SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 30. aprila 2008 [1]

I – Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na Direktivo Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje [2], kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 [3] (v nadaljevanju: Direktiva o PVO). Gre za pet projektov širitve in obnove glavne prometnice v Madridu, ki so del projekta „Madrid calle 30“.

2. Ta cesta se po španskem pravu uvršča med mestne ceste. Projekti gradnje mestnih cest ne spadajo na področje uporabe španskih predpisov, s katerimi je bila prenesena Direktiva o PVO. Zato se postavlja vprašanje, ali Direktiva o PVO obsega tovrstne projekte.

II – Pravni okvir

A – *Direktiva o PVO*

3. V členu 2(1) je določen namen Direktive o PVO:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov. Ti projekti so opredeljeni v členu 4.“

4. V členu 3 je opisan predmet presoje vplivov na okolje:

1 – Jezik izvirnika: nemščina.
2 – UL L 175, str. 40.
3 – UL L 73, str. 5.

„Presoja vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer in skladno s členi 4 do 11 opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne vplive projekta na naslednje dejavnike:

– ljudi, živalstvo in rastlinstvo,

– tla, vodo, zrak, podnebje in krajino,

– materialno lastnino in kulturno dediščino,

– medsebojne vplive dejavnikov, navedenih v prvi, drugi in tretji alineji.“

5. Člen 4(1) in (2) določa, katere projekte se presoja:

„(1) Ob upoštevanju člena 2(3) se projekte, ki so našteti v Prilogi I, presoja skladno s členi 5 do 10.

(2) Ob upoštevanju člena 2(3) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, s

a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica,

odločijo, ali se bo projekt presojal skladno s členi 5 do 10.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v (a) in (b).“

6. Priloga I, točka (7)(b), vsebuje nekatere projekte gradnje cest, in sicer „Gradnj[e] avtocest in hitrih cest (2)“. V opombi (2) je „hitra cesta“ opredeljena kot „cesta, ki se ujema z opredelitvijo v Evropskem sporazumu o glavnih mednarodnih prometnih žilah, z dne 15. novembra 1975“.

7. Drugi projekti gradnje cest so zajeti v Prilogi I, točka 7(c):

„Gradnja nove ceste s štirimi ali več pasovi ali nova razvrstitev pasov na obstoječi cesti in/ali širitev obstoječe ceste z dvema pasovoma ali manj, da bo imela štiri ali več pasov, z dolžino take nove ceste ali dela ceste z novo razvrstitvijo pasov in/ali razširjenega dela ceste 10 km ali več neprekinjenega poteka.“

8. V Prilogi II, točka 10(e), so med drugim omenjene ceste:

„Gradnja cest, pristanišč in luk, vključno z ribiškimi pristanišči (projekti, ki niso vključeni v Prilogo I).“

9. Spremembe projektov so zajete v Prilogi II, točka 13, prva alinea:

„Vsaka sprememba ali razširitev projektov, naštetih v Prilogi I in Prilogi II, ki so že dovoljeni, izvedeni ali v izvedbi in lahko imajo pomembne škodljive vplive na okolje.“

B – *Evropski sporazum o glavnih mednarodnih prometnih žilah z dne 15. novembra 1975*

10. Sporazum je ratificiralo dvajset držav članic, niso pa ga ratificirale Španija, Estonija, Irska, Malta, Avstrija, Združeno kraljestvo in Ciper. Priloga II vsebuje pogoje, ki jih morajo izpolnjevati glavne mednarodne prometne žile.

11. V točki I.1 je določeno področje uporabe *ratione materiae* teh pogojev:

„V naslednjih določbah so navedene osnovne karakteristike, ki jih je treba spoštovati pri graditvi ali rekonstrukciji mednarodnih prometnih žil (v nadaljnjem besedilu: ‚mednarodne ceste‘), temeljijo pa na sodobnih zasnovah o tehniki gradnje cest. Ne nanašajo se na naseljena območja, ki se jim je treba izogibati, če predstavljajo oviro ali nevarnost.“

12. V Prilogi II, točki II.2 in II.3, sta opredeljena pojma avtocesta in hitra cesta:

„II. 2. Avtoceste

Izraz ‚avtocesta' označuje cesto, ki je projektirana in zgrajena izključno za promet motornih vozil in se ne uporablja za druge namene in katera:

i) ima, razen na posebnih mestih ali začasno, ločene vozne pasove za promet v dveh nasprotnih smereh, ki so med seboj fizično ločeni z ločilnim pasom, ki ni namenjen prometu, ali izjemoma z drugimi sredstvi;

ii) se v nivoju ne križa z drugo cesto, železniško ali tramvajsko progo ali pešpotjo;

iii) je posebej označena kot avtocesta.

II. 3. Hitre ceste[4]

Ceste, določene za avtomobilski promet, na katere je možen uvoz samo prek deteljic ali križišč, na katerih je promet reguliran in se je prepovedano zaustaviti ali stati."

III – Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. Mesto Madrid je 13. maja 2004 objavilo poziv k oddaji stališč v roku dvajsetih dni glede skupno petih projektov obnove in širitve ceste M-30 na mestnem območju. V okviru nadaljnjega vodnopravnega postopka izdaje soglasja je imela javnost ponovno možnost v petinštiridesetih dneh izraziti stališča. Mesto je 24. januarja 2005 objavilo svojo odločbo z dne 17. januarja 2005, s katero je projekte dovolilo. Zoper to soglasje je nevladna organizacija Ecologistas en Acción-CODA vložila tožbo.

4 – Po spremembi je pojem danes opredeljen tako:
„Hitra cesta je cesta, določena za avtomobilski promet, na katero je možen uvoz samo prek deteljic ali križišč, na katerih je promet reguliran,
i) na kateri se je prepovedano zaustaviti ali stati, in
ii) ki se v nivoju ne križa z drugo cesto, železniško ali tramvajsko progo ali pešpotjo."

14. Predložitveno sodišče opisuje predmet tega postopka tako:

„Gre za izpodbijanje upravnega akta, s katerim se sicer dovoljuje le pet delnih projektov oz. posebnih ukrepov za preoblikovanje trase in območja, čez katero teče cesta M-30, ki pa kot celota tvorijo veliko in zelo zapleteno nizko gradnjo, ki pomeni obsežen in enoten projekt izboljšave in obnove skoraj celotne madridske obvoznice, ki je poimenovan in predstavljen kot „Madrid calle 30“ […] in ki ga je mestni svet razdelil ter obravnaval v obliki petnajstih različnih in neodvisnih projektov. Tako se pri nobenem posameznem odseku ceste, z izjemo enega, ne spreminja ali obnavlja trasa, daljša od petih kilometrov, v smislu točke 95 druge priloge k zakonu 2/2002, čeprav projekt v celoti to dolžino daleč presega. Zaradi celotnega projekta obnove in širitve ceste M-30 bi se po ocenah promet na tej cesti povečal za približno 25 % in v mestnem okolju bi bilo treba sprejeti najrazličnejše ukrepe.“

15. Da bi lahko odločilo o tožbi, je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se pravila postopka presoje vplivov na okolje, določena v Direktivi o PVO, uporabljajo za projekte del na mestnih cestah glede na vrsto in obseg projekta, njegov vpliv na gosto poseljena območja in na območja zgodovinskega, kulturnega ali arheološkega pomena?

2. Ali se pravila postopka presoje vplivov na okolje, določena v Direktivi o PVO, uporabljajo za projekte, ki so predmet tega upravnega spora, glede na njihovo vrsto in vrsto ceste, na kateri se načrtuje njihova izvedba, značilnosti, razsežnosti, vpliv na okolico, gostoto poseljenosti, proračun in morebitno drobitev celovitega projekta o podobnih delih na isti cesti?

3. Ali se merila, ki jih je določilo Sodišče v sodbi Komisija proti Španiji (C-332/04) [5], in sicer v točkah od 69 do 88 te sodbe, uporabljajo za projekte, ki so predmet tega postopka, glede na njihovo vrsto in vrsto ceste, na kateri se načrtuje njihova izvedba, značilnosti, razsežnosti, vpliv na

5 – Sodba z dne 16. marca 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (ZOdl., str. I-40).

okolico, proračun in morebitno drobitev celovitega projekta o podobnih delih na isti cesti, in ali se zato glede teh projektov mora izvesti postopek presoje vplivov na okolje?

4. Ali so glede na to, kar izhaja iz upravnega spisa in natančneje iz vanj vključenih študij in poročil, španske oblasti v zvezi s projekti, ki so predmet tega postopka, v praksi spoštovale obveznosti iz Direktive o PVO glede presoje vplivov na okolje, čeprav se za te projekte formalno ni uporabil postopek presoje vplivov na okolje, ki ga določa navedena direktiva?“

16. Pisnega postopka so se udeležile nevladna organizacija Ecologistas en Acción-CODA, ki je v postopku v glavni stvari tožeča stranka, tožena stranka madridska mestna uprava, Italija in Komisija, ustne obravnave 2. aprila 2008 pa le mestna uprava in Komisija.

IV – Pravna presoja

A – *Prva tri vprašanja – projekti del na mestnih cestah*

17. Sodišče bi moralo prva tri vprašanja obravnavati skupaj, ker imajo v bistvu enako vsebino. Predložitveno sodišče želi izvedeti, pod katerimi pogoji je glede projektov del na mestnih cestah, predvsem glede petih projektov, o katerih mora odločiti, treba izvesti postopek presoje vplivov na okolje. Ob sklicevanju na sodbo v zadevi C-322/04 [6] posebej poudarja nekatere lastnosti projektov:

– vrsto in obseg projekta, predvsem strukturo in vrsto ceste, njene značilnosti in razsežnost,

– vplive na gosto poseljena območja in na območja zgodovinskega, kulturnega ali arheološkega pomena,

– proračun ter

6 – Navedena v opombi 5.

– morebitno drobitev celovitega projekta o podobnih delih na isti cesti.

18. Kot italijanska vlada pravilno navaja, pri odgovoru na ta vprašanja ni mogoče presojati skladnosti španske zakonodaje z Direktivo o PVO. Sodišče pa lahko predložitvenemu sodišču da vse napotke za razlago prava Skupnosti, ki mu bodo omogočila presojo vprašanja združljivosti nacionalne zakonodaje s pravom Skupnosti pri odločanju v postopku, ki je pri tem sodišču v teku. [7]

1. Izvzetje mestnih cest iz presoje vplivov na okolje

19. Madridska mestna uprava meni, da Direktiva o PVO ne zajema projektov, ki so predmet spora. Ti se nanašajo na mestno cesto. Španski zakonodajalec in španski organi ter sodišča izhajajo iz predpostavke, da mestne ceste ne spadajo na področje uporabe Direktive o PVO, ker niso navedene v prilogah k tej direktivi.

20. Ta razlaga Direktive o PVO je po mojem mnenju napačna. Drži sicer, da Direktiva o PVO „mestnih cest“ izrecno ne omenja. Vendar pa so v Prilogi I, točka 7(b) in (c), ter Prilogi II, točka 10(e), navedene *avtoceste, hitre ceste* in *ceste.* Kot poudarja predvsem Komisija, gre pri tem za pojme prava Skupnosti, ki jih je treba razlagati avtonomno. Z vidika prava Skupnosti ne bi bilo smiselno mestne ceste izključiti iz treh navedenih vrst cest. Načeloma so lahko namreč vse navedene ceste tudi v mestih in tam pomembno vplivajo na okolje.

Pomen Evropskega sporazuma o glavnih mednarodnih prometnih žilah z dne 15. novembra 1975 za razlago Direktive o PVO

21. Avtoceste in hitre ceste v Prilogi I, točka 7(b), k Direktivi o PVO niso opredeljene, vendar pa se lahko uporabi Evropski sporazum o glavnih mednarodnih prometnih žilah z dne 15. novembra 1975. Glede hitrih cest uporaba Sporazuma izhaja iz izrecnega sklicevanja v Prilogi I, točka 7(b), k Direktivi o PVO. [8] Čeprav Priloga I, točka 7(b), k Direktivi o PVO glede pojma avtoceste ne vsebuje sklicevanja na Sporazum, bi bilo treba zaradi zagotovitve enotne razlage v vseh državah članicah prav tako uporabiti njegovo opredelitev.

7 – Glej sodbo z dne 18. maja 2000 v zadevi Rombi in Arkopharma (C-107/97, Recueil, str. I-3367, točka 29).

8 – V zvezi s podobnim sklicevanjem na opredelitev letališč glej sodbo z dne 28. februarja 2008 v zadevi Abraham in drugi (C-2/07, ZOdl., str. I-1197, točka 35).

22. Sporazum je v skladu z njegovim členom 17(3) zavezujoč v dveh jezikih Skupnosti, in sicer angleščini in francoščini, ter – kar tu ni več bistveno – v ruščini. Za razumevanje sklicevanja Direktive o PVO v zvezi s hitrimi cestami je treba uporabiti angleško različico Direktive in Sporazuma, ker je v obeh enotno uporabljen izraz „Express roads“. Nasprotno se v francoski različici Direktive namesto izraza „Routes express“ iz Sporazuma napačno uporablja izraz „voies rapides“.

23. Ker se je opredelitev hitrih cest v vmesnem času spremenila, se postavlja vprašanje, ali je treba za razlago Direktive o PVO uporabiti spremenjeno ali izvirno različico opredelitve. Izvirna različica bi se uporabila že na podlagi besedila sklicevanja, iz katerega ne izhaja, naj se upoštevajo kasnejše spremembe. Poleg tega Skupnost in nekatere države članice niso podpisnice Sporazuma. Pri sklicevanju na vsakokrat veljavno različico bi morale upoštevati spremembe, ne da bi lahko nanje neposredno vplivale. Zato je treba uporabiti le izvirno različico opredelitve in ne spremenjene.

24. Po stališču madridske mestne uprave mestne ceste niso hitre ceste ali avtoceste v smislu Sporazuma. Sklicuje se na splošno določbo Priloge II, točka I.1, k Sporazumu, v skladu s katero se določbe te priloge ne nanašajo na naseljena območja. To posebej velja za opredelitvi hitrih cest in avtocest v točkah II.2 in II.3 te priloge.

25. Besedilo sklicevanja glede hitrih cest in namen Direktive o PVO ter Sporazuma pa nasprotujeta temu, da bi se pri opredelitvi hitrih cest in avtocest v smislu Direktive o PVO upoštevala izključitev naseljenih območij s področja uporabe Priloge II k Sporazumu.

26. Opomba pri pojmu „hitre ceste“ v Prilogi I, točka 7(b), k Direktivi o PVO ni sklicevanje na hitre ceste na splošno v smislu Sporazuma, temveč na „cesto, ki se ujema z opredelitvijo“ v Sporazumu. Zato ne gre za prenos področja uporabe Sporazuma, temveč je zakonodajalec Skupnosti le uporabil opredelitev, ki je bila razvita v drugem okviru. V tej opredelitvi naseljena območja niso izključena. Pri prevzemu opredelitve avtocest, ki ni izrecno predviden, *a fortiori* ne obstaja razlog za izvzetje mestnih cest.

27. Poleg tega je treba pri razlagi sklicevanja, tako kot pri drugih vprašanjih razlage v zvezi z Direktivo o PVO, upoštevati njen namen. [9] V skladu s členom 2(1) je njen namen, da so projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, predvsem zaradi svoje vrste,

9 – Sodba z dne 23. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-486/04, ZOdl, str. I-11025, točka 36). V zvezi z razlago sklicevanja na opredelitev letališč glej moje sklepne predloge z dne 29. novembra 2007 v zadevi Abraham in drugi (C-2/07, ZOdl., str. I-1197, točka 45).

velikosti ali lokacije, pred izdajo soglasja za izvedbo predmet presoje njihovih vplivov. [10]

28. Ceste imajo lahko veliko vplivov na okolje v mestih in zunaj njih. Poleg tega so mesta predvsem zaradi gostote poseljenosti, obstoječih vplivov na okolje, pa tudi glede na morebitna območja zgodovinskega, kulturnega ali arheološkega pomena, posebej občutljivi kraji za gradnjo cest. Zato je v skladu z namenom Direktive o PVO, da ta obsega mestne ceste. [11]

29. Tak sklep je potrjen tudi z vzporednostjo Direktive o PVO s Konvencijo o presoji čezmejnih vplivov na okolje (Espoo, 1991). Skupnost je pogodbena stranka te konvencije [12] in Direktiva o PVO je namenjena njenemu prenosu, kar izhaja predvsem iz uvodne izjave 13 Direktive 97/11. V konvenciji iz Espooja sta kot opredelitev hitrih cest in avtocest uporabljeni izvirni opredelitvi iz Evropskega sporazuma o glavnih mednarodnih prometnih žilah, ne da bi bila uporaba za mestne ceste izključena.

10 – Sodba Komisija proti Italiji (navedena v opombi 9, točka 36). Glej tudi sodbo z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster (C-287/98, Recueil, str. I-6917, točki 49 in 52).

11 – V zvezi s projekti gradnje v mestih glej sodbo Komisija proti Španiji (navedena v opombi 5, točka 81).

12 – Sklep Sveta z dne 15. oktobra 1996 o sklenitvi Konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje v imenu Skupnosti, neobjavljen.

Opredelitev hitrih cest in avtocest

30. V skladu s Prilogo II, točka II.3, k Sporazumu gre v primeru *hitrih cest* torej za ceste, določene za avtomobilski promet, na katere je mogoč uvoz samo prek deteljic ali križišč, na katerih je promet reguliran, in na katerih se je prepovedano zaustaviti ali stati. Nepomembno je, ali te ceste potekajo znotraj mest.

31. V Prilogi II, točka II.3, k Sporazumu je *avtocesta* opredeljena kot cesta, ki je projektirana in zgrajena izključno za promet motornih vozil in se ne uporablja za druge namene. Načeloma ima ločene vozne pasove za promet v dveh nasprotnih smereh, ki so med seboj fizično ločeni z ločilnim pasom, ki ni namenjen prometu, ali izjemoma z drugimi sredstvi. Prav tako se v nivoju ne križa z drugo cesto, železniško ali tramvajsko progo ali pešpotjo.

32. V Sporazumu je končno določeno, da mora biti cesta posebej označena kot avtocesta. Ta pogoj pa se ne bi smel upoštevati pri opredelitvi avtoceste v skladu z Direktivo o PVO, ker bi se sicer države članice lahko z označitvijo cest izognile obveznosti presoje vplivov na okolje.

33. Pojem avtocesta v smislu Direktive o PVO torej obsega tudi avtoceste v mestih.

Druge ceste

34. Oporna točka za izključitev mestnih cest s področja uporabe Direktive o PVO izhaja iz nekaterih prevodov pojma „cesta“. V španski različici Direktive o PVO se tako za enostavne ceste uporablja izraz „carretera“, ki ga je treba podobno kot v francoščini uporabljeni izraz „route“ razumeti predvsem kot podeželsko cesto. Če bi Direktiva o PVO obsegala le avtoceste, hitre ceste in podeželske ceste, ne bi bilo napačno, vse tri pojme povezati s cestami izven mest.

35. Vendar pa obstajajo tudi jezikovne različice Direktive o PVO, v katerih pojem cesta nedvoumno obsega tudi prometnice znotraj mest, kot na primer nemški izraz „Straße“ ali angleški izraz „road“.

36. Različne jezikovne različice predpisa Skupnosti se morajo razlagati enotno. Če se različice med seboj razlikujejo, se mora določba torej razlagati na podlagi sistematičnosti in namena ureditve, katere del je. [13]

37. To velja predvsem za Direktivo o PVO. Njeno področje uporabe in namen sta zelo široka. [14] Kot je že bilo navedeno, [15] mora biti pri projektih, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, predvsem zaradi njihove vrste, velikosti ali lokacije, pred izdajo soglasja za izvedbo opravljena presoja njihovih vplivov. Vplivi cest na okolje se lahko pogosto pokažejo tudi v mestih ali pa predvsem v njih. Zato je treba tudi v zvezi s pojmom „cesta“ zavrniti razlago, na podlagi katere bi bile mestne ceste izključene s področja uporabe Direktive o PVO.

Vmesni sklep

38. Treba je ugotoviti, da projekti del na mestnih cestah spadajo na področje uporabe Direktive o PVO. Zato je treba torej v posameznem primeru preveriti, ali bi morali biti sporni projekti podvrženi presoji vplivov na okolje.

13 – V zvezi z Direktivo o PVO glej sodbo z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi (C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 28) ter splošneje sodbe z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder (29/69, Recueil, str. 419, točka 3), z dne 23. novembra 2006 v zadevi ZVK (C-300/05, ZOdl., str. I-11169, točka 16) in z dne 14. junija 2007 v zadevi Euro Tex (C-56/06, Zodl., str. I-4859, točka 27).

14 – Sodba Kraaijeveld in drugi (navedena v opombi 13, točka 31), sodba z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 40) ter sodba Abraham in drugi (navedena v opombi 8, točka 32).

15 – Glej točko 27 in naslednje teh sklepnih predlogov.

2. Projekti gradnje cest v skladu s Prilogo I, točka 7(b) in (c), k Direktivi o PVO

39. V skladu s členom 4(1) in Prilogo I, točka 7, k Direktivi o PVO, je presoja vplivov na okolje obvezna, če se gradi avtocesta ali hitra cesta (točka b) ter pri gradnji nove ceste s štirimi ali več pasovi ali novi razvrstitvi pasov na obstoječi cesti in/ali širitvi obstoječe ceste z dvema pasovoma ali manj, da bo imela štiri ali več pasov, z dolžino take nove ceste ali dela ceste z novo razvrstitvijo pasov in/ali razširjenega dela ceste 10 km ali več neprekinjenega poteka (točka c).

40. Kot je že bilo ugotovljeno, izhaja opredelitev avtocest in hitrih cest iz Evropskega sporazuma o glavnih mednarodnih prometnih žilah. Ceste v skladu s Prilogo I, točka 7(c), k Direktivi o PVO so v tej določbi dovolj določene, še posebej ob upoštevanju, da je splošna izključitev mestnih cest iz presoje vplivov na okolje nedopustna. Za uporabo določb o cestah v skladu s Prilogo I, točka 7(b) in (c), k Direktivi o PVO torej niso bistveni njihovi konkretni vplivi na okolje, niti njihova lokacija ali proračun ali sovplivanje z drugimi projekti.

41. V skladu s tem ni mogoče izključiti, da se obravnavani projekti nanašajo na ceste, ki spadajo v okvir ene od opredelitev iz Priloge I, točka 7(b) ali (c), k Direktivi o PVO. Obveznost presoje vplivov na okolje v skladu s členom 4(1) pa obstaja le, če je treba projekte obravnavati kot gradnjo posamezne ceste.

42. V obravnavanem primeru gre sicer za obnovo in širitev obstoječih cest, vendar pa se lahko tudi taki ukrepi izenačijo z gradnjo cest. V primeru Priloge I, točka 7(c), k Direktivi o PVO, to izhaja že iz opredelitve, ki vključuje širitev določenih cest.

43. Vendar se lahko tudi širitev avtocest in hitrih cest v smislu Priloge I, točka 7(b), k Direktivi o PVO obravnava kot gradnja. Sodišče je v sodbi v zvezi z nekim španskim železniškim projektom ugotovilo, da se širitev obstoječe železniške proge na dva tira ne more obravnavati le kot sprememba prejšnjega projekta v smislu Priloge II, točka 12, k Direktivi o PVO, temveč kot gradnja daljinske železniške proge v skladu s Prilogo I, točka 7. [16] Pri tem se je sklicevalo na morebitne občutne vplive tega projekta na okolje.

16 – Sodba z dne 16. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-227/01, ZOdl., str. I-8253, točka 46 in naslednje). Glej sodbo z dne 11. avgusta 1995 v zadevi Komisija proti Nemčiji (Großkrotzenburg) (C-431/92, Recueil, str. I-2189, točka 35), v kateri je Sodišče širitev elektrarne za nov blok obravnavalo kot samostojen projekt.

44. Kot navaja tudi Komisija, se lahko načeloma tako sklepa tudi pri projektih gradnje cest. Treba pa jih je ločiti od *spremembe* projektov gradnje cest v skladu s Prilogo II, točka 13, prva alinea. Ukrepe v zvezi z obstoječimi cestami se torej lahko obravnava kot gradnjo le, če so glede na njihove vplive na okolje izenačeni z novogradnjo. [17] Z novogradnjo bi lahko bila izenačena predvsem širitev enostavne ceste v eno od cest, navedenih v Prilogi I, točka 7(b) in (c), k Direktivi o PVO.

3. Drugi projekti gradnje cest

45. Tudi če obravnavani projekti glede na navedene pogoje ne spadajo na področje uporabe Priloge I k Direktivi o PVO, je njihove vplive na okolje morda vseeno treba preveriti. V skladu s členom 4(2) in Prilogo II, točka 10(e), k Direktivi o PVO države članice s preverjanjem za vsak primer posebej ali s pragovi ali merili, ki jih postavi država članica, odločijo, ali se bo glede projekta gradnje cest, ki ni vključen v Prilogo I, opravila presoja vplivov na okolje. V skladu s Prilogo II, točka 13, prva alinea, v povezavi s Prilogo I, točka 7(b) in (c), ter Prilogo II, točka 10(e), velja isto za spremembe projektov gradnje cest.

46. V skladu z ustaljeno sodno prakso imajo države članice na podlagi člena 4(2) Direktive o PVO diskrecijsko pravico, ki je omejena z obveznostjo iz člena 2(1), da se glede projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi njihove vrste, velikosti ali lokacije, opravi presoja njihovih vplivov. [18] V zvezi s tem so pomembne značilnosti projektov, ki jih navaja predložitveno sodišče.

47. Države članice morajo upoštevati vrsto, velikost in lokacijo projekta, da bi ugotovile, ali bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje. [19] V zvezi s tem se Direktiva o PVO navezuje na celostno presojo vplivov, ki jih imajo projekti ali njihove spremembe na okolje. [20] V posameznem primeru je treba upoštevati neposredne vplive načrtovanih del in vplive na okolje, ki bi lahko nastali z uporabo in izrabljanjem objektov, ki nasta-

17 – Glej moje sklepne predloge v zadevi Abraham in drugi (navedeni v opombi 9, točka 47).

18 – Sodba z dne 8. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-121/03, ZOdl., str. I-7569, točka 87) in sodba Komisija proti Španiji (navedena v opombi 5, točka 76). V zvezi z izvirno različico Direktive o PVO glej sodbo Kraaijeveld in drugi (navedena v opombi 13, točka 50), sodbe z dne 21. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Irski (C-392/96, Recueil, str. I-5901, točka 64), z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-117/02, Recueil, str. I-5517, točka 82), z dne 2. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji (C-83/03, ZOdl., str. I-4747, točka 19) ter sodbo Abraham in drugi (navedena v opombi 8, točki 37 in 42).

19 – Sodbi Komisija proti Španiji (navedena v opombi 5, točka 77) in Abraham (navedena v opombi 8, točka 38).

20 – Sodba Abraham in drugi (navedena v opombi 8, točka 42).

nejo s temi deli.[21] Tako je treba na primer pomisliti tudi na povečan obseg prometa.

48. Tudi gostota poseljenosti in zgodovinski, kulturni ali arheološki pomen lokacij spadata med pogoje, ki jih morajo države članice v skladu s členom 4(3) Direktive o PVO upoštevati pri preverjanju za vsak primer posebej ali pri določitvi pragov ali meril v smislu odstavka 2 te določbe. V zvezi s tem velja za projekte gradnje cest povsem isto kot za urbanistične projekte, ki so bili predmet sodbe v zadevi C-332/04.[22]

49. Proračun projekta je sicer lahko kazalnik njegove velikosti, vendar pa se ne zdi verjetno, da zgolj njegov obseg omogoča sklepanje o njegovih vplivih na okolje. Čeprav bi proračun že vseboval podatke o vplivih na okolje ali o njihovem zmanjšanju, mora obstajati tudi druga projektna dokumentacija, ki te vplive oziroma njihovo zmanjšanje opisuje dosti bolje. Zato se ne zdi prepričljivo, da bi bilo treba proračun projekta uporabiti kot oporno točko za ugotovitev, ali je potrebna presoja vplivov na okolje.

50. Ugodni vplivi projekta na okolje, kot jih je navedla madridska mestna uprava na ustni obravnavi, načeloma niso pomembni v smislu Direktive o PVO. Zaradi namenov Direktive – preprečevanja povzročanja onesnaževanja (prva uvodna izjava) in varstva okolja ter kakovosti življenja (tretja uvodna izjava) – ni treba opraviti presoje zgolj zato, ker se lahko zaradi projekta bistveno izboljša stanje okolja. V okviru preverjanja, ali je treba izvesti presojo vplivov na okolje, s pričakovanjem ugodnih vplivov na okolje vendarle ni mogoče nadomestiti zelo slabih vplivov na okolje, tako da se presoja sploh ne bi opravila, ker je projekt *per saldo* ugoden za okolje.

51. Končno se namena Direktive o PVO ne sme obiti z drobitvijo projektov.[23] Nasprotno, če več projektov skupaj lahko pomembno vpliva na okolje v smislu člena 2(1), je treba presoditi njihov vpliv na okolje v celoti.[24] Skupno obravnavanje različnih projektov je nujno predvsem, če so povezani, temeljijo drug na drugem ali se njihovi vplivi na okolje prekrivajo.

21 – Sodba Abraham in drugi (navedena v opombi 8, točka 43).

22 – Navedena v opombi 5, točka 79.

23 – Sodbi Komisija proti Irski (navedena v opombi 18, točka 76) in Abraham in drugi (navedena v opombi 8, točka 27).

24 – Sodbi Komisija proti Irski (navedena v opombi 18, točka 76) in Abraham in drugi (navedena v opombi 8, točki 27 in 28).

52. V obravnavani zadevi bi bilo treba zadevnih pet projektov obravnavati skupaj predvsem zaradi njihove prostorske bližine, njihove istovrstnosti, njihovega součinkovanja v okviru urejanja mestnega prometa ter njihove skupne obravnave v okviru zaslišanja in soglasja za izvedbo. Ker se vsi delni projekti nanašajo na omejen del mestnega cestnega omrežja, se bodo njihovi vplivi na okolje pri gradnji in pri uporabi obnovljenih ter razširjenih cest najverjetneje prekrivali in vzajemno krepili.

53. Dalje se zdi, da obstaja soglasje glede tega, da so obravnavani projekti del skupnega projekta „Madrid calle M-30“, katerega predmet je obnova in širitev glavnih mestnih prometnic. Zato ni mogoče izključiti tega, da se morajo njihovi vplivi na okolje presojati ob upoštevanju celotnega projekta.

54. Madridska mestna uprava postavlja v zvezi s tem dodatno vprašanje, ali je treba projekte iz spora o glavni stvari obravnavati kot urbanistične projekte v skladu s Prilogo II, točka 10(b). Na to vprašanje pa v obravnavani zadevi ni treba odgovoriti, ker gre v vsakem primeru vsaj za spremembo projekta gradnje cest v smislu točke 10(e) in točke 13, prva alinea. Ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje, ker bi lahko projekti pomembno vplivali na okolje, ni odvisno od njihove umestitve v drugo kategorijo projektov iz iste priloge.

4. Vmesni sklep

55. Pravila postopka presoje vplivov na okolje, določena v Direktivi o PVO, se uporabljajo za projekte del na mestnih cestah,

– če gre za projekte iz Priloge I, točka 7(b) ali (c), ali

– če gre za projekte iz Priloge II, točka 10(e) ali točka 13, prva alinea, ki bodo zaradi svoje vrste, velikosti ali lokacije, ali glede na okoliščine primera zaradi svojega sovplivanja z drugimi projekti verjetno pomembno vplivali na okolje.

56. Sicer pa Sodišče niti na podlagi podatkov niti na podlagi lastnosti obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe ne more ugotavljati, ali je treba zaradi nekaterih lastnosti obravnavanih projektov izvesti presojo vplivov na okolje. To presojo bo zato moralo opraviti predložitveno sodišče.

B – *Četrto vprašanje – druge možnosti poleg presoje vplivov na okolje*

57. Predložitveno sodišče končno sprašuje, ali so glede na to, kar izhaja iz upravnega spisa in predvsem iz vanj vključenih študij in poročil, španske oblasti v zvezi s projekti, ki so predmet tega postopka, v praksi spoštovale obveznosti iz Direktive o PVO glede presoje vplivov na okolje, čeprav za te projekte formalno ni bil uporabljen postopek presoje vplivov na okolje, ki ga določa navedena direktiva.

58. V skladu s stališčem Italije in Komisije je treba v zvezi s tem najprej ugotoviti, da Sodišče ob upoštevanju spisov nacionalnega upravnega postopka in zlasti vanj vključenih študij in poročil ne more presoditi, ali je bila opravljena ustrezna presoja vplivov obravnavanih projektov na okolje. V postopku predhodnega odločanja lahko Sodišče na podlagi podatkov v predlogu predložitvenega sodišča le razlaga zadevne določbe prava Skupnosti. Uporaba te razlage v sporu o glavni stvari je prepuščena predložitvenemu sodišču.

59. Poleg tega je treba upoštevati, da lahko Sodišče razlaga določbe prava Skupnosti le na podlagi dejanskega stanja, ki mu ga predstavi nacionalno sodišče, medtem ko je nacionalno sodišče pristojno, da ugotovi dejstva, na katerih temelji spor, ter da na podlagi njih sklepa in odloči. [25] Podatki iz predložitvenih odločb naj bi Sodišču omogočili, da poda koristne odgovore, vladam držav članic in drugim strankam pa, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča predložijo svoja stališča. [26]

60. V obravnavanem primeru predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje podatkov o tem, katere študije in obravnave so opravili pristojni organi. Zato kljub relativno podrobnim navedbam strank iz postopka v glavni stvari tu ni mogoče obravnavati vprašanja, v kakšni meri so španske oblasti dejansko izpolnile obveznosti iz Direktive o PVO.

61. Ob upoštevanju teh omejitev mora Sodišče vendarle odgovoriti na četrto vprašanje.

25 – Sodba WWF in drugi (navedena v opombi 14, točka 31 in naslednja).

26 – Sodbi z dne 3. maja 2007 v zadevi Advocaten voor de Wereld (C-303/05, ZOdl., str. I-3633, točka 20) in z dne 28. junija 2007 v zadevi Dell'Orto (C-467/05, ZOdl., str. I-5557, točka 42).

62. Sodišče je načeloma priznalo, da se lahko postopek presoje vplivov na okolje nadomesti z enakovrednimi ukrepi. [27] Da bi bili ti enakovredni, morajo biti izpolnjene minimalne zahteve za presojo vplivov na okolje v skladu s členom 3 ter členi od 5 do 10 Direktive o PVO. [28] Ukrepov, ki se izvedejo šele neposredno po izdaji soglasja za izvedbo, ni mogoče upoštevati, ker je treba v skladu s členom 2(1) Direktive o PVO presojo vplivov na okolje opraviti pred izdajo soglasja za izvedbo.

63. Če se presodi, da bi morala biti glede obravnavanih projektov gradnje cest opravljena presoja vplivov na okolje, bo moralo nacionalno sodišče preveriti predvsem, ali, preden je bilo izdano soglasje za izvedbo projektov,

– so bili vplivi na okolje dovolj preučeni in prikazani (člena 3 in 5),

– so bile te ugotovitve na razpolago javnosti (člena 6 in 7),

– je javnost lahko o tem izrazila mnenje (člena 6 in 7) in

– so se upoštevali podatki o vplivih na okolje in mnenja javnosti (člen 8).

64. Končno je treba na podlagi navedb madridske mestne uprave opozoriti, da morebitne izjave Komisije v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti predložitvenega sodišča ne morejo oprostiti dolžnosti, da samo presodi, ali so bile zahteve Direktive o PVO spoštovane.

65. Na četrto vprašanje je zato odgovoriti, da se lahko presoja vplivov na okolje nadomesti z enakovrednimi ukrepi, če ti izpolnjujejo minimalne zahteve iz člena 3 in členov od 5 do 10 Direktive o PVO.

27 – Glej sodbi Großkrotzenburg (navedena v opombi 16, točka 41 in naslednje) in Komisija proti Španiji (navedena v opombi 16, točka 56).

28 – V zvezi s temi zahtevami glej sodbo Linster (navedena v opombi 10, točka 52 in naslednje).

V – Predlog

66. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori:

1. Pravila postopka presoje vplivov na okolje, določena v Direktivi Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997, se uporabljajo za projekte del na mestnih cestah,

   – če gre za projekte iz Priloge I, točka 7(b) ali (c), ali

   – če gre za projekte iz Priloge II, točka 10(e) ali točka 13, prva alinea, ki bodo zaradi svoje vrste, velikosti ali lokacije, ali glede na okoliščine primera zaradi svojega sovplivanja z drugimi projekti verjetno pomembno vplivali na okolje.

2. Presoja vplivov na okolje se lahko nadomesti z enakovrednimi ukrepi, če ti izpolnjujejo minimalne zahteve iz člena 3 in členov od 5 do 10 Direktive 85/337.