FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 30. april 2008 [1]

I — Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2], som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 [3] (herefter »VVM-direktivet«). Det drejer sig om fem projekter til udvidelse og ombygning af en hovedtrafikåre i Madrid, som er en del af den såkaldte »Madrid calle 30«.

2. Denne vej blev i henhold til spansk ret klassificeret som byvej. Byvejsprojekter henhører ikke under anvendelsesområdet for de spanske regler til gennemførelse af VVM-direktivet. Derfor rejser der sig det spørgsmål, om sådanne projekter er omfattet af VVM-direktivet.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 175, s. 40.
3 — EFT L 73, s. 5.

II — Retsregler

A — *VVM-direktivet*

3. Artikel 2, stk. 1, fastlægger formålet med vurderingen af den miljømæssige indvirkning:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

4. Artikel 3 beskriver genstanden for vurderingen af den miljømæssige indvirkning:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4-11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— materielle goder og kulturarv

— samspillet mellem faktorerne i første, andet og tredje led.«

5. Artikel 4, stk. 1 og 2, definerer, hvilke projekter der skal underkastes en vurdering:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5-10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.«

6. Bilag I, nr. 7, litra b), omfatter visse vejanlægsprojekter, nemlig »Anlæg af motorveje og motortrafikveje (2)«. Fodnote (2) definerer »motortrafikveje« som »veje, der svarer til definitionen i ECE-aftalen af 15. november 1975 om internationale hovedtrafikårer«.

7. Bilag I, nr. 7, litra c), omhandler yderligere vejanlægsprojekter:

»Anlæg af nye veje med mindst fire kørebaner eller udretning og/eller udvidelse af en eksisterende vej med højst to kørebaner med henblik på anlæg af mindst fire kørebaner, hvis en sådan ny vej eller et således udrettet og/eller udvidet vejafsnit har en ubrudt længde på mindst 10 km.«

8. Bilag II, nr. 10, litra e), nævner bl.a. veje:

»Bygning af veje, havne og havneanlæg, herunder fiskerihavne (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«.

9. Ændringer af projekter omhandles i bilag II, nr. 13, første led:

»Ændringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet«.

B — *ECE-aftalen af 15. november 1975 om internationale hovedtrafikårer*

10. Aftalen er ratificeret af 20 medlemsstater, men ikke af Spanien, Estland, Irland, Malta, Østrig, Det Forenede Kongerige og Cypern. Bilag II indeholder de betingelser, der gælder for de internationale hovedtrafikårer.

11. I afsnit I.1 fastsættes det materielle anvendelsesområde for disse betingelser:

»De følgende bestemmelser angår de grundlæggende kendetegn ved anlæg og udvidelse af de internationale hovedtrafikårer, der i det følgende kaldes »internationale veje«, og er i overensstemmelse med nuværende vejbygningspraksis. Disse bestemmelser gælder ikke for bebyggede områder. Såfremt disse udgør en hindring eller en fare, skal vejen føres uden om dem.«

12. I bilag II, afsnit II.2 og II.3 defineres begreberne motorveje og motortrafikveje:

»II. 2. Motorveje

Ved »motorvej« forstås en vej, der er specielt konstrueret og anlagt til motortrafik og ikke betjener de tilstødende ejendomme, og:

i) som, med undtagelse af bestemte steder eller midlertidigt, er forsynet med separate kørebaner for trafik i to retninger, der er adskilt fra hinanden ved en midterrabat, der ikke er beregnet til trafik, eller undtagelsesvis på anden måde

ii) som ikke krydser nogen vej, jernbane, sporvej eller sti i samme niveau

iii) som er forsynet med særlig skiltning som motorvej.

II. 3. Motortrafikveje [4]

Veje, der er forbeholdt motortrafik, og hvortil adgang kun sker via knudepunkter eller signalregulerede vejkryds, og på hvilke der navnlig ikke må standses eller parkeres.«

III — Faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13. Den 13. maj 2004 offentliggjorde Madrid by en opfordring til inden for en frist på 20 dage at afgive meningstilkendegivelser om i alt fem projekter vedrørende ombygning og udvidelse af motorvej M-30 inden for byområdet. I forbindelse med en yderligere vandløbsretlig godkendelsesprocedure havde offentligheden lejlighed til at tage stilling i yderligere 45 dage. Den 24. januar 2005 offentliggjorde byen sin beslutning af 17. januar 2005, med hvilken den havde godkendt projekterne. Denne godkendelse blev påklaget af NGO-organisationen Ecologistas en Acción — CODA.

4 — Denne definition lyder efter ændring i dag:»En motortrafikvej er en vej, der er forbeholdt motortrafik, og hvortil adgang kun sker via knudepunkter eller signalregulerede vejkryds,
i) hvor der ikke må standses eller parkeres på kørebanen; og
ii) som ikke krydser nogen jernbane, sporvej eller sti i samme niveau.«

14. Den forelæggende ret har beskrevet genstanden for denne sag således:

»Der er tale om anfægtelse af en forvaltningsakt, ved hvilken ganske vist kun fem af de delprojekter eller specifikke aktiviteter vedrørende omstrukturering af vejnettet og af det område, M-30 løber igennem, er blevet godkendt, men som i sin helhed indebærer et storstilet og yderst komplekst anlægsarbejde, der udgør et samlet og vidtfavnende projekt til forbedring og renovering af praktisk talt hele motorringvejen i Madrid, og som benævnes og præsenteres som »Madrid calle 30«-projektet, […] idet kommunen har opdelt og behandlet projektet i 15 forskellige og uafhængige projekter. På den måde er der ingen af de forskellige strækninger, bortset fra én, der omfatter ændringer eller tilpasninger af mere end fem kilometers forløb af en hvilken som helst af de eksisterende veje, der omtales i afsnit 95 i bilag 2 til lov nr. 2/2002, om end projektet i sin helhed langt overstiger dette omfang. Det samlede projekt til ombygning og udvidelse af M-30 anslås at medføre en stigning i trafikken på vejen på ca. 25% og vil medføre mange forskellige slags indgreb i dens bymæssige omgivelser.«

15. Den forelæggende ret har for at kunne vurdere sagen forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Finder de krav om en foreskreven procedure til vurdering af den miljømæssige indvirkning, der er indeholdt i VVM-direktivet, anvendelse på byvejsprojekter under hensyn til projektets art og dimension, indvirkning på områder med høj befolkningstæthed eller landskaber af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning?

2) Finder de krav om en foreskreven procedure til vurdering af den miljømæssige indvirkning, der er indeholdt i VVM-direktivet, anvendelse på de projekter, der er genstand for nærværende sag, under hensyn til deres art og karakteren af den vej, hvor de skal udføres, samt deres beskaffenhed, dimension, indvirkning på miljøet, befolkningstæthed, budget og eventuelle opdeling i forhold til et samlet projekt, der omfatter tilsvarende aktiviteter på den samme vej?

3) Kan de kriterier, der er indeholdt i dommen i sag C-332/04 [5], nærmere bestemt i dommens præmis 69-88, finde anvendelse på de projekter, der er genstand for denne retssag, under hensyn til deres art og karakteren af den vej, hvor de skal udføres, samt deres

5 — Dom af 16.3.2006, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 40.

beskaffenhed, dimension, indvirkning på miljøet, befolkningstæthed, budget og eventuelle opdeling i forhold til et samlet projekt, der omfatter tilsvarende aktiviteter på den samme vej, og kunne det således kræves, at projekterne blev undergivet en foreskreven procedure til miljømæssig vurdering?

4) Er forpligtelserne i henhold til VVM-direktivet, med hensyn til miljømæssig vurdering i praksis blevet opfyldt af de spanske myndigheder hvad angår de projekter, der er genstand for denne sag, således som det fremgår af sagsakterne, og nærmere bestemt ud fra de undersøgelser og rapporter, der er indeholdt heri, skønt projektet ikke formelt er blevet undergivet en foreskreven procedure til miljømæssig vurdering som fastsat i nævnte direktiv?«

16. I den skriftlige procedure deltog NGO Ecologistas en Acción-CODA, som har anlagt søgsmålet i hovedsagen, den sagsøgte stadsforvaltning for Madrid, Italien og Kommissionen, i den mundtlige forhandling den 2. april 2008 deltog derimod kun stadsforvaltningen og Kommissionen.

IV — Retlig vurdering

A — *De tre første spørgsmål — byvejsprojekter*

17. De første tre spørgsmål bør Domstolen behandle under ét, da de i det væsentlige har samme indhold. Den forelæggende ret ønsker oplyst, under hvilke betingelser byvejsprojekter, især de fem projekter, som retten skal undersøge, skal underkastes en vurdering af den miljømæssige indvirkning. I den forbindelse fremhæver retten med støtte i dommen i sag C-322/04 [6] navnlig bestemte egenskaber ved projekterne:

— projektets art og omfang, især vejens beskaffenhed og art, dens karakter og dimension

— indvirkningen på områder med høj befolkningstæthed eller landskaber af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning

— budgettet samt

6 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.

— en eventuel opdeling i forhold til et samlet projekt, der omfatter tilsvarende aktiviteter på den samme vej.

18. Som den italienske regering med rette har gjort gældende, kan den spanske lovgivnings forenelighed med VVM-direktivet ikke undersøges i forbindelse med besvarelsen af disse spørgsmål. Domstolen kan dog forsyne den nationale ret med alle de fortolkningsmomenter, der angår fællesskabsretten, således at den nationale ret ved afgørelsen af den pågældende sag kan vurdere, om de nationale bestemmelser er forenelige hermed [7].

1. Byvejes fritagelse for vurdering af den miljømæssige indvirkning

19. Stadsforvaltningen i Madrid har givet udtryk for den opfattelse, at de omtvistede projekter ikke er omfattet af VVM-direktivet. De vedrører nemlig en byvej. Den spanske lovgiver såvel som de spanske myndigheder og domstole har lagt til grund, at byveje ikke henhører under VVM-direktivets anvendelsesområde, da de ikke nævnes i direktivets bilag.

20. Denne fortolkning af VVM-direktivet er efter min mening urigtig. Det er ganske vist rigtigt, at VVM-direktivet ikke udtrykkeligt nævner »byveje« som sådanne. I bilag I, nr. 7, litra b) og c), og i bilag II, nr. 10, litra e), tales der imidlertid om *motorveje, motortrafikveje* og *veje*. Som navnlig fremhævet af Kommissionen, drejer det sig her om fællesskabsretlige begreber, der skal fortolkes selvstændigt. Ud fra et fællesskabsretligt perspektiv ville det være unaturligt at udelukke byveje fra de tre nævnte vejtyper. I princippet kan alle de nævnte veje nemlig også forekomme inde i byer og dér have en betydelig indvirkning på miljøet.

Om den betydning, som ECE-aftalen af 15. november 1975 om internationale hovedtrafikårer har for fortolkningen af VVM-direktivet

21. Motorveje og motortrafikveje defineres ikke i VVM-direktivets bilag I, nr. 7, litra b), men i stedet kan ECE-aftalen af 15. november 1975 om internationale hovedtrafikårer anvendes. For motortrafikvejes vedkommende kan anvendelsen af ECE-aftalen udledes af en udtrykkelig henvisning i bilag I, nr. 7, litra b), til VVM-direktivet [8]. Selv om VVM-direktivets bilag I, nr. 7, litra b), ikke henviser til ECE-aftalen med hensyn til begrebet motorvej, vil det ligeledes være naturligt at inddrage definitionen i denne aftale for at sikre en ensartet fortolkning i alle medlemsstater.

7 — Jf. f.eks. dom af 18.5.2000, sag C-107/97, Rombi og Arkopharma, Sml. I, s. 3367, præmis 29.

8 — Jf. vedrørende en tilsvarende henvisning til definitionen af lufthavne dom af 28.2.2008, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, præmis 35.

22. Aftalen er i henhold til sin artikel 17, stk. 3, bindende i udgaverne på fællesskabssprogene engelsk og fransk, samt — hvad der her ikke har nogen særlig interesse — på russisk. For at forstå VVM-direktivets henvisning med hensyn til motortrafikveje, må man tage sin tilflugt til den engelske udgave af direktivet og aftale, da de begge overensstemmende anvender udtrykket »express roads«. Derimod anvender den franske udgave af direktivet fejlagtigt udtrykket »voies rapides« i stedet for udtrykket »routes express«, der står i aftalen.

23. Da definitionen på motortrafikveje i mellemtiden er ændret, rejser der sig det spørgsmål, om man ved fortolkningen af VVM-direktivet skal anvende den ændrede eller den oprindelige udgave af definitionen. For den oprindelige udgave taler ordlyden i henvisningen, som ikke lader erkende, at der skal tages hensyn til senere ændringer. Desuden deltager Fællesskabet og nogle medlemsstater ikke i aftalen. Ved en henvisning til den til enhver tid gældende udgave ville de måtte acceptere ændringer uden at have nogen direkte indflydelse på dem. Følgelig er det kun den oprindelige og ikke den ændrede affattelse af definitionen, der skal anvendes.

24. Ifølge Madrids stadsforvaltnings opfattelse er byveje ikke motortrafikveje eller motorveje i aftalens forstand. Opfattelsen bygger på den generelle regel i afsnit I.1 i aftalens bilag II, hvorefter bestemmelserne i dette bilag ikke gælder for bebyggede områder. Dette vedrører især definitionerne af motortrafikveje og motorveje i afsnittene II.2 og II.3 i dette bilag.

25. Men såvel formuleringen af henvisningen vedrørende motortrafikveje som formålet med VVM-direktivet og aftalen taler imod at tage hensyn til, at bebyggede områder, ved definitionen på motortrafikveje og motorveje i VVM-direktivets forstand, er udelukket fra anvendelsesområdet for bilag II.

26. Fodnoten ved betegnelsen »motortrafikveje« i bilag I, nr. 7, litra b), til VVM-direktivet henviser ikke generelt til motortrafikveje i aftalens forstand, men til »veje, der svarer til definitionen« på motortrafikveje i aftalen. Det drejer sig derfor ikke om at overføre aftalens anvendelsesområde; fællesskabslovgiver har blot benyttet en definition, som er udviklet i en anden sammenhæng. Denne definition udelukker ikke bebyggede områder. Og når det drejer sig om overtagelsen af definitionen på motorveje, som ikke er fastsat udtrykkeligt, er der slet ikke nogen grund til at undtage byveje.

27. Derudover skal der ved fortolkningen af henvisningen ligesom ved andre fortolkningsspørgsmål i forbindelse med VVM-direktivet tages hensyn til dettes målsætning [9]. I henhold til artikel 2, stk. 1, er dets formål, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives

9 — Dom af 23.11.2006, sag C-486/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11025, præmis 36. Se vedrørende fortolkningen af en henvisning til definitionen på lufthavne mit forslag til afgørelse af 29.11.2007, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, punkt 45.

en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse [10].

28. Der kan optræde mange indvirkninger på miljøet fra veje både inde i og uden for byer. Desuden er byer særligt følsomme områder for anlæg af veje, især på grund af befolkningstæthed, på grund af eksisterende miljøbelastninger, men også med hensyn til steder, der har historisk, kulturel eller arkæologisk betydning. Derfor svarer det til formålet med VVM-direktivet, hvis det indbefatter byveje [11].

29. For denne konklusion taler også paralleliteten mellem VVM-direktivet og konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (Espoo, 1991). Fællesskabet er kontraherende part i denne konvention [12] og VVM-direktivet gennemfører den, som det især fremgår af 13. betragtning til direktiv 97/11. For at definere motortrafikveje og motorveje anvender Espoo-konventionen de oprindelige definitioner i ECE-aftalen om internationale hovedtrafikårer uden dog at udelukke en anvendelse på byveje.

10 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 36. Se også dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 49 og 52.

11 — Jf. vedrørende anlægsprojekter i byer dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 81.

12 — Rådets beslutning af 15.10.1996 om indgåelse på Fællesskabets vegne af konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne i, ikke offentliggjort.

Definitionen på motortrafikveje og motorveje

30. Hvad angår *motortrafikveje* drejer det sig i henhold til bilag II i konventionens afsnit II.3 om en vej, der er forbeholdt motortrafik, og hvortil adgang kun sker via knudepunkter eller signalregulerede vejkryds, og hvor der ikke må standses eller parkeres på kørebanen. Det er uden betydning, om disse veje ligger inde i byer.

31. Konventionens bilag II, afsnit II.3, definerer en *motorvej* som en vej, der er specielt konstrueret og anlagt til motortrafik og ikke betjener de tilstødende ejendomme. Den er i princippet forsynet med separate kørebaner for trafik i to retninger, som er adskilt fra hinanden ved en midterrabat, der ikke er beregnet til trafik, eller undtagelsesvis på anden måde. Den krydses ikke af nogen vej, jernbane, sporvej eller sti i samme niveau.

32. Endelig kræver konventionen, at vejen er forsynet med særlig skiltning som motorvej. Denne betingelse burde imidlertid være ladet ude af betragtning ved udfyldelsen af begrebet motorvej i henhold til VVM-direktivet, da medlemsstaterne ellers muligvis ved at deklarere en vej kunne omgå forpligtelsen til at vurdere den miljømæssige indvirkning.

33. Således omfatter begrebet motorvej også bymotorveje i VVM-direktivets forstand.

Øvrige veje

34. Et holdepunkt for at udelukke byveje fra anvendelsesområdet for VVM-direktivet findes i adskillige oversættelser af begrebet »veje«. Således anvendes der i den spanske udgave af VVM-direktivet betegnelsen »carretera« for almindelige veje, der ligesom f.eks. den franske betegnelse »route« vel først og fremmest skal forstås som landevej. Hvis VVM-direktivet kun omfattede motorveje, motortrafikveje og landeveje, ville det ikke være urimeligt at lade alle tre udtryk referere til veje uden for byer.

35. Der findes ganske vist også sprogudgaver af VVM-direktivet, i hvilke betegnelsen vej utvetydigt også omfatter trafikårer inde i byer, f.eks. den tyske betegnelse »Straße« eller den engelske betegnelse »road«.

36. De forskellige sprogudgaver af en fællesskabsbestemmelse skal fortolkes ensartet. Hvis udgaverne afviger fra hinanden, skal bestemmelsen derfor fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i [13].

37. Dette gælder navnlig for VVM-direktivet. Dets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt [14]. Som allerede anført [15] skal projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Indvirkninger på miljøet fra veje kan hyppigt eller netop forekomme inde i byer. Derfor må en fortolkning af begrebet »vej« afvises, hvis den undtager byveje fra VVM-direktivets anvendelsesområde.

Foreløbig konklusion

38. Sammenfattende kan det fastslås, at byvejsprojekter falder ind under VVM-direktivets anvendelsesområde. Det skal derfor undersøges i detaljer, om de omtvistede projekters indvirkning på miljøet skulle have været vurderet.

13 — Se vedrørende VVM-direktivet dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 28, samt mere generelt dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 3, af 23.11.2006, sag C-300/05, ZVK, Sml. I, s. 11169, præmis 16, og af 14.6.2007, sag C-56/06, Euro Tex, Sml. I, s. 4859, præmis 27.

14 — Dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 31, dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 40, samt dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 32.

15 — Jf. ovenfor, punkt 27 f.

2. Vejanlægsprojekter i henhold til bilag I, nr. 7, litra b) og c), til VVM-direktivet

39. I henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, og bilag I, nr. 7, er en vurdering af indvirkningen på miljøet obligatorisk, når der anlægges en motorvej eller en motortrafikvej [litra b)] samt ved anlæg af nye veje med mindst fire kørebaner eller udretning og/eller udvidelse af en eksisterende vej med højst to kørebaner med henblik på anlæg af mindst fire kørebaner, hvis en sådan ny vej eller et således udrettet og/eller udvidet vejafsnit har en ubrudt længde på mindst 10 km [litra c)].

40. Som allerede fastslået kan definitionen på motorveje og motortrafikveje udledes af ECE-aftalen om internationale hovedtrafikårer. Veje ifølge VVM-direktivets bilag I, nr. 7, litra c), er tilstrækkeligt defineret dér, især hvis man tager hensyn til, at det er ulovligt generelt at udelukke byveje fra en vurdering af indvirkningen på miljøet. For at bestemmelserne om veje i henhold til VVM-direktivets bilag I, nr. 7, litra b) og c), kan anvendes, kommer det således hverken an på deres konkrete indvirkning på miljøet eller deres placering eller deres budget eller deres samspil med andre projekter.

41. Det kan derfor ikke udelukkes, at de omtvistede projekter vedrører veje, som henhører under en af definitionerne i VVM-direktivets bilag I, nr. 7, litra b) eller c). Men der består kun en forpligtelse til at vurdere den miljømæssige indvirkning i henhold til artikel 4, stk. 1, hvis projekterne kan betragtes som anlæg af den pågældende vej.

42. I det foreliggende tilfælde drejer det sig ganske vist om renovering og udvidelse af eksisterende veje, dog kan også sådanne foranstaltninger sidestilles med anlæg af veje. Med hensyn til bilag I, nr. 7, litra c), i VVM-direktivet fremgår dette allerede af definitionen, som indbefatter udvidelsen af visse veje.

43. Under visse omstændigheder skal også udvidelsen af motorveje og motortrafikveje som omhandlet i VVM-direktivets bilag I, nr. 7, litra b), dog betragtes som anlæg. I en dom vedrørende et spansk jernbaneprojekt fastslog Domstolen, at en udvidelse af en eksisterende jernbanestrækning med et ekstra spor ikke skulle anses for kun at være en ændring af et tidligere projekt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i VVM-direktivets bilag II, nr. 12, men derimod for et nyanlæg til jernbanefjerntrafik i henhold til bilag I, nr. 7 [16]. Domstolen støttede sig her på de betydelige indvirkninger på miljøet, som dette projekt kunne have.

16 — Dom af 16.9.2004, sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8253, præmis 46 ff. Se også tidligere dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, (Großkrotzenburg), Sml. I, s. 2189, præmis 35, hvor Domstolen anså udvidelsen af et kraftværk med en ny blok som et selvstændigt projekt.

44. Som også Kommissionen har gjort gældende, kan denne betragtning i princippet overføres på anlæg af veje. Ganske vist kræver det en afgrænsning i forhold til en *ændring* af vejanlægsprojekter i henhold til bilag II, nr. 13, første led. Foranstaltninger i forbindelse med eksisterende veje kan derfor kun anses for anlæg, når de for så vidt angår deres indvirkning på miljøet svarer til et nyanlæg [17]. Navnlig bør udvidelsen af en almindelig vej til en af de veje, der er nævnt i bilag I, nr. 7, litra b) og c), til VVM-direktivet, ligestilles med et nyanlæg.

3. Andre vejprojekter

45. Selv om de omtvistede projekter ifølge de ovennævnte kriterier ikke falder ind under anvendelsesområdet for bilag I til VVM-direktivet, skal deres miljømæssige indvirkning måske alligevel vurderes. I henhold til artikel 4, stk. 2, i og bilag II, nr. 10, litra e), til VVM-direktivet skal medlemsstaterne ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller ved hjælp af grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten, afgøre, om der skal foretages en vurdering af den miljømæssige indvirkning af anlæg af veje, som ikke er nævnt i bilag I. Det samme gælder i henhold til bilag II, nr. 13, første led, sammenholdt med bilag I, nr. 7, litra b) og c), og bilag II, nr. 10, litra e), for ændringer i vejanlægsprojekter.

46. Ifølge fast retspraksis indrømmer VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, medlemsstaterne et skøn, som begrænses af den i artikel 2, stk. 1, indeholdte forpligtelse til at foretage en undersøgelse af konsekvenserne af projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet [18]. I denne sammenhæng er de karakteristika ved projekterne, som den forelæggende ret har anført, af betydning.

47. Medlemsstaterne skal lægge vægt på projekternes art, dimensioner og placering for at fastslå, om der må regnes med betydelige indvirkninger på miljøet [19]. På dette punkt lægger VVM-direktivet op til en samlet vurdering af den indvirkning på miljøet, som projekterne eller ændringen af dem vil få [20]. Nærmere betegnet skal både selve de projekterede arbejders direkte indvirkninger på miljøet og de indvirkninger, der kan fremkaldes ved brugen og driften af resultaterne

17 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 9, punkt 47.

18 — Dom af 8.9.2005, sag C-121/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7569, præmis 87, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 76. Vedrørende den oprindelige affattelse af VVM-direktivet se dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 50, dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 64, af 29.4.2004, sag C-117/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5517, præmis 82, og af 2.6.2005, sag C-83/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4747, præmis 19, samt dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 37 og 42.

19 — Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 77, og i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 38.

20 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 42.

af disse arbejder, tages i betragtning [21]. Man kan f.eks. forestille sig en øget trafiktæthed.

48. Endvidere hører en høj befolkningstæthed og et steds historiske, kulturelle eller arkæologiske betydning til de kriterier, som medlemsstaterne i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 3, skal tage hensyn til ved en undersøgelse af det enkelte tilfælde eller ved fastsættelsen af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 i samme bestemmelse. For vejanlægsprojekter gælder der på dette punkt nøjagtig det samme som for byggeprojekter i byer, som var genstand for dommen i sagen C-332/04 [22].

49. Ganske vist er budgettet for et projekt muligvis en indikator for dets størrelse, dog forekommer det usandsynligt, at projektets blotte størrelse tillader konklusioner om dets indvirkninger på miljøet. Såfremt budgettet indeholder angivelser om indvirkning på miljøet eller om en begrænsning heraf, vil der normalt foreligge planlægningsdokumenter, som langt bedre beskriver disse indvirkninger eller begrænsningerne heraf. Derfor virker det ikke ligefrem nærliggende at anvende budgettet for et projekt som grundlag for, om det er nødvendigt med en vurdering af den miljømæssige indvirkning.

50. Et projekts positive indvirkninger på miljøet som dem, Madrids stadsforvaltning har fremført under den mundtlige forhandling, er som sådanne principielt ikke relevante i VVM-direktivets forstand. Formålene med direktivet — at undgå miljøbelastning (første betragtning) og at beskytte miljøet og sikre livskvalitet (tredje betragtning) — kræver ikke, at der skal foretages en vurdering, blot fordi et projekt kan forbedre miljøtilstanden betydeligt. Inden for rammerne af en undersøgelse af, om en vurdering af den miljømæssige indvirkning er nødvendig, kan forventningen om positive indvirkninger på miljøet imidlertid ikke kompensere så meget for betydelige negative indvirkninger på miljøet, at der slet ikke finder nogen vurdering sted, fordi projektet alt i alt *per saldo* er til fordel for miljøet.

51. Endelig må formålet med VVM-direktivet ikke omgås gennem en projektopdeling [23]. Hvis flere projekter tilsammen kan have betydelige indvirkninger på miljøet i artikel 2, stk. 1's forstand, skal deres indvirkning på miljøet tværtimod vurderes i sin helhed [24]. Det er navnlig påkrævet med en samlet betragtning af forskellige projekter, når de hænger sammen, bygger på hinanden, eller når deres indvirkninger på miljøet overlapper hinanden.

21 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 43.

22 — Nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 79.

23 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 76, og i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 27.

24 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 76, og i sagen Abraham m.fl., nævnt i fodnote 8, præmis 27 og 28.

52. I det foreliggende tilfælde er det navnlig de fem projekters tætte beliggenhed op ad hinanden, deres ensartethed, samspillet mellem dem ved afviklingen af bytrafikken og den samlede behandling ved høringen og godkendelsen af dem, der taler for at behandle dem under ét. Da alle delprojekter vedrører en begrænset sektor af byens vejnet, vil deres indvirkninger på miljøet højst sandsynligt overlappe og forstærke hinanden — både i anlægsfasen og under brugen af de renoverede og udvidede veje.

53. Endvidere synes der at være enighed om, at de omtvistede projekter er en del af det samlede projekt »Madrid calle M-30«, som har til genstand at renovere og udvide de vigtigste trafikstrækninger i byen. Det kan derfor ikke udelukkes, at deres indvirkning på miljøet skal vurderes under hensyntagen til det samlede projekt.

54. Madrids stadsforvaltning har i denne sammenhæng rejst det yderligere spørgsmål, om de omtvistede projekter skal anses for anlægsarbejder i byzoner i henhold til bilag II, nr. 10, litra b). Dette spørgsmål behøver imidlertid ikke besvares i den foreliggende sag, da det under alle omstændigheder mindst drejer sig om ændringer af vejanlægsprojekter, som omhandlet i nr. 10, litra e), og nr. 13, første led. Om påvirkningen af miljøet skal vurderes som følge af, at projektet kan have betydelige miljømæssige indvirkninger, afhænger ikke af, at det indplaceres i en yderligere projektkategori i samme bilag.

4. Foreløbig konklusion

55. Kravene i henhold til VVM-direktivet til en foreskreven procedure ved vurdering af den miljømæssige indvirkning gælder for byvejsprojekter,

— når det drejer sig om projekter anført i bilag I, nr. 7, litra b) eller c), eller

— når det drejer sig om projekter anført i bilag II, nr. 10, litra e), eller nr. 13, første led, ved hvilke der på grund af deres art, dimensioner eller placering eventuelt må regnes med en væsentlig indvirkning på miljøet som følge af deres samspil med andre projekter.

56. I øvrigt tillader hverken oplysningerne i eller arten af den foreliggende præjudicielle anmodning Domstolen at undersøge, om visse egenskaber ved de omtvistede projekter kræver en vurdering af den miljømæssige indvirkning. Denne undersøgelse påhviler derfor den nationale retsinstans.

B — *Det fjerde spørgsmål — alternativer til en vurdering af den miljømæssige indvirkning*

57. Endelig spørger den forelæggende ret, om forpligtelserne i henhold til VVM-direktivet i praksis er blevet opfyldt af de spanske myndigheder ved deres vurdering af den miljømæssige indvirkning hvad angår de projekter, der er genstand for denne sag, således som det fremgår af sagsakterne, og nærmere bestemt ud fra de undersøgelser og rapporter, der er indeholdt heri, skønt projektet ikke formelt er blevet undergivet den i direktivet foreskrevne procedure til miljømæssig vurdering.

58. Det skal på dette punkt — svarende til Italiens og Kommissionens opfattelse — først fastslås, at Domstolen ikke ud fra sagsakterne i den nationale administrative procedure, og nærmere bestemt ud fra de undersøgelser og rapporter, der er indeholdt heri, kan undersøge, om de omhandlede projekters indvirkning på miljøet er blevet tilstrækkeligt undersøgt. Under den præjudicielle procedure kan Domstolen kun fortolke de relevante bestemmelser i fællesskabsretten på grundlag af oplysningerne i anmodningen fra den forelæggende ret. Anvendelsen af denne fortolkning på hovedsagen er overladt til den forelæggende ret.

59. Det skal endvidere tages i betragtning, at Domstolen alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse på grundlag af de faktiske omstændigheder, sådan som de er beskrevet af den nationale ret, mens det tilkommer den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser disse har for den afgørelse, den skal træffe [25]. Forelæggelsesafgørelsernes oplysninger skal ikke blot tjene til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen [26].

60. I det foreliggende tilfælde rummer forelæggelsesafgørelsen ingen oplysninger om, hvilke undersøgelser og høringer de kompetente myndigheder har gennemført. Enhver diskussion om, hvorvidt de spanske myndigheder faktisk har opfyldt kravene i VVM-direktivet, er dermed udelukket trods den relativt detaljerede fremstilling, som parterne i hovedsagen har givet på dette punkt.

61. Domstolen er imidlertid under hensyntagen til disse begrænsninger forpligtet til at besvare det fjerde spørgsmål.

25 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 31 f.

26 — Dom af 3.5.2007, sag C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Sml. I, s. 3633, præmis 20, og af 28.6.2007, sag C-467/05, Dell'Orto, Sml. I, s. 5557, præmis 42.

62. Domstolen har i princippet anerkendt, at en foreskreven procedure til vurdering af den miljømæssige indvirkning kan erstattes af tilsvarende foranstaltninger [27]. For at de kan være tilsvarende, skal mindstekravene til en vurdering af den miljømæssige indvirkning i henhold til VVM-direktivets artikel 3 og artikel 5-10 være opfyldt [28]. Foranstaltninger, der først er truffet, efter at der er givet tilladelse, er irrelevante, da indvirkningen på miljøet i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, skal vurderes, inden der gives tilladelse.

63. Hvis den nationale ret kommer til det resultat, at de omtvistede vejanlægsprojekters miljømæssige indvirkninger skulle have været vurderet, skal den i overensstemmelse hermed navnlig undersøge, om projekterne først er godkendt, efter at

— den miljømæssige indvirkning er blevet tilstrækkeligt undersøgt og beskrevet (artikel 3 og 5)

— denne viden er stillet til rådighed for offentligheden (artikel 6 og 7)

— offentligheden har kunnet tage stilling hertil (artikel 6 og 7) og

— der er taget hensyn til oplysningerne om indvirkningerne på miljøet og til høringssvarene (artikel 8).

64. Sluttelig skal der på grund af Madrids stadsforvaltnings anbringende gøres opmærksom på, at eventuelle udtalelser fra Kommissionen i forbindelse med en traktatbrudssag ikke kan fritage den forelæggende ret fra sin forpligtelse til selv at undersøge, om VVM-direktivets krav er overholdt.

65. Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at en vurdering af den miljømæssige indvirkning efter en foreskreven procedure kan erstattes af tilsvarende foranstaltninger, hvis de opfylder mindstekravene til en vurdering af den miljømæssige indvirkning i henhold til artikel 3 og artikel 5-10 i VVM-direktivet.

27 — Jf. Großkrotzenburg-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 41 ff., og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 56.

28 — Jf. vedrørende disse krav Linster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 150, præmis 52 ff.

V — Forslag til afgørelse

66. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål som følger:

»1) Kravene om en foreskreven procedure til vurdering af den miljømæssige indvirkning i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997, gælder for byvejsprojekter,

— når det drejer sig om projekter anført i bilag I, nr. 7, litra b) eller c), eller

— når det drejer sig om projekter anført i bilag II, nr. 10, litra e), eller nr. 13, førsteled, vedhvilkederpågrundafderesart, dimensionerellerplaceringeventuelt må regnes med en væsentlig indvirkning på miljøet som følge af deres samspil med andre projekter.

2) En foreskreven procedure til miljømæssig vurdering kan erstattes af tilsvarende foranstaltninger, hvis de opfylder mindstekravene til en vurdering af den miljømæssige indvirkning i henhold til artikel 3 og artikel 5-10 i direktiv 85/337.«