

Asia C-575/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

20.9.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgericht Wien

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

14.9.2021

Hakija:

WertInvest Hotelbetriebs GmbH

Rakennusviranomainen:

Magistrat der Stadt Wien

Pääasian kohde

Ympäristövaikutusten arviointi – Kaupunkirakentamishankkeet – Raja-arvot – Unescon maailmanperintökohteet – Harkintavalta – Tapauskohtainen arviointi

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

Onko tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1; jäljempänä direktiivi 2011/92), sellaisena kuin se on muutettuna 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU (EUVL 2014, L 124, s. 1), esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan ”kaupunkirakentamishankkeiden” ympäristövaikutusten arvioinnin tekeminen edellyttää sekä sellaisten raja-arvojen

ylittymistä, joiden mukaan käytettävän pinta-alan on oltava vähintään 15 hehtaaria ja bruttokerrosalan vähintään 150 000 m², että sitä, että kyseessä on rakennushanke, joka koskee kokonaisuudessaan monitoiminnallista rakentamista, joka käsittää ainakin asuin- ja liikekiinteistöjä, mukaan lukien niiden osalta suunnitellut kadut ja infrastruktuuri, ja jonka vaikutusalue on hankkeen käsittämää aluetta laajempi? Onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, että kansallisessa oikeudessa on määritetty erityiset kriteerit

- huvipuistoille, urheilustadioneille tai golfkentille (tietystä pinta-alasta tai tietystä parkkipaikkojen lukumäärästä alkaen)
- teollisuus- tai yrityspuistoille (tietystä pinta-alasta alkaen)
- ostoskeskuksille (tietystä pinta-alasta tai tietystä parkkipaikkojen määrästä alkaen)
- majoitusliikkeille, kuten hotelleille tai lomakylille, sekä niiden oheistiloille (tietystä vuodepaikkojen lukumäärästä tai tietystä pinta-alasta alkaen, tämä koskee kuitenkin ainoastaan suljettujen asutusalueiden ulkopuolisia alueita) ja
- julkisille pysäköintialueille tai -halleille (tietystä parkkipaikkojen lukumäärästä alkaen)?

II. Onko direktiivin 2011/92 perusteella – etenkin kun otetaan huomioon liitteessä III olevan 2 kohdan c alakohdan viii alakohta, jonka mukaan päätettäessä siitä, onko kyseisen direktiivin liitteessä II mainituista hankkeista tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, on otettava huomioon myös ”historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät maisemat ja kohteet” – alueille, jotka ovat historiallisesti, kulttuurisesti, kaupunkisuunnittelun kannalta tai arkkitehtonisesti erityisen merkittäviä, kuten Unescon maailmanperintökohteet, määritettävä alhaisemmat raja-arvot tai yksinkertaisemmat valintaperusteet (kuin ensimmäisessä kysymyksessä mainitut)?

III. Onko direktiivi 2011/92 esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa arvioitaessa ”kaupunkirakentamishanketta” ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetulla tavalla asianomaisen hankkeen tarkastelu yhdessä muiden samankaltaisten ja siihen alueellisesti liittyvien hankkeiden kanssa (vaikutusten kumuloituminen) rajoittuu siihen, että tässä yhteydessä on otettava huomioon pelkästään viimeisten viiden vuoden aikana hyväksytyt kapasiteetin, haettu kapasiteetti tai kapasiteetin laajennus mukaan luettuina, yhteenlaskettu määrä, jolloin kaupunkirakentamishankkeita tai niiden osia ei niiden toteuttamisen jälkeen enää pidetä käsitteellisesti kaupunkirakentamishankkeina ja yksittäistapauksessa sen selvittäminen, onko vaikutusten kumuloitumisen vuoksi odotettavissa ympäristöön kohdistuvia merkittäviä vahingollisia, haitallisia tai kuormittavia vaikutuksia ja onko suunnitellusta hankkeesta tehtävä tästä syystä ympäristövaikutusten arviointi, jää tekemättä, jos suunnitellun hankkeen kapasiteetti on alle 25 prosenttia raja-arvosta?

IV. Jos kysymykseen I ja/tai II vastataan myöntävästi: Voiko siinä tapauksessa, että jäsenvaltion harkintavalta on ylitetty, kansallisille viranomaisille (direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdan sekä 4 artiklan 2 ja 3 kohdan – joita voidaan soveltaa suoraan nyt käsiteltävässä asiassa – mukaisesti) kuuluva yksittäistapauksessa tehtävä arviointi siitä, onko hankkeella mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja onko siitä sen vuoksi tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, rajoittua tiettyihin suojelunäkökohtiin, kuten tietyn alueen suojelutarkoitukseen, vai onko tässä tapauksessa otettava huomioon kaikki direktiivin 2011/92 liitteessä III mainitut valintaperusteet ja näkökohdat?

V. Sallitaanko direktiivissä 2011/92, etenkin kun otetaan huomioon sen 11 artiklaan sisältyvät oikeussuojaa koskevat säännökset, se, että kysymyksessä IV kuvatuun arvioinnin tekee ensimmäisenä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (rakennuslupaa koskevassa menettelyssä ja oman toimivaltaisuutensa tutkimisen yhteydessä), jonka menettelyssä ”yleisöllä” on kansallisten säännösten nojalla ainoastaan hyvin tiukkojen edellytysten täytyessä asianosaisasema ja jonka ratkaisusta direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan d ja e alakohdassa tarkoitettuun ”yleisöön, jota asia koskee” kuuluvilla on käytettävissään ainoastaan äärimmäisen suppea oikeussuoja? Onko tähän kysymykseen vastaamisen kannalta merkitystä sillä, että kansallisen oikeuden nykytilassa – lukuun ottamatta mahdollisuutta viran puolesta tehtävään toteamiseen – ainoastaan hankkeessa ehdokkaana oleva, asianomainen viranomainen tai ympäristöasiamies [Umweltanwalt] voi vaatia sen toteamista erikseen, kuuluuko hanke ympäristövaikutusten arviointia koskevan velvollisuuden piiriin?

VI. Onko direktiivin 2011/92 nojalla sallittua sen liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohdan mukaisen ”kaupunkirakentamisen” tapauksessa myöntää ennen tarvittavan ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä tai samanaikaisesti sen kanssa tai ennen ympäristövaikutusten tapauskohtaisen arvioinnin, jossa on tarkoitus selvittää ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta, päättymistä rakennuslupia yksittäisille rakennustoimenpiteille, jotka muodostavat osan koko kaupunkirakentamishankkeesta, jolloin rakennuslupamenettelyn yhteydessä ympäristövaikutuksia ei arvioida kattavasti direktiivissä 2011/92 tarkoitettulla tavalla ja yleisöllä on ainoastaan rajattu asianosaisasema?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 2000 annettu liittovaltion laki (Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000), jäljempänä vuoden 2000 UVP-laki), 1 §, 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1, 2, 4, 4 a, 6, 7 ja 9 momentti, 39 §:n 1 momentti, liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohta ja liite 2

Vuoden 2000 UVP-lain 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”2) Hankkeella tarkoitetaan työn toteuttamista tai muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista, mukaan lukien kaikki tähän alueellisesti ja tosiasiallisesti liittyvät toimenpiteet. Hanke voi käsittää yhden tai useampia laitoksia tai toimenpiteitä, joilla kajotaan luonnonympäristöön ja maisemaan, jos näillä laitoksilla tai toimenpiteillä on alueellinen ja tosiasiallinen yhteys.”

Vuoden 2000 UVP-lain 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”3 § 1) Hankkeiden, jotka luetellaan liitteessä I, sekä näiden hankkeiden muutosten ympäristövaikutukset on arvioitava seuraavien säännösten mukaisesti. Hankkeisiin, jotka luetellaan liitteen I toisessa ja kolmannessa sarakkeessa, sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä.

2) Sellaisten liitteessä 1 lueteltujen hankkeiden tapauksessa, jotka eivät ylitä siinä vahvistettuja raja-arvoja tai täytä valintaperusteita mutta jotka yhdessä muiden hankkeiden kanssa ylittävät asianomaisen raja-arvon tai täyttävät valintaperusteen, viranomaisen on yksittäistapauksessa todettava, onko vaikutusten kumuloitumisen perusteella odotettavissa merkittäviä vahingollisia, haitallisia tai kuormittavia ympäristövaikutuksia ja onko suunnitellusta hankkeesta tehtävä tämän vuoksi ympäristövaikutusten arviointi. Kumuloitumisen osalta on otettava huomioon muut samankaltaiset ja hankkeeseen alueellisesti liittyvät hankkeet, jotka ovat käynnissä tai joille on myönnetty lupa, tai hankkeet, joista on jätetty viranomaiselle aiemmin täydellinen lupahakemus tai joille on haettu aiemmin lupaa 4 tai 5 §:n nojalla. Tapauskohtaista arviointia ei tehdä, jos suunnitellun hankkeen kapasiteetti on alle 25 prosenttia raja-arvosta. Yksittäistapauksesta päätettäessä on otettava huomioon 5 momentin 1–3 kohdan valintaperusteet ja sovellettava 7 ja 8 momenttia. Ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä soveltaen yksinkertaistettua menettelyä. Tapauskohtaista arviointia ei tehdä, jos hankkeessa ehdokkaana oleva vaatii ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä.

--

6) Hankkeille, joille on tehtävä 1, 2 tai 4 momentin mukainen arviointi, ei saa myöntää lupaa ennen ympäristövaikutusten arvioinnin tai tapauskohtaisen arvioinnin loppuun saattamista, eikä hallinnollisten määräysten mukaan tehdyillä ilmoituksilla ole oikeudellista vaikutusta ennen ympäristövaikutusten arvioinnin loppuun saattamista. Viranomaiset, jotka ovat 39 §:n 3 momentin mukaan asiassa

toimivaltaisista, voivat kumota kolmen vuoden määräaikana luvat, jotka on myönnetty tämän säännöksen vastaisesti.

7) Viranomaisen on hankkeessa ehdokkaana olevan henkilön, asianomaisen viranomaisen tai ympäristöasiamiehen pyynnöstä todettava, onko tietyn hankkeen osalta arvioitava ympäristövaikutukset liittovaltion tämän lain nojalla ja minkä liitteessä I tai 3 a §:n 1–3 momentissa tarkoitettuna kriteerin hanke täyttää. Tämä voidaan todeta myös viran puolesta.”

Vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohdassa säädetään ympäristövaikutusten arviointia koskevasta velvoitteesta seuraaville hankkeille:

”b) kaupunkirakentaminen,^{3a)} kun hankkeen pinta-ala on vähintään 15 ha ja bruttokerrosala vähintään 150 000 m²;

^{3a)} kaupunkirakentamisella tarkoitetaan rakennushankkeita, jotka koskevat kokonaisuudessaan monitoiminnallista rakentamista, joka käsittää ainakin asuin- ja liikekiinteistöjä, mukaan lukien niiden osalta suunnitellut kadut ja infrastruktuuri, ja joiden vaikutusalue on hankkeen käsittämää aluetta laajempi. Kaupunkirakentamista tai tällaisten hankkeiden osia ei pidetä toteuttamisen jälkeen enää tässä alaviitteessä tarkoitettuna kaupunkirakentamisena.”

Liitteessä 1 olevassa kolmannessa sarakkeessa säädetään kaupunkirakentamisesta seuraavaa:

”Edellä b kohdassa on sovellettava 3 §:n 2 momenttia sillä edellytyksellä, että on otettava huomioon viimeisten viiden vuoden aikana hyväksytyt kapasiteetin, haettu kapasiteetti tai kapasiteetin laajennus mukaan lukien, yhteenlaskettu määrä.”

Wienin kaupunkikehitys-, kaupunkisuunnittelu- ja rakennusmääräykset (Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien), 70 §:n 1 momentti ja 134 §:n 1 ja 3 momentti

Yhteenveto tosiseikoista ja oikeudenkäyntimenettelystä

- 1 WertInvest Holtelbetriebs GmbH haki 30.11.2018 Magistrat der Stadt Wieniltä (Wienin kaupunginhallitus, Itävalta) rakennuslupaa hankkeelle ”ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV”. Aluetta on tarkoitus uudistaa haetun hankkeen yhteydessä. Olemassa oleva Hotel InterContinental on tarkoitus purkaa. Lisäksi on tarkoitus rakentaa kaksi uutta rakennusta hotelli-, toimi- ja kokoustiloiksi, tornitalo hotelli-, tapahtuma-, asuin- ja toimistokäyttöön ja jalustarakennus (jossa on kolme kerrosta), jonka päällä tornitalo ja yksi uusista rakennuksista ovat, hotelli-, kokous- ja toimitilakäyttöön. Rakennus, joka ei lepää jalustan päällä (”Heumarktgebäude”), sijaitsee jalustarakennuksen ja siihen rajoittuvan konserttitalon välissä, ja myös siinä on

kolme kerrosta. Lisäksi hankkeessa rakennetaan uudelleen olemassa oleva luistelukenttä ja rakennetaan uusi maanalainen jäähalli ja maanalainen urheiluhalli, johon tulee uima-allas. Hankkeessa on myös tarkoitus rakentaa moottoriajoneuvoille tarkoitettu maanalainen pysäköintihalli, johon tulee 275 pysäköintipaikkaa. Hankkeen pinta-ala on noin 1,55 ha ja bruttokerrosala noin 89 000 m². Koko hanke sijoittuu Unescon maailmanperintökohteen ”Wienin historiallinen keskusta” ytimeen.

- 2 WertInvest Hotelbetriebs GmbH pyysi 17.10.2017 vuoden 2000 UVP-lain nojalla toteamaan, ettei tästä rakennushankkeesta tarvitse tehdä ympäristövaikutusten arviointia.
- 3 Wienin osavaltion hallitus totesi tästä hakemuksesta 16.10.2018 tekemässään päätöksessä, ettei ympäristövaikutusten arviointia tarvitse tehdä, koska yksikään vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 luetelluista kriteereistä ei täyty. Kriteeristä ”kaupunkirakentaminen” (liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohda) päätöksessä todettiin, etteivät raja-arvot ylity eikä myöskään kyseisen lain kumuloitumissäännöstä sovelleta, koska siihen vaadittavat 25 prosenttia raja-arvosta eivät ylity.
- 4 Naapurit ja yksi ympäristöjärjestö valittivat tästä päätöksestä.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuimien, Itävalta), joka oli toimivaltainen käsittelemään valitusta, ilmoitti hakijalle ja Magistrat der Stadt Wienille, että sen mukaan kyse on direktiivin 2011/92 liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohdan riittämättömästä täytäntöönpanosta, tilasi asiantuntijan ja määräsi pidettäväksi istunnon. Tämän jälkeen WertInvest Hotelbetriebs GmbH peruutti toteamista koskevan hakemuksensa.
- 6 Vaikka toteamista koskeva hakemus oli peruutettu, Bundesverwaltungsgericht päätti 9.4.2019 antamassaan tuomiossa, että kyseessä olevasta hankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Se viittasi mahdollisuuteen tehdä tällainen päätös viran puolesta ja siihen, ettei hakija ole osoittanut ymmärrettävästi haluavansa vetäytyä hankkeen toteuttamisesta. Bundesverwaltungsgericht totesi, että määrittäessään ympäristövaikutusten arviointia koskevan kriteeristön vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohdan mukaisen ”kaupunkirakentamisen” osalta Itävallan lainsäätäjät ei ole ottanut riittävästi huomioon hankkeen sijaintia suojeltavalla alueella. Tällaisiin suojelualueisiin kuuluvat myös Unescon maailmanperintökohteet. Nyt tarkasteltava hanke osoittaa sen mukaan, että myös hankkeet, jotka eivät ylitä raja-arvoja, voivat vaikuttaa merkittävästi Unescon suojelemiin kaupunkirakennekokonaisuuteen. Sisällöllisesti Bundesverwaltungsgericht toteaa, että Itävalta on pannut direktiivin 2011/92 liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohdan täytäntöön riittämättömästi, minkä vuoksi vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohdan mukaisia valintaperusteita ja raja-arvoja ei voida ottaa huomioon ja tuomioistuimen on

tehtävä tapauskohtainen arviointi hankkeen vaikutuksista suojelualueeseen. Tästä seuraa ympäristövaikutusten arviointivelvoite.

- 7 Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) kumosi Bundesverwaltungsgerichtin tuomion 25.6.2021 antamallaan tuomiolla. Se totesi, ettei Bundesverwaltungsgericht ollut enää toimivaltainen hakemuksen peruuttamisen jälkeen.
- 8 Se kumosi myös Wienin osavaltion hallituksen 16.10.2018 tekemän päätöksen.
- 9 Rakennuslupamenettely oli sen toteamista, onko hankkeesta tehtävä ympäristövaikutustenarviointi, koskevan menettelyn ajan vireillä Magistrat der Stadt Wienissä, joka halusi odottaa mainitun menettelyn lopputulosta. Magistrat käsitteli asiaa suullisesti joulukuussa 2019. Se totesi, että hanke täyttää Wienin rakennusmääräysten mukaiset edellytykset luvan myöntämiseksi. Se ei ottanut kantaa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen.
- 10 Koska rakennusviranomaisen odotti toteamisen menettelyn päättymistä, WertInvest Hotelbetriebs GmbH teki 12.3.2019 Verwaltungsgericht Wieniin valituksen päätöksenteolle asetetun määräajan ylittymisestä ja vaati Verwaltungsgericht Wieniä myöntämään sen hakeman rakennusluvan (katsoen implisiittisesti, ettei hankkeen ympäristövaikutuksia tarvitse arvioida). Sen muissa kirjelmässä esitettiin, ettei lupahakemuksen kohteena oleva hanke kuulu ympäristövaikutusten arviointivelvoitteen piiriin, kun otetaan huomioon vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohdassa säädetyt raja-arvot.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 11 Nyt käsiteltävässä asiassa tehdyn kaltainen päätöksenteolle asetetun määräajan ylittämistä koskeva valitus voidaan tehdä, jos viranomaisen ei ole tehnyt päätöstä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Jos tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävän ja perustellun määräajan ylittymisen vuoksi tehdyn valituksen seurauksena toimivalta käsitellä hakemus siirtyy Verwaltungsgerichtille, tämän on itse annettava hallintoasiassa ratkaisu, mutta sen ei tarvitse ratkaista nimenomaisesti määräajan ylittymisen vuoksi tehtyä valitusta. Verwaltungsgericht Wien pitää ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamista tarpeellisena, jotta se voi ratkaista käsiteltävänä olevan asian.
- 12 Kansallisten toimivaltasäännösten vuoksi Verwaltungsgericht on velvollinen arvioimaan toimivaltaansa esikysymyksenä viran puolesta (ottaen huomioon mahdollinen ympäristövaikutusten arviointivelvoite) ja esittämään ymmärrettävästi, miksi se katsoo, ettei ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta ole ja että se on siten toimivaltainen. Vuoden 2000 UVP-lain 3 §:n 6 momentin mukaan hankkeille, joille on tehtävä 1, 2 tai 4 momentin mukainen arviointi, ei saa myöntää lupaa ennen ympäristövaikutusten arvioinnin tai tapauskohtaisen arvioinnin loppuun saattamista.

- 13 Nyt käsiteltävässä asiassa mahdollisen ympäristövaikutusten arviointivelvoitteen voisi synnyttää ainoastaan vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohdan mukainen kaupunkirakentaminen. Sen raja-arvoiksi on vahvistettu vähintään 15 ha:n pinta-ala ja vähintään 150 000 m²:n bruttokerrosala. Kaupunkirakentamiseen sovelletaan lisäksi erityistä kumulointimääräyksiä, jossa säädetään, että on otettava huomioon viimeisten viiden vuoden aikana hyväksytyt kapasiteetit, haettu kapasiteetti tai kapasiteetin laajennus mukaan lukien, yhteenlaskettu määrä. Kaupunkirakentamisella tarkoitetaan vuoden 2000 UVP-laissa rakennushankkeita, jotka koskevat kokonaisuudessaan monitoiminnallista rakentamista, joka käsittää ainakin asuin- ja liikekiinteistöjä, mukaan lukien niiden osalta suunnitellut kadut ja infrastruktuuri, ja joiden vaikutusalue on hankkeen käsittämää aluetta laajempi. Kaupunkirakentamista tai tällaisten hankkeiden osia ei pidetä toteuttamisen jälkeen enää kaupunkirakentamisena.
- 14 Mahdollisilla naapureilla on lupamenettelyn asianosaisasemansa yhteydessä subjektiivinen oikeus vaatia lakisääteisen toimivallan noudattamista. Naapurin esittämä toimivallan puuttumista koskeva väite, jossa viitataan ympäristövaikutusten arviointivelvoitteeseen, on siten tutkittava. Naapureita ovat tässä yhteydessä direktiivissä 2011/92 tarkoitettuun ”yleisöön, jota asia koskee” kuuluvat, joilla on oltava mahdollisuus hakea muutosta päätökseen, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta ei ole.
- 15 Vuoden 2000 UVP-lain liitteessä 1 olevan toisen sarakkeen 18 kohdan b alakohdan mukaisella kaupunkirakentamisen kriteerillä pannaan täytäntöön direktiivin 2011/92 liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohta, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä muun muassa ”kaupunkirakentamisesta”. Direktiivin 2011/92 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko ne tällä tavalla. Jäsenvaltioiden on määritettävä tämä tapauskohtaisesti selvittämällä tai kansallisessa lainsäädännössä asetettujen raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita on otettava huomioon direktiivin 2011/92 liitteessä III vahvistetut asiaa koskevat olennaiset arviointiperusteet. Yksi liitteessä III vahvistetuista valintaperusteista sen määrittämiseksi, koskeeko hanketta ympäristövaikutusten arviointivelvoite vai ei, on ryhmän ”Hankkeiden sijainti” (2 kohta) alaryhmässä ”luonnonympäristön sietokyky, ottaen erityisesti huomioon seuraavat alueet” (c alakohta), nimittäin ”historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät maisemat ja kohteet” (viii alakohta).
- 16 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa, jonka rajoissa ne voivat helpottaa hankkeen ja sen ympäristövaikutusten arviointivelvoitteen arvioimista vahvistamalla valintaperusteita ja/tai raja-arvoja. Tällaista harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin (direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa ilmaistu) velvollisuus tutkia niiden hankkeiden vaikutuksia, joilla muun muassa laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jos jäsenvaltio

vahvistaa valintaperusteet ja/tai raja-arvot sellaisiksi, että käytännössä kokonainen hankkeiden luokka jää jo etukäteen arvioiden ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle, se ylittää tämän harkintavallan rajat, paitsi jos kokonaisarviointin perusteella on voitu katsoa, että millään näistä hankkeista ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia (ks. tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Direktiivin 2011/92 liitteessä II olevien kriteerien tulkinnassa on yleisesti ottaen otettava huomioon, että kyseisen direktiivin soveltamisala on laaja ja myös sen kohde on hyvin laaja (ks. tuomio 24.11.2016, Bund Naturschutz in Bayern ja Wilde, C-645/15, EU:C:2016:898, 23 kohta). Jos jäsenvaltioille kuuluva harkintavalta on ylitetty, kansallisten viranomaisten on direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 3 kohdan mukaisesti varmistettava, että jokaisessa yksittäistapauksessa määritellään, onko hankkeella mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja tarvittaessa tehtävä ympäristövaikutusten arviointi (ks. tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen, C- 244/12, EU:C:2013:203, 43 kohta).

- 17 Verwaltungsgerichtshof on jo todennut kaupunkirakentamisesta, ettei voida katsoa, että kaikki tietyn tyyppiset hankkeet jäisivät jo etukäteen arvioiden ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle ja että harkintavalta olisi näin ylitetty. Kansallisten viranomaisten, jotka käsittelevät direktiivin 2011/92 liitteen II soveltamisalaan kuuluvia hankkeita koskevia lupamenettelyjä, on kuitenkin arvioitava erikseen sitä, onko hankkeesta tehtävä direktiivin 2011/92 liitteessä III olevat valintaperusteet huomioon ottaen ympäristövaikutusten arviointi.
- 18 Myös Euroopan unioni on jo arvostellut kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yhdenmukaisuutta unionin oikeuden kanssa, missä yhteydessä viitattiin myös nyt käsiteltävän asian kohteena olevaan hankkeeseen. Euroopan komissio katsoo, että Itävallan lainsäätäjän vuoden 2000 UVP-laissa vahvistamat kaupunkirakentamisen raja-arvot ovat niin korkeita, että käytännössä kaikki sellaiset hankkeet, jotka ovat nykyään mahdollisia, jäävät jo etukäteen arvioiden ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle.
- 19 Nyt kyseessä olevan hankkeen, joka muun muassa muuttaisi kaupunkinäköymän täysin, vuoksi Unesco otti Wienin historiallisen keskustan vuonna 2017 ”uhattuina olevien maailmanperintökohteiden punaiselle listalle”.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 20 Verwaltungsgericht Wienin ratkaistavana on kysymys, onko pantaessa direktiivi 2011/92 täytäntöön Itävallan oikeudessa raja-arvot ja valintaperusteet määritetty niin korkeiksi, että käytännössä kokonainen hankkeiden luokka jää jo etukäteen arvioiden ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle, ja onko Itävallan lainsäätäjä ylittänyt näin harkintavaltansa.

- 21 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedusteleo, onko – kun otetaan huomioon direktiivin 2011/92 liitteessä III olevien ”arviointiperusteiden, joihin viitataan 4 artiklan 3 kohdassa” yhteydessä mainitut ”historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät maisemat ja kohteet” – erityistä suojelua tarvitseville alueille (esim. Unescon maailmanperintökohteille) vahvistettava alhaisemmat raja-arvot tai yksinkertaisemmat valintaperusteet tai onko otettava huomioon myös hankkeen sijainti, mistä ei säädetä kaupunkirakentamisen osalta vuoden 2000 UVP-laissa.
- 22 Kolmannella kysymyksellä pyritään selvittämään, ovatko vuoden 2000 UVP-laissa hankkeiden yhdessä tarkastelulle (vaikutusten kumuloitumiselle) säädettyt rajoitukset yhteensopivia direktiivin 2011/92 kanssa, koska ne ovat huomattavia ja vaikuttavat arvioinnin laajuuteen.
- 23 Jos Itävallan lainsäätäjät on ylittänyt harkintavaltansa direktiivin 2011/92 täytäntöönpanossa, kansallisten viranomaisten olisi arvioitava tapauskohtaisesti, onko hankkeella mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja onko siitä mahdollisesti tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Neljännellä kysymyksellä pyritään selvittämään, millainen tämän tapauskohtaisen arvioinnin olisi yksittäistapauksessa oltava.
- 24 Viides kysymys perustuu rakennuslupamenettelyn oikeudellisiin reunaehtoihin. Wienin rakennusmääräysten mukaan ainoastaan rajatulla henkilöryhmällä on asianosaisasema. ”Yleisö” on jätetty lähes kokonaan tämän ulkopuolelle, eikä sillä ole siten myöskään oikeussuojakeinoja ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen ympäristövaikutusten tarpeellisuudesta tekemää päätöstä vastaan. On kuitenkin huomautettava, että myös vuoden 2000 UVP-lain mukaisessa toteutuksen menettelyssä ainoastaan rajatulla henkilöryhmällä on asianosaisasema.
- 25 Kuudes kysymys esitetään sitä taustaa vasten, että Itävallan lainsäädännön mukaan kaupunkirakentamisen tapauksessa yksittäisille rakentamistoimenpiteille voidaan myöntää lupa riippumatta siitä, onko koko hankkeesta tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Unionin tuomioistuin on jo lausunut tilanteista, joissa menettelyn päätteeksi myönnettävä lupa muodostaa yhdessä aiemmin tehdyn päätöksen kanssa ”useaan vaiheeseen jakautuvan lupamenettelyn”. Se on todennut tästä, että tällaisessa tapauksessa hankkeen ympäristövaikutusten arviointi on lähtökohtaisesti suoritettava heti, kun kaikkien niiden vaikutusten, joita hankkeella voi olla ympäristöön, yksilöiminen ja arvioiminen on mahdollista. Jos hakijan esittämä laintulkinta, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettely ja rakennuslupamenettely ovat tietyllä tapaa rinnakkaisia, on oikea, herää myös kysymys, onko unionin oikeuden nojalla sallittua myöntää ”ennakkoon” rakennuslupa hankkeen osalle, joka kuuluu kokonaiseen kaupunkirakentamishankkeeseen, kun rakennuslupamenettelyn yhteydessä ympäristövaikutuksia ei arvioida kattavasti ja laissa säädetään ainoastaan rajoitetusta asianosaisasemasta.