NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prednesené 25. júna 2009 [1]

I — Úvod

1. Umweltsenat (senát pre životné prostredie, Rakúsko) predkladá podľa článku 234 ES prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu smernice 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie [2], aby zistil, či nadzemné elektrické vedenia, ktoré sú uvedené v prílohe I vyššie uvedenej smernice, sa musia posúdiť s obmedzením na územie každého členského štátu alebo s prihliadnutím na ich skutočnú dĺžku, aj keď prekračujú hranice viacerých členských štátov.

2. Na pozadí tejto otázky táto vec opäť nastoľuje problém súdnej povahy rakúskych nezávislých správnych súdov (Senate). Súdny dvor viackrát rozhodoval o prejudiciálnych otázkach, ktoré položili Senate, ktoré sú uvedené v článku 11 ods. 7 a v článku 129 rakúskej ústavy. Aj keď väčšina návrhov na začatie prejudiciálneho konania bola vyhlásená za prípustnú, zdvihla sa vlna kritiky z dôvodu ich nezlučiteľnosti s článkom 234 ES. V tomto prípade ide o Umweltsenat, kvázi súdny orgán, ktorý sa špecializuje na životné prostredie a ktorého rozhodnutia možno napadnúť odvolaním na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší súd).

3. V mojich návrhoch vo veci De Coster [3] som navrhol výklad článku 234 ES, ktorý vymedzoval európsky súdny dialóg medzi orgánmi, ktoré vykonávajú súdne funkcie. Odmietam teda, aby sa akokoľvek otvoril prístup k prejudiciálnej otázke subjektom, ktoré nepatria do sústavy súdnej moci, s cieľom predísť skresleniu filozofie, na ktorej sa zakladá toto ustanovenie. Situácia, ktorú vyvolal Umweltsenat, mi umožňuje zaoberať sa touto otázku podrobnejšie a doplniť úvahy, ktoré som vysvetlil v uvedených návrhoch. Môj postoj nevylučuje z pôsobnosti článku 234 ES každý subjekt, ktorý nepatrí do sústavy súdnej moci. V návrhoch vo veci De Coster navrhujem vniesť poriadok do judikatúry, ktorá je mimoriadne nejednoznačná. Rovnako som si vedomý toho, že v niektorých členských štátoch existujú orgány, ktoré nepatria do sústavy súdnej moci a ktorých funkcie sú z vecného hľadiska súdne. Týmito poslednými

1 — Jazyk prednesu: španielčina.
2 — Smernica Rady z 27. júna 1985 (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248).
3 — Návrhy z 28. júna 2001 (rozsudok z 29. novembra 2001, C-17/00, Zb. s. I-9445).

uvedenými orgánmi sa budem v tejto veci zaoberať, pretože Umweltsenat je súčasťou sústavy správnych orgánov, ktoré podľa niektorých autorov vykonávajú funkcie porovnateľné s funkciami súdu.

II — Skutkový stav

4. Taliansky podnik Rette Elettrica Nazionale SpA a rakúsky podnik VERBUND-Austrian Power Gris AG pripravili spoločný projekt výstavby a následne prevádzkovania vysokonapäťového elektrického vedenia s nominálnym výkonom 300 MVA. Projekt by mal mať celkovú dĺžku približne 49 km, z toho 41 km na talianskom území a približne 7 km v Rakúsku.

5. Dňa 12. júla 2007 podala Alpe Adria Energia SpA žiadosť o vyhlásenie o zhode podľa § 3 ods. 7 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (rakúsky zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie z roku 2000) na príslušné rakúske orgány pre životné prostredie. Príslušným správnym orgánom bola vláda spolkovej krajiny Korutánsko, ktorá 11. októbra uvedeného roku odmietla uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie (ďalej len „PVŽP“), pretože na rakúskom území nedosahovala plánovaná dĺžka elektrického vedenia prahovú hodnotu 15 km, ktorú požadovala smernica 85/337.

6. Landesumweltanwalt von Kärnten (splnomocnenec pre životné prostredie spolkovej krajiny Korutánsko) podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Umweltsenat, dovolávajúc sa uplatniteľnosti smernice v danom prípade. Podľa Landesumweltanwalt referenčná dĺžka v projekte, ktorý má vplyv na životné prostredie, sa nemala obmedzovať len na úsek na území členského štátu, ale vyžadovalo sa, aby sa zohľadnil celkový rozsah plánovaného diela. Listom z 5. februára 2008 napadla Alpe Adria Energia SpA tézu obhajovanú odvolateľom na Umweltsenat. Tento orgán prerušil konanie vo veci samej a predložil prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu podľa článku 234 ES.

III — Právny rámec

A — *Právo Spoločenstva*

7. Smernica 85/337 je založená na preventívnej povahe a tým, že zvažuje účinky každého projektu na životné prostriedky, sa snaží zabrániť akémukoľvek zhoršeniu prírodného prostredia a krajiny spôsobenému prácami alebo zariadeniami, ako aj ďalšími

zásahmi. Tento cieľ je definovaný v článku 1 tejto smernice, podľa ktorého:

„Článok 1

1. Táto smernica sa vzťahuje na posudzovanie vplyvov tých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, ktoré môžu mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie.

2. Na účely tejto smernice:

‚projekt' znamená:

— realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov

— iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín;

...

‚povolenie' je:

rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt.

...“

8. Preventívna povaha posúdenia vplyvov na životné prostredie a projekty, ktoré podliehajú ustanoveniam smernice, sú uvedené v článku 2 ods. 1 a v článku 4 ods. 1 tejto smernice:

„Článok 2

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.

10. Pre tieto cezhraničné stavby alebo pre tie stavby, ktorých účinky presahujú územie členského štátu, článok 7 smernice vymedzuje tieto podmienky vykonania.

…

„1. Ak si je členský štát vedomý, že projekt má pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie iného členského štátu, alebo ak o to členský štát, ktorý bude pravdepodobne významne dotknutý požiada, zašle členský štát, na ktorého území sa projekt plánuje uskutočniť, dotknutému členskému štátu čo najskôr a nie potom, ako [… čo najskôr a najneskôr vtedy, keď — *neoficiálny preklad*] informuje vlastnú verejnosť, *inter alia*:

Článok 4

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

a) opis projektu, spolu so všetkými dostupnými informáciami o jeho možných cezhraničných vplyvoch;

…“

9. Po uvedení formalít požadovaných posúdením vplyvov na životné prostredie vo vyššie uvedených ustanoveniach, je v prílohe I uvedený zoznam, pričom jej bod 20 má pre tento spor osobitný význam:

b) informácie o povahe rozhodnutia, ktoré sa môže prijať,

a poskytne druhému členskému štátu primeraný čas, v ktorom má uviesť, či si želá zúčastniť sa procesu environmentálneho rozhodovania uvedeného v článku 2 ods. 2, a môže obsahovať informácie uvedené v odseku 2 tohto článku.

„20. Stavby nadzemných elektrických vedení s voltážou 220 kV a viac a s dĺžkou väčšou ako 15 km.“

2. Ak členský štát, ktorý prijme informácie podľa odseku 1 uvedie, že sa plánuje zúčastniť procesov environmentálneho rozhodovania uvedených v článku 2 ods. 2, členský štát, na ktorého území sa projekt plánuje uskutočniť, zašle, ak tak ešte neučinil, dotknutému členskému štátu informácie požadované na poskytnutie podľa článku 6 ods. 2 a sprístupnenie podľa článku 6 ods. 3 písm. a) a b).

3. Dotknuté členské štáty, každý do tej miery, do akej je dotknutý:

a) umožnia, aby informácia uvedená v paragrafoch 1 a 2 bola dostupná v dostatočnom časovom predstihu orgánom uvedeným v článku 6 ods. 1 a dotknutej verejnosti, ktorá by mohla byť na území členského štátu významnou mierou postihnutá; a

b) zabezpečí, aby tieto orgány a verejnosť mali možnosť pred udelením povolenia poskytnúť svoje stanovisko k predloženým informáciám s dostatočným časovým predstihom tým príslušným orgánom v členskom štáte, na území ktorého sa projekt má realizovať.

4. Dotknuté členské štáty začnú konzultácie o, okrem iného, možných cezhraničných vplyvoch projektu a predpokladaných opatreniach na zníženie alebo odstránenie týchto vplyvov a dohodnú sa na dostatočnom časovom rámci trvania konzultácií.

5. Podrobné úpravy na vykonanie tohto článku môžu určiť dotknuté členské štáty a musia byť také, aby umožnili dotknutej verejnosti na území dotknutého členského štátu efektívnu účasť na procesoch environmentálneho rozhodovania o projektoch, uvedených v článku 2 ods. 2.“

B — *Vnútroštátne právo*

11. V Rakúsku existujú špecializované senáty, ktoré nepatria do sústavy súdnej moci a ktorých rozhodnutia sú napadnuteľné na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny

súd). Okrem iného, ústava výslovne stanovuje zriadenie Umweltsenat vo svojom článku 11 ods. 7:

„Vo veciach podľa odseku 1 bodu 7, po vyčerpaní opravných právnych prostriedkov v rámci výkonnej moci každej spolkovej krajiny, prislúcha rozhodovanie nezávislému Umweltsenat. Nezávislý Umweltsenat je zložený z predsedu, sudcov a ďalších právnych expertov a pôsobí na príslušnom spolkovom ministerstve. Jeho vytvorenie, úlohy a konanie pred ním upravuje spolkový zákon. Jeho rozhodnutia nie je možné zrušiť alebo meniť v prvostupňovom konaní; odvolanie na Verwaltungsgerichtshof je prípustné."

12. Umweltsenat bol zriadený v roku 1993 a je upravený Bundesgesetz über den Umweltsenat (spolkový zákon o Umweltsenat; ďalej len „USG z roku 2000").

13. Podľa § 1 USG z roku 2000:

„1. Pri Bundesministerium für Land-und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Spolkové ministerstvo poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, životného prostredia a vodohospodárstva) sa zriaďuje Umweltsenat.

2. Umweltsenat je zložený z desiatich sudcov a ďalších 32 právnych expertov. …"

14. Podľa § 4 USG z roku 2000:

„Členovia Umweltsenat sú pri vykonávaní svojej funkcie nezávislí a nie sú viazaní žiadnymi príkazmi."

15. § 5 USG z roku 2000 dodáva:

„Umweltsenat rozhoduje o odvolaniach vo veciach prvého a druhého oddielu Umweltvertäglichkeitsprüfungsgesetz z roku 2000 [rakúsky zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie; ďalej len‚UVP-G z roku 2000' [4]]…"

4 — BGBl. I. č. 697/1993, naposledy zmenené a doplnené BGBl. I č. 153/2004.

16. § 6 USG z roku 2000 stanovuje:

„Rozhodnutia Umweltsenat nie je možné v správnom konaní zrušiť alebo meniť. Podanie odvolania na Verwaltungsgerichtshof je prípustné.“

17. UVP-G z roku 2000 preberá do rakúskeho právneho poriadku smernicu 85/337. Podmienky týkajúce sa vykonania PVŽP určitých projektov sú uvedené v § 3 ods. 1:

„Projekty uvedené v prílohe I, ako aj zmeny týchto projektov podliehajú povinnosti posudzovať vplyvy na životné prostredie v súlade s nasledujúcimi ustanoveniami. V prípade projektov uvedených v stĺpcoch 2 a 3 prílohy I sa uskutoční zjednodušené konanie. …“

18. § 2 ods. 2 UVP-G z roku 2000 definuje pojem projekt:

„Projekt je výstavba zariadenia alebo iný zásah do prírody a krajiny, vrátane akýchkoľvek opatrení, ktoré s ním priestorovo a vecne súvisia. Projekt môže zahŕňať jedno alebo viaceré zariadenia alebo zásahy, ak tieto priestorovo a vecne vzájomne súvisia.“

19. Nadpisy k tabuľkám prílohy I UVP-G z roku 2000 uvádzajú projekty, ktoré podliehajú PVŽP. Na jednej strane, v stĺpcoch 1 a 2 sa nachádzajú tie projekty, ktoré podliehajú PVŽP a pri ktorých je nevyhnutné vykonať postup PVŽP (stĺpec 1) alebo zjednodušené konanie (stĺpec 2). Na druhej strane, v stĺpci 3 sú uvedené tie projekty, ktoré podliehajú PVŽP iba pri splnení osobitných podmienok.

20. Bod 16 stĺpec 1 písm. a) sa týka „nadzemného elektrického vedenia s voltážou 220 kV a viac a s dĺžkou väčšou ako 15 km“. Bod 16 stĺpec 3 písm. b) zahŕňa „nadzemné elektrické vedenie v chránených oblastiach kategórií A alebo B s voltážou minimálne 110 kV a minimálnou dĺžkou 20 km“.

IV — Prejudiciálna otázka

21. Rozhodnutím z 2. mája 2008 položil Umweltsenat prejudiciálnu otázku týkajúcu

sa výkladu podľa článku 234 ES. Umweltsenat po tom, čo v stručnosti uviedol skutočnosť, že spĺňa podmienky požadované týmto ustanovením (najmä podmienku súdnej povahy vnútroštátneho orgánu), položil Súdnemu dvoru túto otázku:

„Má sa smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie… vykladať v tom zmysle, že členský štát musí stanoviť povinné posudzovanie typov projektov uvedených v prílohe I smernice, konkrétne v bode 20 (stavby nadzemných elektrických vedení s voltážou 220 kV a viac a s dĺžkou väčšou ako 15 km), tiež ak ide o výstavbu zariadenia, projektovanú na území dvoch alebo viacerých členských štátov, hoci prahová hodnota, ktorá vyvoláva povinnosť posúdenia (v tomto prípade dĺžka viac ako 15 kilometrov), síce nebola časťou zariadenia nachádzajúcou sa na jeho štátnom území dosiahnutá, ale naopak, bola dosiahnutá, až prekročená, pokiaľ sa pripočíta časť zariadenia nachádzajúca sa na území susedného členského štátu alebo susedných členských štátov?“

22. Uznesenie Umweltsenatu bolo doručené Súdnemu dvoru 19. mája 2008. V rámci lehoty stanovenej v článku 23 Štatútu Súdneho dvora predložili pripomienky Alpe Adria Energia SpA, splnomocnenec pre životné prostredie spolkovej krajiny Korutánsko, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev.

23. Ani Komisia, ani účastníci konania vo veci samej nepožiadali o nariadenie pojednávania v lehote stanovenej na tento účel, takže vec bola pripravená na spísanie týchto návrhov už od 24. apríla 2009.

V — O prípustnosti

24. Otázka, ktorú predložil Umweltsenat, opäť nastoľuje problém spôsobilosti rakúskych nezávislých orgánov položiť prejudiciálne otázky podľa článku 234 ES. Aj keď v tomto prejudiciálnom konaní sa touto problematikou nikto nezaoberal, je potrebné ju preskúmať s ohľadom na dôležitosť týchto orgánov v rakúskej organizačnej sústave súdnictva. Súdny dvor viackrát rozhodol o súdnej povahe týchto orgánov, avšak nie vždy v tom istom zmysle. Vzhľadom na tieto okolnosti sa zdá byť vhodné preskúmať judikatúru a navrhnúť určité úvahy, ktoré prispejú k jej objasneniu.

A — *Pojem „súdny orgán", ktorý je uvedený v článku 234 ES, a subjekty, ktoré nepatria do sústavy súdnej moci členských štátov*

25. V rozsudku Vaassen-Göbbels [5] Súdny dvor uviedol, že spôsobilosť predložiť prejudiciálne otázky sa mala posúdiť s ohľadom na právnu úpravu Spoločenstva, a nie s ohľadom na vnútroštátne právo. Na základe tohto predpokladu stanovil Súdny dvor známe kritériá definujúce súdnu povahu orgánu, a to jeho zriadenie zákonom, jeho trvalý charakter, rešpektovanie zásady kontradiktórnosti, záväznú povahu rozhodnutí a uplatňovanie právnych predpisov. Ako som uviedol vo veci De Coster, tieto kritériá boli postupne skreslené do tej miery, že pripúšťajú rôznorodú zmes inštitúcií, ktoré nie vždy zapadajú do rámca súdnej povahy, z ktorého vychádza článok 234 ES.

26. Zmiernenie judikatúry vyvolalo určité problémy, ktoré Súdny dvor ešte nevyriešil. Otvorenie prístupu k prejudiciálnemu konaniu orgánom s funkciami podobnými súdnym činnostiam malo za následok ponechanie prejudiciálnej otázky na vôľu orgánom, ktoré nepatrili do sústavy súdnej moci členského štátu. Výsledok nie je úplne záporný, pretože každý vnútroštátny systém priznáva právomoc súdne rozhodovať na základe svojej vlastnej kultúry a svojich zvyklostí a právo Spoločenstva musí rešpektovať tento režim. Takáto odchýlka však predstavuje riziko: zasahovanie do prejudiciálneho dialógu kvázi súdnymi subjektmi, ktoré sú úplne zbavené akejkoľvek súdnej funkcie. Táto krehká rovnováha bola viackrát narušená, ako vo veci Gabalfrisa a i. [6], v ktorej Súdny dvor považoval za prípustný návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal španielsky ekonomický a správny súd. Prejednávaná vec obsahuje podobné riziko, pretože rakúske Senate nepatria do všeobecnej súdnej sústavy.

27. V tomto rozsahu otázky, ktoré položil Umweltsenat, umožňujú Súdnemu dvoru spresniť svoju judikatúru. Pri tejto príležitosti by som rovnako chcel rozvinúť tézu, ktorú som už načrtol v mojich návrhoch vo veci De Coster a vyzvať Súdny dvor, aby vypracoval prísnejšiu a koherentnejšiu judikatúru, pokiaľ orgány, ktoré sa odvolávajú na článok 234 ES, nie sú spojené so súdnou mocou. Dovoľujem si navrhnúť niekoľko kritérií na ochranu súdneho dialógu zavedeného týmto ustanovením na zachovanie kontinuity tohto dialógu a v jeho dôsledku aj otvorenosti voči tým subjektom, ktorých úlohou je riešenie sporov medzi účastníkmi konania.

1. Inštitucionálna relevantnosť vnútroštátnych súdov v procese integrácie a úloha prejudiciálnej otázky

28. Ako uvádzam v návrhoch vo veci De Coster, rozšíriť mechanizmus článku 234 ES

5 — Rozsudok z 30. júna 1966, 61/65, Zb. s. 377.

6 — Rozsudok z 21. marca 2000, C-110/98 až C-147/98, Zb. s. I-1577.

za súdnu hranicu vyvoláva vážne problémy, na ktoré je potrebné poukázať. [7] Nebudem opakovať už uvedené, ale budem klásť dôraz na niektoré myšlienky, ktorých význam je z hľadiska vývoja judikatúry osobitý.

29. Nie je potrebné zdôrazniť strategickú úlohu vnútroštátnych súdov, pokiaľ ide o uplatňovanie práva Spoločenstva. Zakladatelia Únie a ich nástupcovia tým, že vypracovali článok 234 ES a tým, že ho zachovali ako taký viac než pol storočia, chceli posilniť inštitucionálnu váhu jednej z mocí členských štátov: súdnictva. Výber nie je náhodný a história to dokazuje. Únia sa vyznačovala integráciou *práva* a *prostredníctvom práva*, priznávajúceho osobitné miesto súdom v európskom ústavnom priestore. [8] Prejudiciálna otázka je procesným potvrdením tohto zjavného faktu. Súd tým, že stelesňuje právomoc založenú na nezávislosti, na jej spojitosti so zákonom a na rozhodovaní sporov, má osobitné slovo, ktoré je vzdialené od politickej scény a ktoré súvisí výlučne s pôsobnosťou práva. [9] Priznaním osobitných právomocí vnútroštátnym súdom sa Zmluvy snažili posilniť autoritu mladého právneho poriadku, ktorý bezprecedentne vytvorila medzinárodná organizácia.

30. Tento nástroj je zjavne úspešný. Vďaka dialógu medzi súdmi sa postupne vykryštalizovali genetické znaky nového právneho poriadku: priamy účinok [10], prednosť [11], zodpovednosť [12], efektivita [13], ekvivalencia [14] a mnoho ďalších znakov, ktoré vytvorili právny systém Únie. [15] Navyše, keďže ide o nezávislé orgány s prostriedkami na výkon rozhodnutí, uplatnenie európskych ustanovení malo prospech z ich autority udeľovanej im ich nestrannosťou. [16]

31. Vnútroštátne súdy stratia svoju strategickú povahu v prípade, ak sa v prejudiciálnom dialógu pripustí účasť subjektov správnej povahy, ktoré podliehajú výkonnej moci a ktoré nemajú povahu súdneho orgánu. Aj keď niektoré správne orgány vykonávajú právomoci, ktoré sú podobné súdnym právomociam, nemožno zakrývať, že v skutočnosti ide o orgány verejnej správy len preto, že sa napodobňuje konanie, ktoré má črty súdneho konania. Táto výhrada je o to dôležitejšia, že rozhodnutia týchto kvázi súdov sú vo všeobecnosti napadnuteľné na skutočných súdoch štátu. Ak článok 234 ES priznáva právo na privilegovaný dialóg jednému orgánu štátu,

7 — Návrhy, už citované, body 75 až 79.

8 — V klasickej štúdii označil Robert Lecourt za právne piliere Spoločenstva jednu normu, jeden súd a jednu právomoc. Dokonalý trojčlen, ktorý priznáva osobitné postavenie vnútroštátnym súdom (LECOURT, R.: *L'Europe des juges*., Bruxelles: Bruylant, 1976, s. 221).

9 — DUBOS, O.: *Les juridictions nationales, juge communautaire*., Paris: Dalloz, 2001, s. 723.

10 — Rozsudok z 5. februára 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Zb. s. 1.

11 — Rozsudky z 15. júla 1964, Costa, 6/64, Zb. s. 1141, a z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, Zb. s. 629.

12 — Rozsudok z 19. novembra 1991, Francovich a i., C-6/90 a C-9/90, Zb. s. I-5357.

13 — Rozsudok zo 14. júla 1977, Salugo a i., 8/77, Zb. s. 1495.

14 — Rozsudok z 15. septembra 1998, Edis, C-231/96, Zb. s. I-4951.

15 — Niektorí autori tvrdili, že história spolupráce medzi súdmi je históriu európskej integrácie. MARTINICO, G.: *L'integrazione silente. La fuzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*. vyd. Jovene, s. 138. Ako to veľmi dobre uviedol DUBOS, O.: c. d., s. 74, s odkazom na rozsudky Van Gend & Loos a Costa: „Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?"

16 — DEHOUSSE, R.: *The European Court of Justice*. London: MacMillan, 1998, s. 109 až 114.

nemá nijaký význam rozšíriť toto ustanovenie o ďalšie subjekty, ktorých rozhodnutia môžu skončiť v rukách súdu. Z týchto dôvodov som v mojich návrhoch vo veci De Coster navrhol výnimku zo všeobecného pravidla v prípade, ak proti správnym rozhodnutiam nie je prípustný opravný prostriedok, [17] teda prípad, v ktorom by bolo skutočne odôvodnené rozšíriť pôsobnosť článku 234 ES na ďalšie orgány s cieľom vyhnúť sa nebezpečenstvu zásahu do koherencie a jednotnosti práva Spoločenstva a súčasne porušenia základného práva na účinnú súdnu ochranu.

32. V dôsledku toho autorita európskeho právneho poriadku obsahuje výraznú súdnu zložku. Nie je nadsadené domnievať sa, že Súdny dvor má konečnú zodpovednosť za právo Únie vďaka vnútroštátnym súdom.

33. Súdny dvor na tieto problémy neodpovedal vždy konzistentne. Po návrhoch vo veci De Coster stúpol záujem zaviesť poriadok v judikatúre, avšak v tomto vývoji stále existujú určité rozpaky. Aj keď vo veciach Schmid [18] a Syfait a i. [19] boli skutočne zamietnuté dve prejudiciálne otázky, ktoré položili orgány, ktoré sú úzko spojené so správnymi orgánmi, bolo to výlučne z toho dôvodu, že mali nízky stupeň nezávislosti. V týchto rozsudkoch zrejme neexistovali úvahy o inštitucionálnej rovnováhe, ktorú vyžaduje článok 234 ES, a na ich odhalenie je potrebné mať veľkú predstavivosť.

34. Napriek tomu existuje určitá zhoda medzi mojimi návrhmi vo veci De Coster a súčasným stavom judikatúry. Navrhujem vysvetliť túto konvergenciu bez ohľadu na riziko, že zámer Súdneho dvora bude nesprávne vyložený.

2. Kritériá Vaassen-Göbbels z ústavného hľadiska

35. Článok 234 ES iniciuje dialóg medzi súdmi, aby sa zaručilo jednotné uplatňovanie práva Spoločenstva vo všetkých členských štátoch. [20] Súdny dvor umožnil zúčastniť sa na tomto dialógu veľmi odlišným subjektom, čo viedlo k značne širokému výkladu rozsudku Vaassen-Göbbels. Aj napriek vyššie uvedeným problémom nie je táto situácia úplne neodôvodnená. Súdna organizácia Európy, ktorú tvorí 27 členských štátov,

17 — Návrhy, už citované, body 87 až 95.
18 — Rozsudok z 30. mája 2002, C-516/99, Zb. s. I-4573, bod 34.
19 — Rozsudok z 31. mája 2005, C-53/03, Zb. s. I-4609, body 31 až 35.

20 — Ako to výstižne zdôraznil Mancini, G. F., *Democracy and Constitutionalism in the EU*, vyd. Hart, Oxford-Portland, 2001, s. 23, keď poukazuje na strategickú úlohu prejudiciálnej otázky v európskej právnej architektúre: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations — and thus losing its validity or rather its nature as law — was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]".

zodpovedá veľmi rôznorodým parametrom a koncepciám. Je ťažké si predstaviť model, ktorý by spoločne opísal súdnu funkciu v toľkých krajinách, a preto sa kritériá vyvodené v rozsudku Vaassen-Göbbels vykladali tak všeobecne a široko. [21] Navyše v niektorých súdnych systémoch sú správne súdy spojené s výkonnou mocou, pokiaľ ide o rozdelenie moci. Nikto by sa nemohol domnievať, že francúzska Conseil d'État, ktorá je nepostrádateľnou inštitúciou pre vývoj súčasného verejného práva, nie je na účely článku 234 ES „súdnym orgánom". V rámci rozdelenia právomocí v jednotlivých francúzskych ústavách však Conseil d'État nikdy nebola súčasťou súdneho piliera. Situácia je takmer rovnaká v štátoch, ktoré nemajú špecializované správne súdy, ale súdy, ktoré nepatria do súdnej sústavy, aj keď ich spojitosť so správnymi orgánmi je len čisto formálna. [22]

36. Dôvodom, pre ktorý boli judikatúrou Spoločenstva tieto súdy splnomocnené zúčastniť sa na prejudiciálnom dialógu, nebolo zvýšenie počtu návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ale skôr ochrana inštitucionálnej autonómie týchto členských štátov. Inými slovami, judikatúra otvorila prístup k článku 234 ES s cieľom prijať spoločné ústavné tradície do rámca európskeho prejudiciálneho dialógu. Nesúhlasím s tými, ktorí sa domnievajú, že za touto judikatúrou sa skrýva vôľa Súdneho dvora kontrolovať počet vecí, ktoré mu boli predložené. Ak by existoval druh „docket control", kritérium by sa mohlo obrátiť proti Súdnemu dvoru a zaplaviť ho prípadmi. Domnievam sa, že judikatúru živí snaha rešpektovať rozdielne ponímanie súdnej funkcie každého členského štátu a preukázať voči nemu určitú úctu. V dôsledku toho je potrebné zachovať rovnováhu medzi výhradne súdnou povahou návrhov na začatie prejudiciálneho konania a rozdelením právomocí v členských štátoch.

37. Je teda potrebné trvať na úvahách uvedených v návrhoch vo veci De Coster a doplniť k nim malé odlišnosti, ktorými sa posilní ich relevantnosť.

3. Návrh, ktorý je v súlade s judikatúrou

38. Aby sa našlo riešenie, navrhujem transparentne vysvetliť úlohu článku 234 ES po viac ako pol storočí jeho existencie. Bližšie

21 — Poukázal som na potrebu zosúladenia fungovania systému a súdnej povahy dialógu stanoveného v článku 234 ES. Ruiz-Jarabo Colomer, D., *El juez nacional como juez comunitario*, vyd. Civitas, Madrid, 1993, s. 71 a 72. Pozri tiež Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G., a Tomkins, A., *European Union Law*, vyd. Cambridge University Press, 2006, s. 293.

22 — Predovšetkým britskí Immigration Adjudicators (rozsudok z 2. marca 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Zb. s. I-1209), disciplinárne profesijné organizácie (rozsudok zo 6. októbra 1981, Broekmeulen, 246/80, Zb. s. 2311), nemecká spolková komisia pre kontrolu verejného obstarávania (rozsudok zo 17. septembra 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Zb. s. I-4961) alebo daňové komisie (rozsudok De Coster, už citovaný).

objasním určité následky vyplývajúce z mojich návrhov vo veci De Coster [23] na účely ich lepšieho zosúladenia s postupom Súdneho dvora.

a) Všeobecné pravidlo: dialóg medzi súdmi v súlade s kritériami vyvodenými z rozsudku Vaassen-Göbbels

39. Analýza vychádza zo súdnej povahy prejudiciálneho vzťahu. Pred zameraním sa na kritériá, ktoré sú vyvodené v rozsudku Vaassen-Göbbels, je potrebné vedieť, či vnútroštátny orgán patrí do sústavy súdnej moci členského štátu. Súdny dvor následne preskúma požiadavky, pokiaľ ide o jeho zriadenie zákonom, trvalý charakter, dodržanie kontradiktórnosti, záväznú povahu rozhodnutí a uplatnenie právnych predpisov. Z dôvodov uvedených v bodoch 35 a 36 týchto návrhov neboli tieto požiadavky definované dostatočne prísne. Ako uvádzam vo svojich návrhoch vo veci Roda Golf [24], prejudiciálna otázka sa chápe ako spolupráca medzi súdmi. Ide teda o konštruktívny vzťah *medzi súdmi a* nie *medzi konaniami*, čo vysvetľuje, že pokiaľ strany zúčastnené na tejto spolupráci sú známe, prístup je flexibilnejší. [25]

40. Orgány, ktoré nepatria do sústavy súdnej moci členského štátu, teda nie sú oprávnené položiť prejudiciálnu otázku. Toto pravidlo však pozná dve kľúčové výnimky, ktoré budem ďalej analyzovať.

b) Prvá výnimka: neexistencia opravného prostriedku pred súdmi

41. Podľa mojich návrhov vo veci De Coster, pokiaľ kvázi súdny orgán prijme rozhodnutia, ktoré nemožno napadnúť opravným prostriedkom pred skutočnými súdmi, uplatní sa základné právo na účinnú súdnu ochranu, ako aj jednotnosť a konzistentnosť uplatňovania práva Spoločenstva. [26] Za týchto okolností musí Súdny dvor dať odpoveď orgánu poverenému vyriešením sporu, v ktorom nie je možné následne podať opravné prostriedky, aby prijaté rozhodnutie nebolo v rozpore s európskym právnym poriadkom.

42. Na rozdiel od prípadu dialógu medzi súdmi je potrebné dodať, že kritériá vyvodené vo veci Vaassen-Göbbels sa musia dôsledne uplatniť. Táto prísnosť je odlišná od tej, ktorá sa vyžaduje v prípade súdnych orgánov, ktoré patria do sústavy súdnej moci. Zdá sa byť primerané, aby dostatočne jasná výnimka z článku 234 ES bola kompenzovaná prísnejšou požiadavkou rešpektovania kritérií,

23 — Moje návrhy z 24. mája 2007 vo veci Österreichischer Rundfunk (rozsudok z 18. októbra 2007, C-195/06, Zb. s. I-8817), a z 22. novembra 2007 vo veci Ing. Aigner (rozsudok z 10. apríla 2008, C-393/06, Zb. s. I-2339).

24 — Návrhy z 5. marca 2009, C-14/08, vec v konaní na Súdnom dvore.

25 — Tamže, body 51 až 53.

26 — Návrhy už citované, body 83 až 86.

ktoré sú vlastné pojmu súdny orgán. Tento smer potvrdzuje judikatúra, keďže Súdny dvor sa domnieval, že mimosúdne orgány, ktoré nevyhoveli minimálnym požiadavkám na nezávislosť, nemohli podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, hoci nebolo možné podať proti ich rozhodnutiu opravný prostriedok na súdy. [27]

c) Druhá výnimka: priznanie súdnych funkcií kvázi súdnym orgánom podľa pravidla, ktoré je z formálneho alebo obsahového hľadiska ústavné

43. Existuje druhá výnimka zo všeobecného pravidla, ktorá je nepochybne viac v súlade s judikatúrou. Je zrejmé, že Súdny dvor tradične a bez výhrad poskytuje odpoveď na prejudiciálne otázky položené zo strany orgánov, ktoré nepatria do sústavy súdnej moci ich štátu. To je osobitne zjavné, pokiaľ ide o správnu sústavu, ktorá pripúšťa veľmi odlišné spôsoby súdneho preskúmania.

44. Súčasné európske správne právo má svoj pôvod vo francúzskom revolučnom procese konca 18. storočia, teda v dobe, keď súdna kontrola správnych orgánov bola založená na veľmi prísnom ponímaní rozdelenia právomocí. [28] Keďže rozhodovanie o správnych orgánoch mohlo tiež predstavovať spôsob správy, v Európe sa vyvinulo správne súdnictvo paralelne popri systéme súdnictva (inak by sa totiž tento pilier stal výkonnou mocou), ktoré však nebolo začlenené do verejnej správy, aby bola zachovaná zásada nezávislosti. Tento fenomén vynikajúco opísal profesor García de Enterría, keď uviedol, že „po počiatočnom použití zásady rozdelenia sa nakoniec objavil osobitný systém správneho súdnictva…, ktorý bol od počiatku organizovaný ako kontrola vykonávaná špecializovanými orgánmi, ktoré patria do samotnej správnej sústavy, a nie externými a nezávislými súdmi…. Konkretizácia tohto mechanizmu, ktorá bola následne označená ako systém sporového správneho konania, bola vlastným dielom Napoleona, ktorý bol lepším zákonodarcom než vojenským veliteľom“. [29]

45. Na základe tohto prijatého ponímania súdnictva sa vyvinul osobitný a nezávislý súdny systém, ktorého úlohou bolo zabezpečiť, aby správne orgány podliehali zákonu, teda systém, ktorý sa dodnes dochoval so svojimi hlavnými pôvodnými neporušenými rysmi. [30]

27 — Uznesenie zo 14. mája 2008, Pilato (C-109/07, Zb. s. I-3503), v ktorom išlo o otázku, či prud'homie de pêche de Martigues bol „súdnym orgánom“, keďže nepatril do francúzskej súdnej štruktúry. Súdny dvor správne vykonal analýzu vo svetle kritérií Vaassen-Göbbels a vyslovil, že nie je príslušný odpovedať na otázky.

28 — O revolučnom procese a jeho vplyve na správu francúzskeho súdnictva pozri klasické dielo SELIGMAN E.: *La justice en France pendant la Révolution, 1789-1792*. Paris: Plon, 1913.

29 — GARCÍA ENTERRÍA, E.: *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*. Madrid: Thomson-Civitas, 2007, s. 37 a 38.

30 — O historickom vývoji tohto fenoménu v Európe až do jeho súčasného vývoja BOUINEAU, J.: *Traité d'histoire européenne des institutions. XVI-XX^e siècle*. zväzok II, Paris: Litec, 2009.

46. Nie je to len model sporového správneho konania v Európe, ale ide o významný prejav a predzvesť správneho práva modernej éry, ktorý bol v značnej miere prijatý v mnohých členských štátoch: Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Belgické kráľovstvo, Talianska republika alebo Helénska republika zvolili model čistého rozdelenia, zatiaľ čo ostatné štáty, ako je Spolková republika Nemecko, Rakúska republika, Česká republika, Poľská republika alebo Litovská republika vytvorili autonómne súdne systémy, oddelené od všeobecných súdov, ktoré sa tradične zaoberajú občianskymi a trestnými vecami. [31] V dôsledku toho je pochopiteľné, že keď bol Súdny dvor konfrontovaný s prejudiciálnymi otázkami, ktoré podali orgány správneho súdnictva tohto druhu, odpovedal na ne bez akýchkoľvek námietok.

47. Za týmto posúdením sa vynára myšlienka, ktorá je hnacou silou výkladu článku 234 ES. Súdny dvor tým, že spružnil pravidlá prejudiciálneho konania, potvrdil význam ústavných rozhodnutí členských štátov. Sprístupnením dialógu medzi súdmi subjektom, ktoré sú mimo sústavy súdov v striktnom zmysle slova, Súdny dvor pripúšťa, že štáty Únie sú suverénne, pokiaľ ide o definíciu zloženia a rozdelenia právomocí, ktorú sledujú ich ústavy. Ak členský štát priznáva súdne funkcie kvázi súdnym orgánom a potvrdzuje toto priznanie v okamihu ich zriadenia, potom tu existuje vôľa, ktorá je úzko spojená s vnútroštátnou identitou a vnútroštátnou ústavnou autonómiou, ktorú Súdny dvor rešpektuje. [32] V dôsledku toho je článok 234 ES komunikačným prostriedkom s vnútroštátnymi orgánmi, *ktoré majú v zmysle ústavy možnosť vykonávať spravodlivosť*. V niektorých členských štátoch sa táto úloha vzťahuje výlučne na súdnu moc, zatiaľ čo v ostatných štátoch je rozdelená medzi viacero orgánov podľa legitímnej schémy inštitucionálnej organizácie, ktorú právo Spoločenstva nespochybňuje.

48. Po tomto stručnom vysvetlení pôvodu orgánov správneho súdnictva sa sústredím na druhú výnimku zo všeobecného pravidla, podľa ktorej kvázi súdny orgán môže položiť prejudiciálne otázky, pokiaľ vykonáva súdne funkcie podľa pravidla, ktoré je z formálneho a obsahového hľadiska ústavné.

49. Ako som uviedol v bode 42 týchto návrhov, táto výnimka zo všeobecnej zásady musí byť kompenzovaná striktnejším uplatnením kritérií Vaassen-Göbbels. Keďže vnútroštátny orgán nepatrí do sústavy súdnej

31 — FROMONT, M.: *Droit administratif des États européens*. Paris: PUF, 2006, s. 120 až 135.

32 — V súlade s ustanovením článku 6 ods. 3 EÚ judikatúra viackrát poukázala na toto rešpektovanie ústavných tradícií členských štátov. Najmä v rozsudkoch z 2. júla 1996, Komisia/Luxembursko (C-473/93, Zb. s. I-3207), a zo 14. októbra 2004, Omega (C-36/02, Zb. s. I-9609). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Michaniki (rozsudok zo 16. decembra 2008, C-213/07, Zb. s. I-9999) a BERRANGER, T.: *Constitutions nationales et construction communautaire*. Paris: LGDJ, 1995, s. 249 až 492.

moci a podlieha odlišným procesným pravidlám, môže byť subjektom, ktorý nedodržiava obvyklé praktiky, ktorými sa vyznačuje spor. V dôsledku toho musí Súdny dvor dbať na dodržiavanie vyššie uvedených podmienok, osobitne pokiaľ ide o nezávislosť, aby nebol skreslený základný cieľ článku 234 ES, čo mohlo byť konštatované v nedávnej judikatúre Súdneho dvora a čo vysvetľuje výsledok vo vyššie uvedených veciach Schmid a Syfait a i.

4. Dôsledky

50. Článok 234 ES zavádza dialóg medzi súdmi, ktorý pripúšťa výnimky len v ojedinelých prípadoch. Po prvé, ak neexistujú opravné prostriedky pred vnútroštátnym súdom a po druhé, ak vnútroštátny orgán, ktorý je kvázi súdnym orgánom, má súdne funkcie podľa pravidla, ktoré je z formálneho a obsahového hľadiska ústavné. V oboch prípadoch musia byť kritériá Vaassen-Göbbels prísne splnené, aby sa nepoškodil základ takého základného mechanizmu vývoja práva Spoločenstva, ako je prejudiciálna otázka.

51. Tento výklad článku 234 ES, ktorý je zakotvený v judikatúre Spoločenstva, predstavuje výhody pre ďalšie oblasti, ktoré si tiež zasluhujú opätovné preskúmanie. Prednosť právneho poriadku Spoločenstva v prípade rozporu medzi zákonmi ukladá povinnosť neuplatňovať vnútroštátne právo. Súdny dvor vo veci Fratelli Costanzo [33] potvrdil rozšírenie tejto zásady na orgány verejnej správy, ktorým rovnako prislúcha neuplatňovať vnútroštátne pravidlá, ktoré sú nezlučiteľné s právom Spoločenstva. [34] Aj napriek kritikám bola táto judikatúra potvrdená a ustálená v ostatných veciach, ako sú CIF [35] alebo Ciola [36]. Základná námietka voči tomu vyplýva práve z prejudiciálneho mechanizmu, ktorý je uvedený v článku 234 ES, pretože je nepravdepodobné, že správny orgán, ktorý nie je oprávnený podať prejudiciálnu otázku, mal napriek tomu povinnosť neuplatňovať vnútroštátne ustanovenia. Vnútroštátny súd sa môže vždy spoliehať na podporu Súdneho dvora v súvislosti s výkladom, ktorú zaručuje prejudiciálny dialóg, zatiaľ čo správne orgány konajú bez takejto pomoci. [37]

52. Toto napätie by sa mohlo oslabiť, ak by Súdny dvor obmedzil dosah rozsudku Fratelli Costanzo na samotné orgány, ktoré sú oprávnené položiť mu prejudiciálne otázky.

33 — Rozsudok z 22. júna 1989, 103/88, Zb. s. 1839.

34 — „Bolo by... rozporuplné rozhodnúť, že jednotlivci sú oprávnení dovolávať sa ustanovení smernice, ktoré spĺňajú vyššie uvedené podmienky, pred vnútroštátnymi súdmi proti správnemu orgánu, a napriek tomu zastávať názor, že tento správny orgán nemá povinnosť uplatňovať ustanovenia smernice a vylúčiť z vnútroštátneho práva tie ustanovenia, ktoré s nimi nie sú v súlade. Z toho vyplýva, že ak sú splnené podmienky požadované judikatúrou Súdneho dvora, aby sa jednotlivci mohli dovolávať ustanovení smernice pred vnútroštátnymi súdmi, všetky správne orgány, vrátane decentralizovaných orgánov, akými sú miestnej samosprávy, sú povinné uplatňovať tieto ustanovenia“ (tamže, bod 31).

35 — Rozsudok z 9. septembra 2003, C-198/01, Zb. s. I-8055, bod 49.

36 — Rozsudok z 29. apríla 1999, C-224/97, Zb. s. I-2517, bod 26.

37 — ALONSO GARCÍA, R.: *Derecho comunitario, Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, s. 332 a 333, kritizuje túto teóriu. Na uskutočniteľnosť doktríny Fratelli Costanzo v deviatich členských štátoch Únie sa pýta aj BOBEK, M.: Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member States. In: *Review of European Administrative Law*, zv. 1, č. 1, 2008, s. 62 a 63.

Článok 234 ES, ako bol vyložený, pripúšťa, že kvázi súdne orgány sa zúčastňujú na tomto prejudiciálnom dialógu. Ak by právomoc neuplatňovať ustanovenia, ktoré sú v rozpore s právom Spoločenstva, prislúchala len orgánom, ktoré sú oprávnené predložiť prejudiciálnu otázku, nebezpečenstvo súvisiace s rozsudkom Fratelli Costanzo by prestalo existovať. Neistota, ktorú spôsobuje tento rozsudok, nehovoriac o praktických problémoch, ktoré sú vyvolané poskytnutím tejto právomoci neuplatňovania orgánom, na ktoré sa vzťahuje zásada správnej hierarchie, by bola znížená na primeranú úroveň. Prednosť práva Spoločenstva by sa teda obmedzila na súdny rámec, rovnako ako prednosť ústavy alebo zákona, čím by sa zabránilo tomu, aby úradník mohol ignorovať pokyny, ktoré dostane, alebo správne pravidlá, ktoré upravujú jeho rozhodovaciu sféru. [38]

53. Po objasnení smerovania inšpirovaného výkladom článku 234 ES, ktorý poskytol Súdny dvor, ako aj výhod, ktoré vyplývajú z jeho nového preorientovania, teraz preskúmam, či vnútroštátny orgán spĺňa vyššie uvedené kritériá.

B — *Judikatúra týkajúca sa definície „súdneho orgánu", ktorá sa uplatňuje na Umweltsenat*

54. Umweltsenat je jedným z rozhodcovských orgánov, ktoré sú uvedené v článku 133 ods. 4 rakúskej ústavy. Toto ustanovenie stanovuje výnimku zo všeobecného pravidla priznávajúceho právomoc Verwaltungsgerichtshofu (Najvyšší správny súd), ktorá umožňuje nezávislým orgánom rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam správnych orgánov. Rovnako bol Umweltsenat osobitne uznaný v článku 11 ods. 7 ústavy, aj keď to nevyplýva z klasifikácie zakotvenej vo vyššie uvedenom článku 133 ods. 4.

55. Verfassungsgerichtshof (rakúsky Ústavný súd) vykladal možnosť vytvoriť nezávislé správne orgány reštriktívne, pretože predpokladom toho je výnimka zo zásady, ktorá priznáva Verwaltungsgerichtshofu právomoc rozhodovať o odvolaniach smerujúcich proti správnym orgánom, [39] avšak uložil týmto orgánom materiálne podmienky, aby priblížil ich funkcie viac k funkciám súdu než správneho kontrolnému orgánu. Preukazuje to skutočnosť, že okrem iných charakteristík súdy zriadené podľa článku 133 ods. 4

38 — BOBEK, M.: c. d., sa domnieva, že v judikatúre Fratelli Costanzo je niečo „výrazne rušivé" z hľadiska rozdelenia právomocí.

39 — Rozsudky zo 14. októbra 1987, B267/86 (VfSlg. 11.500); z 24. februára 1999, B1625/98-32 (VfSlg. 15427); z 29. júna 2000, G175/95 (VfSlg. 15886), a z 13. júna 2001, G141/00 (VfSlg. 16189).

spĺňajú zásady uvedené v článku 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa tohto ustanovenia.

56. Umweltsenat bol zriadený v roku 1993 ako nezávislý súd podľa článku 133 ods. 4 rakúskej ústavy, aby rozhodoval o odvolaniach proti rozhodnutiam správnych orgánov pre životné prostredie, ktoré boli prijaté podľa prvej a druhej časti UVP-G z roku 2000. Je zložený zo 42 členov, z ktorých 10 sú sudcovia a 32 sú právni experti; ich mandát je neodvolateľný a požívajú všetky záruky nestrannosti.

57. Vnútorné fungovanie Umweltsenatu je podobné fungovaniu všeobecného súdu, v ktorom existujú objektívne pravidlá prideľovania vecí, pričom predseda má osobitné právomoci vymenovávať spravodajcov a menovať tretieho člena senátu. [40] Porady senátu sú tajné a členovia sú povinní zachovávať úplnú dôvernosť. [41]

58. Konanie pred Umweltsenatom upravujú všeobecné predpisy zákona o správnom konaní (Verwaltungsverfahrensgesetz, ďalej len „AVG“) a osobitné ustanovenia uvedené v USG z roku 2000. Odvolanie sa podáva na napadnutý správny orgán v lehote štyroch týždňov od oznámenia rozhodnutia, [42] ktorého účinky sú pozastavené *ex lege*, pokiaľ nie je výslovne uvedené inak. [43] Odvolanie môže podať každá osoba, ktorá sa zúčastnila na správnom konaní, ako aj inštitúcie uvedené v UVP-G z roku 2000. [44] Konanie, ktoré je predovšetkým písomné, zabezpečuje dodržanie kontradiktórnosti a pojednávanie je možné nariadiť *ex offo* alebo na návrh účastníkov konania. [45] Aj keď to nie je povinné, každá dotknutá osoba môže byť zastúpená advokátom. [46]

59. Umweltsenat má plnú rozhodovaciu právomoc. Aj keď jeho rozhodnutia majú povahu správneho aktu, majú právnu silu *res iudicata*, musia byť odôvodnené, vyhlásené na verejnom pojednávaní, sú vykonateľné a sú napadnuteľné len pred Verwaltungsgerichtom. [47]

60. S ohľadom na kritériá, ktoré sú opísané v bodoch 54 až 59 týchto návrhov, je Umweltsenat orgánom, ktorý nepatrí do rakúskej sústavy súdnej moci, hoci to je výslovne uvedené v rakúskej ústave. Článok 133 ods. 4 a článok 11 ods. 7 rakúskej ústavy priznáva súdne funkcie inštitúciám, ktoré stoja mimo základnej súdnej štruktúry, aj keď majú materiálne prvky, ktoré spôsobujú, že výkon ich funkcií je podobný výkonu funkcií všeobecného súdu. Ako som uviedol

40 — § 9 a § 10 USG z roku 2000.
41 — § 67f ods. 2 AVG.
42 — § 40 ods. 2 UVP-G z roku 2000.
43 — § 64 ods. 1 AVG.
44 — § 19 ods. 1 UVP-G z roku 2000.
45 — § 67d ods. 1 AVG.
46 — § 10 AVG.
47 — S jednou výnimkou prípadnej žaloby pred Verfassungsgerichtshofom, avšak výučne z dôvodu porušenia ústavného ustanovenia.

v bode 49 týchto návrhov, ak kvázi súdne orgány získajú súdne právomoci, musia sa kritériá vyvodené vo veci Vaassen-Göbbels rešpektovať striktnejšie. Z tohto hľadiska Umweltsenat dodržiava kritériá týkajúce sa jeho zriadenia zákonom, jeho trvalého charakteru, dodržania kontradiktórnosti, záväznej povahy jeho rozhodnutí a uplatnenia právnych predpisov. Významný znak, ktorý však nie je konečný, vychádza z toho, že Verfassungsgerichtshof vyžaduje, aby Umweltsenat dodržiaval procesné záruky uvedené v článku 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

61. So zreteľom na tieto vysvetlenia sa domnievam, že Umweltsenat, ako kvázi súdny orgán vykonávajúci súdne funkcie, je formálne uvedený v rakúskej ústave a bezpodmienečne spĺňa kritériá, ktoré sú vyvodené vo veci Vaassen-Göbbels, takže vnútroštátny orgán je plne oprávnený položiť prejudiciálnu otázku podľa článku 234 ES.

ktoré prijme Súdny dvor, sú významné, pretože, ak sa zvolí prvá možnosť, PVŽP, ktoré sa dotýka viacerých štátov, sa bude musieť rozdeliť na jednotlivé časti, ako by išlo o odlišné projekty; zatiaľ čo, ak sa zvolí druhá možnosť, environmentálna štúdia sa bude musieť zrealizovať vo vzťahu k celému projektu, a to bez ohľadu na hranice, čo bude vyžadovať spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi.

63. Ako to správne zdôrazňuje Komisia v bode 20 svojich pripomienok, tento spor sa výlučne týka povinnosti posudzovať vplyvy na životné prostredie a nie posudzovania vo vlastnom zmysle slova. Jednoducho povedané, predmetom konania je spor o právomoc, aby sa zistilo, či je nevyhnutná správna kontrola. Je teda potrebné vymedziť „projekty" uvedené v smernici 85/337 a určiť orgán, ktorý je poverený vykonávaním preventívnych správnych funkcií uložených touto právnou úpravou.

VI — O veci samej

A — *Pojem „projekt, ktorý pravdepodobne bude mať významné vplyvy na životné prostredie" v smernici 85/337*

62. Problém vzniknutý v tejto veci si zasluhuje jednoduchú a priamu odpoveď. Umweltsenat sa v podstate pýta, či dĺžka cezhraničného projektu, na ktorý sa vzťahuje smernica 85/337, musí byť obmedzená na vzdialenosť nameranú v každom členskom štáte, alebo či sa musí vymerať v celkovom rozsahu projektu. Praktické dôsledky rozhodnutia,

64. Európske spoločenstvo uviedlo ako východisko pre svoju environmentálnu politiku, že najlepšia forma verejnej intervencie v tejto oblasti spočíva „skôr v predchádzaní

vzniku znečistenia alebo obťažovania pri zdroji, ako v dodatočných opatreniach na odstránenie jeho vplyvov“. [48] Na tento účel bola prijatá smernica 85/337, aby sa harmonizovali správne konania týkajúce sa posudzovania vplyvov určitých projektov na životné prostredie. Filozofia tohto nástroja je vysvetlená v článkoch 2 a 4 tejto smernice, ktoré stanovujú povinnosť posudzovania predchádzajúceho realizácii projektov, ktoré sú rozdelené do dvoch skupín: tie, ktoré majú nepopierateľné vplyvy (sú uvedené v prílohe I) a ktoré vždy podliehajú kontrole, a tie, ktorých vplyvy sú menšie (sú uvedené v prílohe II) a v prípade ktorých sa táto kontrola vykonáva v súlade s kritériami stanovenými každým členským štátom, avšak vo svetle toho, čo je definované v prílohe III. [49]

65. S ohľadom na náklady PVŽP smernica 85/337 podrobne definuje projekty, ktoré sú vymenované v prílohe I. V prílohe II sú charakteristiky každej kategórie definované všeobecnejšie, avšak členské štáty musia podrobne spresniť okolnosti, za ktorých je PVŽP nevyhnutné. [50] Nie je prekvapujúce, že Súdny dvor vykladal manévrovací priestor ponechaný vnútroštátnym zákonodarcom reštriktívne, aby sa zabezpečilo, že príloha II nebude skreslená vnútroštátnymi kritériami, ktoré sú príliš neurčité alebo povrchné. V dôsledku toho je opis typov projektov v smernici 85/337 mimoriadne konkrétny, aby sa orgány s cieľom vyhnúť sa svojim povinnostiam posudzovania, nemohli odvolávať na nejasnosť pravidla.

66. Toto spresnenie je však sprevádzané širším opisom „projektov“ v smernici 85/337. Podľa článku 1 ods. 2 a článku 2 ods. 1 „projekty“ znamenajú „realizáciu stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov“, ako aj „iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny“. Tento obraz doplňuje skutočnosť, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa vykoná v prípade, ak projekty „pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu, okrem iného, ich charakteru, veľkosti, alebo umiestnenia“. Nakoniec príloha IV obsahuje informácie, ktoré musí navrhovateľ alebo príslušný orgán poskytnúť, aby sa mohlo uskutočniť náležité posudzovanie. [51]

67. Z tejto kombinácie prvkov vyplývajú tri dôsledky.

48 — Prvé odôvodnenie smernice 85/337. O cieľoch ochrany európskej environmentálnej politiky JANS, H. L., VEDDER, H. H. B.: *European Environmental Law*. 3. vyd., Groningen: European Law Publishing, 2008, s. 40 až 42.

49 — Táto príloha odkazuje na „vlastnosti projektov“, na ich „umiestnenie“ a na vlastnosti „potenciálneho vplyvu“, pričom v každom z týchto odkazov je obmedzená voľná úvaha členských štátov s cieľom stanoviť svoje vlastné kritériá.

50 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 50; zo 16. septembra 1999, WWF a i., C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 36; z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko, C-392/96, Zb. s. I-5901, bod 65; z 13. júna 2002, Komisia/Španielsko, C-474/99, Zb. s. I-5293, bod 31; zo 16. marca 2006, Komisia/Španielsko, C-332/04, bod 76, a z 23. novembra 2006, Komisia/Taliansko, C-486/04, Zb. s. I-11025, bod 53.

51 — Príloha IV požaduje opis projektu, náčrt hlavných alternatív, opis dotknutých vplyvov na životné prostredie, ako aj najvýznamnejšie vplyvy. Rovnako požaduje, aby navrhovateľ poskytol zoznam opatrení smerujúcich k zmierneniu nepriaznivých vplyvov projektu a uvedenie ťažkostí, s ktorými sa stretol pri zhromažďovaní požadovaných informácií.

68. Po prvé, projekty, ktoré sú uvedené v prílohách I a II, sa musia vykladať vo svetle vyššie uvedeného článku 1 ods. 2 a článku 2 ods. 1, pretože presný zoznam projektov je formulovaný v širšom právnom rámci a osobitné ustanovenia sa musia uplatniť v súlade so všeobecnejšími ustanoveniami. [52] V dôsledku toho sa odkaz v bode 20 prílohy I na stavby „nadzemných elektrických vedení s voltážou 220 kV a viac a s dĺžkou väčšou ako 15 km“ týka takých projektov, ktoré „pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu, okrem iného, ich charakteru, veľkosti, alebo umiestnenia“.

69. Po druhé, v súlade s tým, čo bolo uvedené vyššie, je všeobecná definícia veľmi užitočná pre konkrétne definovanie medzí stanovených pre projekty; a to stavby uvedené v prílohe podľa úrovne výroby [53], skladovacej kapacity [54] a dĺžky [55], teda podmienok, ktoré sa tiež nazývajú „prahové hodnoty vplyvu na životné prostredie“. [56] Charakteristiky každého typu projektu sa považujú za prahové hodnoty, ktoré vedú k vzniku povinnosti uskutočniť PVŽP podľa článkov 5 až 10 smernice 85/337. Keďže obmedzujú pôsobnosť pravidla, je potrebné ich vykladať vo svetle dvoch parametrov: v súlade so súčasným výkladom, podľa ktorého sa musia výnimky posúdiť reštriktívne, [57] a s ohľadom na celkový vplyv projektu pri osobitnom zohľadnení článku 2 ods. 1 smernice, ktorý poukazuje na „charakter“, „veľkosť“ a „umiestnenie“ projektu. Tieto kritériá sa posudzujú s ohľadom na celkový dopad projektu na životné prostredie. V dôsledku toho, pokiaľ prílohy I a II stanovujú medze založené na jednom z týchto kritérií, smernica 85/337 je v celom rozsahu konzistentná a vychádza z tej istej situácie, ktorá je uvedená v článku 2 ods. 1.

70. Po tretie a nakoniec, je potrebné predísť výkladom, ktoré zbavujú významu ďalšie ustanovenia smernice 85/337. V súlade s touto zásadou skreslené a územne roztrieštené ponímanie ohrozuje potrebný účinok prílohy IV. Ako bolo uvedené v bode 66 týchto návrhov, príloha spresňuje informácie, ktoré musí poskytnúť navrhovateľ. Medzi tieto údaje, ktoré je potrebné poskytnúť, patrí opis „fyzikálnych vlastností celého projektu“ [58], odhad „podľa množstva očakávaných odpadov a emisií… ktoré vyplývajú z realizácie projektu“ [59] alebo opis „vplyvov na životné prostredie, ktoré bude pravdepodobne zasiahnuté“ projektom [60]. Je ťažké si predstaviť, že tieto povinnosti by mohli byť splnené, ak by sa zohľadnili len úseky nachádzajúce sa na vnútroštátnom území orgánu, ktorý je povinný vykonať PVŽP. „Fyzikálne vlastnosti celého projektu“ sa zhodnotia, ak sa zohľadní

52 — Tento prístup predstavuje požiadavku konzistentnosti obsahu normatívneho textu, ako to Súdny dvor uviedol najmä vo svojich rozsudkoch z 15. júna 1993, Matra/Komisia, C-225/91, Zb. s. I-3203, bod 41, a z 27. januára 2000, DIR International Film a i./Komisia, C-164/98P, Zb. s. I-447, body 21 až 30.

53 — Body 1, 2, 5 a 18b.

54 — Body 10, 12, 13, 15, 18b) a 21.

55 — Body 7, 8, 16, 19 a 20.

56 — MORENO MOLINA, A. M.: *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Madrid: Marcial Pons, 2006, s. 201.

57 — Rozsudky z 10. decembra 1968, Komisia/Taliansko, 7/68, Zb. s. 617; z 28. októbra 1999, ARD, C-6/98, Zb. s. I-7599, body 9 až 31, a zo 17. júna 1998, Mecklenburg, C-321/96, Zb. s. I-3809, bod 25.

58 — Príloha IV ods. 1 prvá zarážka.

59 — Príloha IV ods. 1 tretia zarážka.

60 — Príloha IV ods. 3.

celý projekt a nielen časť, ktorá sa nachádza na vnútroštátnom území. Potenciál znečisťovania možno skutočne posúdiť, len ak sa zohľadní celkové znečistenie, a nie len znečistenie v jednotlivom štáte.

71. Existujú ďalšie dôvody, ktoré podporujú široký výklad pojmu „projekt“, a ktoré nie sú vyvodené len zo smernice 85/337, ale tiež z judikatúry Súdneho dvora.

B — *Rozdelenie projektov, ktoré sú predmetom PVŽP, a judikatúra*

72. Aj keď sa v tejto veci po prvýkrát kladie otázka, či štátna hranica stanovuje medze pre „projekty“, ktoré upravuje smernica 85/337, Súdny dvor už rozhodoval o veciach, v ktorých sa štáty dovolávali rozdelenia projektov podliehajúcich posudzovaniu, aby obišli právo Spoločenstva. Neexistuje relevantný precedens pre prejednávanú vec, avšak rozsudky týkajúce sa rozšírenia projektov, čiastočného vykonávania v rámci dopravných sietí alebo po sebe nasledujúcich činnosti rozvrhnutých v čase nám poskytujú dostatočné objasnenia. Smernica 85/337 bola vo všetkých týchto prípadoch vykladaná široko, aby sa zabránilo úsiliu o obmedzenie jej pôsobnosti.

73. Vo veci Komisia/Španielsko [61] sa spor týkal neexistencie PVŽP, pokiaľ ide o projekt železničnej trate dlhej 13 km, ktorá spájala mestá Las Palmas a Oropesa. Projekt bol súčasťou širšieho programu s názvom „Stredozemný koridor“, železničného spojenia dlhého 251 km pozdĺž španielskeho pobrežia, od Tarragone až do Valencie. Španielska vláda sa domnievala, že len predmetný úsek podliehal analýze a že s ohľadom na jeho dĺžku sa nemohol považovať za „diaľkovú železničnú trať“ podľa bodu 7 prílohy I smernice 85/337. Súdny dvor úplne odmietol toto tvrdenie, opierajúc sa o potrebný účinok normy, ktorý by mohol byť vážne ohrozený, lebo „na to, aby sa dotknuté vnútroštátne orgány vyhli povinnosti podrobiť projekt ako celok, ako aj jeho časti požiadavkám smernice, stačilo by rozdeliť projekt týkajúci sa diaľkovej prepravy na tieto kratšie časti menšieho významu“. [62] Navyše v návrhoch v tejto veci generálny advokát Poiares Maduro zdôraznil, že také veľké projekty, ako je predmetný projekt, majú viacero fáz realizácie. [63] Ak by

61 — Rozsudok zo 16. septembra 2004, C-227/01, Zb. s. I-8253.

62 — Tamže, bod 53.

63 — Návrhy z 24. marca 2004, v ktorých generálny advokát v bode 48 zastáva názor, že „keďže výstavba železničnej trate s dĺžkou 251 km je rozdelená na etapy, z odôvodnenia Španielskeho kráľovstva by vyplývalo, že konkrétny projekt by nikdy nemohol byť považovaný za projekt, ktorý sa týka diaľkovej dopravy, pretože následné úseky železničného spojenia by pokrývali krátke vzdialenosti a spájali by susedné miesta. Prijatie takéhoto výkladu smernice by mohlo viesť k riziku výrazného zúženia jej pôsobnosti a k ohrozeniu dosiahnutia jej cieľa“.

sa prijala španielska téza, tak by z pôsobnosti smernice 85/337 boli vylúčené nielen sporná železničná trať, ale tiež veľmi veľká časť verejných prác uskutočňovaných členskými štátmi.

74. Problémy projektov rozvrhnutých v čase boli zdôraznené vo veciach Wells [64], Komisia/Spojené kráľovstvo [65] a Barker [66], v ktorých Súdny dvor zopakoval, že je potrebné ich posudzovať ako celok. Aby sa zabránilo tomu, že rozdelením do viacerých administratívnych etáp sa skreslí predmet projektu a zabráni sa tak uplatneniu smernice 85/337, judikatúra potvrdila, že PVŽP „musí mať všeobecný charakter, aby pokrylo všetky aspekty projektu, ktoré ešte neboli posúdené alebo ktoré vyžadujú nové posúdenie“. [67] Napokon kontrola, ktorú ukladá smernica 85/337, je úplná a jednotlivé byrokratické etapy projektu nesmú ohroziť dosiahnutie jej cieľov.

75. Situácia je vo veľkej miere podobná, pokiaľ sa PVŽP neuskutočnilo, pretože projekt, ktorý v zásade nepodlieha kontrole jeho vplyvu na životné prostredie, vyžaduje zmenu alebo rozšírenie iného projektu, ktorý je uvedený v prílohách smernice 85/337. To bol prípad vo veci Abraham a i. [68], v ktorej podali žalobu jednotlivci žijúci v susedstve letiska Liège-Bierset proti orgánom, ktoré si želali rozšíriť toto letisko, aby sa umožnila jeho 24-hodinová prevádzka 365 dní v roku. V bode 7 prílohy I sa uvádza, že stavba „letísk… so základnou dĺžkou štartovacej dráhy 2 100 metrov a viac“ podlieha PVŽP. V smernici však nie je uvedené žiadne ustanovenie týkajúce sa rozšírenia letiska, najmä pokiaľ takéto rozšírenie nespôsobilo žiadnu zmenu veľkosti dráhy. V tejto súvislosti navrhovaný projekt upravoval zmenu infraštruktúry letiska, stavbu riadiacej veže, nové výjazdové pruhy z hlavnej dráhy a parkovacie plochy, ako aj práce v súvislosti s úpravou a predĺžením vzletovej a pristávacej plochy, avšak bez predĺženia dráhy. Súdny dvor si bol vedomý toho, že tento projekt môže mať významné vplyvy na životné prostredie a že bola snaha vyhnúť sa PVŽP pod zámienkou, že veľkosť dráhy nebude zmenená. Súdny dvor vo svojom rozsudku uplatnil kritérium celkového posúdenia s cieľom zabezpečiť potrebný účinok smernice 85/337 a uviedol, že „stavebné úpravy letiska s hlavnou vzletovou a pristávacou dráhou s dĺžkou 2 100 m a viac nie sú len úpravy, ktoré majú za cieľ predĺžiť dráhu, ale všetky úpravy týkajúce sa budov, zariadení a vybavenia tohto letiska, pokiaľ ich možno vzhľadom na ich povahu, význam a charakteristiky považovať za úpravy samotného letiska“. [69]

76. Vyššie uvedené rozsudky odrážajú vôľu zabrániť tomu, aby rozdelenie projektu malo vplyv na povinnosť uskutočniť PVŽP. Súdny dvor tým, že zohľadnil projekty *ako celok*, dospel k záveru, že vplyvy na životné prostredie sú fenoménom, ktorý je bez veľkosti, úrovne výroby, alebo skladovacích kapacít. Vo veci Ecologistas en Acción-CODA

64 — Rozsudok zo 7. januára 2004, C-201/02, Zb. s. I-723.
65 — Rozsudok zo 4. mája 2006, C-508/03, Zb. s. I-3969.
66 — Rozsudok zo 4. mája 2006, C-290/03, Zb. s. I-3949.
67 — Tamže, bod 48.
68 — Rozsudok z 28. februára 2008, C-2/07, Zb. s. I-1197.
69 — Tamže, bod 36.

Súdny dvor pripomenul, že „cieľ zmenenej smernice [85/337] nemožno obísť rozdelením projektu a že nezohľadnenie kumulatívneho účinku niekoľkých projektov nesmie v praxi znamenať, že všetky projekty uniknú povinnosti posudzovania, pokiaľ ako celok môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie“. [70]

preskúmať dosah územného faktoru pri uplatňovaní smernice 85/337.

C — *Štátne hranice ako obmedzenie PVŽP*

77. Formulácia týchto obáv sa viackrát objavuje v judikatúre ako výraz zaužívaný vo všetkých veciach, ktoré sa týkajú smernice. Súdny dvor tak zdôrazňuje, že jej „pôsobnosť… je rozsiahla a jej cieľ veľmi široký“. [71] Práve to je dôvod, pre ktorý by bolo nekonzistentné obmedziť povinnosti, ktoré stanovuje, najmä, ak projekty, ktoré majú prípadné vplyvy na životné prostredie, môžu byť schválené, pretože PVŽP sa nevykoná.

79. Múry Európy sú svedkami dramatickej spoločnej minulosti. Európske spoločenstvo bolo vytvorené práve preto, aby odstránilo tieto bariéry a ostnaté drôty v presvedčení, že hranice sú prekážkami rastu, rozvoja, komunikácie a spolunažívania medzi ľuďmi. Jean Monet povedal „spájame ľudí, nie štáty“, aby opísal integračnú hnaciu silu svojho plánu. V tomto spoločnom projekte postupne prestalo existovať fyzické rozdelenie medzi štátmi až došlo k zlúčeniu, ktoré bolo zakotvené s nadobudnutím účinnosti Schengenskej dohody [72].

78. V dôsledku toho, ak sa na projekt uvedený v prílohe I smernice 85/337 vzťahuje smernica, pokiaľ sa realizuje vo viacerých etapách, pokiaľ správne konanie zahŕňa viacero etáp alebo pokiaľ je zmenený, musí sa na neho vzťahovať smernica aj v prípade, ak projekt pokrýva územie viacerých štátov. V každom prípade pred vyvodením záveru je potrebné

80. Ak sa osoby, tovar, služby a kapitál pohybujú v Európskej únii bez prekážok, bolo by paradoxné opätovne postaviť tieto múry v prípade fenoménu, ktorý vo svojej

70 — Rozsudok z 25. júla 2008, C-142/07, Zb. s. I-6097, bod 44.

71 — Pozri rozsudky Kraaijeveld a i., už citovaný, bod 31; WWF a i., už citovaný, bod 40; Komisia/Španielsko, C-227/01, už citovaný, bod 46, a Abraham a i., už citovaný, bod 32.

72 — Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. EŠ L 239, 2000, s. 13; Mim. vyd. 19/002, s. 9), podpísaný 19. júna 1990 v Schengene (Luxembursko).

podstate nerozlišuje žiadne krajiny, žiadne kontinenty: znečisťovanie. V dôsledku toho, ak politika Spoločenstva v oblasti životného prostredia vyžaduje bojovať proti znečisťovaniu, ktoré sa dotýka viacerých štátov, s ohľadom na to, že k tomuto boju nedochádza na jednom mieste, by bolo nekonzistentné rozdeliť projekty, ktoré môžu podliehať povinnosti PVŽP, podľa územia, ktorého sa týkajú.

81. Toto tvrdenie sa opiera o samotnú smernicu 85/337, ktorej článok 7 stanovuje medzištátnu spoluprácu v prípade, ak sa projekt dotýka viacerých štátov Únie. Táto myšlienka sa tiež objavuje v Dohovore z Espoo z 25. februára 1991 o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice [73]. Vyššie uvedený článok 7 smernice 85/337 sa týka zásad tohto dohovoru a vo svojich odsekoch 1 a 2 umožňuje štátu spolupracovať v postupe PVŽP, ktorý sa realizuje v inom štáte, pokiaľ sa projekt dotýka prvého uvedeného štátu. [74] Text smernice pripúšťa viacero druhov spolupráce. Ak je totiž projekt realizovaný spoločne viacerými členskými štátmi, musí každý z nich uskutočniť PVŽP, avšak musia si vzájomne pomáhať so svojimi príslušnými konaniami. Pri neexistencii posudzovania v európskom meradle sa vyžaduje spolupráca medzi členskými štátmi. [75]

82. Táto spoločná akcia však vyžaduje použitie spoločných parametrov, ako je jednotné a súhrnné ponímanie „projektu"; ak by to tak totiž nebolo, spolupráca by bola len fraškou a projekt by bol vyňatý z povinností, ktoré ukladá smernica 85/337. V tejto veci je potrebné sa domnievať, že PVŽP sa uskutočnilo v Taliansku, pretože v tejto krajine pokrýval úsek viac ako 15 km. Moja obava spočíva v tom, že v prípade, o aký ide v tejto veci, môže existovať variant: cezhraničný projekt v celkovej dĺžke 29 km, z ktorých 14,5 km bude v každom štáte; podľa prílohy I by PVŽP nebolo povinné v žiadnom z oboch štátov, čo by viedlo k nebezpečenstvu, že projekt bude vyňatý z akéhokoľvek preskúmania vplyvov, čo preukazuje, že téza, ktorú obhajuje Alpe Adria Energia SpA môže mať znepokojujúce následky.

83. Domnievam sa teda, že štátna hranica nepredstavuje obmedzenie na účely definície „projektov" uvedených v smernici 85/337.

73 — Dokument, ku ktorému pristúpilo Európske spoločenstvo rozhodnutím Rady z 15. októbra 1996, o schválení dohovoru o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice (neuverejnené).

74 — Tento prípad vyplýva z článku 7 ods. 2 smernice: „Členský štát, na ktorého území sa má projekt uskutočniť, postúpi informácie získané podľa článku 5 inému členskému štátu…, keď sa dozvedel, že projekt pravdepodobne bude mať významný vplyv na životné prostredie v tomto inom členskom štáte alebo keď štát, ktorý bude pravdepodobne projektom takto ovplyvnený, o to požiada." Je zrejmé, že článok 7 sa týka situácie, keď sa projekt uskutočňuje v jednom členskom štáte, no jeho dôsledky možno pociťovať v jednom alebo viacerých susedných štátoch.

75 — Inak by vytvorenie politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia dávalo len malý zmysel. Spoločenstvo tým, že vychádzalo zo skúsenosti federálnych štátov, pripravilo agendu v tejto oblasti s cieľom vyhnúť sa problémom, ktoré vyvoláva pluralita právnych úprav, ako aj teritorialita ich uplatňovania. Príklad Spojených štátov amerických je veľmi významný, ide o krajinu, ktorá tak ako Spoločenstvo dáva do súladu harmonizované právne nástroje s výzvou na spoluprácu medzi štátmi, HALL, N. D.: Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy. In: *Harvard Environmental Law Review*, č. 32, 2008, a REVESZ, R. L.: Environmental Regulation in Federal Systeme. In: *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford University Press, 2000, s. 10 až 14.

Členský štát teda musí stanoviť povinnosť posúdenia projektov uvedených v prílohe I, a osobitne v bode 20 tejto smernice, v prípadoch, ak ide o výstavbu zariadenia plánovanú na území dvoch alebo viacerých členských štátov a ak prahová hodnota, ktorá vyvoláva povinnosť posúdenia, nebola časťou zariadenia nachádzajúcou sa na jeho štátnom území dosiahnutá, ale je dosiahnutá v prípade pripočítania časti plánovaného zariadenia nachádzajúcej sa v susednom štáte alebo štátoch.

VII — **Návrh**

84. So zreteľom na tieto vysvetlenia, navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Umweltsenat, takto:

Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát musí stanoviť povinné posudzovanie typov projektov uvedených v prílohe I predmetnej smernice, konkrétne v bode 20, ak ide o výstavbu zariadenia plánovanú na území dvoch alebo viacerých členských štátov a ak prahová hodnota, ktorá vyvoláva povinnosť posúdenia, nebola časťou zariadenia nachádzajúcou sa na jeho štátnom území dosiahnutá, ale je dosiahnutá v prípade pripočítania časti plánovaného zariadenia nachádzajúcej sa v susednom štáte alebo štátoch.