beoordeling moeten worden geacht geen aanzienlijk milieueffect te kunnen hebben (zie arrest van 1 maart 2013, Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, punten 29 e.v.). In het algemeen dient bij de uitlegging van de in bijlage II bij richtlijn 2011/92 bedoelde gevallen in aanmerking te worden genomen dat deze richtlijn een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (zie arrest van 24 november 2016, Bund Naturschutz in Bayern en Wilde, C-645/15, EU:C:2016:898, punt 23). Mocht de aan de lidstaten toegestane beoordelingsmarge zijn overschreden, zijn de nationale autoriteiten verplicht om overeenkomstig artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 te waarborgen dat per geval wordt bepaald of een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd en, indien dit het geval is, daartoe over te gaan (zie arrest van 21 maart 2013, Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, punt 43).

17 Het Verwaltungsgerichtshof heeft met betrekking tot stadsontwikkelingsprojecten reeds geoordeeld dat niet kan worden aangenomen dat alle projecten van een bepaalde categorie bij voorbaat aan de verplichting tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling onttrokken zijn en dat door een dergelijke aanname de beoordelingsmarge zou worden overschreden. Nationale autoriteiten die

verantwoordelijk zijn voor vergunningsprocedures voor projecten die onder bijlage II bij richtlijn 2011/92 vallen, moeten echter specifiek onderzoeken of gelet op de in bijlage III bij richtlijn 2011/92 genoemde criteria een milieueffectbeoordeling moet worden verricht.

18 Ook de Europese Unie heeft reeds de overeenstemming van de nationale omzettingsmaatregelen met het Unierecht ter discussie gesteld, waarbij ook naar het onderhavige project werd verwezen. De Commissie is van mening dat de door de Oostenrijkse wetgever in de UVP-G 2000 vastgelegde drempelwaarden voor stadsontwikkelingsprojecten dermate hoog zijn dat in de praktijk alle dergelijke projecten die thans mogelijk zijn, a priori uitgezonderd zijn van de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten.

19 Wegens het ontwerp van het huidige project, dat onder meer het stadsbeeld volledig zou veranderen, werd het historische centrum van Wenen door de Unesco in 2017 opgenomen in de „lijst van bedreigd werelderfgoed”.

Prejudiciële vragen

20 Het Verwaltungsgericht Wien ziet zich gesteld voor de vraag of bij de omzetting van richtlijn 2011/92 in het Oostenrijkse recht de drempelwaarden en criteria zodanig hoog zijn vastgesteld dat in de praktijk een hele categorie van projecten a priori is uitgezonderd van de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten, en of de Oostenrijkse wetgever aldus zijn beoordelingsmarge heeft overschreden.

21 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of – tegen de achtergrond van de verwijzing naar „landschappen en plaatsen van historisch, cultureel of archeologisch belang” in verband met de in bijlage III bij richtlijn 2011/92 vermelde selectiecriteria als bedoeld in artikel 4, lid 3, van deze richtlijn – voor bijzonder beschermenswaardige gebieden (bijvoorbeeld Unesco-werelderfgoedsites) lagere drempelwaarden of minder gecompliceerde criteria moeten worden vastgesteld en of tevens rekening moet worden gehouden met de ligging van het project, wat op grond van de UVP-G 2000 niet vereist is bij stadsontwikkelingsprojecten.

22 Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in deze vraag beschreven beperkingen van de samentelling (cumulatie) verenigbaar zijn met richtlijn 2011/92, in aanmerking genomen dat deze beperkingen aanzienlijk zijn en gevolgen hebben voor de omvang van de beoordeling.

23 Mocht de Oostenrijkse wetgever bij de omzetting van de richtlijn zijn beoordelingsmarge hebben overschreden, dan zouden de nationale autoriteiten per geval moeten onderzoeken of het project aanzienlijke gevolgen voor het milieu zou kunnen hebben en of in voorkomend geval een milieueffectbeoordeling moet worden verricht. De vierde vraag heeft tot doel duidelijkheid te verkrijgen over de concrete vorm die dit onderzoek per geval zou moeten aannemen.

24 De vijfde vraag heeft betrekking op het juridische kader van de bouwprocedure. Volgens de bouwverordening voor Wenen kan slechts een beperkte groep personen als partij optreden. Het „publiek” is vrijwel geheel uitgesloten en geniet dus ook geen rechtsbescherming tegen de beslissing van de verwijzende rechter over de noodzaak van een milieueffectbeoordeling. Niettemin zij erop gewezen dat ook in een procedure tot verkrijging van een verklaring voor recht op grond van de UVP-G 2000 slechts een beperkte groep van personen als partij kan optreden.

25 De zesde vraag wordt gesteld in het licht van het feit dat naar Oostenrijks recht bij stadsontwikkelingsprojecten een vergunning kan worden afgegeven voor afzonderlijke bouwmaatregelen, ook al moet er een milieueffectbeoordeling worden verricht voor het gehele project. Het Hof heeft zich reeds uitgesproken over situaties waarin een definitieve goedkeuring in combinatie met een besluit in een eerder stadium moet worden beschouwd als een „vergunningsprocedure in meerdere fasen”. Dienaangaande heeft het Hof vastgesteld dat in een dergelijk geval een milieueffectbeoordeling principieel moet worden uitgevoerd zodra het mogelijk is om alle mogelijke gevolgen van het project voor het milieu te identificeren en te beoordelen. Mocht de door verzoekster bepleite uitlegging van de wet dat de procedure inzake de milieueffectbeoordeling en de bouwvergunningsprocedure als het ware parallel kunnen plaatsvinden, juist zijn, rijst tevens de vraag of het met het Unierecht verenigbaar is dat een „vervroegde” bouwvergunning wordt afgegeven voor een afzonderlijk project dat deel uitmaakt van een totaal stadsontwikkelingsproject, met dien verstande dat in het kader van de bouwvergunningsprocedure geen alomvattende beoordeling van de milieueffecten wordt verricht en de wet slechts voorziet in een beperkte mogelijkheid om als partij op te treden.