STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT

přednesené dne 30. dubna 2008 [1]

I – Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [2], ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 [3] (dále jen „směrnice“). Jedná se o pět záměrů na rozšíření a přestavbu hlavní silnice v Madridu, které jsou součástí projektu „Madrid calle 30“.

2. Tato silnice byla podle španělského právního řádu zařazena do kategorie městských silnic. Záměry výstavby městských silnic nespadají do oblasti působnosti španělské právní úpravy provádějící směrnici. Nabízí se tedy otázka, zda se směrnice vztahuje na záměry tohoto druhu.

1 — Původní jazyk: němčina.
2 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.
3 — Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151.

II – Právní rámec

A – *Směrnice*

3. Článek 2 odst. 1 stanoví cíl směrnice:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

4. Článek 3 popisuje předmět posuzování vlivů na životní prostředí:

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě a v souladu s články 4 až 11 přímé a nepřímé vlivy záměru na tyto faktory:

– člověka, faunu a flóru,

– půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu,

– hmotné statky a kulturní dědictví,

– vzájemné působení mezi faktory uvedenými v první, druhé a třetí odrážce.“

5. Článek 4 odst. 1 a odst. 2 definují, které záměry se posuzují:

„(1) S výhradou čl. 2 odst. 3 podléhají záměry uvedené v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

(2) S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem,

zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písm. a) a b).“

6. Bod 7 písm. b) přílohy I zahrnuje určité záměry výstavby silnic, a to: „Výstavba dálnic a rychlostních silnic (2)“. Poznámka pod čarou (2) definuje „rychlostní silnici“ jako „silnici, která odpovídá definici Evropské dohody o mezinárodních silnicích I. třídy [o hlavních silnicích s mezinárodním provozem] ze dne 15. listopadu 1975“.

7. Další záměry výstavby silnic jsou upraveny pod bodem 7 písm. c) přílohy I:

„Výstavba nové čtyřproudé nebo víceproudé silnice nebo rekonstrukce nebo rozšíření již existující dvouproudé nebo méněproudé silnice na čtyřproudou nebo víceproudou, jestliže tato nová silnice nebo část rekonstruované nebo rozšířené silnice má minimální souvislou délku 10 kilometrů.“

8. Bod 10 písm. e) přílohy II zmiňuje mimo jiné také silnice:

„Výstavba silnic, přístavů a přístavních zařízení, včetně rybářských přístavů (záměry neuvedené v příloze I).“

9. Změny záměrů jsou upraveny v bodě 13 první odrážce přílohy II:

„Jakákoliv změna nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v příloze II, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí.“

B – *Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem ze dne 15. listopadu 1975*

10. Dohoda byla ratifikována dvaceti smluvními stranami, ale nikoli Španělskem, Estonskem, Irskem, Maltou, Rakouskem, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska a Kyprem. Její příloha II obsahuje podmínky pro hlavní silnice s mezinárodním provozem.

11. V oddílu I.1 přílohy II je stanovena věcná působnost těchto podmínek:

„Základní charakteristiky, přejímané pro stavbu nebo uspořádání hlavních silnic pro mezinárodní dopravu, označované níže jako ‚mezinárodní silnice‘, jsou předmětem následujících uspořádání, která počítají se současnými technickými koncepcemi silničního stavitelství. Nepoužívají se pro zastavěné oblasti. Tyto oblasti se mají objíždět, představují-li obtíže nebo nebezpečí.“

12. V oddílu II.2. a v oddílu II.3. přílohy II jsou definovány pojmy „dálnice“ a „rychlostní silnice“:

„II. 2. Dálnice

‚Dálnice‘ znamená speciálně navrženou a vystavěnou silnici pro provoz [motorových vozidel], která neobsluhuje pozemky u ní ležící a která:

i) je opatřena – s výjimkou zvláštních míst nebo dočasně – oddělenými jízdními pásy pro oba jízdní směry, oddělenými od sebe navzájem buď dělícím pruhem, který není určen pro provoz nebo výjimečně jinými prostředky;

ii) nesmí křižovat v úrovni jinou silnici, železniční nebo pouliční trať nebo cestu pro pěší;

iii) je speciálně označena jako dálnice.

II. 3. Rychlostní silnice[4]

Silnice, [vyhrazené] pro automobilovou dopravu, [přístupné] pouze z mimoúrovňových křižovatek nebo z řízených přípojek, na kterých je zejména zakázáno zastavení a parkování.“

III – Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

13. Dne 13. května 2004 zveřejnilo město Madrid výzvu k zaslání stanovisek ve lhůtě 20 dnů k celkem pěti záměrům přestavby a rozšíření silnice M-30 na územích města. Veřejnost měla možnost vyjádřit se během dalších 45 dnů v rámci následného vodohospodářského povolovacího řízení. Dne 24. ledna 2005 zveřejnilo město své rozhodnutí ze dne 17. ledna 2005, jímž uvedené záměry povolilo. Proti tomuto povolení podala nevládní organizace Ecologistas en Acción – CODA žalobu.

4 — Tato definice zní nyní po změně:
„Rychlostní silnice je silnice vyhrazená pro automobilovou dopravu, přístupná pouze z mimoúrovňových křižovatek nebo z řízených přípojek,
i) na níž je zakázáno zastavení a parkování; a
ii) již nesmí křižovat v úrovni jiná silnice, železniční nebo pouliční trať nebo cesta pro pěší.“

14. Předkládající soud popisuje předmět tohoto řízení následujícím způsobem:

„Jde totiž o napadení správního aktu, který povoluje pouze pět dílčích záměrů či specifických činností týkajících se úpravy trasy silnice a území, jímž prochází M 30, která jako celek představuje významné a komplexní dílo stavebního inženýrství, odpovídající celkovému a jednotnému záměru zlepšení a přestavby prakticky celého silničního obchvatu Madridu, předloženému pod názvem ‚Madrid calle 30', […] přičemž městské zastupitelstvo tento záměr rozdělilo a posuzovalo jakožto 15 různých, navzájem nezávislých záměrů. Jednotlivé úseky, s výjimkou jednoho, tak nepřesahují 5 kilometrů změn nebo úprav trasy jakéhokoli druhu stávající silnice, o nichž hovoří bod 95 druhé přílohy zákona 2/2002, ačkoli celkový záměr tento rozsah mnohonásobně překračuje. Tento celkový záměr přestavby a rozšíření M 30 přinese podle odhadů zvýšení dopravy na této silnici až o 25 % a vyžaduje provedení činností různého druhu na urbánní půdě v jejím okolí."

15. Aby bylo možno rozhodnout o žalobě, byly Soudnímu dvoru položeny následující otázky:

„1. Vztahují se požadavky na předepsané řízení o posouzení vlivů na životní prostředí, vyplývající ze směrnice, na stavební záměry týkající se městských silnic s ohledem na povahu a rozsah daných záměrů, jakož i na jejich vliv na hustě osídlené oblasti nebo krajiny významné z hlediska historického, kulturního nebo archeologického?

2. Vztahují se požadavky na předepsané řízení o posouzení vlivů na životní prostředí, vyplývající ze směrnice, na záměry, které jsou předmětem této žaloby, s ohledem na jejich povahu a na povahu způsobu, jakým mají být provedeny, jakož i s ohledem na jejich vlastnosti, rozsah, vliv na okolí, hustotu osídlení, rozpočet a případné rozdělení celkového záměru, který zahrnuje podobné dílčí činnosti na téže silnici?

3. Vztahují se kritéria, obsažená v rozsudku Soudního dvora Evropských společenství (třetího senátu) ze dne 16. března 2006 vydaném ve věci C-332/04 [5], zejména v bodech 69 až 88 uvedeného rozsudku, na záměry, které jsou předmětem tohoto soudního řízení, s ohledem na jejich povahu a na povahu způsobu, jakým mají

5 — Rozsudek ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko (Sb. rozh. s. I-40).

být provedeny, jakož i s ohledem na jejich vlastnosti, rozsah, vliv na okolí, rozpočet a případné rozdělení celkového záměru, který zahrnuje podobné dílčí činnosti na téže silnici, a bylo z tohoto důvodu nezbytné, aby byly tyto záměry podrobeny předepsanému řízení o posouzení vlivů na životní prostředí?

4. Vyplývá ze správního spisu, a konkrétně ze studií a zpráv, které jsou jeho součástí, že španělské orgány v praxi splnily povinnosti vyplývající ze směrnice, pokud jde o posouzení vlivů záměrů, které jsou předmětem tohoto řízení, na životní prostředí, přestože formálně nebyl záměr podroben předepsanému řízení o posouzení vlivů na životní prostředí, které stanoví uvedená směrnice, či nikoliv?“

16. Písemné části řízení se účastnily nevládní organizace Ecologistas en Acción – CODA, žalobkyně v původním řízení, žalovaná správa města Madridu, Itálie a Komise, naproti tomu ústní části řízení se dne 2. dubna 2008 účastnila pouze městská správa Madridu a Komise.

IV – Právní posouzení

A – *K prvním třem otázkám – stavební záměry týkající se městských silnic*

17. Prvními třemi otázkami by se měl Soudní dvůr zabývat společně, protože mají v podstatě stejný obsah. Předkládající soud si přeje zjistit, za jakých podmínek podléhají stavební záměry týkající se městských silnic, zejména uvedených pět záměrů, které přezkoumává, posuzování vlivu na životní prostředí. Přitom se obzvlášť zdůrazňují, s odvoláním na rozsudek ve věci C-332/04 [6], některé vlastnosti záměrů:

– povaha a rozsah záměrů, zejména jakost a druh silnice, její vlastnosti a její rozsah,

– vliv na velmi hustě osídlené oblasti nebo krajiny významné z hlediska historického, kulturního nebo archeologického,

– rozpočet, jakož i

6 — Uvedený v poznámce pod čarou 5.

– případné rozdělení celkového záměru, který zahrnuje podobné dílčí činnosti na téže silnici.

18. Jak správně uvádí italská vláda, nemůže být při zodpovídání těchto otázek přezkoumávána slučitelnost španělského práva se směrnicí. Soudní dvůr však může předkládajícímu soudu podat výklad práva Společenství, který tomuto soudu umožní, aby pro potřeby rozhodnutí v jím zahájeném řízení posoudil slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s právem Společenství [7].

1. K vyloučení městských silnic z posuzování vlivu na životní prostředí

19. Správa města Madridu zastává názor, že směrnice se na uvedené sporné záměry nevztahuje. Záměry se týkají městské silnice. Španělský zákonodárce jakož i španělské úřady a soudy vycházely z toho, že městské silnice nespadají do oblasti působnosti směrnice, protože nejsou v přílohách této směrnice uvedeny.

20. Takový výklad směrnice je z mého pohledu nesprávný. Souhlasí sice, že směrnice „městské silnice“ jako takové výslovně neuvádí. V bodě 7 písm. b) a c) přílohy I, jakož i v bodě 10 písm. e) přílohy II se však mluví o *dálnicích, rychlostních silnicích a silnicích*. Jak zdůraznila zejména Komise, jedná se přitom o pojmy práva Společenství, které musí být vykládány autonomně. Vyloučení městských silnic ze tří uvedených typů silnic by se vzdalovalo pojetí práva Společenství. V zásadě se totiž mohou všechny výše uvedené silnice nalézat také uvnitř měst a tam mít významný vliv na životní prostředí.

K významu Evropské dohody o hlavních silnicích s mezinárodním provozem ze dne 15. listopadu 1975 pro výklad směrnice

21. Dálnice a rychlostní silnice nejsou podle bodu 7 písm. b) přílohy I směrnice definovány, lze se však obrátit na Evropskou dohodu o hlavních silnicích s mezinárodním provozem ze dne 15. listopadu 1975. Pro rychlostní silnice vyplývá použití dohody z výslovného odkazu v bodě 7 písm. b) přílohy I směrnice [8]. Ačkoli bod 7 písm. b) přílohy I směrnice, pokud jde o pojem „dálnice“, na dohodu neodkazuje, nabízí se rovněž možnost jeho definici, v zájmu zajištění jednotného výkladu ve všech členských státech, převzít.

7 — Viz např. rozsudek ze dne 18. května 2000, Rombi a Arkopharma (C-107/97, Recueil, I-3367, bod 29).

8 — K odpovídajícímu dotazu na definici letišť viz rozsudek ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197, bod 35).

22. Dohoda je podle svého čl. 17 odst. 3 závazná v jazycích Společenství angličtině a francouzštině, a také – což zde není předmětem dalšího zájmu – v ruštině. Pro porozumění odkazu směrnice ve vztahu k rychlostním silnicím je třeba se obrátit k anglickému znění směrnice a dohody, v němž obě shodně používají pojem „Express roads". Naproti tomu francouzské znění směrnice používá namísto pojmu „Routes express" z dohody nesprávně pojem „voies rapides".

23. Poněvadž však definice rychlostních silnic v dohodě byla mezitím změněna, je otázkou, zda je za účelem výkladu směrnice třeba převzít změněné, anebo původní znění definice. Ve prospěch původního znění hovoří již doslovné znění odkazu, který nepůsobí dojmem, že by pozdější znění mělo být bráno na zřetel. Kromě toho nejsou Společenství a některé členské státy smluvními stranami dohody. V případě odkazu na nyní platné znění by musely změny přijmout, aniž by je mohly přímo ovlivnit. Proto je třeba převzít pouze původní, a nikoli pozměněné znění definice.

24. Správa města Madridu je toho názoru, že městské silnice nejsou rychlostními silnicemi či dálnicemi ve smyslu dohody. Opírá se přitom o obecnou úpravu v oddílu I.1. přílohy II dohody, podle níž ustanovení této přílohy neplatí pro zastavěné oblasti. Toto se týká zejména definic dálnic a rychlostních silnic v oddílech II.2. a II.3. této přílohy.

25. Jak formulace odkazu ve vztahu k rychlostním silnicím, tak také vymezení cílů směrnice a dohody hovoří ovšem proti tomu, aby v případě definice rychlostních silnic a dálnic ve smyslu směrnice bylo vzato v úvahu vyloučení zastavěných oblastí z působnosti přílohy II dohody.

26. Poznámka pod čarou u pojmu „rychlostní silnice" v bodě 7 písm. b) přílohy I směrnice neodkazuje obecně na rychlostní silnice ve smyslu dohody, ale na „rychlostní silnice dle pojmů stanovených v dohodě". Nejedná se proto o přenesení oblasti působnosti dohody, nýbrž o to, že zákonodárce Společenství pouze využil definice, která byla vypracována v jiné souvislosti. Tato definice nevylučuje zastavěné plochy. Není-li výslovně stanoveno převzetí definice dálnic, neexistuje tím spíše žádný důvod k vynětí městských silnic.

27. Mimoto je třeba při výkladu odkazu, jakož i v případě jiných otázek, týkajících se výkladu směrnice zohledňovat jí stanovené cíle [9]. Podle čl. 2 odst. 1 je jejím cílem, aby ty záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své

9 — Rozsudek ze dne 23. listopadu 2006, Komise v. Itálie (C-486/04, Sb. rozh. s. I-11025, bod 36). K výkladu odkazu na definici letišť viz mé stanovisko ze dne 29. listopadu 2007, Abraham a další (C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197, bod 45).

povahy, rozsahu nebo umístění, byly posouzeny z hlediska svých vlivů [10].

28. Řada vlivů silnic na životní prostředí se může vyskytovat jak uvnitř, tak vně měst. Kromě toho jsou města, zejména s ohledem na hustotu osídlení, dosavadní znečištění životního prostředí, ale také vzhledem k případným místům historického, kulturního nebo archeologického významu, místy na výstavbu silnic obzvlášť citlivá. Cíli směrnice proto odpovídá, že se směrnice vztahuje na městské silnice [11].

29. Ve prospěch tohoto závěru mluví také srovnání směrnice s Úmluvou o posuzování vlivů na životní prostředí překračujících hranice států (Espoo, 1991). Společenství je smluvní stranou této úmluvy [12] a směrnice slouží k jejímu provedení, jak ukazuje zejména bod 13 odůvodnění směrnice 97/11. Úmluva z Espoo používá k definování rychlostních silnic a dálnic původní definice Evropské dohody o hlavních silnicích s mezinárodním provozem, aniž by vyloučila použití pro městské silnice.

10 — Rozsudek Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou 9, bod 36). Viz také rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, Recueil, s. I-6917, body 49 a 52).

11 — K záměrům výstavby městských silnic viz rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 81).

12 — Rozhodnutí Rady ze dne 15. října 1996 o uzavření, jménem Společenství, Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí překračujících hranice států, nezveřejněno.

K definici rychlostních silnic a dálnic

30. Podle oddílu II.3 přílohy II dohody se tudíž v případě *rychlostních silnic* jedná o silnice vyhrazené pro automobilovou dopravu, přístupné pouze z mimoúrovňových křižovatek nebo z řízených přípojek, na kterých je zejména zakázáno zastavení a parkování. Nezáleží na tom, zda tyto silnice vedou uvnitř města.

31. Oddíl II.3 přílohy II dohody definuje *dálnici* jako speciálně navrženou a vystavěnou silnici pro provoz motorových vozidel, která neobsluhuje pozemky u ní ležící. Obecně je vybavena oddělenými jízdními pásy pro oba jízdní směry, oddělenými od sebe navzájem buď dělícím pruhem, který není určen pro provoz, nebo výjimečně jinými prostředky. Nesmí také křižovat v úrovni jinou silnici, železniční nebo pouliční trať nebo cestu pro pěší.

32. A konečně dohoda požaduje, aby tyto silnice byly jako dálnice speciálně označeny. Tento předpoklad by však měl v rámci naplnění pojmu „dálnice“ podle směrnice zůstat nepovšimnut, protože jinak by členské státy prostřednictvím označení silnice mohly obejít povinnost posoudit vliv na životní prostředí.

33. Pojem „dálnice“ ve smyslu směrnice zahrnuje tudíž také městské dálnice.

K ostatním silnicím

34. Oporu pro vyloučení městských silnic z oblasti působnosti směrnice nabízí některé překlady pojmu „silnice“. Ve španělském znění směrnice je tak pro jednoduché silnice použit termín „carretera“, pod nímž ovšem, stejně jako pod podobným pojmem „route“, použitým ve francouzštině, většinou rozumíme místní komunikace (Landstraβen). Pokud by směrnice zahrnovala pouze dálnice, rychlostní silnice a místní komunikace, nebylo by scestné vztáhnout všechny tři pojmy na mimoměstské silnice.

35. Existují ovšem také jazyková znění směrnice, v nichž pojem „silnice“ jednoznačně zahrnuje také dopravní cesty uvnitř měst, tak jako německý pojem „Straße“ nebo anglický pojem „road“.

36. Jednotlivé jazykové verze textu Společenství musí být vykládány jednotně, a tedy v případě rozdílů mezi těmito verzemi musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří. [13]

37. To platí obzvlášť pro tuto směrnici. Její rozsah působnosti je značný a její účel je dalekosáhlý [14]. Jak již bylo řečeno [15], měly by být záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, před vydáním povolení posouzeny z hlediska svých vlivů na životní prostředí. Vliv silnic na životní prostředí se může často projevit ve městech anebo se projevuje právě tam. Tím je tudíž ve vztahu k pojmu „silnice“ třeba odmítnout výklad, podle něhož by městské silnice měly být vyňaty z oblasti působnosti směrnice.

Mezitímní závěry

38. V rámci shrnutí je nutno konstatovat, že záměry výstavby městských silnic spadají do oblasti působnosti směrnice. Zbývá tedy posoudit, zda měl být vliv uvedených sporných záměrů na životní prostředí přezkoumán.

13 — Ve vztahu k dané směrnici viz rozsudek ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 28), jakož i obecně rozsudky ze dne 12. listopadu 1969, Stauder (29/69, Recueil, s. 419, bod. 3); ze dne 23. listopadu 2006, ZVK (C-300/05, Sb. rozh. s. I-11169, bod 16), a ze dne 14. června 2007, Euro Tex (C-56/06, Sb. rozh. s. I-4859, bod 27).

14 — Rozsudek Kraaijeveld a další (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 31), rozsudek ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 40), a také rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 32).

15 — Viz výše, bod 27 a násl.

2. K záměrům výstavby silnic podle bodu 7 písm. b) a c) přílohy I směrnice

39. Podle čl. 4 odst. 1 a podle bodu 7 přílohy I směrnice je posuzování vlivu na životní prostředí povinné, pokud má být postavena dálnice nebo rychlostní silnice [písm. b)], jakož i v případě výstavby nové čtyřproudé nebo víceproudé silnice nebo rekonstrukce nebo rozšíření již existující dvouproudé nebo méněproudé silnice na čtyřproudou nebo víceproudou, jestliže tato nová silnice nebo část rekonstruované nebo rozšířené silnice má minimální souvislou délku 10 kilometrů [písm. c)].

40. Jak již bylo uvedeno, vychází definice dálnic a rychlostních silnic z Evropské dohody o hlavních silnicích s mezinárodním provozem. Silnice podle bodu 7 písm. c) přílohy I směrnice jsou zde dostatečným způsobem definovány, zejména s přihlédnutím k tomu, že všeobecné vynětí městských silnic z posuzování vlivů na životní prostředí je nepřípustné. Při uplatňování právní úpravy silnic podle bodu 7 písm. b) a c) přílohy I směrnice tak nezáleží na jejím konkrétním působení na životní prostředí nebo na jejím umístění či rozpočtu ani na jejím spolupůsobení s jinými záměry.

41. V souladu s tím není vyloučeno, že se záměry, které jsou předmětem tohoto řízení, týkají silnic, které spadají pod jednu z definic v bodě 7 písm. b) nebo c) přílohy I směrnice. Povinnost posoudit vlivy na životní prostředí podle čl. 4 odst. 1 trvá ovšem jen tehdy, pokud lze záměry považovat za stavbu příslušné silnice.

42. V předloženém případě jde sice o přestavbu a rozšíření stávajících silnic, avšak i takové činnosti mohou být považovány za stavbu silnic. V případě bodu 7 písm. c) přílohy I směrnice to vyplývá již z definice, která zahrnuje výstavbu určitých silnic.

43. Za daných okolností se ale také na výstavbu dálnic a rychlostních silnic ve smyslu bodu 7 písm. b) přílohy I směrnice pohlíží jako na stavbu. V rozsudku k jednomu ze záměrů španělské železnice stanovil Soudní dvůr, že zdvojení již existující železniční trati nelze považovat za pouhou změnu dřívějšího záměru ve smyslu bodu 12 přílohy II směrnice, nýbrž za stavbu dálkové železniční trati podle bodu 7 přílohy I [16]. Opíral se přitom o eventuální závažný vliv daného záměru na životní prostředí.

16 — Rozsudek ze dne 16. září 2004, Komise v. Španělsko (C-227/01, Sb. rozh. s. I-8253, bod 46 a násl.). Viz již rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo (Großkrotzenburg) (C-431/92, Recueil, s. I-2189, bod 35), kde Soudní dvůr považoval rozšíření elektrárny o nový blok za samostatný záměr.

44. Jak uvádí také Komise, je možné tuto myšlenku v zásadě promítnout na záměry výstavby silnic. Vyžaduje to zajisté určité ohraničení pojmu „*změna*“ záměrů výstavby silnic podle bodu 13 první odrážky přílohy II směrnice. Činnosti na již existujících silnicích mohou být považovány za stavbu jen tehdy, pokud se z hlediska svých vlivů na životní prostředí rovnají nové stavbě [17]. Nové stavbě se může rovnat zejména přístavba jednoduché silnice k jiné, uvedené v bodě 7 písm. b) a c) přílohy I směrnice.

3. K jiným záměrům výstavby silnic

45. I přesto, že záměry, které jsou předmětem tohoto řízení, nespadají podle výše uvedených měřítek do oblasti působnosti přílohy I směrnice, mohou přesto podléhat posouzení z hlediska svého vlivu na životní prostředí. V souladu s čl. 4 odst. 2 a bodem 10 písm. e) přílohy II směrnice musí členské státy na základě přezkoumání každého jednotlivého případu nebo jimi stanovených prahových hodnot nebo kritérií určit, zda stavby silnic, které nejsou uvedeny v příloze I, podléhají posouzení z hlediska svého vlivu na životní prostředí. Totéž platí, v souladu s bodem 13 první odrážkou přílohy II ve spojení s bodem 7 písm. b) a c) přílohy I a bodem 10 písm. e) přílohy II, pro změny záměrů výstavby silnic.

46. Podle ustálené judikatury zakládá čl. 4 odst. 2 směrnice pro členské státy prostor k uvážení, omezený prostřednictvím povinnosti obsažené v čl. 2 odst. 1 podrobit záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzení z hlediska jejich vlivů [18]. V této souvislosti nabývají na významu charakteristické vlastnosti záměrů uvedené předkládajícím soudem.

47. Aby bylo možno určit, zda je třeba počítat se závažným vlivem na životní prostředí, musí členské státy zvážit povahu, rozsah a umístění záměrů [19]. V tomto ohledu se směrnice zaměřuje na celkové posouzení vlivů záměrů nebo jejich změn na životní prostředí [20]. Podrobně musí být zváženy jak přímé účinky zamýšlených stavebních prací samotných, tak i vlivy na životní prostředí, které mohou být vyvolány používáním nebo provozem stavebních děl, které jsou

17 — Viz mé stanovisko Abraham a další (uvedené v poznámce pod čarou 9, bod 47).

18 — Rozsudek ze dne 8. září 2005, Komise v. Španělsko (C-121/03, Sb. rozh. s. I-7569, bod 87) a rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 76). Viz k původnímu znění směrnice rozsudek Kraaijeveld a další (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 50), a rozsudek ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, Recueil, s. I-5901, bod 64), rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko (C-117/02, Recueil, s. I-5517, bod 82), rozsudek ze dne 2. června 2005, Komise v. Itálie (C-83/03, Sb. rozh. s. I-4747, bod 19), jakož i rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, body 37 a 42).

19 — Rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 77) a rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 38).

20 — Rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 42).

výsledkem těchto prací [21]. K zamyšlení by v tomto směru byla např. zvýšená intenzita dopravy.

48. Mezi kritéria, která členské státy musí podle čl. 4 odst. 3 směrnice dále zohlednit v rámci přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení prahových hodnot či kritérií podle odstavce 2 výše uvedeného ustanovení, patří vysoká hustota osídlení, jakož i historický, kulturní nebo archeologický význam míst, kde mají být záměry realizovány. V případě záměrů výstavby silnic platí přesně to samé jako pro záměry výstavby měst, které byly předmětem rozhodnutí ve věci C-332/04 [22].

49. Rozpočet záměru je sice možným ukazatelem jeho rozsahu, přesto se však zdá být nepravděpodobné, že jeho pouhá velikost dovoluje odvodit vliv záměru na životní prostředí. Pokud by rozpočet obsahoval údaje o vlivu na životní prostředí nebo o jeho zmírnění, umožňovaly by pak plánovací podklady mnohem lepší posouzení tohoto vlivu, resp. jeho zmírnění. Používání rozpočtu záměru jako výchozího bodu pro určení, zda je nutné posoudit jeho vliv na životní prostředí, se tedy jeví jako spíše vzdálenější možnost.

50. Příznivé vlivy záměru na životní prostředí, jak je v průběhu ústní části řízení přednesla správa města Madridu, nejsou v zásadě ve smyslu směrnice jako takové významné. Cíle směrnice – předcházení vzniku znečištění životního prostředí (bod 1 odůvodnění), jakož i ochrana životního prostředí a kvality života (bod 3 odůvodnění) – nevyžadují, aby bylo provedeno posouzení jen proto, že záměr může významně zlepšit stav životního prostředí. V rámci posuzování, zda je přezkum vlivu na životní prostředí nezbytný, nemůže očekávání příznivějších vlivů záměru na životní prostředí vyrovnat jeho zjevně významné škodlivé vlivy takovým způsobem, že se posuzování vůbec neuskuteční z toho důvodu, že záměr je ve svém celku *per saldo* pro životní prostředí výhodný.

51. A konečně cíl směrnice nelze obejít rozdělením záměrů [23]. Pokud by více záměrů, v důsledku svého souběhu, mohlo mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1, je správnější posuzovat jejich vliv na životní prostředí společně [24]. Společné posuzování různých záměrů je nařízeno obzvlášť tehdy, pokud spolu vzájemně souvisí, na sobě navzájem staví nebo se jejich vlivy na životní prostředí překrývají.

21 — Rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 43).

22 — Uvedená v poznámce pod čarou 5, bod 79.

23 — Rozsudek Komise v. Irsko (uvedený v poznámce pod čarou 18, bod 76) a rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 27).

24 — Rozsudek Komise v. Irsko (uvedený v poznámce pod čarou 18, bod 76) a rozsudek Abraham a další (uvedený v poznámce pod čarou 8, body 27 a 28).

52. V projednávaném případě mluví ve prospěch společného nakládání se všemi pěti záměry zejména jejich prostorová blízkost, jejich stejnorodost, jejich společné působení v rámci rozvoje provozu ve městě, jakož i společné nakládání s nimi v rámci procesu konzultací a povolování. Protože se všechny dílčí záměry týkají ohraničeného sektoru silniční sítě města, budou se vlivy silnic, o jejichž přestavbu a vylepšení se jedná, na životní prostředí s největší pravděpodobností navzájem překrývat a zesilovat – jak při jejich stavbě, tak při jejich používání.

53. Zdá se dále, že existuje shoda ohledně toho, že záměry, které jsou předmětem tohoto řízení, jsou součástí celkového záměru „Madrid calle M-30“, jehož předmětem je přestavba a rozšíření hlavních dopravních komunikací města. Nelze proto vyloučit, že jejich vliv na životní prostředí podléhá posouzení v souvislosti s celkovým záměrem.

54. Správa města Madridu vznáší v této souvislosti doplňující otázku, zda lze sporné záměry považovat za záměry výstavby města podle bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice. Tato otázka ovšem nevyžaduje v tuto chvíli odpověď, neboť se každopádně jedná přinejmenším o změny záměrů výstavby silnic ve smyslu bodu 10 písm. e) a bodu 13 první odrážky. Určení, zda je třeba posoudit vliv na životní prostředí, protože dané záměry mohou mít významný vliv na životní prostředí, nezávisí na jejich zařazení do jiné kategorie záměrů v rámci téže přílohy.

4. Mezitímní závěry

55. Požadavky na předepsané řízení o posouzení vlivů na životní prostředí vyplývající ze směrnice se vztahují na stavební záměry týkající se městských silnic,

– pokud se jedná o záměry uvedené v bodě 7 písm. b) nebo c) přílohy I nebo

– pokud se jedná o záměry uvedené v bodě 10 písm. e) nebo v bodě 13 první odrážce přílohy II, u nichž je třeba, v důsledku jejich povahy, rozsahu nebo umístění, případně v důsledku jejich spolupůsobení s jinými záměry, počítat s významným vlivem na životní prostředí.

56. Povaha předložené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ani poskytnuté údaje nedovolují ostatně Soudnímu dvoru zkoumat, zda určité vlastnosti sporných záměrů vyžadují posouzení záměrů z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. Toto posouzení proto přísluší předkládajícímu soudu.

B – *Ke čtvrté otázce – Alternativy k posuzování vlivu na životní prostředí*

57. A konečně se předkládající soud dotazuje, zda ze správního spisu, a konkrétně ze studií a zpráv, které jsou jeho součástí, vyplývá, že španělské orgány v praxi splnily povinnosti vyplývající ze směrnice, pokud jde o posouzení vlivů záměrů, které jsou předmětem tohoto řízení, na životní prostředí, přestože formálně nebyl záměr podroben předepsanému řízení o posouzení vlivů na životní prostředí, které stanoví uvedená směrnice.

58. V tomto ohledu je třeba konstatovat, v souladu s názory Itálie a Komise, že Soudní dvůr nemůže na základě správního spisu, a konkrétně ze studií a zpráv, které jsou jeho součástí, zkoumat, zda vliv předmětných záměrů na životní prostředí byl dostatečně posouzen. V řízení o předběžné otázce může Soudní dvůr na základě údajů z žádosti předkládajícího soudu pouze vyložit příslušná ustanovení práva Společenství. Použití tohoto výkladu v původním řízení zůstává věcí předkládajícího soudu.

59. Dále je třeba přihlédnout k tomu, že Soudní dvůr se může vyjádřit, na základě skutkového stavu, jenž mu byl předložen národním soudem, pouze k výkladu právního předpisu Společenství, zatímco věcí vnitrostátního soudu je zjistit skutečnosti tvořící základ sporu a učinit z nich závěry pro rozhodnutí, které má vydat. [25] Informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích mají nejen umožnit Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora [26].

60. V předloženém případě neobsahuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce údaje o tom, jaká šetření a slyšení příslušné orgány podnikly. Nelze tedy zhodnotit, i přes relativně podrobnou argumentaci stran původního řízení k této otázce, nakolik španělské orgány skutečně vyhověly požadavkům směrnice.

61. Vzhledem k tomuto omezení Soudní dvůr nemůže na čtvrtou otázku v plném rozsahu odpovědět.

25 — Rozsudek WWF a další (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 31 a násl.).

26 — Rozsudek ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 20), a rozsudek ze dne 28. června 2007, Dell'Orto (C-467/05, Sb. rozh. s. I-5557, bod 42).

62. Soudní dvůr v zásadě uznal, že formální posouzení vlivů na životní prostředí může být nahrazeno rovnocenným opatřením [27]. Aby se jednalo o rovnocenné opatření, musí být naplněny minimální požadavky na posuzování vlivu na životní prostředí podle článku 3 a článků 5 až 10 směrnice [28]. Opatření, která byla provedena až v návaznosti na povolení jsou nevýznamná, neboť k posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 2 odst. 1 směrnice musí dojít před vydáním povolení.

63. V případě, že se dospěje k závěru, že vliv sporných záměrů na životní prostředí měl být přezkoumán, musí vnitrostátní soud přiměřeně tomu posoudit zejména skutečnost, zda v rámci povolování záměrů

– byly dostatečně prozkoumány a popsány vlivy na životní prostředí (článek 3 a článek 5),

– byly tyto poznatky zpřístupněny veřejnosti (článek 6 a článek 7),

– měla veřejnost příležitost se k nim vyjádřit (článek 6 a článek 7) a

– byly vzaty v úvahu údaje o vlivech na životní prostředí a stanoviska vyjádřená veřejností (článek 8).

64. Na závěr je třeba na základě argumentace správy města Madridu upozornit na to, že některá prohlášení Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti nemohou předkládající soud zprostit odpovědnosti za to, aby sám přezkoumal, zda bylo postupováno v souladu s požadavky směrnice.

65. Čtvrtou otázku je tedy třeba zodpovědět tak, že formální posuzování vlivu na životní prostředí může být nahrazeno rovnocennými opatřeními, pokud vyhovují minimálním požadavkům stanoveným v článku 3 a článcích 5 až 10 směrnice.

27 — Viz rozsudek Großkrotzenburg (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 41 a násl.) a rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 56).

28 — Viz k těmto požadavkům rozsudek Linster (uvedený v poznámce pod čarou 10, bod 52 a násl.).

V – Závěry

66. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„1. Požadavky na předepsané řízení o posouzení vlivů na životní prostředí vyplývající ze směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, se vztahují na stavební záměry týkající se městských silnic,

– pokud se jedná o záměry uvedené v bodě 7 písm. b) nebo c) přílohy I nebo

– pokud se jedná o záměry uvedené v bodě 10 písm. e) nebo v bodě 13 první odrážce přílohy II, u nichž je třeba, v důsledku jejich povahy, rozsahu nebo umístění, případně v důsledku jejich spolupůsobení s jinými záměry, počítat s významným vlivem na životní prostředí.

2. Formální posuzování vlivu na životní prostředí může být nahrazeno rovnocennými opatřeními, pokud vyhovují minimálním požadavkům stanoveným v článku 3 a článcích 5 až 10 směrnice 85/337.“