



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ANTHONY MICHAEL COLLINS
esitatud 24. novembril 2022¹

Kohtuasi C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
versus
Magistrat der Stadt Wien,
menetlusosaline:
Verein Alliance for Nature

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Liikmesriigi kehtestatud künniste või tingimuste põhjal keskkonnamõju hindamise vajaduse üle otsustamine – Linnaarendusprojekt UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektile – Liikmesriigi õigusnormid, mis seavad keskkonnamõju hindamise tingimuseks objekti all oleva ala ja brutopinna künniste ületamise

I. Sissejuhatus

1. Viin on rikkaliku ajaloo-, kultuuri- ja arhitektuuripärandiga linn. Kunagisest keltide asulast sai strateegiline Rooma garnisonilinn Vindobona. 1857. aastal lammutati linna ümber 13. sajandil ehitatud müürid ja muud kaitserajatised ning asendati Ringstraße, mis avati 1865. aastal ja mille äärde ehitati arvukalt suuri avalikke hooneid eklektilises historitsistlikus stiilis (mida vahel nimetatakse *Ringstraßenstil*iks), milles kasutati klassitsistliku, gooti, renessanss- ja barokkarhitektuuri elemente. UNESCO on Viini vanalinna, sealhulgas Ringstraße kandnud maailmapärandi nimekirja.

2. Üks äriühing soovib umbes 250 meetri kaugusel Ringstraße Schubertiringi-nimisest osast teostada projekti „ICV Heumarkt Neu – Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV“ (Uus ICV Heinaturg – InterContinental Hoteli ja Viini jääspordiklubi ümberehitus; edaspidi „Uue Heinaturu projekt“).² Uue Heinaturu projekt hõlmab olemasoleva InterContinental Hoteli lammutamist ja asendamist mitme uue hoone, sealhulgas 19-korruselise tornehitisega hotelli-, äri-, konverentsi-, elu- ja kontoriruumide tarbeks, koos maa-aluse jäähalli, spordisaali, ujula ja 275 parkimiskohaga parklaga. Eeldatavalt hakkab Uue Heinaturu projekt hõlmama ligikaudu 1,55 ha suurust ala brutopinnaga ligikaudu 89 000 m².

¹ Algkeel: inglise.

² Objekti kagupiiriks on Am Heumarkti tänav, mis väidetavalt on üks Viini kõige vanemaid tänavaid.

3. Projekt on tekitanud vaidlusi, kuna see on lähedal Viini kesklinnale, mis on kantud UNESCO maailmapärandi nimekirja, ning kavandatava tornehitise kõrgus avaldab väidetavalt mõju linna siluetele. Verwaltungsgericht Wiener (Viini halduskohus, Austria) esitatud eelotsusetaotluses küsitakse sisuliselt seda, kas liikmesriik, kes otsustab projektide keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle enda kehtestatud künniste või tingimuste põhjal, võib olla kohustatud tegema seda otsust, kontrollides individuaalselt niisugust projekti, mis küll ettenähtud künnisteni ei ulatu või tingimustele ei vasta, kuid avaldab keskkonnale tõenäoliselt olulist mõju.

II. Asjakohased õigusnormid

A. Euroopa Liidu õigus

4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta,³ mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL,⁴ preambulis on muu hulgas sätestatud järgmised põhimõtted:

- „(7) Tõenäolise olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide teostusluba tuleks anda ainult pärast nende projektide tõenäolise olulise keskkonnamõju eelnevat hindamist. Sellisel hindamisel tuleks lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja asjaomane üldsus.
- (8) Teatavat liiki projektidel on oluline keskkonnamõju ja need projektid peaksid üldjuhul olema hõlmatud süstemaatilise hindamisega.
- (9) Muud liiki projektidel ei tarvitse alati olla olulist keskkonnamõju ja neid projekte tuleks hinnata siis, kui liikmesriigid leiavad, et need avaldavad keskkonnale tõenäoliselt olulist mõju.
- (10) Liikmesriigid võivad kehtestada künniseid või tingimusi piiritlemaks, milliseid sellistest projektidest tuleks hinnata nende olulise keskkonnamõju tõttu. Liikmesriike ei tohiks kohustada uurima eraldi kõiki töid, mis ei ületa kõnealuseid künniseid või ei täida kõnealuseid valikutingimusi.
- (11) Selliste künniste või tingimuste kehtestamisel või projektide ühekaupa uurimisel, piiritlemaks, milliseid töid tuleks hinnata nende olulise keskkonnamõju tõttu, peaksid liikmesriigid arvesse võtma käesolevas direktiivis sätestatud asjakohaseid valikutingimusi. Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt suudavad just liikmesriigid neid tingimusi üksikjuhtumitel kõige paremini kohaldada.“

5. Direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide⁵ keskkonnamõju hindamise suhtes.

³ ELT 2012, L 26, lk 1.

⁴ ELT 2014, L 124, lk 1.

⁵ Artikli 1 lõikes 2 esitatud määratluse kohaselt on projekt direktiivi 2011/92 tähenduses *inter alia* „ehitiste või muude kaitiste püstitamine või kavade teostamine“.

6. Direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et enne teostusloa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu tõenäoliselt oluliselt mõjutavatelt projektidelt teostusloa ja hinnatakse nende keskkonnamõju. Sellised projektid on määratletud artiklis 4.“

7. Direktiivi 2011/92 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Keskkonnamõju hindamisel tehakse kindlaks projekti otsene ja kaudne oluline mõju järgmistele elementidele ning kirjeldatakse ja hinnatakse seda sobival viisil, võttes arvesse iga üksikjuhtumi asjaolusid:

- a) elanikkond ja inimeste tervis;
- b) elurikkus, pöörates erilist tähelepanu [nõukogu 21. mai 1992. aasta] direktiivi 92/43/EMÜ [looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102)] ja [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta] direktiivi 2009/147/EÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7)] kohaselt kaitstud liikidele ja elupaikadele;
- c) maa, muld, vesi, õhk ja kliima;
- d) materiaalne vara, kultuuripärand ja maastik;
- e) punktides a–d osutatud elementide vastastikune mõju.“

8. Direktiivi 2011/92 artikli 4 kohaselt:

„[...]

2. Kui artikli 2 lõikest 4 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud projektide puhul kindlaks, kas projekti hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt. Liikmesriigid teevad selle kindlaks järgneva abil:

- a) üksikjuhtumite uurimine

või

- b) endi kehtestatud künnised või tingimused.

Liikmesriigid võivad teha otsuse kohaldada mõlemaid alapunktides a ja b nimetatud võimalusi.

3. Lõike 2 alusel üksikjuhtumeid uurides või künniseid või tingimusi kehtestades võetakse arvesse asjakohaseid III lisas kehtestatud valikutingimusi. Liikmesriigid võivad kehtestada künnised või tingimused, mille alusel tehakse kindlaks, millal ei tule projektide suhtes kohaldada lõigete 4 ja 5 kohast kindlakstegemist või keskkonnamõju hindamist, ja/või künnised või tingimused, mille alusel tehakse kindlaks, millal tuleb projektidele igal juhul kohaldada keskkonnamõju hindamist, kuid mitte lõigetes 4 ja 5 kehtestatud kindlakstegemist.

[...]“.

9. Direktiivi 2011/92 II lisa kannab pealkirja „Artikli 4 lõikes 2 osutatud projektid”. Selle punktis 10 on sätestatud, et „infrastruktuuriprojektid” on muu hulgas „linnaarendusprojektid, sealhulgas kaubanduskeskuste ja parklate ehitamine”.

10. Direktiivi 2011/92 III lisa kannab pealkirja „Artikli 4 lõikes 3 osutatud valikutingimused (tingimused, mille alusel tehakse kindlaks, kas II lisa loetletud projektide suhtes tuleks kohaldada keskkonnamõju hindamist)”. Selle punktis 1 on sätestatud, et projekti laadi hindamisel tuleb eelkõige silmas pidada järgmist: a) kogu projekti maht ja laad; b) koosmõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega; c) loodusvarade, eelkõige maa, mulla, vee ja elurikkuse kasutamine; d) jäätmete; e) saaste ja häiringud; f) projekti seisukohast asjakohaste suurõnnetuste ja/või katastroofide oht, sealhulgas kliimamuutustest põhjustatud suurõnnetuste ja/või katastroofide oht vastavalt teaduslikele andmetele, ning g) oht inimeste tervisele.

11. Niivõrd, kui võrd selles eelotsusetaotluses tõstatatud küsimustega seoses tundub asjakohane, on direktiivi 2011/92 III lisa punktis 2 „Projekti asukoht” sätestatud, et selliste geograafiliste alade keskkonnatundlikkuse hindamisel, mida projekt tõenäoliselt mõjutab, tuleb eelkõige silmas pidada järgmist: a) praegune heakskiidetud maakasutus; b) ala ja selle maa-aluse osa loodusvarade (sealhulgas mulla, maa, vee ja elurikkuse) suhteline küllus, kättesaadavus, kvaliteet ja taastumisvõime ning c) looduskeskkonna vastuvõtuvõime, pöörates erilist tähelepanu muu hulgas tiheda asustusega aladele ning ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikele ja kohtadele.

12. Direktiivi 2011/92 III lisa punktis 3 „Võimaliku mõju liik ja laad” on sätestatud, et projekti tõenäolist olulist keskkonnamõju tuleb hinnata III lisa punktides 1 ja 2 sätestatud tingimuste põhjal, pidades silmas projekti mõju selle direktiivi artikli 3 lõikes 1 loetletud elementidele, võttes arvesse selle mõju a) suurust ja ruumilist ulatuvust; b) laadi; c) piiriülest laadi; d) tugevust ja mitmekülgust; e) tõenäosust; f) eeldatavat avaldumist, kestust, sagedust ja pöördumist; g) koosmõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega ning h) tõhusa vähendamise võimalust.

B. Austria õigus

13. 14. oktoobri 1993. aasta keskkonnamõju hindamise föderaalseaduse (Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz); edaspidi „UVP-G“)⁶ § 1 kannab põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis⁷ pealkirja „Keskkonnamõju hindamise eesmärk ja üldsuse osalemine” ning selles on sätestatud:

„(1) Keskkonnamõju hindamise eesmärk on erialateadmiste põhjal ja üldsust kaasates

1) teha kindlaks, kirjeldada ja hinnata otsest ja kaudset mõju, mida projekt avaldab või võib avaldada

a) inimestele ja bioloogilisele mitmekesisusele, sealhulgas loomadele, taimedele ja nende elupaikadele;

b) maale, mullale, veele, õhule ja kliimale;

⁶ BGBl. 697/1993.

⁷ BGBl. I 80/2018.

- c) maastikule ja
 - d) ainelisele varale ja kultuuripärandile,
- sealhulgas mitme mõju vastastikust toimet

[...]“.

14. UVP-G §-s 3 „Keskkonnamõju hindamise ese“ on sätestatud:

„(1) Lisas 1 loetletud projektide ja nende projektide muudatuste puhul tuleb järgmiste sätete kohaselt hinnata nende keskkonnamõju. Lisa 1 teises ja kolmandas veerus loetletud projektide puhul kohaldatakse lihtsustatud menetlust [...]

(2) Lisas 1 nimetatud projektide puhul, mis jäävad allapoole seal kehtestatud künniseid või ei vasta tingimustele, mis aga koos teiste projektidega saavutavad kõnealuse künnise või vastavad tingimusele, peab ametiasutus igal konkreetsel juhul kindlaks tegema, kas kumuleerumise tõttu tuleb arvestada kahjuliku, häiriva või saastava keskkonnamõjuga, mistõttu tuleb hinnata kavandatava projekti keskkonnamõju. Kumuleerumise seisukohast tuleb arvesse võtta muid samalaadseid ja ruumiliselt seotud projekte, mis on olemas või millele on antud luba, või projekte, mille täielikku heakskiitmist on ametiasutuselt varem palutud või mille kohta on varem esitatud loataotlus §-de 4 või 5 kohaselt. Üksikjuhtumite uurimine ei ole vajalik, kui kavandatud projekti maht on väiksem kui 25% künnisest. Igal konkreetsel juhul otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta lõike 5 punktides 1–3 nimetatud kriteeriume ning kohaldada tuleb lõikeid 7 ja 8. Keskkonnamõju hinnatakse lihtsustatud korras. Üksikjuhtumite uurimine ei ole nõutav, kui projekti arendaja palub hinnata keskkonnamõju.

[...]

(4) Selliste projektide puhul, mille kohta on määratletud künnis seoses teatavate lisa 1 kolmandas veerus esitatud kaitsealadega, peab ametiasutus siis, kui see tingimus on täidetud, otsustama igal üksikjuhtumil, võttes arvesse keskkonnamõju ulatust ja pikaajalist toimet, kas kaitstava elupaiga (lisa 2 B-kategooria) või kaitse-eesmärgi, mille jaoks kaitseala on moodustatud (lisa 2 A-, C-, D- ja E-kategooria), puhul võib eeldada olulist kahjulikku mõju. Nimetatud hindamisel võetakse lisa 2 A-, C-, D- ja E-kategooria kaitsealasid arvesse üksnes juhul, kui need on protsessi algatamise päeval juba määratud või kantud ühenduse tähtsusega alade nimekirja (lisa 2 A-kategooria). Kui võib eeldada olulist kahjulikku mõju, tuleb hinnata keskkonnamõju. Igal konkreetsel juhul otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta lõike 5 punktides 1–3 nimetatud kriteeriume ning kohaldada tuleb lõikeid 7 ja 8. Üksikjuhtumite uurimine ei ole nõutav, kui projekti arendaja palub hinnata keskkonnamõju.

(4a) Selliste projektide puhul, mille jaoks on lisa 1 kolmandas veerus kehtestatud muud eritingimused kui need, mis on sätestatud lõikes 4, ning need tingimused on täietud, peab ametiasutus igal konkreetsel juhul lõiget 7 kohaldades otsustama, kas võib eeldada olulist kahjulikku või saastavat keskkonnamõju, nagu on määratletud § 1 lõike 1 punktis 1. Kui ametiasutus leiab, et sellist mõju võib eeldada, hinnatakse keskkonnamõju lihtsustatud korras. Üksikjuhtumite uurimine ei ole nõutav, kui projekti arendaja palub hinnata keskkonnamõju.

(5) Üksikjuhtumite üle otsustades peab ametiasutus arvesse võtma järgmisi kriteeriume, kui need on asjakohased:

1. projekti omadused (projekti maht, loodusvarade kasutamine, jäätmete, keskkonnasaaste ja häiringud, projekti haavatavus suurõnnetuste ja/või looduskatastroofide riskide suhtes, sealhulgas selliste riskide suhtes, mille puhul on teaduslikult kindlaks tehtud, et need tulenevad kliimamuutustest, oht inimeste tervisele);
2. projekti asukoht (ökoloogiline tundlikkus, võttes arvesse ala ja selle maa-aluse osa praegust või heakskiidetud maakasutust, loodusvarade küllust, kvaliteeti ja taastumisvõimet, looduslik vastupanuvõime, võttes vajadusel arvesse lisas 2 loetletud alasid);
3. projekti võimaliku keskkonnamõju omadused (mõju laad, suurus ja ruumiline ulatuvus, mõju piiriülene laad, mõju tugevus ja mitmekülgsus, eeldatav avaldumine, mõju tõenäosus, mõju kestus, sagedus ja pöördumus, võimalus mõjus tõhusalt vältida või vähendada) ja keskkonnamõju muutused projekti teostamisel võrreldes olukorraga, kus projekti ei teostata.

Lisa 1 kolmandas veerus loetletud projektide puhul hinnatakse mõju muutust seoses kaitsealaga.
[...]

(6) Projektidele, mille suhtes kohaldatakse hindamist vastavalt lõigetele 1, 2 või 4, ei anta enne keskkonnamõju hindamise või üksikjuhtumi eraldi hindamise lõpetamist luba ning enne keskkonnamõju hindamise lõpetamist võetud meetmetel puudub õigusjõud. Selle sättega vastuolus välja antud load võib § 39 lõike 3 alusel pädev haldusasutus kolme aasta jooksul tühistada.

(7) Ametiasutus on projekti arendaja, oma koostööpartnerist ametiasutuse või keskkonnavahemehe [sks k *Umweltanwalt*] nõudel kohustatud kindlaks tegema, kas selle seaduse kohaselt tuleb hinnata projekti keskkonnamõju ning millisele lisas 1 või §3a lõigetes 1–3 nimetatud tingimusele projekt vastab. Sellise otsuse võib ametiasutus teha ka omal algatusel [...].

[...]

(9) Kui ametiasutus otsustab lõike 7 kohaselt, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, on tunnustatud keskkonnaorganisatsioonil kooskõlas § 19 lõikega 7 või naabril kooskõlas § 19 lõike 1 punktiga 1 õigus esitada föderalsele halduskohtule kaebus. Sellele keskkonnaorganisatsioonile või naabrile tuleb anda ligipääs haldusaktile alates selle internetis avaldamise päevast. Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse mõistes on otsustava tähtsusega geograafiline tegevuspiirkond, mis on märgitud § 19 lõike 7 kohases tunnustamisotsuses.

[...]“.

15. UVP-G lisas 1 on täpsustatud projektid, mille keskkonnamõju tuleb hinnata. Esimeses veerus on loetletud projektid, mille puhul tuleb keskkonnamõju hinnata tavalises korras. Teises veerus on loetletud projektid, mille puhul tuleb keskkonnamõju hinnata lihtsustatud korras, ja kolmandas veerus on loetletud projektid, mille puhul tuleb igal üksikjuhul eraldi hinnata vajadust

lihtsustatud keskkonnamõju hindamise järele. Linnaarendusprojektid,⁸ mis hõlmavad vähemalt 15 ha suurust ala ja mille brutopind on üle 150 000 m², on selle lisa teises veerus.⁹ UVP-G lisa 1 kolmandas veerus on sätestatud, et „[linnaarendusprojektide] puhul kohaldatakse § 3 lõiget 2 tingimusel, et arvesse tuleb võtta viimase viie aasta jooksul heaks kiidetud kogumahtu, sealhulgas taotletud mahtu või mahu suurendamist.“

16. UVP-G lisa 2 on määratletud kaitsealade kategooriad, millele viidatakse ka kolmandas veerus. Ülemaailmse kultuuri- ja looduspärandi kaitse konventsiooni artikli 11 lõike 2 kohaselt UNESCO maailmapärandi nimekirja¹⁰ kantud objektid on erikaitsealad nimetatud kaitsealade A-kategooria tähenduses.

III. Vaidlus põhikohtuasjas ja eelotsusetaotlus

17. WertInvest Hotelbetriebs GmbH esitas 17. oktoobril 2017 Wiener Landesregierungile (Viini liidumaa valitsus, Austria) taotluse tuvastada, et Uue Heinaturu projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata.

18. Wiener Landesregierung (Viini liidumaa valitsus) tegi 16. oktoobril 2018 otsuse, et Uue Heinaturu projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata. Ta asus seisukohale, et projekt ei ületa UVP-G lisa 1 punkti 18 alapunktis b kirjeldatud künniseid ning et UVP-G § 3 lõikes 2 esitatud kumuleerumissäte ei olnud kohaldatav, sest projekti maht oli väiksem kui 25% kohaldatavast künnisest.

19. WertInvest Hotelbetrieb taotles 30. novembril 2018 Magistrat der Stadt Wienilt (Viini linnavalitsus, Austria) Uue Heinaturu projektile ehitusluba.

20. Mitu naabrit ja üks keskkonnaorganisatsioon algatasid Bundesverwaltungsgerichtis (föderaalne halduskohus, Austria) menetluse 16. oktoobri 2018. aasta otsuse vaidlustamiseks. Menetluse käigus võttis WertInvest Hotelbetrieb tagasi taotluse tuvastada, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata. Tuvastamismõnede tagasivõtmisest hoolimata tegi Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) 9. aprillil 2019 omal algatusel otsuse, et Uue Heinaturu projekti puhul tuleb hinnata keskkonnamõju lihtsustatud korras. Ta asus seisukohale, et Austria seadusandja ei olnud piisavalt arvesse võtnud vajadust kaitsta linnaarendusprojektide loamenetluses UVP-G lisa 2 A-kategooriasse kantud kaitsealaid.¹¹ Ta lisa, et Uue Heinaturu projekt näitas, et projektidel, mis jäävad allapoole UVP-G lisa 1 teises veerus sätestatud künniseid, võib olla mõnele UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud kaitstavale objektile oluline mõju. Neil põhjustel leidis Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus), et direktiiv 2011/92 ei ole nõuetekohaselt Austria õigusesse üle võetud ja et seetõttu on vajalik kaaluda keskkonnamõju hindamise vajadust konkreetselt Uue Heinaturu projektist lähtudes.

21. WertInvest Hotelbetrieb ja Wiener Landesregierung (Viini liidumaa valitsus) kaebasid kõnealuse otsuse edasi Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus). 25. juunil 2021 tühistas Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne

⁸ UVP-G lisa 1 joonealuse märkuse 3a kohaselt on linnaarendusprojektid määratletud kui „tervikliku multifunktsionaalse hoonestuse arendusprojektid, mis hõlmavad vähemalt elu- ja ärihooneid, sealhulgas nende jaoks ette nähtud juurdepääsuteid ja varustusrajatise koos teeninduspiirkonnaga, mis ulatub projekti piirkonnast kaugemale. Linnaarendusprojekte või nende osi ei käsitata pärast nende teostamist enam linnaarendusprojektidena selle joonealuse märkuse tähenduses“.

⁹ UVP-G lisa 1 punkti 18 alapunkt b.

¹⁰ Vastu võetud peakonverentsil ja alla kirjutatud Pariisis 17. detsembril 1975.

¹¹ UVP-G lisa 1 punkti 18 alapunkt b.

halduskohus) otsuse, märkides, et kuna WertInvest Hotelbetrieb oli võtnud tagasi taotluse tuvastada, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, ei allu asi enam Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus). 15. juulil 2021 otsustas Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus), et arvestades eelnimetatud tuvastamisnõude tagasivõtmist oli Wiener Landesregierungi (Viini liidumaa valitsus) 16. oktoobri 2018. aasta otsus tühine.

22. Kohtumenetluse ajal oli WertInvest Hotelbetrieberi ehitusloa taotlus Magistrat der Stadt Wienis (Viini linnavalitsus) läbivaatamisel. Kuna see linnavalitsus ei olnud taotluse suhtes otsust langetanud kuue kuu jooksul alates selle esitamisest, esitas WertInvest Hotelbetrieb 12. märtsil 2021 Verwaltungsgericht Wienile (Viini halduskohus, Austria) tegevusetushagi, milles nõudis, et Magistrat der Stadt Wien (Viini linnavalitsus) väljastaks ehitusloa, kuna selle otsuse langetamiseks ei olnud vaja keskkonnamõju hinnata.

23. Magistrat der Stadt Wieni (Viini linnavalitsus) tegevusetuse tuvastamiseks peab Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) vajalikuks tuvastada, kas Uue Heinaturu projekti puhul on keskkonnamõju hindamine vajalik, viidates projektile kui ühele kõige märkimisväärsemale linnaarendusprojektile, mis on Viinis pärast teist maailmasõda tehtud. Samuti märgib ta, et 10. oktoobril 2019 saatis Euroopa Komisjon Austria valitsusele märgukirja,¹² milles tõstas mitu küsimust seoses direktiivi 2011/92 Austria õigusse ülevõtmisega,¹³ nimelt ebasobivate künniste kehtestamisega, mis praktikas välistavad vajaduse hinnata keskkonnamõju kõigi märkimisväärsete linnaarendusprojektide (näiteks Uue Heinaturu projekti) puhul.

24. Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiiviga 2011/92] on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis seavad linnaarendusprojektide keskkonnamõju hindamise tingimuseks nii vähemalt 15 ha suuruse ala ja üle 150 000 m² brutopinna künnise ületamise kui ka selle, et tegemist oleks tervikliku multifunktsionaalse hoonestuse arendusprojektiga, mis hõlmab elu- ja ärihooneid, sealhulgas selleks ette nähtud juurdepääsuteid ja varustusrajatise koos teeninduspiirkonnaga, mis ulatub projekti piirkonnast kaugemale? Kas seejuures mängib rolli, et riigisiseses õiguses on kindlaks määratud eritingimused, mis puudutavad

- teema- või lõbustusparke, spordistaadione või golfiväljakuid (alates teatud suurusega pindalast või teatavast parkimiskohtade arvust);
- tööstus- või äriparke (alates teatud suurusega pindalast);
- ostukeskusi (alates teatud suurusega pindalast või teatavast parkimiskohtade arvust);
- majutusettevõtteid nagu hotellid või puhkekülad koos lisarajatistega (alates teatavast voodikohtade arvust või alates teatud suurusega pindalast, ainult väljaspool kompaktsed asustusalasid asuval alal) ning
- üldkasutatavaid parkimisplatse või parkimismaju (alates teatavast parkimiskohtade arvust)?

¹² C(2019) 6680 (final).

¹³ INFR(2019)2224.

2. Kas [direktiiv 2011/92] nõuab – arvestades eelkõige selle [direktiivi] III lisa lõike 2 punkti c alapunktis viii sisalduvat ettekirjutust, mille kohaselt tuleb otsuse tegemisel selle kohta, kas [selle direktiivi] II lisas loetletud projektide keskkonnamõju on vaja hinnata, silmas pidada ka „ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikke ja kohti“ –, et alade puhul, millel on eriline ajalooline, kultuuriline, linnaehituslik või arheoloogiline tähtsus – nagu UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektid –, tuleb kehtestada madalamad künnised või lihtsamini täidetavad tingimused (kui need, mida on nimetatud esimeses küsimuses)?
3. Kas [direktiiviga 2011/92] on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis näevad ette, et esimeses küsimuses viidatud linnaarendusprojekti olemasolu hinnates tuleb muude samalaadsete ja territoriaalselt seotud projektidega kokkuliitmisel (kumuleerimisel) piirduda üksnes viimase viie aasta jooksul heaks kiidetud mahtude summa, sealhulgas taotletava mahu või mahu suurendamise arvessevõtmisega, kusjuures linnaarendusprojekte või nende osi ei tule pärast nende teostamist enam käsitada linnaarendusprojektidena ning seda, kas mõjude kumuleerumise tõttu tuleb arvestada olulise kahjuliku, häiriva või saastava keskkonnamõjuga, mistõttu tuleb teha kavandatud projekti keskkonnamõju hindamine, ei ole vaja iga üksikjuhtumi puhul kindlaks teha, kui kavandatud projekti maht on väiksem kui 25% künnis?
4. Juhul kui vastus esimesele ja/või teisele küsimusele on jaatav:

kas olukorras, kus liikmesriik on ületanud oma kaalutlusruumi piire, võivad riigisisesed asutused, kes (kooskõlas [direktiivi 2011/92] artikli 2 lõikega 1 ning artikli 4 lõigetega 2 ja 3, mis on käesolevas asja vahetult kohaldatavad) iga üksikjuhtumi puhul eraldi hindavad, kas projektil võib olla oluline keskkonnamõju, mistõttu tuleb teha selle projekti keskkonnamõju hindamine, piirduda teatud kaitseaspektidega nagu konkreetse ala kaitse-eesmärk, või tuleb sellisel juhul arvesse võtta kõiki [direktiivi 2011/92] III lisas nimetatud tingimusi?
5. Kas [direktiiv 2011/92] lubab, eelkõige arvestades selle artiklis 11 sätestatud õiguskaitseõudeid, et neljandas küsimuses nimetatud kontrolli teostab esimest korda (ehitusloa andmise menetluses ja oma pädevuse hindamise raames) eelotsusetaotluse esitanud kohus, kelle menetluses on „üldsusel“ riigisisesete õigusnormide kohaselt võimalik osaleda üksnes äärmiselt piiratud ulatuses ning kelle otsust on asjaomasel üldsusel [direktiivi 2011/92] artikli 1 lõike 2 punktide d ja e tähenduses võimalik vaidlustada üksnes äärmiselt piiratud ulatuses? Kas sellele küsimusele vastamisel mängib rolli, et riigisese õigusliku olukorra kohaselt võib – ilma omal algatusel tuvastamise võimaluseta – üksnes projekti arendaja, tema koostööpartnerist ametiasutus või keskkonnavahemees [sks k *Umweltanwalt*] nõuda, et eraldi tehtaks kindlaks, kas projekti suhtes kehtib keskkonnamõju hindamise kohustus?
6. Kas [direktiiv 2011/92] lubab linnaarendusprojektide puhul selle direktiivi II lisa punkti 10 alapunkti b tähenduses enne nõutavat keskkonnamõju hindamist või selle kõrval ja/või enne keskkonnamõju üksikjuhtumite kaupa analüüsimist, mille eesmärk on selgitada välja keskkonnamõju hindamise vajalikkus, anda ehituslube üksikute ehitusprojektide jaoks, mis moodustavad osa terviklikust linnaarendusprojektist, kui ehitusloa andmise menetluses ei hinnata ammendavalt keskkonnamõju [direktiivi 2011/92] tähenduses ja üldsusel on võimalik menetluses osaleda üksnes piiratud ulatuses?“

25. Kirjalikke seisukohti esitasid WertInvest Hotelbetriebs, Austria valitsus ja Euroopa Komisjon. 14. septembril 2022 toimunud istungil esitasid need pooled ning Magistrat der Stadt Wien (Viini linnavalitsus) ja Verein Alliance for Nature oma suulised seisukohad ning vastasid Euroopa Kohtu küsimustele.

26. Euroopa Kohtu soovil käsitlen oma ettepanekus eelotsusetaotluse esitanud kohtu nelja esimest küsimust.

IV. Õiguslik hinnang

A. Vastuvõetavus

27. WertInvest Hotelbetriebs väidab, et eelotsusetaotlus tuleb vastuvõetamatusse tõttu tagasi lükata, kuna Uue Heinaturu projekt ei ole linnaarendusprojekt direktiivi 2011/92 tähenduses. Ta väidab, et kõik objektile olemasolevad hooned peale tornehitise on juba olemas ja need lihtsalt renoveeritakse. Samuti (või alternatiivselt) on kolmas küsimus puhthüpoteetiline. Eelotsusetaotlusest ei nähtu, et Uue Heinaturu projekti piirkonnas oleks teisi samalaadseid projekte, mistõttu on see küsimus vastuvõetamatu.

28. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on ELTL artiklis 267 ette nähtud koostöö raames üksnes asja menetleval ja selles tehtava lahendi eest vastutaval liikmesriigi kohtul õigus kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama.¹⁴ Euroopa Kohus võib seega keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et tal oleks võimalik anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.¹⁵

29. WertInvest Hotelbetrieb väidab, et Uue Heinaturu projekt ei ole linnaarendusprojekt direktiivi 2011/92 tähenduses. Kuna WertInvest Hotelbetriebe nimel esitatud väide põhineb oma olemuselt liidu õiguse sätete tõlgendamisel, pole kuigi üllatav, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab end olukorrast, kus ta palub sellele vastamiseks Euroopa Kohtu abi. Seetõttu ei ole eriti kahtlust selles, et praegune eelotsusetaotlus on vastuvõetav.

30. Mis puudutab kolmanda küsimuse vastuvõetavust, siis ehkki eelotsusetaotluses ei ole nimetatud muid samalaadseid projekte, mida samas piirkonnas kavandatakse või teostatakse, ei saa seda küsimust eelnimetatud kohtupraktika tähenduses pidada puhthüpoteetiliseks, arvestades Uue Heinaturu projekti asukohta ja selle kumulatiivset mõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega direktiivi 2011/92 III lisa punkti 1 alapunkti b ja punkti 3 alapunkti g tähenduses.

31. Eespool öeldust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse neljale esimesele küsimusele.

¹⁴ Vt 13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁵ Vt 13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

B. Esimene ja teine küsimus

32. Oma esimese ja teise küsimusega, millele saab vastata koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2011/92 artikli 4 lõigetega 2 ja 3 koostoimes direktiivi II lisa punkti 10 alapunktiga b ja III lisa punkti 2 alapunkti c alapunktiga viii on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on linnaarendusprojektide keskkonnamõju hindamine kohustuslik üksnes juhul, kui need hõlmavad vähemalt 15 ha suurust ala ja nende brutopind on üle 150 000 m², võtmata arvesse selliste projektide asukohta ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega kohas, näiteks UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektidel.

33. WertInvest Hotelbetrieb meenutab, et direktiiv 2011/92 jätab liikmesriikidele suure kaalutlusruumi selliste künniste või tingimuste kehtestamisel, mis tekitavad kohustuse hinnata linnaarendusprojektide keskkonnamõju. UVP-G-s sätestatud asjaomased künnised ei ületa selle kaalutlusruumi piire. WertInvest Hotelbetriebs leiab, et linnaarendusprojektidel, mis ei ulatu UVP-G-s kehtestatud künniseni, ei ole tõenäoliselt olulist mõju keskkonnale. Eeskätt ei nõua niisugused projektid igal üksikjuhtumil uurimist, kas keskkonnamõju tuleb hinnata või mitte, isegi siis, kui need asuvad mõnel UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektil.

34. Käesoleva ettepaneku punktis 23 viidatud rikkumismenetluse tõttu ei esitanud Austria valitsus esimese ja teise küsimuse kohta oma seisukohti.

35. Istungil teatas Magistrat der Stadt Wien (Viini linnavalitsus), et Uue Heinaturu projekti ei saa käsitada linnaarendusprojektina direktiivi 2011/92 tähenduses nii, nagu see on Austria õigusesse üle võetud. Siiski möönis ta, et isegi väikesemahuline projekt võib avaldada keskkonnale olulist mõju, eriti kui see asub mõnel UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektil. Ehkki ta väitis, et Uue Heinaturu projekt ei avaldaks keskkonnale olulist mõju, möönis ta Euroopa Kohtu küsimustele vastates, et kuna keskkonnamõju ei ole hinnatud, ei saa mõju keskkonnale välistada.

36. Komisjon märgib, et direktiivis 2011/92 ei ole mõistet „linnaarendusprojektid“ määratletud. Siiski on selle direktiivi II lisa punkti 10 alapunktis b selliste projektide näitena toodud kaubanduskeskuste ja parklate ehitamine. Võttes arvesse selle direktiivi eesmärki, mõeldakse termini „linnaarendusprojektid“ all seega hooneid ja avalikke pindu, mille mõju keskkonnale on nende laadi, mahtu või asukohta arvestades võrreldav kaubanduskeskuste ja parklate mõjuga. Ta esitab selle väite toetuseks kaks asjaolu.

37. Esiteks, ehkki komisjon tunnistab, et direktiiv 2011/92 annab liikmesriikidele keskkonnamõju hindamist nõudvate linnaarendusprojektide liikide otsustamisel suure kaalutlusruumi, nõuab selle direktiivi artikli 2 lõige 1, et liikmesriigid peavad tagama niisuguste projektide keskkonnamõju hindamise, mis oma laadi, mahu või asukoha tõttu võivad keskkonda oluliselt mõjutada. Liikmesriik, kes jätab künniste kehtestamisel arvesse võtmata linnaarendusprojektide laadi, mahu või asukoha, mis võib keskkonda oluliselt mõjutada, ületab oma kaalutlusõiguse piire.

38. Komisjon väidab, et lähtuvalt sellistest teguritest nagu loomastik, taimestik, maapind, vesi, kliima või kultuuriväärtused võib isegi väikesemahulisel projektil olla keskkonnale oluline mõju, kui see asub tundlikus piirkonnas. Selles kontekstis viitab ta direktiivi 2011/92 III lisale, mis on seotud valikutingimustega, mille alusel tehakse kindlaks, kas projektide puhul tuleks hinnata keskkonnamõju artikli 4 lõike 3 alusel. Selle direktiivi III lisa punkti 2 alapunkti c alapunktis viii, mis käsitleb projekti asukohta, on sätestatud, et selliste geograafiliste alade keskkonnatundlikkuse hindamisel, mida projekt tõenäoliselt mõjutab, tuleb eelkõige silmas pidada looduskeskkonna vastuvõtuvõimet, sealhulgas ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikel ja

kohtades. Sellega seoses väidab komisjon, et projekt, mis hõlmab kõrghoone ehitamist ajaloolise väärtusega kohta, võib keskkonda oluliselt mõjutada, isegi kui see asub suhteliselt tagasihoidlikul maa-alal.

39. Eeltoodut arvestades leiab komisjon, et niivõrd, kuivõrd UVP-G ei võta arvesse linnaarendusprojektide asukohta, eriti ajaloolise või kultuurilise väärtusega kohtades, nagu on põhikohtuasjas kõne all olev projekt, ei ole UVP-G direktiiviga 2011/92 kooskõlas.

40. Teiseks leiab komisjon, et liikmesriigi õigusaktides kehtestatud künnised ei saa praktikas välistada kohustust hinnata teatavatesse kategooriatesse kuuluvate projektide keskkonnamõju, nagu see näib olevat UVP-G puhul. Komisjon toob välja, et nende õigusnormide alusel on Austria ametiasutused näidanud, et 2005. aastast 2019. aastani ei olnud keskkonnamõju hindamine 59-st linnaarendusprojektist vajalik 53 puhul.

41. Minu hinnangul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimeses ja teises küsimuses tõstatatud kaks põhiprobleemi: mõiste „linnaarendusprojekt“ tähendus kontekstis, kus teatavad sellesse projekti kuuluvad hooned juba asuvad selle territooriumil enne projekti algatamist; ja kas liikmesriigi õigusnormid, mis seavad keskkonnamõju hindamise vajalikkuse tingimuseks selle, et projekt ulatuks teatavate künnisteneni seoses selle all oleva ala ja brutopinna suurusega, on kooskõlas direktiiviga 2011/92.

42. Vastuseks esimesele probleemile on projekt direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punktis a määratletud kui ehitiste või muude kätiste püstitamine või kavade teostamine. Ehkki selles direktiivis ei ole linnaarendusprojekti iseenesest määratletud, on II lisa punkti 10 alapunktis b olevas mitteammendavas nimekirjas esitatud kaks linnaarendusprojektide näidet, nimelt kaubanduskeskuste ja parklate ehitamine. Vastavalt komisjoni dokumendile direktiivi 2011/92 I ja II lisas toodud projektikategooriate määratluste tõlgendamise kohta¹⁶ tuleks linnaarendusprojektide kategooriat tõlgendada laialt, nii et see hõlmaks ka selliseid projekte nagu bussigaraažid või rongidepood, elamuarendused, haiglad, ülikoolid, staadionid, kinod, teatrid, kontserdimajad ja muud kultuurikeskused.¹⁷ Kooskõlas selle lähenemisega on Euroopa Kohus leidnud, et kinokompleksi sisaldava vabaajakeskuse ehitamine on linnaarendusprojekt.¹⁸

43. Euroopa Kohus on mitmel korral meelde tuletanud, et direktiivi 2011/92 kohaldamisala on ulatuslik ja selle eesmärk väga lai.¹⁹ Tema kohtupraktikast nähtub, et sõna „projekt“ hõlmab ka töid, mis on seotud olemasoleva rajatise muutmisega.²⁰ Samuti tundub selle direktiivi eesmärkidega vastuolus olevat asjaolu, et projekti mõiste piirub infrastruktuuri ehitamisega, mis välistab olemasolevate rajatiste ümberehitamise või laiendamise tehtava töö. Niisugune piiratud tõlgendus võimaldaks vältida direktiivist 2011/92 tulenevaid kohustusi olemasolevate rajatiste muutmiseks tehtud mis tahes tööde puhul nende ulatusest hoolimata, takistades sellistel asjaoludel direktiivi sätete kohaldamist.²¹

¹⁶ Keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas toodud projektikategooriate määratluste tõlgendamine, 2015, lk 49 ja 50, veebis kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

¹⁷ *Ibid.*, lk 51.

¹⁸ 16. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-332/04, ei avaldata, EU:C:2006:180, punktid 83–87).

¹⁹ 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 32) ja 31. mai 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-526/16, ei avaldata, EU:C:2018:356, punkt 54).

²⁰ Vt 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punktid 23 ja 33) ning 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 27).

²¹ 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 32).

44. Nendest seisukohtadest võib järeldada, et ka lammutustööd peavad olema projektid direktiivi 2011/92 tähenduses. Linnaarendusprojektid hõlmavad sageli olemasolevate ajaloolise või kultuurilise tähtsusega rajatiste lammutamist. Selleks, et saaks hinnata selliste projektide mõju muu hulgas kultuuripärandile, ei tohi need pääseda selles direktiivis sätestatud keskkonnamõju hindamisest.²² Integreeritud multifunktsionaalne arendusprojekt, mis koosneb elu- ja ärihoonetest, on seega direktiivi 2011/92 mõistes linnaarendusprojekt, sealhulgas olukorras, kus projekt koosneb nii olemasolevate rajatiste renoveerimisest kui ka uute ehitiste püstitamisest.

45. Mis puudutab teist minu määratletud probleemi, nimelt seda, kas liikmesriigi õigusnormid võivad seada keskkonnamõju hindamise tingimuseks selle, et projekt ulatuks teatavate künnisteni seoses selle all oleva ala ja brutopinna suurusega, siis on direktiivi 2011/92 artikli 4 lõikes 2 sätestatud, et liikmesriigid teevad selle direktiivi II lisas loetletud projektide puhul kindlaks, kas projekti hinnatakse direktiivi artiklite 5–10 kohaselt. Liikmesriigid võivad selle kindlaks teha kas üksikjuhtumite uurimise või endi kehtestatud künniste või tingimuste abil. Direktiivi 2011/92 artikli 4 lõike 3 kohaselt võetakse selle artikli lõike 2 alusel üksikjuhtumeid uurides või künniseid või tingimusi kehtestades arvesse asjakohaseid III lisas kehtestatud valikutingimusi.²³

46. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ehkki direktiivi 2011/92 artikli 4 lõige 2 annab liikmesriikidele hindamisele kuuluvate projektide liikide täpsustamisel või tingimuste ja/või künniste kehtestamisel kaalutusruumi, on see kaalutusruum piiratud selle direktiivi artikli 2 lõikes 1 sätestatud kohustusega hinnata kõigi selliste projektide keskkonnamõju, mis võivad keskkonda oluliselt mõjutada muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu.²⁴

47. Võttes arvesse ettevaatuspõhimõtet, mis kuulub Euroopa Liidu keskkonnaõiguse valdkonna eesmärgi ehk kaitstuse kõrge taseme aluste hulka ning millest lähtudes tuleb direktiivi 2011/92 tõlgendada, tekib olulise keskkonnamõju oht juhul, kui objektiivsete andmete põhjal ei saa välistada, et projektil on tõenäoliselt selline oluline mõju.²⁵

48. Direktiivi 2011/92 artikli 4 lõikes 2 nimetatud tingimuste ja künniste eesmärk on seega hõlbustada projekti konkreetsete tunnuste hindamist selle kindlakstegemisel, kas asjaomase projekti keskkonnamõju tuleb hinnata.²⁶ Liikmesriik, kes kehtestab kriteeriumid või künnised nii, et praktikas jäävad keskkonnamõju hindamise kohustusest kõrvale kõik teatavat liiki projektid, ületab talle direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikega 1 ning artikli 4 lõikega 2 antud kaalutusruumi piire, välja arvatud juhul, kui kogu selliselt välistatud projektide kategooriat võib objektiivse teabe alusel käsitada keskkonda oluliselt mittemõjutavana.²⁷

²² 3. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-50/09, EU:C:2011:109, punktid 97–100).

²³ Üksikasjad on ära toodud käesoleva ettepaneku punktides 10–12.

²⁴ 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 64), 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 37), 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-255/08, ei avaldata, EU:C:2009:630, punkt 32), 11. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Marktgemeinde Straßwalchen jt (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 40) ning 31. mai 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-526/16, ei avaldata, EU:C:2018:356, punkt 60).

²⁵ 31. mai 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-526/16, ei avaldata, EU:C:2018:356, punkt 67).

²⁶ 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 30) ning 11. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Marktgemeinde Straßwalchen jt (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 41).

²⁷ 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 75), 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-255/08, ei avaldata, EU:C:2009:630, punkt 42) ja 31. mai 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-526/16, ei avaldata, EU:C:2018:356, punkt 61).

49. Peale selle on liikmesriigid direktiivi 2011/92 artikli 4 lõike 3 kohaselt kohustatud artikli 4 lõikes 2 viidatud künniste ja/või tingimuste kehtestamisel võtma arvesse III lisas kehtestatud valikutingimusi.²⁸ Seega väljub liikmesriik, kes kehtestab kriteeriumid ja/või künnised, mis lähtuvad üksnes projektide mahust, arvestamata nende laadi või asukohta, talle direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikega 1 ja artikli 4 lõikega 2 antud kaalutusruumi piiridest.²⁹ Ka väikesemahuline projekt võib avaldada keskkonnale olulist mõju, kui selle asupaiga keskkonnategurid, mis on sätestatud selle direktiivi artiklis 3, sealhulgas kultuuripärand, on vähimagi muutuse suhtes tundlikud.³⁰ Samamoodi on projektil tõenäoliselt oluline mõju siis, kui selle laadi tõttu esineb oht, et suurusest olenemata põhjustab projekt neis keskkonnategurites olulise või pöördumatu muutuse.³¹ Kui liikmesriigil on keskkonnamõju hindamise vajaduse hindamise puhul õigus kehtestada künnised, peab ta ühtlasi võtma arvesse selliseid tegureid nagu projektide asukoht või laad, näiteks kehtestades mitu künnist, mis vastavad eri suurusega projektidele ja mille kohaldamisel viidatakse projekti laadile või asukohale.³²

50. Seega kinnitab Euroopa Kohtu praktika seda, mida võinuks pidada vaieldamatuks väiteks – ei ole mingit põhjust oletada, et linnapiirkonnas teostatavate linnaarendusprojektide keskkonnamõju on väike või olematu, eriti arvestades sellise hinnangu puhul arvesse võetavate tegurite loetelu.³³

51. Eelotsusetaotlusest nähtub, et UVP-G-s määratletud linnaarendusprojektide keskkonnamõju tuleb hinnata üksnes juhul, kui need hõlmavad vähemalt 15 ha suurust ala ja nende brutopind on üle 150 000 m². UVP-G lisa 1 punkti 18 alapunktis b ei ole teises veerus sätestatud ühtegi künnist või tingimust, mis oleksid seotud linnaarendusprojektide asukoha või laadiga ja mis tekitaksid kohustuse hinnata keskkonnamõju.

52. Peale selle ei mainita selles punktis, mis käsitleb keskkonnamõju hindamise vajaduse kontrollimist igal üksikjuhtumil, UVP-G lisa 2 A-kategooriat, mis on seotud erikaitsealadega, näiteks UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektidega. Seega ei ole UVP-G-s kaalutud varianti uurida UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud piirkondades teostatavaid linnaarendusprojekte ühekaupa, et selgitada välja keskkonnamõju hindamise vajadus.

53. Eeltoodud arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele ja teisele küsimusele nii, et direktiivi 2011/92 artikli 4 lõigetega 2 ja 3 koostoimes direktiivi II lisa punkti 10 alapunktiga b ja III lisa punkti 2 alapunkti c alapunktiga viii on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on linnaarendusprojektide keskkonnamõju hindamine kohustuslik üksnes juhul, kui need hõlmavad vähemalt 15 ha suurust ala ja nende brutopind on üle 150 000 m², võtmata arvesse nende asukohta ja välistades seeläbi ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega kohas, näiteks UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektidel teostatavate linnaarendusprojektide keskkonnamõju hindamise vajaduse uurimise igal üksikjuhtumil.

²⁸ 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-255/08, ei avaldata, EU:C:2009:630, punkt 33), 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 32) ja 28. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Comune di Castellbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, punkt 38). Need tingimused on ära toodud selle ettepaneku punktides 10–12.

²⁹ 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 65), 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 38) ja 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-255/08, ei avaldata, EU:C:2009:630, punkt 35). Vt selle kohta ka 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 35).

³⁰ 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 66) ja 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 55). Vt selle kohta ka 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-255/08, ei avaldata, EU:C:2009:630, punkt 30).

³¹ 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 67).

³² *Ibid.*, punkt 70.

³³ 16. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-332/04, ei avaldata, EU:C:2006:180, punkt 80).

C. Kolmas küsimus

54. Kolmanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2011/92 artikli 4 lõikega 3 koostoimes selle direktiivi III lisaga on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis näevad ette, et selle hindamisel, kas linnaarendusprojekti ning muude projektide kumulatiivse mõju tõttu on keskkonnamõju hindamine vajalik, tuleb arvesse võtta üksnes samalaadseid linnaarendusprojekte, tingimusel et need on heaks kiidetud viimase viie aasta jooksul, kuid ei ole veel teostatud, ning et kavandatava linnaarendusprojekti maht moodustab asjaomasest künnisest vähemalt 25%.

55. WertInvest Hotelbetrieb leiab, et tegu on puhthüpoteetilise küsimusega, ega ole selle kohta seetõttu seisukohti esitanud.

56. Austria valitsus leiab, et UVP-G-s on projektide kumuleerumise arvesse võtmise kohustus õigesti üle võetud. Esiteks sätestas Austria seadusandja oma kaalutusõiguse piires, et kohustus uurida projektide kumulatiivset mõju teiste projektidega tekib üksnes niisuguste projektide puhul, mille maht on vähemalt 25% asjaomastest künnistest. Selle sätte eesmärk on välistada väikesemahulised projektid, millel on keskkonnale tähtsusetu mõju. Teiseks leiab Austria valitsus, et kumuleerumist puudutavat nõuet on kohane kohaldada üksnes sellistele projektidele, mis on saanud heakskiidu viimase viie aasta jooksul, kuid mida ei ole veel teostatud, kuna juba teostatud projektid moodustavad osa linna olemasolevast arhitektuuripärandist.

57. Komisjon väidab, et projekti keskkonnamõju hindamise vajaduse kindlakstegemisel ei piirdu kumulatiivse mõju arvesse võtmise kohustus üksnes samasse liiki või kategooriasse kuuluvate projektidega. Oluline on see, kas kõnealune projekt võib teiste olemasolevate või heakskiidetud projektide olemasolu tõttu avaldada keskkonnale olulist mõju. Selles kontekstis ei tohi liikmesriigi õigusaktid välistada selliste projektide arvessevõtmist, mis on teostatud või heaks kiidetud rohkem kui viis aastat varem.

58. Direktiivi 2011/92 III lisa „Artikli 4 lõikes 3 osutatud valikutingimused“ sisaldab tingimusi, mille alusel tehakse kindlaks, kas direktiivi II lisas loetletud projektide suhtes tuleks kohaldada keskkonnamõju hindamist. Nimetatud direktiivi III lisa punktis 1 ja punkti 3 alapunktis g on nõutud, et tuleb uurida kumulatiivset mõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega nii projektide laadi kui ka mõju aspektist.

59. Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et projektide kumulatiivse mõju arvessevõtmine võib osutada vajalikuks selleks, et vältida liidu õigusnormide eesmärgist kõrvalehoidmist niisuguste projektide osadeks jaotamise kaudu, mis tervikuna võivad keskkonda oluliselt mõjutada direktiivi 2011/92 artikli 2 lõike 1 tähenduses.³⁴

60. Seega peab liikmesriigi asutus projekti keskkonnamõju hindamise vajaduse väljaselgitamisel uurima, kas see võib muude projektide kontekstis avaldada keskkonnale olulist mõju. Sellise hindamise ulatus ei piirdu samalaadsete projektidega, kuna kumulatiivne mõju võib tekkida nii samasse kategooriasse kuuluvate kui ka eri laadi projektide puhul, näiteks linnaarendusprojekti ja

³⁴ 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 27), 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 36) ning 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 37).

transporditaristu ehitamise puhul. Seetõttu peavad liikmesriikide ametiasutused kaaluma, kas vaatluse all oleva projekti keskkonnamõju võib muude projektide mõju tõttu olla suurem kui viimaste puudumisel.³⁵

61. Ehkki liikmesriikidel on direktiivi ülevõtmisel ja iseäranis direktiivi 2011/92 artikli 4 lõikes 2 viidatud tingimuste ja künniste kehtestamisel kaalutusõigus, tuleneb ettepaneku punktis 49 viidatud kohtupraktikast, et isegi väikesemahuline projekt võib keskkonnale olulist mõju avaldada. Seetõttu on direktiiviga 2011/92 vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad kumulatiivse mõju uurimise seni, kuni kavandatav projekt ulatub teatava mahuni, nagu on kõne all praeguses asjas, kus on nõutud, et see ulatuks vähemalt 25%-ni kohaldatavatest künnistest.

62. Samuti tuleneb direktiivi 2011/92 III lisa tekstist, et liikmesriigid peavad arvesse võtma kumulatiivset mõju „muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega“. Siiski võivad liikmesriigid jätta välja projektid, mida ei ole teostatud või vähemalt alustatud hoolimata aastaid varem saadud heakskiidust, kuna haldus- või kohtumenetluse puudumisel võib pika aja möödumine tähendada, et tõenäoliselt neid projekte ei teostata. Vastupidi, direktiiv 2011/92 nõuab selgelt, et liikmesriigid peavad arvesse võtma kumulatiivset mõju muude käimasolevate projektidega olenemata nende valmimise ajast.

63. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandale küsimusele nii, et direktiivi 2011/92 artikli 4 lõikega 3 koostoimes selle direktiivi III lisaga on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis näevad ette, et selle hindamisel, kas linnaarendusprojekti ning muude projektide kumulatiivse mõju tõttu on keskkonnamõju hindamine vajalik, tuleb arvesse võtta üksnes samalaadseid linnaarendusprojekte, välja arvatud olemasolevad projektid, ja tingimusel, et kavandatava linnaarendusprojekti maht moodustab asjaomasest künnisest vähemalt 25%. Poolelioleva haldus- või kohtumenetluse puudumisel ei takista direktiiv 2011/92 liikmesriikidel jätta sellest hindamisest välja selliseid projekte, millega seotud tööd ei ole veel alanud ja mida tõenäoliselt ei teostata seoses nende lõplikust heakskiitmisest möödunud ajaga. Viie aasta pikkune periood on põhimõtteliselt piisav tagamaks, et need tingimused on täidetud.

D. Neljas küsimus

64. Neljandas küsimuses küsitakse, kas olukorras, kus liikmesriigi asutused on ületanud neile direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikega 1 ning artikli 4 lõigetega 2 ja 3 antud kaalutusruumi piire, on need asutused kohustatud kontrollima keskkonnamõju hindamise vajadust iga üksikjuhtumi puhul eraldi, ja kui see nii on, siis kas selline kontrollimine piirdub kõnealuse ala kaitse-eesmärkidega või tuleb arvesse võtta kõiki direktiivi 2011/92 III lisas nimetatud tingimusi.

65. WertInvest Hotelbetrieb, Austria valitsus ja komisjon leiavad, et sellistel asjaoludel tuleb keskkonnamõju hindamise vajadust kontrollida iga üksikjuhtumi puhul eraldi. Kui WertInvest Hotelbetrieb rõhutab, et igasugune selline üksikjuhtumite kontrollimine peaks piirduma uurimisega, millist mõju avaldab projekt asjaomastele kaitse-eesmärkidele – praegusel juhul ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega kohtade kaitsele –, siis Austria valitsus asub seisukohale, et arvesse tuleb võtta kõiki direktiivi 2011/92 III lisas nimetatud valikutingimusi, ehkki kohane oleks keskenduda konkreetse koha kaitse-eesmärkidele. Komisjon omalt poolt väidab, et liikmesriikide ametiasutused peavad iga üksikjuhtumi puhul keskkonnamõju hindamise vajaduse uurimisel arvesse võtma kõiki asjakohaseid direktiivi 2011/92 III lisas mainitud valikutingimusi.

³⁵ 11. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Marktgemeinde Straßwalchen jt (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 45).

66. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kui liikmesriik ületab direktiivi 2011/92 artikli 4 lõikega 2 koostoimes direktiivi artikli 2 lõikega 1 ja artikli 4 lõikega 3 antud kaalutlusruumi piire, kuna selle liikmesriigi kehtestatud künnised kujutavad endast direktiivi väärülevõtmist, peavad selle liikmesriigi ametiasutused võtma oma pädevuse raames kõik nõutavad meetmed, et tagada projektide ükshaaval üle kontrollimine otsustamiseks, kas need võivad avaldada keskkonnale olulist mõju, ning jaatava vastuse korral tagada nende projektide keskkonnamõju hindamine.³⁶

67. Iga üksikjuhtumi kontrollimisel tuleb arvesse võtta direktiivi 2011/92 III lisas sätestatud valikutingimusi, mis ei välista võimalust, et mõned neist võivad konkreetse juhtumi kontekstis puutuda asjasse rohkem kui teised. UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektile kavandatava linnaarendusprojekti kontekstis tundub olevat iseäranis asjakohane ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega kohtade kaitsmise vajadus.

68. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu neljandale küsimusele nii, et olukorras, kus liikmesriigi asutused on ületanud neile direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikega 1 ning artikli 4 lõigetega 2 ja 3 antud kaalutlusruumi piire, on need asutused kohustatud kontrollima keskkonnamõju hindamise vajadust iga üksikjuhtumi puhul eraldi, võttes arvesse kõiki selle direktiivi III lisas nimetatud tingimusi.

V. Ettepanek

69. Eelnevatest kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Wiener (Viini halduskohus, Austria) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL, artikli 4 lõikeid 2 ja 3 koostoimes direktiivi II lisa punkti 10 alapunktiga b ja III lisa punkti 2 alapunkti c alapunktiga viii

tuleb tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on linnaarendusprojektide keskkonnamõju hindamine kohustuslik üksnes juhul, kui need hõlmavad vähemalt 15 ha suurust ala ja nende brutopind on üle 150 000 m², võtmata arvesse nende asukohta ja välistades seeläbi ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega kohas, näiteks UNESCO maailmapärandi nimekirja kantud objektidel teostatavate linnaarendusprojektide keskkonnamõju hindamise vajaduse uurimise igal üksikjuhtumil.

2. Direktiivi 2011/92 artikli 4 lõiget 3 koostoimes direktiivi III lisaga

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis näevad ette, et selle hindamisel, kas linnaarendusprojekti ning muude projektide kumulatiivse mõju tõttu on keskkonnamõju hindamine vajalik, tuleb arvesse võtta üksnes samalaadseid linnaarendusprojekte, välja arvatud olemasolevad projektid, ja tingimusel, et kavandatava linnaarendusprojekti maht moodustab

³⁶ Vt selle kohta 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punktid 41–43). Vt selle kohta ka 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punktid 59 ja 60) ning 16. septembri 1999. aasta kohtuotsus WWF jt (C-435/97, EU:C:1999:418, punktid 70 ja 71).

asjaomasest künnisest vähemalt 25%. Poolelioleva haldus- või kohtumenetluse puudumisel ei takista direktiiv 2011/92 liikmesriikidel jätta sellest hindamisest välja selliseid projekte, millega seotud tööd ei ole veel alanud ja mida tõenäoliselt ei teostata seoses nende lõplikust heakskiitmisest möödunud ajaga. Viie aasta pikkune periood on põhimõtteliselt piisav tagamaks, et need tingimused on täidetud.

3. Direktiivi 2011/92 artikli 2 lõiget 1 ning artikli 4 lõikeid 2 ja 3

tuleb tõlgendada nii, et

olukorras, kus liikmesriigi asutused on ületanud neile nimetatud sätetega antud kaalutlusruumi piire, on need asutused kohustatud kontrollima keskkonnamõju hindamise vajadust iga üksikjuhtumi puhul eraldi, võttes arvesse kõiki selle direktiivi III lisas nimetatud tingimusi.