FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 30 april 2008 [1]

I — Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande rör rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, [2] i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 [3] (nedan kallat direktivet om miljöpåverkan). Det rör sig om fem breddnings- och ombyggnadsprojekt avseende en huvudväg i Madrid, vilka utgör en del av projektet ”Madrid calle 30”.

2. Denna väg har i spansk lag klassificerats som en stadsgata. Byggnadsprojekt avseende stadsgator omfattas inte av tillämpningsområdet för de spanska bestämmelser genom vilka direktivet om miljöpåverkan införlivats med spansk rätt. Därmed uppkommer frågan huruvida direktivet om miljöpåverkan omfattar sådana projekt.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

3 — EGT L 73, s. 5.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Direktivet om miljöpåverkan*

3. I artikel 2.1 anges att direktivet om miljöpåverkan har följande syfte:

”Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

4. I artikel 3 anges föremålen för miljökonsekvensbedömningen:

”Miljökonsekvensbedömningen skall i varje enskilt fall och i enlighet med artiklarna 4–11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

— människor, fauna och flora,

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

— materiella tillgångar och kulturarv,

— samspelet mellan faktorerna i första, andra och tredje strecksatserna.”

5. I artikel 4.1 och 4.2 anges vilka projekt som ska bedömas:

”1. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa förfarandena i både a och b.”

6. Punkt 7 b i bilaga I rör vissa vägbyggnadsprojekt, nämligen ”anläggning av motorvägar och motortrafikleder”. I fotnot 2 definieras ”motortrafikled” som ”en väg som överensstämmer med definitionen i Europeiska överenskommelsen av den 15 november 1975 om trafik på internationella huvudvägar”.

7. Andra vägbyggnadsprojekt behandlas i punkt 7 c i bilaga I:

”Anläggning av en ny väg med fyra eller flera körfält, eller uträtning och/eller breddning av en befintlig väg med två eller färre körfält så att den får fyra eller fler körfält, där en sådan ny väg eller uträtad och/eller breddad sträcka av en väg skulle ha en oavbruten längd av 10 km eller mer.”

8. Punkt 10 e i bilaga II avser bland annat vägar:

”Byggande av vägar, hamnar och hamnanläggningar, inklusive fiskehamnar (projekt som inte omfattas av bilaga I).”

9. Genom punkt 13 första strecksatsen i bilaga II inkluderas förändringar av projekt:

”Alla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller bilaga II, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön.”

B — *Europeiska överenskommelsen av den 15 november 1975 om huvudleder för internationell trafik*

10. Överenskommelsen har ratificerats av tjugo medlemsstater, dock inte av Spanien, Estland, Irland, Malta, Österrike, Förenade kungariket eller Cypern. Bilaga II innehåller kravspecifikationer för internationella trafikhuvudleder.

11. I del I.1 fastställs det faktiska tillämpningsområdet för nämnda kravspecifikationer:

”Nedanstående föreskrifter, som utgår från moderna principer för vägbyggnadsteknik, gäller de grundläggande tekniska krav som skall uppfyllas när man bygger eller förbättrar internationella trafikhuvudleder, härefter kallade ’internationella vägar’. De gäller inte i tätorter. Vägarna skall dras utanför dessa om de utgör ett hinder eller en fara.”

12. I delarna II.2 och II.3 i bilaga II definieras begreppen motorvägar och motortrafikleder

”II.2 Motorvägar

Med ’motorväg’ avses en väg som särskilt utformats och byggts för motortrafik, som inte utgör vägförbindelse för egendom och anläggningar invid den, och som

i) utom vid särskilda ställen eller tillfälligt, har två separata körbanor för trafikens båda riktningar, åtskilda från varandra antingen av en mittremsa som inte är avsedd för trafik eller, undantagsvis, på annat sätt,

ii) inte korsar någon väg, järnväg, spårväg eller gångväg samt

iii) är särskilt skyltad med vägmärken som markerar motorväg.

II 3 Motortrafikleder [4]

En motortrafikled är en väg som är förbehållen biltrafik och som endast kan nås från trafikplatser eller övervakade korsningar och där absolut förbud råder för stopp och parkering.”

III — Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågan

13. Den 13 maj 2004 offentliggjorde Madrid stad en uppmaning att inom 20 dagar inkomma med synpunkter på sammanlagt 5 ombyggnads- och breddningsprojekt avseende vägen M-30 i Madrid stad. Inom ramen för ytterligare ett vattenrättsligt tillståndsförfarande fick allmänheten ytterligare 45 dagar på sig att inkomma med synpunkter. Den 24 januari 2005 offentliggjorde Madrid stad sitt beslut av den 17 januari 2005 att lämna tillstånd till projektet. Den icke-statliga organisationen Ecologistas en Acción – CODA väckte talan mot beslutet.

4 — Denna definition har ändrats och har numera följande lydelse:
”En motortrafikled är en väg som är förbehållen biltrafik och som endast kan nås från trafikplatser eller övervakade korsningar och
i) där absolut förbud råder för stopp och parkering och
ii) som inte korsar någon järnväg, spårväg eller gångväg.”

14. Den nationella domstolen har beskrivit föremålen för förfarandet på följande sätt:

”Det rör sig om ett överklagande av ett förvaltningsbeslut som innebar att tillstånd lämnades till att genomföra fem delprojekt eller specifika åtgärder för ombyggnad av vägen M-30 och det område som nämnda väg löper igenom. Nämnda projekt/åtgärder ingår i ett stort och synnerligen komplext anläggningsarbete inom ramen för ett övergripande projekt för att förbättra och bygga om praktiskt taget hela ringleden runt Madrid, vilket benämns och lanseras som projekt ”Madrid calle 30”. … Corporación Municipal har delat upp projektet och handlagt det som femton olika och självständiga delprojekt. Därmed kommer bara en av sträckorna upp till den gräns på 5 kilometer vid ombyggnad eller iordningställande som anges i punkt 95 i bilaga 2 till lag 2/2002, även om hela projektet vida överstiger denna storlek. Det omfattande projektet med ombyggnad och breddning av M-30 beräknas medföra en ökning av trafiken på vägen med ungefär 25 procent. Det nödvändiggör också en mängd olika åtgärder i den omgivande stadsbebyggelsen …”

15. För att kunna lösa tvisten har den nationella domstolen hänskjutit följande frågor till domstolen:

”1. Är kraven enligt det förfarande för bedömning av inverkan på miljön som föreskrivs i direktivet om miljöpåverkan tillämpliga på projekt avseende stadsgator med hänsyn till projektets art och storlek, dess inverkan på områden med hög befolkningstäthet eller på landskap med historisk, kulturell eller arkeologisk betydelse?

2. Är kraven enligt det förfarande för bedömning av inverkan på miljön som föreskrivs i direktivet om miljöpåverkan tillämpliga på de projekt som det aktuella målet avser, med hänsyn till deras art och den typ av väg som projekten avser, deras beskaffenhet, storlek, inverkan på miljön, befolkningstäthet, budget och eventuella uppdelning i förhållande till ett övergripande projekt som innefattar liknande åtgärder på samma väg?

3) Är de kriterier som anges i EG-domstolens dom (tredje avdelningen) i mål C-332/04 [5], närmare bestämt i punkterna 69–88 i domen, tillämpliga på de projekt som det aktuella målet avser, med hänsyn till deras art och den typ av väg som projekten avser,

5 — Dom av den 16 mars 2006 i mål C-332/04, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-40).

deras beskaffenhet, storlek, inverkan på miljön, budget och eventuella uppdelning i förhållande till ett övergripande projekt som innefattar liknande åtgärder på samma väg, och ska projekten därmed prövas inom ramen för det föreskrivna miljöbedömningsförfarandet?

4) Kan de spanska myndigheterna i praktiken anses ha uppfyllt de skyldigheter vad gäller miljöbedömningen som följer av direktivet om miljöpåverkan med avseende på de projekt som det aktuella målet avser, mot bakgrund av vad som framgår av den administrativa ärendeakten, närmare bestämt de studier och rapporter som ingår i den, trots att projekten inte formellt har prövats inom ramen för det miljöbedömningsförfarande som föreskrivs i direktivet?”

16. I det skriftliga förfarandet deltog den klagande icke-statliga organisationen Ecologistas en Acción – CODA, motparten Madrids stadsförvaltning, Italien och kommission, vilka alla deltog i ursprungsförfarandet. I det muntliga förfarandet den 2 april 2008 deltog endast stadsförvaltningen och kommission.

IV — Rättslig bedömning

A — *De tre första frågorna – byggnadsprojekt avseende stadsgator*

17. Det är lämpligt att domstolen behandlar de tre första frågorna tillsammans då de i huvudsak har samma innehåll. Den nationella domstolen har ställt nämnda frågor för att få klarhet i under vilka villkor som byggnadsprojekt avseende stadsgator, i synnerhet de fem projekt som nämnda domstol har att ta ställning till, ska underkastas en miljökonsekvensbedömning. Nämnda domstol har i detta hänseende, med hänvisning till domen i mål C-322/04, [6] särskilt åberopat några av projektens särdrag:

— Projektets natur och storlek, i synnerhet vägens beskaffenhet, art, kännetecken och dimensioner,

— dess inverkan på områden med hög befolkningstäthet eller på landskap med historisk, kulturell eller arkeologisk betydelse,

— budget och

6 — Se fotnot 5.

— eventuell uppdelning i förhållande till ett övergripande projekt som innefattar liknande åtgärder på samma väg.

18. Såsom den italienska regeringen med rätta har gjort gällande kan domstolen när den besvarar denna fråga inte undersöka huruvida den spanska lagen är förenlig med direktivet om miljöpåverkan. Domstolen kan emellertid tillhandahålla alla sådana uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som gör det möjligt för den nationella domstolen att bedöma de nationella bestämmelsernas förenlighet med gemenskapsrätten i det mål som har anhängiggjorts vid den. [7]

1. Huruvida gator i städer är undantagna från miljökonsekvensbedömningen

19. Madrids stadsförvaltning är av den meningen att direktivet om miljöpåverkan inte är tillämpligt på de omtvistade projekten. Nämnda projekt avser en stadsgata. Den spanska lagstiftaren har i likhet med spanska myndigheter och domstolar utgått från att stadsgator inte omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om miljöpåverkan då nämnda gator inte omnämns i bilagorna till direktivet.

20. Detta är enligt min mening en felaktig tolkning av direktivet om miljöpåverkan. Det stämmer i och för sig att ”stadsgator” som sådana inte uttryckligen omnämns i direktivet om miljöpåverkan. I punkt 7 b och c i bilaga I och i punkt 10 e i bilaga II behandlas emellertid *motorvägar*, *motortrafikleder* och *vägar*. Såsom särskilt kommissionen har betonat rör det sig här om gemenskapsrättsliga begrepp som ska tolkas autonomt. Ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv vore det främmande att exkludera stadsgator från de ovannämnda vägtyperna. I princip kan nämligen samtliga dessa vägar förekomma också i städer och ha en betydande miljöpåverkan där.

Vilken betydelse har Europeiska överenskommelsen om huvudleder för internationell trafik av den 15 november 1975 för tolkningen av direktivet om miljöpåverkan?

21. Motorvägar och motortrafikleder definieras inte i punkt 7 b i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan. Europeiska överenskommelsen om huvudleder för internationell trafik av den 15 november 1975 kan emellertid tillämpas i detta hänseende. Vad avser motortrafikleder följer tillämpningen av överenskommelsen av en uttrycklig hänvisning i punkt 7 b i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan. [8] Trots att punkt 7 b i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan inte hänvisar till överenskommelsen vad avser begreppet motorväg ska definitionen häri likväl användas för att säkerställa en enhetlig tolkning i alla medlemsstater.

7 — Se till exempel dom av den 18 maj 2000 i mål C-107/97, Rombi och Arkopharma (REG 2000, s. I-3367), punkt 29.

8 — Se, för en motsvarande hänvisning till definitionen av flygplatser, dom av den 28. februari 2008 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, s. I-000), punkt 35.

22. Enligt artikel 17 tredje stycket i överenskommelsen är den giltig på gemenskapsspråken engelska och franska samt på – vilket saknar betydelse i förevarande fall – ryska. För att förstå hänvisningen i direktivet om miljöpåverkan avseende motortrafikleder, ska den engelska lydelsen av direktivet och överenskommelsen beaktas. I de engelska versionerna av dessa båda dokument används nämligen överensstämmande begreppet ”express roads”. I den franska versionen av direktiv används däremot, felaktigt, begreppet ”voies rapides” i stället för det begrepp som används i överenskommelsen, nämligen ”routes express”.

23. Då definitionen av motortrafikled har ändrats uppkommer frågan huruvida man vid tolkningen av direktivet om miljöpåverkan ska använda sig av den ändrade eller den ursprungliga lydelsen av definitionen. För den ursprungliga versionen talar redan lydelsen av hänvisningen, av vilken det inte framgår att senare ändringar ska beaktas. Därtill kommer att gemenskapen och vissa medlemsstater inte har anslutit sig till överenskommelsen. Om hänvisningen avsåg den gällande lydelsen skulle de tvingas acceptera ändringar utan att direkt kunna påverka dem. Hänsyn ska därför endast tas till den ursprungliga och inte till den ändrade lydelsen av definitionen.

24. Enligt Madrids stadsförvaltning är stadsgator inte motortrafikleder eller motorvägar i den mening som avses i överenskommelsen. Nämnda myndighet stöder sig på de allmänna bestämmelserna i del I.1 i bilaga II till överenskommelsen, enligt vilka bestämmelserna i nämnda bilaga inte gäller i tätorter. Detta gäller särskilt för definitionerna av motortrafikled och motorväg i delarna II.2 och II.3 i denna bilaga.

25. Såväl lydelsen av hänvisningen avseende motortrafikleder som målsättningen med direktivet om miljöpåverkan och överenskommelsen talar emellertid emot att tätorter, med avseende på definitionerna av motortrafikled och motorväg i den mening som avses i direktivet om miljöpåverkan, inte omfattas av tillämpningsområdet för bilaga II till överenskommelsen.

26. Fotnoten vid begreppet motortrafikleder i punkt 7 b i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan innehåller inte en allmän hänvisning till motortrafikleder i den mening som avses i överenskommelsen, utan till ”en väg som överensstämmer med definitionen” i överenskommelsen. Det är inte fråga om att överföra tillämpningsområdet för överenskommelsen, utan gemenskapslagstiftaren har bara använt sig av en definition som utvecklats i ett annat sammanhang. Tätorter undantas inte från denna definition. Vid den ej uttryckligt föreskrivna överföringen av definitionen av motorväg föreligger *a fortiori* ingen rätt att undanta stadsgator.

27. Vid tolkningen av hänvisningen ska dessutom syftet med direktivet om miljöpåverkan beaktas, precis som vid andra tolkningsfrågor avseende nämnda direktiv. [9] Enligt artikel 2.1 är direktivets syfte att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller loka-

9 — Dom av den 23 november 2006 i mål C-486/04, kommissionen mot Italien (REG 2006, s. I-11025), punkt 36. Se, avseende tolkningen av en hänvisning till definitionen av flygplats, mitt förslag till avgörande av den 29 november 2007 i mål C-2/07, Abraham m.fl., där domstolen meddelade dom den 28 februari 2008 (REG 2007, s. I-000), punkt 45.

lisering ska bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. [10]

28. Många av de miljöeffekter som vägar ger upphov till kan förekomma både inom och utanför städer. Därtill kommer att städer till följd av befolkningstäthet, bestående miljöförstöring, men också med hänsyn till eventuella platser av historisk, kulturell eller arkeologisk betydelse, är särskilt känsliga områden för vägbyggen. En tolkning enligt vilken stadsgator omfattas av direktivet om miljöpåverkan skulle därför överensstämma med dess syfte. [11]

29. För en sådan tolkning talar också den omständigheten att direktivet om miljöpåverkan och konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Espoo, 1991) är parallellt tillämpliga. Gemenskapen har anslutit sig till denna konvention [12], vilken har genomförts genom direktivet om miljöpåverkan. Detta framgår särskilt av skäl 13 i direktiv 97/11. I konventionen från Espoo används de ursprungliga definitionerna av motortrafikled och motorväg från Europeiska överenskommelsen om huvudleder för internationell trafik, utan att stadsgator undantas från tillämpningsområdet.

10 — Se domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 9), punkt 36. Se också dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917), punkterna 49 och 52.

11 — Se, vad avser byggprojekt i städer, domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 5), punkt 81.

12 — Rådets beslut av den 15 oktober 1996 om antagande av konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang på gemenskapens vägnar (ej offentliggjord).

Definitionerna av motortrafikled och motorväg

30. Enligt del II.3 i bilaga II till överenskommelsen är en *motortrafikled* en väg som är förbehållen biltrafik och som endast kan nås från trafikplatser eller övervakade korsningar och där absolut förbud råder för stopp och parkering. Det saknar betydelse om dessa vägar befinner sig inom städer.

31. Enligt del II.3 i bilaga II till överenskommelsen är definitionen av *motorväg* en väg som särskilt utformats och byggts för motortrafik, som inte utgör vägförbindelse för egendom och anläggningar invid den. En motorväg har i princip två separata körbanor för trafikens båda riktningar, åtskilda från varandra antingen av en mittremsa som inte är avsedd för trafik eller, undantagsvis, på annat sätt. En motorväg korsar inte heller någon väg, järnväg, spårväg eller gångväg.

32. Avslutningsvis ska en motorväg enligt överenskommelsen vara särskilt skyltad med vägmärken som markerar motorväg. Detta krav ska emellertid inte beaktas vid utfyllnaden av begreppet motorväg i direktivet om miljöpåverkan, då medlemsstaterna om så inte var fallet genom skyltning eventuellt skulle kunna kringgå skyldigheten att bedöma projektets miljöpåverkan.

33. Begreppet motorväg i den mening som avses i direktivet om miljöpåverkan omfattar följaktligen motorväg i städer.

Andra vägar

34. Vissa översättningar av begreppet väg skulle kunna åberopas till stöd för att stadsgator inte omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om miljöpåverkan. I den spanska versionen av direktivet om miljöpåverkan har ”carretera” använts för väg. I likhet med till exempel ”route” som används i den franska versionen ska ”carretera” företrädesvis förstås som landsväg. Om direktivet om miljöpåverkan endast avsåg motorvägar, motortrafikleder och landsvägar, skulle det inte vara orimligt att hänföra samtliga tre begrepp till vägar som är belägna utanför städer.

35. Det förekommer emellertid också språkversioner av direktivet om miljöpåverkan i vilka begreppet väg utan tvekan också omfattar vägar som är belägna inom städer. Detta gäller till exempel för det tyska begreppet ”Straße” och det engelska begreppet ”road”.

36. De olika språkversionerna av en gemenskapsbestämmelse ska tolkas enhetligt. För det fall de skiljer sig åt är det därför nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av. [13]

37. Detta gäller särskilt för direktivet om miljöpåverkan. Dess tillämpningsområde är mycket vidsträckt och dess syfte mycket omfattande. [14] Såsom redan anförts [15] ska projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. Miljöpåverkan från vägar kan också ofta förekomma, eller förekommer just, inom städer. Därmed kan en tolkning av begreppet väg som innebär att stadsgator undantas från tillämpningsområdet för direktivet om miljöpåverkan inte godtas.

Slutsats i denna del

38. Sammanfattningsvis konstateras att byggnadsprojekt i städer omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om miljöpåverkan. Det är därmed nödvändigt att pröva om de omtvistade projekten skulle ha underkastats en miljökonsekvensbedömning.

13 — Se, vad avser direktivet om miljöpåverkan, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 28, samt, allmänt, dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder (REG 1969, s. 419), punkt 3, av den 23 november 2006 i mål C-300/05, ZVK (REG 2006, s. I-11169), punkt 16, och av den 14 juni 2007 i mål C-56/06, Euro Tex (REG 2007, s. I-4859), punkt, 27.

14 — Domen i målet Kraaijeveld m.fl. (ovan fotnot 13), punkt 31, och dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 40, samt domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkt 32.

15 — Se punkt 27 ovan.

2. Vägbyggnadsprojekt enligt punkt 7 b och c i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan

39. Enligt artikel 4.1 och punkt 7 i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbedömning göras när en motorväg eller en motortrafikled byggs (b) samt vid anläggning av en ny väg med fyra eller flera körfält, eller uträtning och/eller breddning av en befintlig väg med två eller färre körfält så att den får fyra eller fler körfält, där en sådan ny väg eller uträtad och/eller breddad sträcka av en väg skulle ha en oavbruten längd av 10 km eller mer (c).

40. Såsom redan fastställts följer definitionerna av motorväg och motortrafikled av överenskommelsen om huvudleder för internationell trafik. De vägar som avses i punkt 7 c i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan har där definierats i tillräcklig utsträckning, i synnerhet med beaktande av att det inte är tillåtet att generellt undanta stadsgator från miljökonsekvensbedömningen. Tillämpningen av de bestämmelser om vägar som avses i punkt 7 b och c i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan beror således varken på vägarnas konkreta miljöpåverkan, lokalisering, budget eller på deras samverkan med andra projekt.

41. I enlighet härmed kan det inte uteslutas att de projekt som är föremål för förfarandet avser vägar som omfattas av en av definitionerna i punkt 7 b eller c i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan. Skyldighet att pröva miljöpåverkan enligt artikel 4.1 föreligger emellertid endast när projektet ska anses bestå i anläggning av den aktuella vägen.

42. I förevarande fall ska en befintlig väg byggas om och breddas. Sådana åtgärder kan emellertid likställas med anläggning av väg. I punkt 7 c i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan följer detta redan av definitionen, vilken inkluderar breddning av vissa vägar.

43. Under vissa omständigheter ska emellertid också breddning av motorvägar och motortrafikleder i den mening som avses i punkt 7 b i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan betraktas som anläggning. I en dom avseende ett spanskt järnvägsprojekt fastställde domstolen att anläggningen av ett extra spår parallellt med ett befintligt järnvägsspår inte kunde anses utgöra endast en ändring av ett befintligt projekt i den mening som avses i punkt 12 i bilaga II till direktivet om miljöpåverkan, utan måste anses utgöra anläggning av järnvägslinjer för fjärrtrafik enligt punkt 7 i bilaga I. [16] Domstolen stödde sig på projektets eventuella betydande miljöpåverkan.

16 — Dom av den 16 september 2004 i mål C-227/01, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-8253), punkt 46 och följande punkter. Se även dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (Großkrotzenburg) (REG 1995, s. I-2189), punkt 35, i vilken domstolen bedömde att utbyggnaden av ett kraftverk utgjorde ett självständigt projekt.

44. Såsom även kommissionen har anfört kan detta resonemang i princip överföras på väganläggningsprojekt. Icke desto mindre krävs en begränsning med avseende på förändringar genom väganläggningsprojekt enligt punkt 13 första strecksatsen i bilaga II. Åtgärder som avser befintliga vägar kan därvid endast betraktas som anläggning om de med hänsyn till sin miljöpåverkan kan likställas med nybyggnation. [17] Särskilt breddning av en enkel väg till en av de vägar som avses i punkt 7 b och c i bilaga I till direktivet om miljöpåverkan bör likställas med nybyggnation.

3. Andra väganläggningsprojekt

45. Även om de projekt som utgör föremål för tvisten enligt resonemanget ovan inte omfattas av tillämpningsområdet för bilaga I till direktivet om miljöpåverkan är det möjligt att en bedömning av deras miljöpåverkan ska göras. Enligt artikel 4.2 och punkt 10 e i bilaga II till direktivet om miljöpåverkan ska medlemsstaterna, med hjälp av en granskning från fall till fall eller av gränsvärden eller kriterier som fastställts av dem, avgöra huruvida miljöpåverkan av anläggningar som avser vägar som inte omnämns i bilaga I ska bedömas. Samma sak gäller enligt punkt 13 första strecksatsen i bilaga II jämförd med punkt 7 b och c i bilaga I och punkt 10 e i bilaga II för förändringar genom väganläggningsprojekt.

46. Enligt fast rättspraxis ger artikel 4.2 i direktivet om miljöpåverkan medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vad avser möjligheten att göra en bedömning av inverkan på miljön av projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering. Detta utrymme begränsas genom den i artikel 2.1 föreskrivna skyldigheten. [18] I detta sammanhang är de kännetecken som angetts av den nationella domstolen av betydelse.

47. För att kunna avgöra om ett projekt kan få en betydande inverkan på miljön måste medlemsstaterna ta hänsyn till projektens art, storlek och lokalisering. [19] I detta avseende är direktivet om miljöpåverkan förknippat med en helhetsbedömning av den miljöpåverkan som projekt eller ändringen av dessa har. [20] I det enskilda fallet ska såväl de direkta effekterna av de planerade arbetena som den miljöpåverkan som skulle kunna uppstå genom användandet och utnyttjandet

17 — Se mitt förslag till avgörande i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 9), punkt 47.

18 — Dom av den 8 september 2005 i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7569), punkt 87, och domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 5), punkt 76. Se, vad avser den ursprungliga versionen av direktivet om miljöpåverkan, domen i målet Kraaijeveld m.fl. (ovan fotnot 1), punkt 50, dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommission mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 64, av den 29 april 2004 i mål C-117/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5517), punkt 82, och av den 2 juni 2005 i mål C-83/03, kommissionen mot Italien (REG 2005, s. I-4747), punkt 19, samt domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkterna 37 och 42.

19 — Domarna i målen kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 5), punkt 77, och Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkt 38.

20 — Domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkt 42.

av de konstruktioner som uppstår genom dessa arbeten beaktas. [21] Exempel på den senare typen av miljöpåverkan är ökad trafik.

48. En hög befolkningstäthet samt det faktum att en berörd plats är av historisk, kulturell eller arkeologisk betydelse hör dessutom till de omständigheter som medlemsstaterna ska beakta enligt artikel 4.3 i direktivet om miljöpåverkan i samband med granskningen från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2 i nämnda bestämmelse. För väganläggningsprojekt gäller såtillvida samma sak som för anläggningsprojekt i städer, vilket var föremålet för domen i mål C-332/04. [22]

49. Budgeten för ett projekt kan i och för sig ge en fingervisning om dess storlek. Det är emellertid osannolikt att några slutsatser om projektets miljöpåverkan kan dras enbart på grundval av dess storlek. Om budgeten innehåller upplysningar om miljöpåverkan eller minskningar av densamma finns som regel annat planeringsunderlag i vilket denna påverkan och minskningar bättre beskrivs. Det förefaller därmed främmande att utgå från ett projekts budget vid fastställandet av om en bedömning av miljöpåverkan är nödvändig.

50. Positiv inverkan på miljön av ett projekt som den som Madrids stadsförvaltning har åberopat vid den muntliga förhandlingen är som sådant i princip inte betydande, i den mening som avses i direktivet om miljöpåverkan. Syftet med direktivet – att förebygga belastningar på miljön (första skälet) samt att skydda miljön och människans livskvalitet (tredje skälet) – kräver inte att en bedömning görs bara med anledning av att ett projekt kan ha en betydande positiv inverkan på miljön. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning är nödvändig kan förväntad positiv inverkan på miljön inte anses kompensera betydande negativ inverkan på miljön av ett projekt på så sätt att någon bedömning inte behöver göras, då projektet ur ett helhetsperspektiv, *när allt kommer omkring*, är gynnsamt för miljön.

51. Slutligen får syftet med direktivet om miljöpåverkan inte kringgås genom en uppdelning av projekten. [23] När flera projekt kan ha en betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 2.1 ska miljöpåverkan bedömas som en helhet. [24] En helhetsbedömning av flera projekt är särskilt påkallad när projekten hänger samman, bygger på varandra och när deras inverkan på miljön överlappar varandra.

21 — Domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkt 43.

22 — Fotnot 5, punkt 79.

23 — Domarna i målen kommissionen mot Irland (ovan fotnot 18), punkt 76, och Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkt 27.

24 — Domarna i målen kommissionen mot Irland (ovan fotnot 18), punkt 76, och Abraham m.fl. (ovan fotnot 8), punkterna 27 och 28.

52. I förevarande fall talar de fem projektens geografiska närhet, det faktum att de är likartade, deras samverkan inom ramen för avvecklingen av stadstrafik och den omständigheten att de behandlats samtidigt vid utfrågning och tillståndsgivning särskilt för att de ska behandlas som en helhet. Då alla delprojekt berör en begränsad sektor av Madrids vägnät är det mycket sannolikt att deras inverkan på miljön kommer att överlappa och förstärka varandra – såväl vad avser anläggning som nyttjande av de ombyggda och breddade vägarna.

53. Parterna tycks dessutom vara ense om att de omtvistade projekten är en del av det övergripande projektet ”Madrid calle M-30”, vilket är orsaken till ombyggnaden och breddningen av huvudlinjerna i Madrid stad. Det kan därför inte uteslutas att deras inverkan på miljön ska bedömas med beaktande av projektet i dess helhet.

54. Madrids stadsförvaltning har i detta sammanhang frågat huruvida de omtvistade projekten ska anses utgöra projekt för tätortsbebyggelse enligt punkt 10 b i bilaga II. Det är emellertid inte nödvändigt att besvara denna fråga i förevarande mål då det under alla omständigheter är fråga om ändringar av vägbyggnadsprojekt i den mening som avses i punkterna 10 e och 13 första strecksatsen. Huruvida miljöpåverkan ska bedömas med anledning av att projekten kan ha en betydande inverkan på miljön beror inte på deras placering i en annan projektkategori i samma bilaga.

4. Slutsats i denna del

55. Kraven enligt det förfarande för bedömning av inverkan på miljön som föreskrivs i direktivet om miljöpåverkan ska tillämpas på projekt som avser anläggning av stadsgator

— när det rör sig om ett sådant projekt som avses i punkt 7 b eller c i bilaga I eller

— när det rör sig om ett sådant projekt som avses i punkt 10 e i bilaga II eller punkt 13 första strecksatsen, vilket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sin art, storlek, lokalisering eller, i förekommande fall, på grund av sin samverkan med andra projekt.

56. I övrigt medger varken uppgifterna i begäran om förhandsavgörande eller dess natur att domstolen prövar huruvida en miljökonsekvensbedömning är nödvändig med anledning av vissa av de aktuella projektens särdrag.

B — *Den fjärde frågan – alternativ till miljökonsekvensbedömningen*

57. Slutligen har den nationella domstolen frågat huruvida de spanska myndigheterna i praktiken kan anses ha uppfyllt de skyldigheter vad gäller miljöbedömningen som följer av direktivet om miljöpåverkan med avseende på de projekt som det aktuella målet avser, mot bakgrund av vad som framgår av den administrativa ärendeakten, närmare bestämt de studier och rapporter som ingår i den, trots att projekten inte formellt har prövats inom ramen för det miljöbedömningsförfarande som föreskrivs i direktivet.

58. I detta hänseende ska först och främst noteras att domstolen – såsom Italien och kommissionen har anfört – inte med beaktande av handlingar i det nationella ärendet, närmare bestämt de studier och rapporter som ingår i det, kan pröva huruvida de aktuella projektens miljöpåverkan har undersökts i tillräcklig utsträckning. I förfaranden för förhandsavgöranden kan domstolen bara tolka de relevanta bestämmelserna i gemenskapsrätten mot bakgrund av uppgifterna i de nationella domstolarnas begäran. Det ankommer på de nationella domstolarna att tillämpa nämnda tolkning på de nationella omständigheterna.

59. Hänsyn ska dessutom tas till att domstolen endast kan uttala sig om tolkningen av en gemenskapsbestämmelse mot bakgrund av de faktiska omständigheter som den nationella domstolen har lagt fram. Det ankommer nämligen på den nationella domstolen att fastställa de faktiska omständigheter som givit upphov till tvisten och att bedöma vilka konsekvenserna blir härav för det avgörande den har att fatta. [25] De uppgifter som lämnas i besluten om hänskjutande ska inte bara göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga. [26]

60. I förevarande fall innehåller begäran om förhandsavgörande inga uppgifter om vilka undersökningar och utfrågningar som har vidtagits av de behöriga myndigheterna. Därmed är det, trots parternas relativt detaljerade redogörelser på denna punkt, inte möjligt att diskutera huruvida de spanska myndigheterna verkligen har uppfyllt de krav som ställs i direktivet om miljöpåverkan.

61. Domstolen är likväl, med beaktande av dessa inskränkningar, skyldig att besvara den fjärde frågan.

25 — Domen i målet WWF m.fl. (ovan fotnot 14), punkterna 31 och 32.

26 — Dom av den 3 maj 2007 i mål C-303/05, Advocaten voor de Wereld (REG 2007, s. I-3633), punkt 20, och av den 28 juni 2007 i mål C-467/05, Dell'Orto (REG 2007, s. I-5557), punkt 42.

62. Domstolen har i princip fastställt att en formell miljökonsekvensbedömning kan ersättas av likvärdiga åtgärder. [27] För att åtgärderna ska anses vara likvärdiga krävs att de minimikrav som ställs på en miljökonsekvensbedömning enligt artiklarna 3 och 5–10 i direktivet om miljöpåverkan är uppfyllda. [28] Hänsyn tas inte till åtgärder som beslutats först i samband med att tillstånd ges, då miljöpåverkan enligt artikel 2.1 i direktivet om miljöpåverkan ska bedömas innan tillstånd ges.

63. Om den nationella domstolen bedömer att de aktuella vägbyggnadsprojekten skulle ha undersökts, ska den i enlighet härmed pröva om

— miljöpåverkan har utforskats och beskrivits i tillräcklig utsträckning (artiklarna 3 och 5),

— dessa uppgifter har ställts till allmänhetens förfogande (artiklarna 6 och 7),

— allmänheten har haft möjlighet att ta ställning till nämnda uppgifter (artiklarna 6 och 7) och

— om uppgifterna om miljöpåverkan och allmänhetens synpunkter har beaktats (artikel 8),

innan tillstånd gavs till projektet.

64. Med beaktande av vad som anförts av Madrids stadsförvaltning ska det avslutningsvis noteras att uttalanden som kommissionen gör i samband med ett förfarande om fördragsbrott vid den nationella domstolen inte kan befria nämnda domstol från skyldigheten att själv pröva om de krav som ställs i direktivet om miljöpåverkan är uppfyllda.

65. Den fjärde frågan ska därför besvaras på följande sätt: Den föreskrivna miljökonsekvensbedömningen kan ersättas med likvärdiga åtgärder om de uppfyller de minimikrav som ställs i artiklarna 3 och 5–10 i direktivet om miljöpåverkan.

27 — Se domarna i målen Großkrotzenburg (ovan fotnot 16), punkt 41 och följande punkter, och kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 16), punkt 56.

28 — Se, vad avser dessa krav, domen i det ovannämnda målet Linster (fotnot 10, punkt 52 och följande punkter).

V — Förslag till avgörande

66. Jag föreslår därför att domstolen besvarar tolkningsfrågorna på följande sätt:

1. Kraven enligt det förfarande för bedömning av inverkan på miljön som föreskrivs i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997, ska tillämpas på projekt som avser anläggning av stadsgator

   — när det rör sig om ett sådant projekt som avses i punkt 7 b eller c i bilaga I eller

   — när det rör sig om ett sådant projekt som avses i punkt 10 e i bilaga II eller punkt 13 första strecksatsen, vilket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sin art, storlek, lokalisering eller, i förekommande fall, på grund av sin samverkan med andra projekt.

2. Den föreskrivna miljökonsekvensbedömningen kan ersättas med likvärdiga åtgärder om de uppfyller de minimikrav som ställs i artiklarna 3 och 5–10 i direktiv 85/337.