NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 30. apríla 2008 [1]

I — Úvod

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie [2], zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 [3] (ďalej len „smernica“). Vec sa týka piatich projektov týkajúcich sa výstavby a obnovy hlavnej cestnej komunikácie v Madride, ktoré sú súčasťou projektu „Madrid calle 30“.

2. Uvedená cesta bola podľa španielskeho práva zaradená do kategórie mestských ciest. Projekty výstavby mestských ciest nepatria do pôsobnosti ustanovení španielskeho práva, ktorými bola smernica prebratá. Z toho vyplýva otázka, či sa smernica týka uvedených projektov.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.
2 — Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248.
3 — Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151.

II — Právny rámec

A — *Smernica*

3. V článku 2 ods. 1 sa stanovuje cieľ smernice:

„1. Členské štáty prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu, okrem iného, ich charakteru, veľkosti, alebo umiestnenia, budú podliehať postupu povolenia a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov. Tieto projekty sú definované v článku 4.“

4. V článku 3 sa opisuje predmet posudzovania dopadu na životné prostredie:

„Posudzovanie dopadu na životné prostredie identifikuje, popíše a posúdi náležitým spôsobom, pri každom prípade jednotlivo a v súlade s článkami 4 až 11, priame a nepriame vplyvy projektu na nasledujúce faktory:

— ľudské bytosti, živočíšstvo a rastlinstvo,

— pôdu, vodu, vzduch, podnebie a krajinu,

— hmotný majetok a kultúrne dedičstvo,

— súčinnosť medzi faktormi uvedenými v prvej, druhej a tretej zarážke.“

5. V článku 4 ods. 1 a 2 sa vymedzujú projekty, ktoré sa majú posudzovať:

„1. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, projekty uvedené v prílohe I podliehajú posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10.

2. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, členské štáty určia pre projekty uvedené v prílohe II na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu;

alebo

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi;

či budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písm. a) a b).“

6. Príloha I bod 7 písm. b) obsahuje niektoré projekty výstavby ciest, najmä „stavbu diaľnic a ciest prvej kategórie (2)“. Poznámka pod čiarou 2 vymedzuje pojem „cesta prvej kategórie“ ako „cestu, ktorá je v súlade s definíciou Európskej dohody o hlavných medzinárodných dopravných ťahoch z 15. novembra 1975“.

7. Ďalšie projekty výstavby ciest sú uvedené v prílohe I bode 7 písm. c):

„Stavba nových štvor- a viacprúdových ciest, alebo vyrovnanie a/alebo rozšírenie existujúcej cesty s dvoma a menej prúdmi, kde by takáto nová cesta, alebo vyrovnaná a/alebo rozšírená časť cesty presahovala 10 km, alebo viac spojitej dĺžky.“

8. V prílohe II bode 10 písm. e) je okrem iného zmienka o cestách:

„Výstavba ciest, prístavov a prístavných zariadení, vrátane rybárskych prístavov (projekty neobsiahnuté v prílohe I).“

9. Zmeny projektov sú upravené v prílohe II bode 13 prvej zarážke:

„Akákoľvek zmena alebo rozšírenie projektov uvedených v prílohe I alebo prílohe II už autorizovaných, vykonaných, alebo v procese vykonávania, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.“

B — *Európska dohoda o hlavných medzinárodných dopravných ťahoch z 15. novembra 1975*

10. Dohodu podpísalo 20 členských štátov, ale Španielsko, Estónsko, Írsko, Malta, Rakúsko, Spojené kráľovstvo a Cyprus dohodu nepodpísali. Príloha II obsahuje podmienky pre hlavné medzinárodné dopravné tepny.

11. Vecná pôsobnosť týchto podmienok je stanovená v oddiele I.1:

„Nasledujúce ustanovenia sa týkajú základných charakteristík stavby a prestavby hlavných medzinárodných dopravných ťahov, ďalej len ‚medzinárodných ciest‘, pričom zohľadňujú aktuálne technické koncepcie cestného staviteľstva. Neuplatňujú sa na zastavané územia. Tieto územia sa musia obchádzať, ak predstavujú prekážku alebo nebezpečenstvo.“

12. Pojmy diaľnice a cesty prvej kategórie sú vymedzené v prílohe II oddieloch II.2 a II.3:

„II.2 Diaľnice

Pojem ‚diaľnica' označuje cestu, ktorá je špeciálne navrhnutá a postavená pre premávku motorových vozidiel, na ktorú nie je priamy prístup z priľahlých pozemkov a ktorá:

i) je s výnimkou osobitných miest alebo dočasne, vybavená samostatnými jazdnými pruhmi v dvoch smeroch, ktoré sú od seba oddelené buď deliacim pruhom, ktorý nie je určený na premávku, alebo výnimočne inými prostriedkami;

ii) sa úrovňovo nekrižuje s inou cestou, železničnou, električkovou traťou alebo cestou pre chodcov;

iii) je osobitne označená ako diaľnica.

II.3 Cesty prvej kategórie

Cesta prvej kategórie je cesta vyhradená pre automobilovú dopravu, dostupná len z mimoúrovňových križovatiek alebo riadených križení, na ktorej je zakázané najmä otáčanie a parkovanie.“ [4]

III — Skutkové okolnosti predchádzajúce sporu, konanie a prejudiciálne otázky

13. Dňa 13. mája 2004 mesto Madrid uverejnilo výzvu na predkladanie pripomienok k piatim projektom prestavby a rozšírenia cesty M-30 na území mesta v lehote 20 dní. V rámci následného vodohospodárskeho konania mala verejnosť ešte jednu možnosť vyjadriť svoje stanovisko do 45 dní. Dňa 24. januára 2005 mesto uverejnilo svoje rozhodnutie zo 17. januára 2005, ktorým dotknuté projekty povolilo. Mimovládna organizácia Ecologistas en Acción-CODA podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu.

4 — Táto definícia znie po zmene takto:
„Cesta prvej kategórie je cesta vyhradená len pre automobilovú dopravu, dostupná len z mimoúrovňových križovatiek alebo riadených križení,
i) na ktorej je zakázané zastavenie a parkovanie;
ii) ktorá sa úrovňovo nekrižuje s inou cestou, železničnou, električkovou traťou alebo cestou pre chodcov.“

14. Vnútroštátny súd opisuje predmet tohto konania takto:

„Napáda sa totiž správny akt, ktorý povoľuje iba päť z viacerých čiastkových projektov alebo osobitných činností týkajúcich sa úpravy cestnej komunikácie a územia, ktorým prechádza M-30, a ktoré súhrnne predstavujú mohutné a veľmi komplexné dielo inžinierskeho staviteľstva zodpovedajúce celkovému a jednotnému projektu na zlepšenie a prestavbu prakticky celého diaľničného obchvatu Madridu, predloženému pod názvom ‚Madrid calle 30'…, pričom správa mesta tento projekt rozdelila a posudzovala ako 15 rôznych, navzájom nezávislých projektov. Jednotlivé úseky, s výnimkou jedného, neprekračujú prah 5 km stanovený pre zmenu alebo úpravu trás všetkých druhov existujúcich ciest v bode 95 druhej prílohy zákona 2/2002, hoci rozmer celkového projektu túto hranicu mnohonásobne prekračuje. Celkový projekt prestavby a rozšírenia M-30 by mal podľa odhadov priniesť nárast dopravy až o 25 % a bude vyžadovať práce rôzneho druhu na území mesta v okolí cesty…"

15. Aby bolo možné rozhodnúť o žalobe, vnútroštátny súd predložil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

1. Majú sa požiadavky stanoveného konania o posúdení vplyvov na životné prostredie, vyplývajúce zo smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, uplatniť na projekty výstavby mestských ciest pri zohľadnení charakteru a rozsahu daných projektov, ako aj ich zásahu do husto obývaných oblastí alebo krajín s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom?

2. Majú sa požiadavky stanoveného konania o posúdení vplyvov na životné prostredie, vyplývajúce zo smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, uplatniť na projekty, o ktoré ide v správnom konaní vo veci samej, so zreteľom na ich charakter a druh cesty, na ktorých sa majú vykonať, ich vlastnosti, rozsah, vplyv na okolie, hustotu osídlenia, rozpočet a prípadné rozdelenie celkového projektu s podobnými prácami na tej istej ceste?

3. Majú sa kritériá, ktoré stanovil Súdny dvor v rozsudku C-332/04 [5] v bodoch 69 až 88, uplatniť na projekty, o ktoré ide v tomto konaní, so zreteľom na ich charakter a druh cesty, na ktorých sa majú vykonať, ich vlastnosti, rozsah, vplyv na okolie, rozpočet a prípadné

5 — Rozsudok zo 16. marca 2006, Komisia/Španielsko, C-332/04, Zb. s. I-40.

rozdelenie celkového projektu s podobnými prácami na tej istej ceste, a preto bolo nutné tieto projekty podrobiť konaniu o posúdení vplyvov na životné prostredie?

4. So zreteľom na správny spis, a najmä na štúdie a správy, ktoré obsahuje, splnili si španielske orgány povinnosti, ktoré im vyplývajú zo smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, v súvislosti s projektmi, o ktoré ide v tomto konaní, hoci projekt nebol formálne predložený na konanie o posúdení vplyvov na životné prostredie, ktoré upravuje uvedená smernica?

16. Mimovládna organizácia Ecologistas en Acción-CODA, ako navrhovateľ vo veci samej, správa mesta Madrid, Taliansko a Komisia sa zúčastnili písomnej časti konania, ale ústnej časti konania 2. apríla 2008 sa zúčastnili len správa mesta Madrid a Komisia.

IV — Právny stav

A — *O prvých troch otázkach — projekty týkajúce sa výstavby mestských ciest*

17. Prvými troma otázkami by sa Súdny dvor mal zaoberať súčasne, pretože majú v podstate rovnaký obsah. Vnútroštátny súd chce určiť, za akých podmienok podliehajú stavebné projekty, najmä päť stavebných projektov, ktoré má preskúmať, posúdeniu vplyvu na životné prostredie. Zdôrazňuje najmä niekoľko charakteristík projektov, pričom sa odvoláva na rozsudok vo veci C-332/04: [6]

— povaha a veľkosť projektu, najmä kvalita a druh cesty, jej vlastnosti a rozmery,

— vplyv na husto osídlené oblasti, resp. krajiny s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom,

— rozpočet, ako aj

6 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 5.

— prípadné rozdelenie celkového projektu s podobnými prácami na tej istej ceste.

18. Ako správne tvrdí talianska vláda, pri hľadaní odpovede na tieto otázky, nemožno preskúmavať zlučiteľnosť španielskeho práva so smernicou. Súdny dvor však napriek tomu môže vnútroštátnemu súdu poskytnúť všetky kritériá výkladu práva Spoločenstva, ktoré tomuto súdu môžu umožniť posúdiť zlučiteľnosť vnútroštátneho práva s právom Spoločenstva, aby mohol rozhodnúť v prebiehajúcom konaní. [7]

1. O vylúčení mestských ciest z posúdenia vplyvu na životné prostredie

19. Správa mesta Madrid zastáva názor, že smernica sa v tejto veci neuplatňuje. Projekty sa týkajú mestskej cesty. Španielsky zákonodarca, ako aj španielske úrady a súdy vychádzali z toho, že mestské cesty nepatria do pôsobnosti smernice, pretože nie sú uvedené v prílohách k tejto smernici.

20. Takýto výklad smernice je podľa mňa nesprávny. Je pravda, že smernica výslovne neuvádza „mestské cesty“ ako také. Príloha I bod 7 písm. b) a c), ako aj príloha II bod 10 písm. e) však hovoria o diaľniciach, cestách prvej kategórie a cestách. Ako Komisia zdôraznila, ide o pojmy práva Spoločenstva, ktoré sa musia vykladať autonómne. Vylúčenie mestských ciest z uvedených troch druhov ciest by nebolo v súlade s chápaním práva Spoločenstva. Všetky tieto cesty sa v zásade môžu nachádzať aj v mestách, kde môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie.

O význame Európskej dohody o hlavných medzinárodných dopravných ťahoch z 15. novembra 1975 pre výklad smernice

21. Pojmy diaľnica a cesta prvej kategórie nie sú vymedzené v prílohe I bode 7 písm. b) smernice, ale na pomoc si možno vziať Európsku dohodu o hlavných medzinárodných dopravných ťahoch z 15. novembra 1975. Pre cesty prvej kategórie uplatnenie dohody vyplýva z výslovného odkazu v prílohe I bode 7 písm. b) smernice. [8] Príloha I v bode 7 písm. b) smernice síce v prípade vymedzenia pojmu diaľnice neodkazuje na dohodu, ale jej vymedzenie pojmu možno použiť v záujme jednotného výkladu vo všetkých členských štátoch.

7 — Pozri napríklad rozsudok z 18. mája 2000, Rombi a Arkopharma, C-107/97, Zb. s. I-3367, bod 29.

8 — Pozri, pokiaľ ide o zodpovedajúci odkaz v súvislosti s definíciou letiska, rozsudok z 28. februára 2008, Abraham a i., C-2/07, Zb. s. I-1197, bod 35.

22. Podľa článku 17 ods. 3 dohody je záväzné jej znenie v jazykoch Spoločenstva v angličtine a vo francúzštine a takisto v ruštine, čo však nie je predmetom záujmu v tomto konaní. Aby sme mohli pochopiť odkaz smernice, pokiaľ ide o cesty prvej kategórie, musíme použiť anglické znenie tejto smernice a dohody, pretože v oboch sa rovnako používa pojem „express roads“. Vo francúzskom znení smernice sa naopak používa namiesto pojmu „routes express“ z dohody nesprávny pojem „voies rapides“.

23. Vzhľadom na to, že vymedzenie pojmu cesty prvej kategórie bolo medzitým zmenené, vzniká otázka, či sa na účely výkladu smernice má prevziať pôvodné alebo zmenené znenie tohto pojmu. Doslovné znenie odkazu, v ktorom sa neuvádza, že sa následné zmeny majú brať do úvahy, hovorí v prospech pôvodného znenia. Okrem toho Spoločenstvo a niektoré členské štáty nie sú zmluvnými stranami dohody. V prípade odkazu na znenie platné v súčasnosti by zmeny museli prijať bez toho, aby mali možnosť ich priamo ovplyvniť. Preto treba použiť pôvodné znenie pojmu, nie zmenené znenie.

24. Podľa správy mesta Madrid mestské cesty nie sú cestami prvej kategórie alebo diaľnicami v zmysle dohody. Odvoláva sa na všeobecnú úpravu v oddieli I.1 prílohy II dohody, podľa ktorej sa ustanovenia tejto prílohy nevzťahujú na zastavané územia. To sa týka najmä vymedzenia pojmov cesty prvej kategórie a diaľnice v oddieloch II.2 a II.3 tejto prílohy.

25. Znenie odkazu, pokiaľ ide o cesty prvej kategórie, ako aj ciele smernice a dohody však naznačujú, že pri vymedzení pojmov cesty prvej kategórie a diaľnice v zmysle smernice by sa nemalo brať do úvahy vylúčenie zastavaných území z pôsobnosti prílohy II dohody.

26. Poznámka pod čiarou pri pojme „cesta prvej kategórie“ v prílohe I bode 7 písm. b) smernice neodkazuje všeobecne na cesty prvej kategórie v zmysle dohody, ale naopak na „cesty prvej kategórie podľa definície“ dohody. Nejde teda o prenesenie pôsobnosti dohody, ale o to, že normotvorca Spoločenstva len použil vymedzenie pojmu vypracované v inej súvislosti. Vymedzenie tohto pojmu nevylučuje zastavané územia. Keďže výslovne nie je stanovené prebratie pojmu diaľnice, pri jeho uplatnení je ešte menej dôvodov na vylúčenie mestských ciest.

27. Okrem toho pri výklade odkazu, ako aj pri ďalších otázkach výkladu v súvislosti so smernicou, treba brať do úvahy jej cieľ. [9] Podľa článku 2 ods. 1 jej cieľom je podriadiť projekty, ktoré môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie, najmä svojím charakterom, veľkosťou alebo umiestnením, posu-

9 — Rozsudok z 23. novembra 2006, Komisia/Taliansko, C-486/04, Zb. s. I-11025, bod 36. Pozri, pokiaľ ide o výklad odkazu k vymedzeniu pojmu letiska, moje návrhy z 29. novembra 2007, Abraham a i., C-2/07, Zb. s. I-1197, bod 45.

dzovaniu ich vplyvov, a to pred vydaním povolenia. [10]

28. Mnohé vplyvy ciest na životné prostredie sa môžu prejaviť tak v mestách, ako aj mimo miest. Okrem toho mestá sú na výstavbu ciest obzvlášť citlivé, najmä z dôvodu hustoty osídlenia, existujúceho znečistenia životného prostredia, ale aj vzhľadom na možnosť existencie miest s historickým, kultúrnym alebo archeologickým významom. Je preto v súlade s cieľom smernice, že zahŕňa aj mestské cesty. [11]

29. V prospech tohto záveru hovorí aj analógia medzi smernicou a Zmluvou o posúdení dopadu na životné prostredie v cezhraničnom kontexte (Espoo, 1991). Spoločenstvo je zmluvnou stranou tejto zmluvy [12] a smernica slúži na jej vykonanie, ako vyplýva z odôvodnenia č. 13 smernice 97/11. Zmluva z Espoo používa pre pojmy cesta prvej kategórie a diaľnica pôvodné vymedzenia týchto pojmov v Európskej dohode o hlavných medzinárodných dopravných ťahoch z 15. novembra 1975 a nevylučuje z nich mestské cesty.

10 — Rozsudok Komisia/Taliansko, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 36. Pozri aj rozsudok z 19. septembra 2000, Linster, C-287/98, Zb. s. I-6917, body 49 a 52.

11 — Pozri, pokiaľ ide o projekty výstavby mestských ciest, rozsudok Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 81.

12 — Rozhodnutie Rady z 15. októbra 1996 o uzatvorení Zmluvy o posúdení dopadu na životné prostredie v cezhraničnom kontexte v mene Spoločenstva — neuverejnené.

O vymedzení pojmov cesta prvej kategórie a diaľnica

30. V zmysle prílohy II oddielu II.3 dohody sú teda cesty prvej kategórie, cesty vyhradené pre automobilovú dopravu, dostupné len z mimoúrovňových križovatiek alebo riadených križení, na ktorých je zakázané najmä zastavenie a parkovanie. Nezáleží na tom, či sa tieto cesty nachádzajú v meste.

31. V prílohe II oddiele II.3 dohody je pojem diaľnica vymedzený ako cesta, ktorá je špeciálne navrhnutá a postavená pre premávku motorových vozidiel, na ktorú nie je priamy prístup z priľahlých pozemkov. Je vybavená samostatnými jazdnými pruhmi v oboch smeroch, ktoré sú od seba oddelené buď deliacim pruhom, ktorý nie je určený na premávku, alebo výnimočne inými prostriedkami. Úrovňovo sa nekrižuje s inou cestou, železničnou, električkovou traťou alebo cestou pre chodcov.

32. Dohoda napokon vyžaduje, aby taká cesta bola špeciálne označená ako diaľnica. Táto podmienka by sa však pri konkrétnom obsahu pojmu diaľnice podľa smernice nemala brať do úvahy, lebo členské štáty by v opačnom prípade mohli obísť povinnosť posúdenia vplyvu na životné prostredie prostredníctvom daného označenia cesty.

33. Pojem diaľnice v zmysle smernice preto zahŕňa aj mestské diaľnice.

O ostatných cestách

34. Niektoré preklady pojmu „cesta“ hovoria v prospech vylúčenia mestských ciest z pôsobnosti smernice. V španielskom znení smernice sa napríklad pre obyčajné cesty používa pojem „carretera“, pod ktorým sa väčšinou rozumie, podobne ako pod pojmom „route“ vo francúzskom znení, cesta (hradská). Pokiaľ by smernica zahŕňala len diaľnice, cesty prvej kategórie a cesty, nebolo by nesprávne spájať tieto tri pojmy len s cestami mimo mesta.

35. Existujú však aj také jazykové verzie, v ktorých pojem cesta nepochybne zahŕňa aj dopravné cesty v mestách, ako nemecký pojem „Straße“ alebo anglický pojem „road“.

36. Rôzne jazykové verzie textu Spoločenstva sa majú vykladať jednotne. V prípade rozdielov medzi týmito jazykovými verziami sa dotknuté ustanovenie má vykladať v kontexte celkovej systematiky a účelu právnej úpravy, ktorej jej súčasťou. [13]

37. To platí predovšetkým pre túto smernicu. Jej pôsobnosť je veľmi široká a jej účel je ďalekosiahly. [14] Ako už bolo povedané, [15] projekty, ktoré môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie najmä svojím charakterom, veľkosťou alebo umiestnením, by mali byť posúdené z hľadiska ich vplyvov, a to ešte pred vydaním povolenia. Vplyv ciest na životné prostredie sa môže často prejaviť aj priamo v mestách. Preto treba, pokiaľ ide o pojem „cesta“, odmietnuť akýkoľvek výklad, podľa ktorého by sa mestské cesty mali vylúčiť z pôsobnosti smernice.

Predbežný návrh

38. Súhrnne treba konštatovať, že projekty výstavby mestských ciest patria do pôsobnosti smernice. Zostáva preto ešte podrobne preskúmať, či sa vplyv sporných projektov na životné prostredie mal posudzovať.

13 — K smernici pozri rozsudok z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 28, a všeobecne rozsudky z 12. novembra 1969, Stauder, 29/69, Zb. s. 419, bod 3; z 23. novembra 2006, ZVK, C-300/05, Zb. s. I-11169, bod 16, a zo 14. júna 2007, Euro Tex, C-56/06, Zb. s. I-4859, bod 27.

14 — Rozsudky Kraaijeveld a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 31; zo 16. septembra 1999, WWF a i., C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 40, a Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 32.

15 — Pozri bod 27 a nasl. vyššie.

2. Projekty výstavby mestských ciest podľa prílohy I bodu 7 písm. b) a c) smernice

39. Podľa článku 4 ods. 1 a prílohy I bodu 7 smernice sa vplyv na životné prostredie musí posúdiť, pokiaľ ide o stavbu diaľnice alebo cesty prvej kategórie [písmeno b)], ako aj v prípade stavby nových štvor- a viacprúdových ciest, alebo vyrovnania a/alebo rozšírenia existujúcej cesty s dvoma a menej prúdmi na štvor- a viacprúdovú cestu, pokiaľ by takáto nová cesta, alebo vyrovnaná a/alebo rozšírená časť cesty, presahovala 10 km alebo viac súvislej dĺžky [písmeno c)].

40. Ako už bolo uvedené, vymedzenie pojmov diaľnice a cesty prvej kategórie vychádza z Európskej dohody o hlavných medzinárodných dopravných ťahoch. Pojmy ciest podľa prílohy I bodu 7 písm. c) smernice sú tam dostatočne vymedzené, najmä vzhľadom na skutočnosť, že všeobecné vyňatie mestských ciest z posudzovania vplyvu na životné prostredie je neprípustné. Uplatňovanie právnej úpravy ciest podľa prílohy I bodu 7 písm. b) a c) smernice preto nezávisí od konkrétnych vplyvov na životné prostredie, ale ani od umiestnenia, rozpočtu alebo spolupôsobenia s inými projektmi.

41. Nemožno preto vylúčiť, že sa sporné projekty týkajú ciest, ktoré patria pod jeden z pojmov vymedzených pod písmenom b) alebo c) bodu 7 prílohy I smernice. Povinnosť posúdiť vplyv na životné prostredie podľa článku 4 ods. 1 však existuje len v tom prípade, ak sa projekty považujú za stavbu tej ktorej cesty.

42. V prejednávanej veci síce ide o prestavbu a rozšírenie existujúcich ciest, ale aj tieto činnosti možno považovať za stavbu ciest. V prípade prílohy I bodu 7 písm. c) smernice to vyplýva priamo z vymedzenia pojmu, ktorý zahŕňa aj rozšírenie určitých ciest.

43. Za týchto okolností sa však aj rozšírenie diaľnic a ciest prvej kategórie v zmysle prílohy I bodu 7 písm. b) smernice považuje za stavbu. V rozsudku týkajúceho sa projektu španielskej železnice Súdny dvor určil, že zdvojenie existujúcej železničnej trate nemožno považovať len za zmenu skoršieho projektu v zmysle prílohy II bodu 12 smernice, ale za stavbu rozsiahlej železničnej trate v zmysle prílohy I bodu 7.[16] Opieral sa pritom o prípadný závažný vplyv tohto projektu na životné prostredie.

16 — Rozsudok zo 16. septembra 2004, Komisia/Španielsko, C-227/01, Zb. s. I-8253, bod 46 a nasl. Pozri najmä rozsudok z 11. augusta 1995, Komisia/Nemecko, nazývaný Großkrotzenburg (C-431/92, Zb. s. I-2189, bod 35), kde Súdny dvor považoval rozšírenie elektrárne o nový blok za samostatný projekt.

44. Ako tvrdí Komisia, túto koncepciu možno v zásade uplatniť aj na projekty výstavby ciest. Treba však vymedziť pojem *zmena* projektu výstavby cesty podľa prílohy II bodu 13 prvej zarážky. Činnosti spojené s existujúcimi cestami preto možno považovať za stavbu len v tom prípade, ak sa z hľadiska vplyvu na životné prostredie rovnajú stavbe novej cesty.[17] Za novú stavbu sa bude považovať najmä prestavba jednoduchej cesty na niektorú z ciest podľa písmena b) alebo c) bodu 7 prílohy I smernice.

3. Ostatné projekty výstavby ciest

45. Pokiaľ podľa predchádzajúcich úvah projekty, ktoré sú predmetom tohto konania, predsa nepatria do pôsobnosti prílohy I smernice, ich vplyv na životné prostredie bude možno potrebné napriek tomu posúdiť. Podľa článku 4 ods. 2 a prílohy II bodu 10 písm. e) smernice členské štáty určia na základe skúmania každého jednotlivého prípadu alebo prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi, či stavby ciest, ktoré nie sú uvedené v prílohe I, budú podliehať posúdeniu vplyvu na životné prostredie. To isté platí aj podľa prílohy II bodu 13 prvej zarážky v spojení s prílohou I bodom 7 písm. b) a c) a prílohy II bodu 10 písm. e) pre zmeny projektov výstavby ciest.

46. Podľa ustálenej judikatúry článok 4 ods. 2 smernice vytvára pre členské štáty priestor na voľnú úvahu, ktorá je obmedzená povinnosťou v článku 2 ods. 1 podrobiť projekty, ktoré môžu mať závažný vplyv na životné prostredie, najmä v dôsledku ich povahy, rozsahu alebo umiestnenia, posúdeniu z hľadiska ich vplyvu.[18] V tejto súvislosti majú charakteristiky projektov, ktoré uvádza vnútroštátny súd, určitý význam.

47. Aby mohli členské štáty určiť, či treba rátať so závažným vplyvom na životné prostredie, musia vziať do úvahy povahu, rozsah a umiestnenie projektu.[19] V tomto ohľade sa smernica zameriava na celkové posúdenie vplyvov projektov alebo ich zmien na životné prostredie.[20] Musia sa podrobne zohľadniť jednak priame účinky zamýšľaných stavebných prác, ako aj vplyvy na životné prostredie, ktoré môžu byť vyvolané používaním alebo prevádzkou stavebných

17 — Pozri moje návrhy vo veci Abraham a i., už citovanej v poznámke pod čiarou 9, bod 47.

18 — Rozsudky z 8. septembra 2005, Komisia/Španielsko, C-121/03, Zb. s. I-7569, bod 87, a Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 76. Pozri, pokiaľ ide o pôvodné znenie smernice, rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 50; z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko, C-392/96, Zb. s. I-5901, bod 64; z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko, C-117/02, Zb. s. I-5517, bod 82; z 2. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-83/03, Zb. s. I-4747, bod 19, ako aj Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 8, body 37 a 42.

19 — Rozsudky Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 77, a Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 38.

20 — Rozsudok Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 42.

diel. [21] Bolo by treba zvážiť napríklad nárast premávky.

48. Medzi ďalšie kritériá, ktoré členské štáty musia zohľadniť podľa článku 4 ods. 3 smernice pri skúmaní každého jednotlivého prípadu alebo určovaní prahov alebo kritérií v zmysle odseku 2 uvedeného ustanovenia, patrí okrem iného vysoká hustota osídlenia, ako aj historický, kultúrny alebo archeologický význam jednotlivých miest. V prípade projektov výstavby ciest teda platí to isté ako v prípade projektov mestskej výstavby, ktorá bola predmetom rozsudku vo veci C-332/04 [22].

49. Rozpočet projektu síce môže byť ukazovateľom jeho rozsahu, ale zdá sa byť nepravdepodobné, že záver o vplyve projektu na životné prostredie sa dá odvodiť len z rozsahu projektu. Aj keby rozpočet obsahoval informácie o vplyve na životné prostredie alebo o znížení tohto vplyvu, zvyčajne existujú iné plánovacie podklady, ktoré lepšie opíšu vplyv na životné prostredie alebo jeho zníženie. Preto sa zdá byť nevhodné, aby sa na základe rozpočtu projektu určilo, či je potrebné posúdiť vplyv na životné prostredie.

50. Priaznivé vplyvy projektu na životné prostredie, ako ich počas pojednávania predniesla správa mesta Madrid, nie sú v zmysle smernice ako také v zásade významné. Ciele smernice — predchádzanie vzniku znečistenia (prvé odôvodnenie), ako aj ochrana životného prostredia a kvality života (tretie odôvodnenie) — nevyžadujú, aby sa posúdil vplyv len preto, lebo projekt môže významným spôsobom zlepšiť stav životného prostredia. Pri posudzovaní toho, či treba vykonať posúdenie vplyvu na životné prostredie, však očakávanie priaznivého vplyvu nemôže vyvážiť podstatný nepriaznivý vplyv takým spôsobom, že sa posúdenie neuskutoční, lebo projekt ako celok je *per saldo* pre životné prostredie výhodný.

51. Napokon cieľ smernice nemožno obísť rozdelením projektov. [23] Pokiaľ by viaceré projekty mohli mať spoločne podstatný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 ods. 1, ich vplyv by sa mal posudzovať ako celok. [24] Spoločné posudzovanie rôznych projektov sa vyžaduje najmä v tom prípade, pokiaľ projekty navzájom súvisia, jeden na druhý nadväzujú alebo sa ich vplyvy na životné prostredie prekrývajú.

21 — Tamže, bod 43.

22 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 79.

23 — Rozsudky Komisia/Írsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 76, a Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 27.

24 — Rozsudky Komisia/Írsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 76, a Abraham a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 8, body 27 a 28.

52. V prospech spoločného posudzovania piatich projektov hovorí v prejednávanej veci najmä ich priestorová blízkosť, ich podobnosť, ich vzájomné pôsobenie v rámci rozvoja mestskej premávky, ako aj skutočnosť, že sa s nimi spoločne nakladalo počas konzultácií a postupu schvaľovania. Vzhľadom na to, že sa všetky čiastkové projekty týkajú ohraničeného sektora mestskej cestnej siete, ich vplyvy na životné prostredie sa budú s najväčšou pravdepodobnosťou prekrývať a vzájomne posilňovať — jednak vo fáze výstavby, ako aj pri neskoršom používaní prestavaných a rozšírených ciest.

53. Okrem toho sa zdá, že existuje konsenzus v súvislosti s tým, že sporné projekty sú súčasťou spoločného projektu „Madrid calle M-30“, ktorého predmetom je prestavba a rozšírenie hlavných ciest v meste. Nemožno preto vylúčiť, že ich vplyv na životné prostredie by mal byť posúdený so zreteľom na celkový projekt.

54. Správa mesta Madrid položila v tejto súvislosti doplňujúcu otázku, či sporné projekty možno považovať za projekty na rozvoj miest v zmysle prílohy II bodu 10 písm. b) smernice. V tejto veci nie je potrebné na túto otázku odpovedať, lebo v každom prípade ide prinajmenšom o projekty výstavby ciest v zmysle bodu 10 písm. e) a bodu 13 prvej zarážky. Odpoveď na otázku, či treba posúdiť vplyv na životné prostredie z toho dôvodu, že projekty pravdepodobne majú podstatný vplyv na životné prostredie, nezávisí od ich zaradenia do inej kategórie projektov tej istej prílohy.

4. Predbežný návrh

55. Požiadavky konania o posúdení vplyvu na životné prostredie podľa smernice sa týkajú projektov výstavby mestských ciest,

— ak ide o projekty podľa prílohy I bodu 7 písm. b) alebo c) alebo

— ak ide o projekty podľa prílohy II bodu 10 písm. e) alebo bodu 13 prvej zarážky, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu ich charakteru, rozsahu alebo umiestnenia, prípadne z dôvodu ich vzájomného spolupôsobenia s inými projektmi.

56. Ani poskytnuté informácie, ani povaha návrhu na začatie prejudiciálneho konania napokon neumožňujú Súdnemu dvoru, aby preskúmal, či si špecifické charakteristiky sporných projektov vyžadujú posúdenie vplyvu na životné prostredie. Toto preskúmanie teda prislúcha vnútroštátnemu súdu.

B — *O štvrtej otázke — Alternatívy k posúdeniu vplyvu na životné prostredie*

57. Vnútroštátny súd sa napokon pýta, či na základe skutočností, ktoré vyplývajú zo správneho spisu, a najmä k nemu priložených štúdií a správ, je preukázané, že španielske orgány si v súvislosti s projektmi, o ktoré ide v tomto konaní, splnili povinnosti vyplývajúce zo smernice, hoci predmetné projekty neboli formálne predložené na konanie o posúdení vplyvov na životné prostredie, ktoré upravuje uvedená smernica.

58. Hneď na úvod treba konštatovať, že — v súlade s názormi Talianska a Komisie — Súdny dvor nemôže skúmať na základe spisu vnútroštátneho správneho konania, najmä priložených štúdií a správ, či bol vplyv sporných projektov na životné prostredie posúdený dostatočne. Na základe informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom v návrhu môže Súdny dvor v prejudiciálnom konaní poskytnúť len výklad príslušných ustanovení práva Spoločenstva. Uplatnenie takého výkladu v konaní vo veci samej je vecou vnútroštátneho súdu.

59. Treba ďalej prihliadnuť na to, že Súdny dvor sa len na základe skutočností, ktoré mu predložil vnútroštátny súd, môže vyjadriť k výkladu ustanovenia práva Spoločenstva, zatiaľ čo vecou vnútroštátneho súdu je zistiť skutkový stav sporu a na jeho základe vyvodiť závery pre svoje rozhodnutie. [25] Informácie uvedené vo vnútroštátnych rozhodnutiach nielenže Súdnemu dvoru umožňujú užitočne odpovedať na prejudiciálne otázky, ale navyše majú umožniť vládam členských štátov a iným oprávneným subjektom predložiť pripomienky podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora. [26]

60. V prejednávanej veci návrh na prejudiciálne konanie neobsahuje informácie o tom, aké šetrenia a vypočutia príslušné orgány vykonali. Preto i napriek relatívne podrobnej argumentácii účastníkov konania vo veci samej, nemožno v tejto chvíli diskutovať o tom, do akej miery španielske orgány skutočne splnili požiadavky smernice.

61. Aj napriek tomuto obmedzeniu však Súdny dvor poskytne na štvrtú otázku odpoveď.

25 — Rozsudok WWF a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 14, bod 31 a nasl.

26 — Rozsudky z 3. mája 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Zb. s. I-3633, bod 20, a z 28. júna 2007, Dell'Orto, C-467/05, Zb. s. I-5557, bod 42.

62. Súdny dvor v zásade uznal, že posúdenie vplyvu na životné prostredie v stanovenej forme možno nahradiť rovnocenným opatrením. [27] Aby mohlo ísť o rovnocenné opatrenie, musia byť splnené minimálne požiadavky na posudzovanie vplyvu na životné prostredie podľa článku 3, ako aj článkov 5 až 10 smernice. [28] Opatrenia, ktoré boli vykonané až následne po povolení, sú irelevantné, pretože vplyv na životné prostredie sa má podľa článku 2 ods. 1 smernice posúdiť pred vydaním povolenia.

63. Ak vnútroštátny súd dospeje k záveru, že vplyv sporných projektov sa mal posúdiť, primerane tomu musí preskúmať najmä skutočnosť, či pred povolením projektov:

— boli dostatočne posúdené a opísané vplyvy na životné prostredie (články 3 a 5),

— boli tieto informácie sprístupnené verejnosti (články 6 a 7),

— sa k nim mohla verejnosť vyjadriť (články 6 a 7),

— sa výsledky konzultácií a získané informácie o vplyvoch na životné prostredie vzali do úvahy (článok 8).

64. Na záver treba na základe tvrdení správy mesta Madrid poukázať na to, že niektoré vyhlásenia Komisie v súvislosti s konaním o nesplnení povinnosti nezbavujú vnútroštátny súd zodpovednosti zato, aby sám preskúmal, či boli splnené požiadavky smernice.

65. Na štvrtú otázku preto treba odpovedať tak, že formálne posúdenie vplyvov na životné prostredie možno nahradiť rovnocennými opatreniami, pokiaľ vyhovujú minimálnym požiadavkám podľa článku 3 a článkov 5 až 10 smernice.

27 — Pozri rozsudky Großkrotzenburg, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 41 a nasl. a Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 56.

28 — Pozri, pokiaľ ide o tieto požiadavky, rozsudok Linster, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 52 a nasl.

V — Návrh

66. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky takto:

1. Požiadavky formálneho konania o posúdení vplyvov na životné prostredie podľa smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, sa vzťahujú na projekty výstavby mestských ciest,

   — ak ide o projekty podľa prílohy I bodu 7 písm. b) alebo c) alebo

   — ak ide o projekty podľa prílohy II bodu 10 písm. e) alebo bodu 13 prvej zarážky, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu ich charakteru, rozsahu alebo umiestnenia, prípadne z dôvodu ich vzájomného spolupôsobenia s inými projektmi.

2. Formálne posúdenie vplyvov na životné prostredie možno nahradiť rovnocennými opatreniami, pokiaľ vyhovujú požiadavkám podľa článku 3 a článkov 5 až 10 smernice 85/337.