JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. április 30. [1]

I – Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelvnek [2] az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel [3] módosított változatára (a továbbiakban: KHV-irányelv) vonatkozik. Az ügy tárgya egy madridi főútvonal kiszélesítésére és átalakítására vonatkozó öt projekt, amelyek a „Madrid calle 30” terv részei.

2. Az utat a spanyol jog szerint városi útként sorolták be. A városi utak építési projektjei nem tartoznak a KHV-irányelvet átültető spanyol szabályok hatálya alá. A felmerülő kérdés tehát az, hogy az ilyen projektek a KHV-irányelv hatálya alá tartoznak-e.

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.

3 – HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.

II – Jogi háttér

A – *A KHV-irányelv*

3. A 2. cikk (1) bekezdése a KHV-irányelv célját határozza meg:

„(1) A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. Ezeket a projekteket a 4. cikk határozza meg.”

4. A 3. cikk a környezeti hatásvizsgálat tárgyát írja le:

„A környezeti hatásvizsgálat minden egyedi esetre vonatkozóan a 4–11. cikkel összhangban megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli az egyes projektek közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre:

– emberek, állat- és növényvilág,

– talaj, víz, levegő, éghajlat és a táj,

– anyagi javak és a kulturális örökség,

– az első, a második és a harmadik franciabekezdésben említett tényezők közötti kölcsönhatás.”

5. A 4. cikk (1) és (2) bekezdése meghatározza, hogy mely projekteket kell vizsgálni:

„(1) A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel az I. mellékletben felsorolt projekteket vizsgálatnak vetik alá az 5–10. cikkel összhangban.

(2) A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel a II. mellékletben felsorolt projektekre, a tagállamok határozzák meg:

a) esetenkénti vizsgálattal,

vagy

b) a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy szempontrendszer alapján,

hogy a projektet alá kell-e vetni az 5–10. cikknek megfelelő vizsgálatnak.

A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az a) vagy a b) pontnak megfelelő mindkét eljárást alkalmazzák.”

6. Az I. melléklet 7. pontjának b) alpontja bizonyos útépítési projekteket tartalmaz, többek között azokat, amelyek tárgya az „autópályák és gyorsforgalmi utak építése (2)”. A 2. lábjegyzet a „gyorsforgalmi utat” úgy határozza meg, mint „olyan út, amely megfelel az 1975. november 15-én kelt, a nemzetközi forgalmú nagy utakról szóló európai megállapodás szerinti meghatározásnak”.

7. Az I. melléklet 7. pontjának c) alpontja további útépítési projekteket nevesít:

„Négy- vagy ennél többsávos új utak építése, vagy meglévő, egy- vagy kétsávos utak áthelyezése és/vagy kiszélesítése négy- vagy többsávossá, akkor, ha az új vagy átalakított vagy kiszélesített útszakasz egybefüggően legalább 10 km hosszú vagy annál hosszabb.”

8. A II. melléklet 10. pontjának e) alpontja többek között az utakat is megemlíti:

„Utak, kikötők és kikötői létesítmények építése, ideértve a halászkikötőket is (az I. mellékletben nem szereplő projektek).”

9. A projektek megváltoztatásáról a II. melléklet 13. pontjának első franciabekezdése így szól:

„Az I. és II. mellékletben felsorolt már engedélyezett, kivitelezett vagy kivitelezés alatt lévő projektek bármely olyan megváltoztatása vagy bővítése, amelynek jelentős ártalmas hatása van a környezetre (az I. mellékletben nem szereplő változtatás vagy bővítés).”

B – *Az 1975. november 15-én kelt, a nemzetközi forgalmú nagy utakról szóló európai megállapodás*

10. A megállapodást húsz tagállam ratifikálta, azonban Spanyolország, Észtország, Írország, Málta, Ausztria, az Egyesült Királyság és Ciprus nem. A II. függelék tartalmazza a nemzetközi forgalmú nagy utakra vonatkozó előírásokat.

11. Az I.1. pont meghatározza ezen előírások tárgyi hatályát:

„A következő rendelkezések a továbbiakban »nemzetközi utaknak« nevezett nemzetközi forgalmú nagy utak építésének és kiszélesítésének alapvető jellemzőire vonatkoznak, és megfelelnek az útépítési technika jelenlegi állásának. Ezen rendelkezések nem vonatkoznak a beépített területekre. Ezeket, ha az ilyen utak akadályt vagy veszélyt jelentenek, meg kell kerülni.”

12. A II. függelék II.2. és II.3. pontjai határozzák meg az autópálya és gyorsforgalmi út fogalmát:

„II.2. Autópályák

Az »autópálya« olyan, kifejezetten gépjárműforgalomra tervezett és épített út, amely nem csatlakozik út menti ingatlanokhoz, és amely:

i) a forgalom mindkét irányában – sajátos helyek vagy ideiglenes helyzetek kivételével – külön pályával rendelkezik, amelyeket a forgalomtól elzárt földsávval, vagy kivételes esetben más eszközzel választanak el egymástól;

ii) szintben nem kereszteződik más úttal, vasúttal, villamossínekkel vagy a gyalogosok közlekedését szolgáló úttal;

iii) kifejezetten autópályaként kerül megjelölésre.

II.3. Gyorsforgalmi utak[4]

Kizárólag gépjárműforgalomra szolgáló utak, amelyek csak forgalmi csomópontokon vagy szabályozott keresztezéseken keresztül érhetők el, és amelyeken tilos többek között a megállás és a várakozás.”

III – A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. 2004. május 13-án Madrid városa felhívást tett közzé az M-30-as számú városi út átalakítására és kiszélesítésére vonatkozó összesen öt projekttel kapcsolatos észrevételek 20 napos határidőn belül való benyújtására. Egy további, vízügyi engedélyezési eljárás keretében a nyilvánosságnak még egyszer 45 nap állt rendelkezésére az észrevételei megtételére. 2005. január 24-én a város kihirdette 2005. január 17-i határozatát, amellyel a projekteket jóváhagyta. Ezen jóváhagyás ellen az Ecologistas en Acción-CODA nevű civil szervezet keresetet nyújtott be.

4 – Ez a meghatározás – módosítást követően – ma így hangzik: „Gyorsforgalmi út a kizárólag gépjárműforgalomra szolgáló út, amely csak forgalmi csomópontokon vagy szabályozott keresztezéseken keresztül érhető el,
i) amelyen a forgalmi sávokban tilos a megállás és a várakozás; és
ii) szintben nem kereszteződik vasúttal, villamossínekkel vagy a gyalogosok közlekedését szolgáló úttal.”

14. A kérdést előterjesztő bíróság az eljárás tárgyát a következőképpen írja le:

„Olyan közigazgatási aktus megtámadásával állunk szemben ugyanis, amely az úthálózat, illetve az M-30 által érintett terület átalakításához szükséges alprojektek vagy sajátos kivitelezések közül csak ötöt hagy jóvá, és amely összességében olyan összetett és nagyszabású kultúrmérnöki munka, amely a Madridot elkerülő úthálózat gyakorlatilag egészének átépítésére és újjáépítésére vonatkozó egységes és globális projektbe tartozik, amelyet »Madrid calle 30« névvel láttak el és mutattak be. Az önkormányzat ezt a projektet tizenöt részre osztotta fel, és úgy kezelte mint különböző és független projekteket. Ily módon az egyes szakaszok, egy kivétellel, nem érik el azt a bármely útfajtához tartozó szakasz módosítására vagy felújítására vonatkozó 5 kilométeres hosszúságot, amely a 2/2002 törvény II. mellékletének 95. pontjában szerepel, jóllehet a projekt a maga összességében jóval meghaladja ezt a kiterjedést. Ez, az M-30 felújítására és kiszélesítésére vonatkozó komplett projekt a becslések szerint mintegy 25%-os forgalomnövekedést fog okozni, és számos további kivitelezést feltételez az út városi környezetében is […]”

15. A kereset elbírálása érdekében a következő kérdéseket terjesztették a Bíróság elé:

„1) A kötelező környezeti hatásvizsgálat KHV-irányelvből eredő követelménye alkalmazható-e városi utakat érintő kivitelezési projektekre, a projekt jellegére és méretére, valamint a nagy népsűrűséggel rendelkező területek vagy történelmi, kulturális vagy régészeti jelentőségű tájak érintettségére figyelemmel?

2) A kötelező környezeti hatásvizsgálat KHV-irányelvből eredő követelménye alkalmazható-e a jelen közigazgatási kereset tárgyát képező projektekre, tekintettel a projektek, valamint az azok tárgyát képező utak jellegére, jellemzőire, méretére, környezetre gyakorolt hatására, a népsűrűségre, a projektek költségvetésére és az ugyanazon az úton végzett hasonló munkálatokra vonatkozó globális projekthez képest történő esetleges felosztására?

3) A Bíróság C-332/04. sz. ügyben hozott ítéletének[5] 69–88. pontjában megállapított követelményeket alkalmazni kell-e a jelen eljárás tárgyát képező projektekre, tekintettel a projektek, valamint az azok tárgyát képező utak jellegére, jellemzőire, méretére, környezetre gyakorolt hatására, a projektek költségvetésére és

5 – A C-332/04. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-40. o.).

az ugyanazon az úton végzett hasonló munkálatokra vonatkozó globális projekthez képest történő esetleges felosztására, és emiatt e projekteket alá kellett volna-e vetni a kötelező környezeti hatásvizsgálatnak?

4) A KHV-irányelvből eredő, az ezen eljárás tárgyát képező projektek környezeti hatásvizsgálatával kapcsolatos kötelezettségeket a spanyol hatóságok teljesítették-e vagy sem – tekintettel a közigazgatási iratokra és konkrétan az abban foglalt tanulmányokra és jelentésekre –, jóllehet formálisan a projektet nem vetették az ezen irányelvben foglalt kötelező környezeti hatásvizsgálat alá?"

16. Az írásbeli szakaszban az alapeljárás felperese, az Ecologistas en Acción-CODA nevű civil szervezet, az alperes madridi önkormányzat, Olaszország és a Bizottság vett részt, a 2008. április 2-i tárgyaláson azonban csak az önkormányzat és a Bizottság.

IV – A jogkérdésről

A – *Az első három kérdésről – városi útépítési projektek*

17. Az első három kérdést a Bíróságnak együtt kellene megvizsgálnia, mivel lényegében ugyanaz a tartalmuk. A kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy milyen körülmények között kell a városi útépítési projekteket, különösen a vizsgálandó öt tervet, környezeti hatásvizsgálatnak alávetni. Ennek során a C-332/04. sz. ügyben hozott ítéletre [6] támaszkodva különösen kiemeli a tervek néhány sajátosságát:

– a projekt jellege és mérete, különösen az út minősége és jellege, jellemzői és mérete,

– a nagy népsűrűséggel rendelkező területek vagy történelmi, kulturális vagy régészeti jelentőségű tájak érintettsége,

– a költségvetés, valamint

6 – Hivatkozva az 5. lábjegyzetben.

– az ugyanazon az úton végzett hasonló munkálatokra vonatkozó globális projekt esetleges felosztása.

18. Amint az olasz kormány joggal előadja, e kérdések megválaszolásánál a spanyol jognak a KHV-irányelvvel való összeegyeztethetősége nem vizsgálható. A Bíróság mindazonáltal a közösségi jog értelmezésére vonatkozó minden iránymutatást a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezésére bocsáthat, amelyek ezt a bíróságot olyan helyzetbe hozzák, hogy az előtte folyó eljárás eldöntéséhez meg tudja ítélni a nemzeti szabályozásnak a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét [7].

1. A városi utaknak a környezeti hatásvizsgálat alóli kizárásáról

19. A madridi önkormányzat álláspontja szerint a vita tárgyát képező projektek nem tartoznak a KHV-irányelv hatálya alá. Azok tárgya egy városi út. A spanyol jogalkotó, valamint a spanyol hatóságok és bíróságok abból indultak ki, hogy a városi utak nem tartoznak a KHV-irányelv hatálya alá, mivel nem kerültek nevesítésre az irányelv mellékleteiben.

20. A KHV-irányelv ilyen értelmezése véleményem szerint hibás. Az ugyan helytálló, hogy a KHV-irányelv nem nevesíti kifejezetten a „városi utakat”. Az I. melléklet 7. pontjának b) és c) alpontjában valamint a II. melléklet 10. pontjának e) alpontjában azonban *autópályákról, gyorsforgalmi utakról* és *utakról* van szó. Ahogy azt különösen a Bizottság hangsúlyozza, közösségi jogi fogalmakról van szó, amelyeket autonóm módon kell értelmezni. Közösségi jogi szempontból helytelen lenne a városi utaknak a nevezett három úttípusból való kizárása. Alapvetően ugyanis mindegyik nevezett út előfordulhat városokban is, és ott jelentős környezeti hatásokkal bírhat.

Az 1975. november 15-én kelt, a nemzetközi forgalmú nagy utakról szóló európai megállapodásnak a KHV-irányelv értelmezésére gyakorolt jelentőségéről

21. Az autópályák és gyorsforgalmi utak fogalmát a KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) alpontja nem határozza meg, de vissza lehet nyúlni az 1975. november 15-én kelt, a nemzetközi forgalmú nagy utakról szóló európai megállapodáshoz. A gyorsforgalmi utak tekintetében a megállapodás alkalmazása a KHV-irányelv I. melléklete 7. pontja b) alpontjának kifejezett utalásából következik [8]. Jóllehet a KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) alpontja az autópálya tekintetében nem utal a megállapodásra, mégis a tagállamokban való egységes értelmezés biztosítása érdekében célszerű e megállapodás definíciójára hagyatkozni.

7 – Lásd különösen a C-107/97. sz., Rombi és Arkopharma ügyben 2000. május 18-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3367. o.) 29. pontját.

8 – A repülőterek definíciójára való megfelelő utalás tekintetében lásd a C-2/07. sz., Abraham és társai ügyben 2008. február 28-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-1197. o.) 35. pontját.

22. A megállapodás 17. cikkének (3) bekezdése szerint angol és francia, valamint – a továbbiakban itt jelentőséggel nem bíró – orosz nyelven hiteles. Hogy megértsük a KHV-irányelv utalását a gyorsforgalmi utak tekintetében, az irányelv és a megállapodás angol nyelvi változatához kell visszanyúlni, mivel mindkettő egybevágóan az „Express roads" kifejezést használja. Ezzel szemben az irányelv francia nyelvi változata a megállapodás „routes express" kifejezése helyett helytelenül a „voies rapides" kifejezést használja.

23. Mivel a gyorsforgalmi utak definíciója időközben módosult, adódik a kérdés, hogy a KHV-irányelv értelmezéséhez a definíció módosult vagy eredeti változatát kell-e figyelembe venni. Az eredeti változat mellett szól az utalás szövege is, amelyből nem állapítható meg, hogy későbbi módosításokat figyelembe kellene venni. Ezen túl a Közösség és néhány tagállam nem részese a megállapodásnak. A mindenkor hatályos változatra való utalás esetén ez utóbbiaknak módosításokat kellene elfogadniuk, anélkül hogy azokat közvetlenül befolyásolhatnák. Ezért a definíciónak csak az eredeti, és nem a módosított változata alkalmazható.

24. A madridi önkormányzat álláspontja szerint a városi utak nem gyorsforgalmi utak vagy autópályák a megállapodás értelmében. A megállapodás II. függeléke I.1. pontjának általános szabályára támaszkodik, amely szerint a függelék rendelkezései nem vonatkoznak a beépített területekre. Ez különösen a gyorsforgalmi utak és autópályák definícióját érinti a függelék II.2. és II.3. pontjaiban.

25. Mind a gyorsforgalmi utakra való hivatkozás megfogalmazása, mind a KHV-irányelv és a megállapodás célja az ellen szól mindenesetre, hogy a gyorsforgalmi utak és autópályák KHV-irányelv értelmében vett definíciója esetében a beépített területeknek a megállapodás II. függelékének hatálya alóli kivételét figyelembe vegyük.

26. A KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) alpontjában a „gyorsforgalmi utak" fogalma mellett a lábjegyzet nem általában utal a megállapodás értelmében vett gyorsforgalmi utakra, hanem a megállapodás „szerinti meghatározásnak megfelelő gyorsforgalmi utakra". Ezért nem a megállapodás hatályának átvételéről van szó, hanem a közösségi jogalkotó felhasznált egy olyan definíciót, amely más összefüggésben került kialakításra. Ez a definíció nem zárja ki a beépített területeket. Az autópályák definíciójának nem kifejezetten előírt átvételénél pedig egyáltalán nincs ok a városi utak kivételére.

27. Ezen túl az utalás értelmezése során csakúgy, mint a KHV-irányelvvel összefüggő más értelmezési kérdéseknél figyelembe kell venni az irányelv célját[9]. 2. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv célja, hogy a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében

9 – A C-486/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11025. o.) 36. pontja. A repülőterek definíciójára való megfelelő utalás értelmezése tekintetében lásd a C-2/07. sz., Abraham és társai ügyre vonatkozó, 2007. november 29-én ismertetett indítványom (2008. február 28-án hozott ítélet, EBHT 2008., I-1197. o.) 45. pontját.

az engedély megadása előtt hatásvizsgálatot végezzenek [10].

28. Az utak számos környezeti hatása mind a városokon belül, mind azokon kívül felléphet. Ezen túl a városok különösen a népsűrűségre, a meglévő szennyezettségre, valamint a történelmi, kulturális vagy régészeti jelentőségű területek esetleges jelenlétére tekintettel rendkívül érzékenyek az utak építése szempontjából. Ezért megfelel a KHV-irányelv céljának, hogy a városi utak is a hatálya alá tartoznak [11].

29. Ezen eredmény mellett szól a KHV-irányelv párhuzamossága az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezménnyel (Espoo, 1991). A Közösség részese az egyezménynek [12], és a KHV-irányelv ennek átültetését szolgálja, ahogy azt különösen a 97/11 irányelv (13) preambulumbekezdése is mutatja. Az espoo-i egyezmény a gyorsforgalmi utak és autópályák definíciójára a nemzetközi forgalmú nagy utakról szóló európai megállapodás eredeti definícióit alkalmazza a városi utakra való alkalmazás kizárása nélkül.

10 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 36. pontja. Lásd a C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6917. o.) 49. és 52. pontját is.

11 – A városi építési projektek tekintetében lásd a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet (idézve az 5. lábjegyzetben) 81. pontját.

12 – Az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezménynek a Közösség nevében való megkötéséről szóló, 1996. október 15-i tanácsi határozat (nem került kihirdetésre).

A gyorsforgalmi utak és autópályák definíciójáról

30. A megállapodás II. függelékének II.3. pontja alapján a *gyorsforgalmi utak* esetében kizárólag gépjárműforgalomra szolgáló utakról van szó, amelyek csak forgalmi csomópontokon vagy szabályozott kereszteződéseken keresztül érhetők el, és amelyeken tilos többek között a megállás és a várakozás. Az, hogy ezek az utak városokon belül futnak-e, jelentéktelen.

31. A megállapodás II. függelékének II.3. pontja úgy határozza meg az *autópályát*, mint olyan, kifejezetten gépjárműforgalomra tervezett és épített út, amely nem csatlakozik út menti ingatlanokhoz. A forgalom mindkét irányában külön pályával rendelkezik, amelyeket a forgalomtól elzárt földsávval vagy kivételes esetben más eszközzel választanak el egymástól. Szintben nem kereszteződik más úttal, vasúttal, villamossínekkel, sem a gyalogosok közlekedését szolgáló úttal.

32. A megállapodás végül megköveteli, hogy az út kifejezetten autópályaként kerüljön megjelölésre. Ezt a követelményt mindenesetre az autópálya fogalmának a KHV-irányelv szerinti kitöltéséhez figyelmen kívül kell hagyni, mivel ellenkező esetben a tagállamok az út megjelölésével a környezeti hatásvizsgálat követelményét megkerülhetnék.

33. Ezzel az autópálya fogalma a KHV-irányelv értelmében magában foglalja a városi autópályákat is.

Az egyéb utakról

34. A városi utaknak a KHV-irányelv hatálya alól való kizárásához támpontot nyújthat az „út” kifejezés néhány fordítása. Így a KHV-irányelv spanyol nyelvi változatában az egyszerű utakra a „carretera” kifejezést használják, ami a franciában használt „route” kifejezéshez hasonlóan többnyire országútként értendő. Ha csak autópályák, gyorsforgalmi utak és országutak tartoznának a KHV-irányelv hatálya alá, úgy nem lenne téves a három fogalmat a városon kívüli utakra vonatkoztatni.

35. Mindenesetre a KHV-irányelvnek vannak olyan nyelvi változatai is, amelyekben az út fogalma egyértelműen a városi forgalmi utakat is magában foglalja, így például a német „Straße” kifejezés vagy az angol „road” kifejezés.

36. Valamely közösségi jogi rendelkezés eltérő nyelvi változatait egységesen kell értelmezni. Amennyiben a változatok eltérnek egymástól, a rendelkezést azon szabályozás általános rendszerének és céljának figyelembevételével kell meghatározni, amelynek e rendelkezés részét képezi [13].

37. Ez különösen érvényes a KHV-irányelvre. A hatálya nagyon kiterjedt, és a célja messzire hat [14]. Amint kifejtésre került [15], a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében az engedély megadása előtt hatásvizsgálatot kell végezni. Az utak környezeti hatásai gyakran a városokon belül is, vagy éppen ott léphetnek fel. Ezért az „út” fogalmának tekintetében is el kell utasítani az olyan értelmezést, amely kivenné a városi utakat a KHV-irányelv hatálya alól.

Köztes következetés

38. Összefoglalva megállapítható, hogy a városi utak tervei a KHV-irányelv hatálya alá tartoznak. Így részleteiben kell megvizsgálni, hogy a vita tárgyát képező projektek környezeti hatásait vizsgálni kellett volna-e.

13 – A KHV-irányelv tekintetében lásd a C-72/95. sz., Kraaijeveld és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5403. o.) 28. pontját, valamint általánosságban a 29/69. sz. Stauder-ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1969., 419. o.) 3. pontját, a C-300/05. sz. ZVK-ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11169. o.) 16. pontját és a C-56/06. sz. Euro Tex ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4859. o.) 27. pontját.

14 – A 13. lábjegyzetben hivatkozott Kraaijeveld és társai ügyben hozott ítélet 31. pontja, a C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 40. pontja, valamint a 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 32. pontja.

15 – Lásd fenti 27. és azt követő pontokat.

2. A KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) és c) alpontja szerinti városi útépítési projektekről

39. A KHV-irányelv 4. cikkének (1) bekezdése és I. mellékletének 7. pontja szerint kötelező környezeti hatásvizsgálatot végezni, ha autópályát vagy gyorsforgalmi utat építenek (b) alpont), valamint négy- vagy ennél többsávos új utak építése, vagy meglévő, egy- vagy kétsávos utak áthelyezése és/vagy kiszélesítése esetén négy- vagy többsávossá, akkor, ha az új vagy átalakított vagy kiszélesített útszakasz egybefüggően legalább 10 km hosszú, vagy annál hosszabb (c) alpont).

40. Amint az megállapításra került, az autópályák és a gyorsforgalmi utak definíciói a nemzetközi forgalmú nagy utakról szóló európai megállapodásból következnek. A KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának c) alpontja szerinti utak ott megfelelően meghatározásra kerülnek, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a városi utaknak a környezeti hatásvizsgálat alóli általános kivétele nem elfogadható. A KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) és c) alpontja szerinti utakra vonatkozó szabályok alkalmazása tehát nem függ sem a konkrét környezeti hatásaiktól, sem pedig elhelyezkedésüktől, költségvetésüktől vagy más projektekkel való kölcsönhatásuktól.

41. Ennek megfelelően nem zárható ki, hogy a vita tárgyát képező projektek olyan utakra vonatkoznak, amelyek a KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) és c) alpontja szerinti definíciók valamelyike alá tartoznak. A környezeti hatásvizsgálat végzésének a 4. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettsége mindenesetre csak akkor áll fenn, ha a projekteket a szóban forgó út építésének kell tekinteni.

42. A jelen ügyben jóllehet meglévő utak átalakításáról és kiszélesítéséről van szó, de az ilyen intézkedések egyenértékűnek tekinthetők az útépítéssel. A KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának c) alpontja esetében ez már a definícióból is következik, amely magában foglalja meghatározott utak kiszélesítését.

43. Adott körülmények között azonban az autópályák és gyorsforgalmi utak kiszélesítése is építésnek tekinthető a KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) alpontja értelmében. Egy spanyol vasúti projekttel kapcsolatos ítéletében a Bíróság megállapította, hogy egy, már létező pálya megkettőzése nem tekinthető egy korábbi projekt puszta megváltoztatásának a KHV-irányelv II. mellékletének 12. pontja értelmében, hanem vasúti távolsági pálya építésének minősül az I. melléklet 7. pontja szerint [16]. Ezt a megállapítást a projekt valószínűleg jelentős környezeti hatásaira alapozta.

16 – A C-227/01. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8253. o.) 46. és azt követő pontjai. Lásd a 431/92. sz., Bizottság kontra Németország (Großkrotzenburg) ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2189. o.) 35. pontját, ahol a Bíróság egy erőműnek egy új blokkal történő bővítését önálló projektnek tekintette.

44. Ahogy a Bizottság is előadja, ezt az elgondolást alapvetően útépítési projektekre is lehet alkalmazni. Mindenesetre szükség van az útépítési projektek II. melléklet 13. pontjának első franciabekezdése értelmében vett *megváltoztatásától* való elhatárolásra. A meglévő utakkal kapcsolatos intézkedéseket ezért csak akkor lehet építésnek tekinteni, ha az a környezeti hatásait tekintve új építéssel egyenértékű [17]. Új építésnek különösen az egyszerű út KHV-irányelv I. melléklete 7. pontjának b) és c) alpontjában megnevezett utak valamelyikévé való kiszélesítése minősül.

3. Más útépítési projektekről

45. Amennyiben a vita tárgyát képező projektek a fenti megfontolások alapján nem tartoznak a KHV-irányelv I. mellékletének hatálya alá, környezeti hatásaikat valószínűleg akkor is vizsgálni kell. A KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és II. melléklete 10. pontjának e) alpontja szerint a tagállamoknak esetenkénti vizsgálattal vagy a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy szempontrendszer alapján kell megállapítaniuk, hogy az I. mellékletben meg nem nevezett utak építését környezeti hatásvizsgálat alá kell-e vonni. Ugyanez vonatkozik a II. melléklet 13. pontjának első franciabekezdése, I. melléklete 7. pontjának b) és c) alpontja és II. melléklete 10. pontjának e) alpontja szerint az útépítési projektek megváltoztatására is.

46. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése mérlegelési jogkört állapít meg a tagállamoknak, amelyet a 2. cikk (1) bekezdésében írt azon kötelezettség korlátoz, miszerint a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot kell végezni [18]. Ebben az összefüggésben a projekteknek a kérdést előterjesztő bíróság által megnevezett tulajdonságai bírnak jelentőséggel.

47. A tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a projekt jellegére, méretére és elhelyezkedésére annak megállapításához, hogy jelentős környezeti hatásokkal kell-e számolni [19]. Ennyiben a KHV-irányelv a projektek vagy változásaik környezetre gyakorolt hatásainak összértékeléséhez kapcsolódik [20]. Részleteiben mind maguknak a tervezett munkáknak a közvetlen hatásait, mind az ezen munkákból keletkező

17 – Lásd a 9. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyre vonatkozó indítványom 47. pontját.

18 – A C-121/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-7569. o.) 87. pontja és az 5. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 76. pontja. A KHV-irányelv eredeti változata tekintetében lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott Kraaijeveld és társai ügyben hozott ítélet 50. pontját; a C-392/96. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5901. o.) 64. pontját; a C-117/02. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5517. o.) 82. pontját; a C-83/03. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4747. o.) 19. pontját, valamint a 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 37. és 42. pontját.

19 – Az 5. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 77. pontja, és a 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 38. pontja.

20 – A 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 42. pontja.

létesítmények használata és üzemeltetése által kiváltott környezeti hatásokat számításba kell venni [21]. Így például a megnövekedett forgalomra lehet gondolni.

48. Ezen túl a nagy népsűrűség, valamint a helyszínek történelmi, kulturális vagy régészeti jelentősége tartozik azon szempontok közé, amelyeket a tagállamoknak a KHV-irányelv 4. cikkének (3) bekezdése szerint az ezen rendelkezés (2) bekezdése szerinti esetenkénti vizsgálatok vagy a küszöbértékek, illetve szempontrendszer megállapítása során figyelembe kell venniük. Az útépítési projektekre ennyiben ugyanaz vonatkozik, mint a városi építési projektekre, amelyek a C-332/04. sz. ügyben hozott ítélet tárgyai voltak [22].

49. A projekt költségvetése ugyan jelezheti a méretét, azonban nem tűnik valószínűnek, hogy önmagában a nagyságából környezeti hatásaira lehetne következtetni. Még ha a költségvetés tartalmazna is a környezeti hatásokra vagy azok mérséklésére vonatkozó adatokat, rendszerint más tervdokumentációk is léteznek, amelyek ezeket a hatásokat, illetve mérséklésüket sokkal jobban leírják. Ezért nem tűnik célszerűnek a projekt költségvetését támpontként felhasználni ahhoz, hogy szükség van-e környezeti hatásvizsgálatra.

50. Valamely projekt jótékony hatásai a környezetre, ahogy azt a madridi önkormányzat a tárgyaláson előadta, önmagukban nem bírnak jelentőséggel a KHV-irányelv értelmében. Az irányelv céljai – a környezetterhelés megelőzése (az (1) preambulumbekezdés), valamint a környezet és az élet minőségének védelme (a (3) preambulumbekezdés) – nem követelik meg, hogy egy vizsgálatot csak azért végezzenek el, mert valamely projekt a környezet állapotát jelentősen javítani tudja. Annak vizsgálata keretében, hogy szükséges-e környezeti hatásvizsgálat végzése, a jótékony környezeti hatások lehetősége mindenesetre nem tudja oly mértékben kompenzálni valamely projekt jelentős hátrányos környezeti hatásait, hogy egyáltalán ne kerüljön sor vizsgálatra, mivel a projekt összességében előnyös a környezetre.

51. Végül a KHV-irányelv célja nem kerülhető meg a projekt felosztása által [23]. Ellenkezőleg, ha több projekt együtt a KHV-irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorol, úgy környezeti hatásukat összességében kell megítélni [24]. Különböző projektek együttes szemlélete különösen akkor kötelező, ha összefüggnek, egymásra épülnek vagy környezeti hatásaik egymásra ráépülnek.

21 – A 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 43. pontja.

22 – Hivatkozás az 5. lábjegyzetben, 79. pont.

23 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 76. pontja és a 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 27. pontja.

24 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 76. pontja és a 8. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 27. és 28. pontja.

52. A jelen ügyben különösen az öt projekt földrajzi közelsége, hasonlóságaik, a városi közlekedés lebonyolítása keretében kifejtett kölcsönhatásaik, valamint a meghallgatás és az engedélyezés során történt együttes kezelésük amellett szól, hogy azokat együttesen kezeljük. Mivel a részprojektek a városi úthálózat egy lehatárolt részét érintik, környezeti hatásaik nagy valószínűséggel egymásra ráépülnek, és egymást erősítik – mind a felújított és kiépített utak építése, mind használatuk során.

53. Továbbá úgy tűnik, hogy konszenzus áll fenn abban, hogy az eljárás tárgyát képező projektek a „Madrid calle 30" globális projekt részei, amelynek tárgya a városi főútvonalak átalakítása és kiszélesítése. Ezért nem zárható ki, hogy környezeti hatásaikat a globális projektre tekintettel vizsgálják.

54. A madridi önkormányzat ebben az összefüggésben azt a kiegészítő kérdést is felveti, hogy a vita tárgyát képező projekteket a II. melléklet 10. pontjának b) alpontja értelmében városfejlesztési projekteknek kell-e tekinteni. Ezt a kérdést azonban most nem kell megválaszolni, mivel mindenesetre legalábbis útépítési tervek megváltoztatásáról van szó a 10. pont e) alpontja és a 13. pont első franciabekezdése értelmében. Az, hogy a projekt esetlegesen jelentős környezeti hatásaira tekintettel a környezeti hatásokat vizsgálni kell-e, nem függ ugyanazon melléklet további projektkategóriáiba való besorolásától.

4. Köztes következtetés

55. A KHV-irányelv szerinti környezeti hatástanulmány formális eljárásának követelményei a városi útépítési projektekre akkor alkalmazandók,

– ha az I. melléklet 7. pontjának b) vagy c) alpontja szerinti projektekről van szó, vagy

– ha a II. melléklet 10. pontjának e) alpontja vagy 13. pontjának első franciabekezdése szerinti projektekről van szó, amelyek esetében jellegük, méretük vagy elhelyezkedésük miatt, és adott esetben figyelembe véve a más projektekkel való kölcsönhatásukat, a környezetre gyakorolt jelentős hatással lehet számolni.

56. Egyebekben sem az adatok, sem a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem jellege nem engedi meg a Bíróságnak annak vizsgálatát, hogy a vita tárgyát képező projektek bizonyos tulajdonságai szükségessé teszik-e a környezeti hatástanulmányt. Ez a vizsgálat a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

B – *A negyedik kérdésről – a környezeti hatásvizsgálat alternatívái*

57. Végül azt kérdezi a kérdést előterjesztő bíróság, hogy a KHV-irányelvből eredő, az ezen eljárás tárgyát képező projektek környezeti hatásvizsgálatával kapcsolatos kötelezettségeket a spanyol hatóságok ténylegesen teljesítették-e vagy sem – tekintettel a közigazgatási iratokra és konkrétan az abban foglalt tanulmányokra és jelentésekre –, jóllehet formálisan a projektet nem vetették az említett irányelvben foglalt kötelező környezeti hatásvizsgálat alá.

58. E tekintetben először is – Olaszország és a Bizottság véleményének megfelelően – azt kell megállapítani, hogy a Bíróság a belső jogi közigazgatási eljárás irataira és konkrétan az azokban foglalt tanulmányokra és jelentésekre figyelemmel nem vizsgálhatja, hogy a vita tárgyát képező tervek környezeti hatásai megfelelően megvizsgálásra kerültek-e. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság kizárólag a vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseket értelmezheti a kérdést előterjesztő bíróság által közölt tényállás alapulvételével. Ezen értelmezésnek az alapügyre való alkalmazása a kérdést előterjesztő bíróságra marad.

59. Továbbá figyelembe kell venni, hogy a Bíróság csak a kérdést előterjesztő bíróság által elé terjesztett tényállás alapján tud a közösségi jogi rendelkezés értelmezésével kapcsolatban határozni, míg a nemzeti bíróság feladata a jogvita alapjául szolgáló tények megállapítása, és ebből a határozatára vonatkozó következmények levonása [25]. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban előadott információknak nemcsak azt kell lehetővé tenniük, hogy a Bíróság hasznos választ adjon, hanem azt is, hogy a tagállamok kormányai, valamint az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapokmánya 23. cikkének megfelelően benyújthassák észrevételeiket [26].

60. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmaz arra vonatkozó adatot, hogy az illetékes hatóságok milyen vizsgálatokat és meghallgatásokat végeztek. Ezzel az alapeljárás feleinek relatíve részletes előadásai ellenére ezen a ponton tilos minden arra vonatkozó vita, hogy mennyiben feleltek meg a spanyol hatóságok a KHV-irányelv követelményeinek.

61. Ezen korlátozások figyelembevételével mindenesetre a Bíróság köteles a negyedik kérdést megválaszolni.

25 – A 14. lábjegyzetben hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 31. és azt követő pontjai.

26 – A C-303/05. sz. Advocaten voor de Wereld ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-3633. o.) 20. pontja, és a C-467/05. sz. Dell'Orto-ügyben 2007. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5557. o.) 42. pontja.

62. A Bíróság elvben elismerte, hogy a formális környezeti hatásvizsgálat helyettesíthető egyenértékű intézkedésekkel [27]. Ahhoz, hogy valami egyenértékű legyen, a környezeti hatásvizsgálatnak a KHV-irányelv 3. cikke, valamint 5–10. cikke szerinti minimumkövetelményeit teljesíteni kell [28]. Az engedély megadása után hozott intézkedések figyelmen kívül maradnak, mivel a környezeti hatásokat a KHV-irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint az engedély megadása előtt kell vizsgálni.

63. Amennyiben olyan következtetésre jut a Bíróság, hogy a vita tárgyát képező útépítési projektek környezeti hatásait vizsgálni kellett volna, a nemzeti bíróságnak ennek megfelelően különösen azt kell vizsgálnia, hogy a projektek engedélyezése előtt

– a környezeti hatások kielégítően felkutatásra és bemutatásra kerültek-e (3. cikk és 5. cikk),

– ezeket a felismeréseket a nyilvánosság rendelkezésére bocsátották-e (6. cikk és 7. cikk),

– a nyilvánosság ezzel kapcsolatban állást foglalhatott-e (6. cikk és 7. cikk) és

– a környezeti hatásokra vonatkozó adatok és a nyilvánosság állásfoglalásai figyelembevételre kerültek-e (8. cikk).

64. Végül a madridi önkormányzat által előadottakra figyelemmel arra is utalni kell, hogy a Bizottság esetleges kijelentései egy kötelezettségszegési eljárással összefüggésben nem mentesíthetik a kérdést előterjesztő bíróságot azon felelőssége alól, hogy maga is megvizsgálja, hogy a KHV-irányelv követelményei figyelembevételre kerültek-e.

65. A negyedik kérdésre ezért azt kell válaszolni, hogy a formális környezeti hatásvizsgálat helyettesíthető egyenértékű intézkedésekkel, ha azok megfelelnek a KHV-irányelv 3. cikke, valamint 5–10. cikke szerinti minimumkövetelményeknek.

27 – Lásd a 16. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 41. és azt követő pontjait és a 16. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 56. pontját.

28 – Ezen követelmények tekintetében lásd a 10. lábjegyzetben hivatkozott Linster-ügyben hozott ítélet 52. és azt követő pontjait.

V – Végkövetkeztetések

66. Javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a következőképpen válaszolja meg:

„1. Az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv szerinti környezeti hatástanulmány formális eljárásának követelményei a városi útépítési projektekre akkor alkalmazandók,

– ha az I. melléklet 7. pontjának b) vagy c) alpontja szerinti projektekről van szó, vagy

– ha a II. melléklet 10. pontjának e) alpontja vagy 13. pontjának első franciabekezdése szerinti projektekről van szó, amelyek esetében jellegük, méretük vagy elhelyezkedésük miatt, és adott esetben figyelembe véve a más projektekkel való kölcsönhatásukat, a környezetre gyakorolt jelentős hatással lehet számolni.

2. A formális környezeti hatásvizsgálat helyettesíthető egyenértékű intézkedésekkel, ha azok megfelelnek a 85/337 irányelv 3. cikke, valamint 5–10. cikke szerinti minimumkövetelményeknek.”