OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2008 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [2] w brzmieniu ustalonym dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. [3] (zwanej dalej „dyrektywą środowiskową"). Chodzi o pięć projektów rozbudowy i odnowienia głównej drogi w Madrycie, które stanowią część projektu „Madrid calle 30".

2. Zgodnie z prawem hiszpańskim droga ta została zakwalifikowana jako droga miejska. Miejskie projekty budowy dróg nie należą do zakresu stosowania hiszpańskich przepisów dotyczących transpozycji dyrektywy środowiskowej. Powstaje zatem pytanie, czy dyrektywa środowiskowa obejmuje tego rodzaju projekty.

1 — Język oryginału: niemiecki.
2 — Dz.U. L 175, s. 40.
3 — Dz.U. L 73, s. 5.

II — Ramy prawne

A — *Dyrektywa środowiskowa*

3. Artykuł 2 ust. 1 określa cel dyrektywy środowiskowej:

„1. Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegają wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na inwestycję i ocenie, w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4".

4. Artykuł 3 określa przedmiot oceny wpływu na środowisko:

„Ocena wpływu na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku i zgodnie z art. 4–11, bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów:

— istot ludzkich, fauny i flory;

— gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu;

— dóbr materialnych i dziedzictwa kultury;

— oddziaływania między elementami wymienionymi w tiret pierwszym, drugim i trzecim".

5. Artykuł 4 ust. 1 i 2 określa, jakie przedsięwzięcia podlegają ocenie:

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3 przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10.

2. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3 przedsięwzięcia wymienione w załączniku II państwa członkowskie określają za pomocą:

a) badania indywidualnego

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie,

czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10.

Państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu obydwu procedur określonych w lit. a) i b)".

6. Załącznik I pkt 7 lit. b) wymienia określone projekty budowy dróg, mianowicie „Budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu [2]". Przypis [2] definiuje „drogi szybkiego ruchu" jako „drogi spełniające wymagania zawarte w Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego z dnia 15 listopada 1975 r.".

7. Dalsze projekty budowy dróg są zawarte w załączniku I pkt 7 lit. c):

„Budowa nowej drogi o czterech lub większej liczbie pasów bądź ich wyrównanie lub poszerzenie istniejącej drogi złożonej z najwyżej dwóch pasów do co najmniej czterech pasów, w przypadku gdy taka nowa droga lub wyrównywana, lub poszerzana część drogi miałaby co najmniej 10 kilometrów długości w jednym odcinku".

8. Załącznik II pkt 10 lit. e) wymienia m.in. drogi:

„Budowa dróg, portów i urządzeń portowych, łącznie z portami rybackimi (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I)".

9. Zmiany przedsięwzięć są zawarte w załączniku II pkt 13 tiret pierwsze:

„Wszelkie zmiany bądź rozbudowa przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub II, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą [mieć] znaczące niekorzystne oddziaływanie na środowisko naturalne".

B — *Umowa europejska o głównych drogach ruchu międzynarodowego z dnia1 listopada 1975 r.*

10. Umowa została ratyfikowana przez dwadzieścia państw członkowskich, oprócz Hiszpanii, Estonii, Irlandii, Malty, Austrii, Zjednoczonego Królestwa i Cypru. Załącznik II zawiera warunki, jakim powinny odpowiadać główne drogi ruchu międzynarodowego.

11. W sekcji I.1. jest określony przedmiotowy zakres tych warunków:

„Przedmiotem niniejszych postanowień są podstawowe ustalenia obowiązujące przy budowie lub przebudowie głównych dróg ruchu międzynarodowego, zwanych dalej »drogami międzynarodowymi«, które uwzględniają aktualne tendencje budownictwa drogowego. Postanowienia te nie mają zastosowania na terenach zabudowanych, które powinny być ominięte, jeżeli stanowią przeszkodę lub niebezpieczeństwo".

12. W załączniku II, sekcja II.2. i II.3. są zdefiniowane pojęcia autostrady i drogi ekspresowej:

„II.2. Autostrady

Określenie »autostrada« oznacza drogę specjalnie projektowaną i budowaną dla ruchu samochodowego, która nie obsługuje użytkowników przyległych terenów i która:

i) ma, z wyjątkiem miejsc specjalnych lub przejściowo — odrębne jezdnie dla obu kierunków ruchu, oddzielone od siebie pasem dzielącym, nieprzeznaczonym dla ruchu, albo wyjątkowo w inny sposób;

ii) nie przecina w jednym poziomie innej drogi, toru kolejowego lub tramwajowego albo drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych;

iii) jest specjalnie oznakowana jako autostrada.

II.3. Drogi ekspresowe[4]

Są to drogi zarezerwowane dla ruchu samochodowego, dostępne jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu i na których w szczególności zabronione jest zatrzymywanie i postój".

III — Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

13. W dniu 13 maja 2004 r. miasto Madryt opublikowało wezwanie do wyrażenia opinii w odniesieniu do łącznie pięciu projektów odnowienia i rozbudowy drogi M-30 na terenie miejskim, w terminie 20 dni. W ramach kolejnego postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego opinia publiczna miała możliwość wyrażenia opinii w ciągu dalszych 45 dni. W dniu 24 stycznia 2005 r. miasto opublikowało swoją decyzję z dnia 17 stycznia 2004 r., na mocy której wydało zezwolenie na projekt. To zezwolenie zostało zaskarżone przez pozarządową organizację Ecologistas en Acción — CODA.

4 — Po zmianie definicja ta ma obecnie następujące brzmienie: „Droga ekspresowa oznacza drogę zarezerwowaną dla ruchu samochodowego, dostępną jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu,
i) na której zabronione jest zatrzymywanie i postój; oraz
ii) która nie przecina w jednym poziomie toru kolejowego lub tramwajowego albo drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych". [Tłumaczenie nieoficjalne]

14. Sąd krajowy opisuje przedmiot tego postępowania w następujący sposób:

„Chodzi o skargę na decyzję administracyjną zezwalającą jedynie na pięć spośród konkretnych przedsięwzięć częściowych lub konkretnych działań mających na celu przebudowę dróg i terenu, przez który przebiega trasa M-30 i która jako całość pociąga za sobą poważne i kompleksowe roboty inżynieryjne, odpowiadające całościowemu i jednolitemu przedsięwzięciu ulepszenia i zmiany praktycznie całej obwodnicy Madrytu, określanemu i przedstawianemu jako przedsięwzięcie „Madrid calle 30" […], przy czym Corporación de Madrid podzieliła je i postępowała z nimi jak z piętnastoma różnymi i niezależnymi przedsięwzięciami. W ten sposób poszczególne odcinki, z wyjątkiem jednego, nie osiągają ponad pięciu kilometrów zmian lub przystosowania przebiegu jakiegokolwiek rodzaju istniejącej drogi, o których mowa w pkt 95 załącznika II do ustawy 2/2002, mimo iż w całości przedsięwzięcie znacznie przekracza te rozmiary. To kompletne przedsięwzięcie polegające na zmianie i poszerzeniu M-30 spowoduje, jak się szacuje, wzrost natężenia ruchu na trasie o około 25% i będzie się wiązać z wszelkiego typu działaniami w jej miejskim otoczeniu".

15. Aby móc dokonać oceny skargi, do Trybunału Sprawiedliwości zostały skierowane następujące pytania:

1. Czy wymogi obowiązkowej procedury oceny wpływu na środowisko wynikające z dyrektywy środowiskowej stosują się do przedsięwzięć dotyczących dróg miejskich, mając na uwadze charakter i rozmiary przedsięwzięcia, wpływ na strefy o dużym zaludnieniu lub na krajobraz o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym?

2. Czy wymogi obowiązkowej procedury oceny wpływu na środowisko wynikające z dyrektywy środowiskowej stosują się do przedsięwzięć będących przedmiotem niniejszego postępowania sądowo-administracyjnego z uwagi na ich charakter i rodzaj drogi, cechy, rozmiar, wpływ na otoczenie, gęstość zaludnienia, budżet i ewentualny podział w stosunku do całości przedsięwzięcia, które obejmuje podobne działania na tej samej trasie?

3. Czy kryteria wymienione w wyroku w sprawie C-332/04 [5], a konkretnie w punktach 69–88, stosują się do przedsięwzięć będących przedmiotem niniejszego postępowania z uwagi na ich charakter i rodzaj drogi, cechy, rozmiar, wpływ na otoczenie, budżet i ewentualny

5 — Wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-322/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-40.

podział w stosunku do całości przedsięwzięcia, które obejmuje podobne działania na tej samej trasie, a w związku z tym czy powinny były zostać poddane obowiązkowej procedurze oceny wpływu na środowisko?

4. Czy zobowiązania wynikające z dyrektywy środowiskowej w zakresie oceny wpływu na środowisko zostały spełnione w praktyce przez władze hiszpańskie w odniesieniu do przedsięwzięć będących przedmiotem niniejszego postępowania w świetle akt postępowania administracyjnego, a w szczególności dołączonych do nich opracowań i raportów, chociaż formalnie przedsięwzięcie nie zostało poddane przewidzianej w tej dyrektywie obowiązkowej procedurze oceny wpływu na środowisko?

16. W procedurze pisemnej uczestniczyły: skarżąca organizacja pozarządowa Ecologistas en Acción — CODA, pozwany urząd miejski Madrytu, Włochy i Komisja, natomiast na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2008 r. tylko urząd miejski i Komisja.

IV — Ocena prawna

A — *W przedmiocie trzech pierwszych pytań — miejskie przedsięwzięcia budowy dróg*

17. Pierwsze trzy pytania Trybunał powinien rozpatrzeć łącznie, ponieważ w zasadzie mają tę samą treść. Sąd krajowy dąży do ustalenia, na jakich warunkach miejskie projekty budowy dróg, w szczególności pięć badanych przezeń projektów, należy poddać ocenie wpływu na środowisko. W oparciu o wyrok w sprawie C-322/04 [6] podkreśla on przy tym w szczególności niektóre cechy przedsięwzięcia:

— rodzaj i zakres przedsięwzięcia, w szczególności charakter i rodzaj drogi, cechy i rozmiar,

— wpływ na strefy o dużym zaludnieniu lub na krajobraz o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym,

— budżet oraz

6 — Wyżej przywołany w przypisie 5.

— ewentualny podział w stosunku do całości przedsięwzięcia, które obejmuje podobne działania na tej samej trasie.

18. Jak trafnie podnosi rząd włoski, udzielając odpowiedzi na te pytania, nie można analizować zgodności prawa hiszpańskiego z dyrektywą środowiskową. Jednakże Trybunał może udzielić sądowi krajowemu wszelkich wskazówek co do wykładni prawa wspólnotowego, które umożliwią temu sądowi rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym w zawisłym przed nim postępowaniu [7].

1. W przedmiocie wyłączenia dróg miejskich z oceny wpływu na środowisko

19. Urząd miejski Madrytu jest zdania, że dyrektywa środowiskowa nie obejmuje spornych projektów. Dotyczą one drogi miejskiej. Hiszpański ustawodawca oraz hiszpańskie organy i sądy wychodzą z założenia, że drogi miejskie nie wchodzą w zakres dyrektywy środowiskowej, ponieważ nie są wymienione w załącznikach do dyrektywy.

20. Ta wykładnia dyrektywy środowiskowej jest moim zdaniem błędna. Wprawdzie dyrektywa środowiskowa nie wymienia wyraźnie „dróg miejskich" jako takich, jednakże w załączniku I pkt 7 lit. b) i c) oraz w załączniku II pkt 10 lit. e) jest mowa o *autostradach, drogach szybkiego ruchu i drogach*. Jak w szczególności podkreśla Komisja, chodzi tutaj o pojęcia prawa wspólnotowego, które muszą być interpretowane autonomicznie. Z perspektywy prawa wspólnotowego niewłaściwe byłoby wyłączenie dróg miejskich z tych trzech wymienionych rodzajów dróg. Zasadniczo bowiem wszystkie wymienione drogi mogą znajdować się także na terenie miast i wywierać tam znaczący wpływ na środowisko.

W przedmiocie znaczenia Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego z dnia 15 listopada 1975 r. dla wykładni dyrektywy środowiskowej

21. Zgodnie z załącznikiem I pkt 7 lit. b) dyrektywy środowiskowej autostrady i drogi szybkiego ruchu nie są zdefiniowane, jednakże można się powołać na Umowę europejską o głównych drogach ruchu międzynarodowego z dnia 15 listopada 1975 r. Dla dróg szybkiego ruchu zastosowanie umowy wynika z wyraźnego odwołania w załączniku I pkt 7 lit. b) dyrektywy środowiskowej [8]. Mimo że załącznik I pkt 7 lit. b) dyrektywy środowiskowej nie odwołuje się do umowy w odniesieniu do pojęcia autostrad, jednakże wydaje się stosowne odwołanie do jej definicji w celu zapewnienia jednolitej wykładni we wszystkich państwach członkowskich.

7 — Zobacz np. wyrok z dnia 18 maja 2000 r. w sprawie C-107/97 Rombi i Arkopharma, Rec. s. I-3367, pkt 29.

8 — W odniesieniu do odpowiedniego powołania się na definicję lotnisk zob. wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in., Zb.Orz. s. I-1197, pkt 35.

22. Zgodnie z jej art. 17 ust. 3 umowa jest wiążąca w językach wspólnotowych: angielskim i francuskim, oraz — co w niniejszej sprawie nie ma znaczenia — w języku rosyjskim. Aby zrozumieć odwołanie dyrektywy środowiskowej w odniesieniu do dróg szybkiego ruchu, należy sięgnąć po angielską wersję dyrektywy i umowy, ponieważ obydwa te akty zgodnie używają pojęcia „express roads". Z kolei francuska wersja dyrektywy zamiast pojęcia „routes express" z umowy błędnie używa pojęcia „voies rapides".

23. Ponieważ w międzyczasie została zmieniona definicja dróg szybkiego ruchu [dróg ekspresowych], powstaje pytanie, czy dla wykładni dyrektywy środowiskowej należy użyć definicji w wersji zmienionej czy w wersji pierwotnej. Za wersją pierwotną przemawia choćby brzmienie odwołania, z którego nie można wywnioskować, czy należy brać pod uwagę późniejsze zmiany. Ponadto Wspólnota i niektóre państwa członkowskie nie są stronami umowy. Przy odwołaniu do danej wersji obowiązującej musiałyby one dokonywać zmian, nie mogąc wpływać na nie bezpośrednio. W związku z tym należy się powołać jedynie na pierwotną, a nie zmienioną wersję definicji.

24. Zdaniem urzędu miejskiego Madrytu drogi miejskie nie są drogami szybkiego ruchu [drogami ekspresowymi] czy też autostradami w rozumieniu umowy. Opiera się on na ogólnym przepisie sekcji I.1. załącznika II do umowy, zgodnie z którym przepisy tego załącznika nie mają zastosowania na terenach zabudowanych. Dotyczy to w szczególności dróg szybkiego ruchu [dróg ekspresowych] i autostrad w sekcjach II.2. i II.3. tego załącznika.

25. Zarówno sformułowanie odwołania w odniesieniu do dróg szybkiego ruchu, jak i określenie celu dyrektywy środowiskowej i umowy przemawiają jednak przeciw temu, aby w definicji dróg szybkiego ruchu i autostrad w rozumieniu dyrektywy środowiskowej uwzględnić wyłączenie terenów zabudowanych z obowiązywania załącznika II do umowy.

26. Przypis do pojęcia „dróg szybkiego ruchu" w załączniku I pkt 7 lit. b) dyrektywy środowiskowej nie powołuje się ogólnie na drogi szybkiego ruchu [drogi ekspresowe] w rozumieniu umowy, lecz na „drogi szybkiego ruchu spełniające wymagania zawarte w umowie". Nie chodzi zatem o przeniesienie zakresu stosowania umowy, lecz prawodawca wspólnotowy posłużył się jedynie definicją, która została wypracowana w innym kontekście. Definicja ta nie wyłącza terenów zabudowanych. W przypadku nie przewidzianego wyraźnie przejęcia definicji autostrad nie ma powodu do wyłączenia dróg miejskich.

27. Ponadto przy wykładni odwołania, jak przy innych pytaniach dotyczących wykładni w związku z dyrektywą środowiskową należy brać pod uwagę określenie jej celu [9]. Zgodnie z art. 2 ust. 1 jej celem jest, aby przedsięwzięcia, które mogą powodować znaczące skutki dla środowiska naturalnego, w szczególności ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację, podlegały ocenie,

9 — Wyrok z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-486/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11025, pkt 36. W odniesieniu do wykładni odwołania do definicji lotnisk zob. moją opinię z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in., Zb.Orz. s. I-1197, pkt 45.

w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem zezwolenia [10].

28. Wiele skutków wywieranych na środowisko przez drogi może występować zarówno na terenie miast, jak i poza nimi. Ponadto w szczególności z racji gęstości zaludnienia, istniejących obciążeń środowiska, ale także ze względu na wszelkie miejsca o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym miasta są szczególnie narażone ze względu na budowę dróg. Zatem z celem dyrektywy środowiskowej zgodne jest, aby obejmowała ona drogi miejskie [11].

29. Za takim rezultatem przemawia także zbieżność dyrektywy środowiskowej z Konwencją o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Espoo, 1991 r.). Wspólnota jest stroną tej Konwencji [12] i dyrektywa środowiskowa służy jej wykonaniu, jak w szczególności wskazuje motyw 13 dyrektywy 97/11. Konwencja z Espoo dla definicji dróg szybkiego ruchu [dróg ekspresowych] i autostrad wykorzystuje pierwotne definicje Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego, nie wyłączając zastosowania do dróg miejskich.

10 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 36. Zobacz także wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. s. I-6917, pkt 49 i 52.

11 — W odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich zob. ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 81.

12 — Decyzja Rady z dnia 15 października 1996 r. w sprawie zawarcia Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w imieniu Wspólnoty, niepublikowana.

W przedmiocie definicji dróg szybkiego ruchu i autostrad

30. Na podstawie załącznika II sekcja II.3. umowy w przypadku *dróg szybkiego ruchu [dróg ekspresowych]* chodzi zatem o drogi zarezerwowane dla ruchu samochodowego, dostępne jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu i na których w szczególności zabronione jest zatrzymywanie i postój. Nie ma znaczenia, czy drogi te przebiegają przez tereny miejskie.

31. Załącznik II sekcja II.3. umowy definiuje *autostradę* jako drogę specjalnie projektowaną i budowaną dla ruchu samochodowego, która nie obsługuje użytkowników przyległych terenów. Zasadniczo ma ona odrębne jezdnie dla obu kierunków ruchu, oddzielone od siebie pasem dzielącym, nieprzeznaczonym dla ruchu, albo wyjątkowo w inny sposób. Nie przecina ona też w jednym poziomie innej drogi, toru kolejowego lub tramwajowego albo drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych.

32. Umowa wymaga wreszcie, aby droga była specjalnie oznakowana jako autostrada. Jednakże tego warunku nie należy uwzględniać w celu konkretyzacji pojęcia autostrady na podstawie dyrektywy środowiskowej, bowiem państwa członkowskie w innym przypadku mogłyby ewentualnie obejść zobowiązanie do oceny wpływu na środowisko poprzez oznakowanie drogi.

33. Zatem pojęcie autostrady w rozumieniu dyrektywy środowiskowej obejmuje także autostrady na terenie miast.

W przedmiocie pozostałych dróg

34. Pewien punkt odniesienia dla wyłączenia dróg miejskich z zakresu stosowania dyrektywy środowiskowej oferują niektóre tłumaczenia pojęcia „droga". I tak w hiszpańskiej wersji dyrektywy środowiskowej dla dróg zwykłych używa się pojęcia „carretera", które należy rozumieć podobnie jak na przykład użyte w wersji francuskiej pojęcie „route", chociaż przeważnie jako drogę krajową. Gdyby dyrektywa środowiskowa obejmowała tylko autostrady, drogi szybkiego ruchu i drogi krajowe, nie byłoby błędem odniesienie wszystkich trzech pojęć do dróg pozamiejskich.

35. Jednakże istnieją także wersje językowe dyrektywy środowiskowej, w których pojęcie drogi niedwuznacznie obejmuje także drogi ruchu wewnątrzmiejskiego, jak na przykład niemieckie pojęcie „Straße" lub angielskie pojęcie „road".

36. Różne wersje językowe tekstu wspólnotowego należy interpretować w sposób jednolity. W przypadku różnic między tymi wersjami dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi [13].

37. Dotyczy to w szczególności dyrektywy środowiskowej. Jej zakres stosowania jest bardzo szeroki, a cel dalekosiężny [14]. Jak już powiedziano [15], przedsięwzięcia, które mogą powodować znaczące skutki dla środowiska naturalnego, w szczególności ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację, należy poddać ocenie w zakresie ich oddziaływania na środowisko przed wydaniem zezwolenia. Skutki wywierane na środowisko przez drogi mogą często występować również bądź w szczególności na obszarze miast. Zatem również w odniesieniu do pojęcia „drogi" należy odrzucić wykładnię, która wyłączałaby drogi z zakresu stosowania dyrektywy środowiskowej.

Wstępne wnioski

38. Podsumowując, należy stwierdzić, że miejskie projekty budowy dróg wchodzą w zakres stosowania dyrektywy środowiskowej. Należy zatem przeanalizować w konkretnym przypadku, czy należy zbadać wpływ spornych przedsięwzięć na środowisko.

13 — Dla dyrektywy środowiskowej zob. wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 28, oraz bardziej ogólnie wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 3; z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-300/05 ZVK, Zb.Orz. s. I-11169, pkt 16, i z dnia 14 lipca 2007 r. w sprawie C-56/06 Euro Tex, Zb.Orz. s. I-4859, pkt 27.

14 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok w sprawie Kraaijeveld i in., pkt 31; wyrok z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s I-5613, pkt 40, oraz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 32.

15 — Zobacz powyżej, pkt 27 i n.

2. W przedmiocie projektów budowy dróg według załącznika I pkt 7 lit. b) i c) dyrektywy środowiskowej

39. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i załącznikiem I pkt 7 dyrektywy środowiskowej ocena wpływu na środowisko jest obowiązkowa w przypadku budowy autostrady lub drogi szybkiego ruchu [lit. b)] oraz w przypadku budowy nowej drogi o czterech lub większej liczbie pasów bądź ich wyrównania lub poszerzenia istniejącej drogi złożonej z najwyżej dwóch pasów do co najmniej czterech pasów, w przypadku gdy taka nowa droga lub wyrównywana, lub poszerzana część drogi miałaby co najmniej 10 kilometrów długości w jednym odcinku [lit. c)].

40. Jak już ustalono, definicja autostrad i dróg szybkiego ruchu [dróg ekspresowych] wynika z Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego. Zgodnie z załącznikiem I pkt 7 lit. c) dyrektywy środowiskowej drogi są tam zdefiniowane w wystarczający sposób, w szczególności biorąc pod uwagę, że niedopuszczalne jest ogólne wyłączenie dróg miejskich z oceny wpływu na środowisko. Zastosowanie regulacji dotyczących dróg na podstawie załącznika I pkt 7 lit. c) dyrektywy środowiskowej nie zależy więc od ich konkretnych skutków dla środowiska, ich lokalizacji, budżetu ani współoddziaływania z innymi projektami.

41. Odpowiednio do tego nie jest wykluczone, że projekty będące przedmiotem postępowania dotyczą dróg, które wchodzą w zakres definicji z załącznika I pkt 7 lit. b) lub c) dyrektywy środowiskowej. Obowiązek oceny wpływu na środowisko na podstawie art. 4 ust. 1 ma jednak miejsce jedynie wtedy, gdy projekt należy uważać za budowę danej drogi.

42. W niniejszym przypadku chodzi wprawdzie o odnowę i rozbudowę istniejących dróg, jednakże takie działania również mogą być uważane za budowę dróg. W przypadku załącznika I pkt 7 lit. c) dyrektywy środowiskowej wynika to z definicji, która obejmuje poszerzenie określonych dróg.

43. Jednakże w pewnych okolicznościach także rozbudowę autostrad i dróg szybkiego ruchu należy uważać za budowę w rozumieniu załącznika I pkt 7 lit. b) dyrektywy środowiskowej. W wyroku dotyczącym hiszpańskiego projektu kolejowego Trybunał stwierdził, że podwojenia już istniejącej linii kolejowej nie można uważać jedynie za zmianę wcześniejszego przedsięwzięcia w rozumieniu załącznika II pkt 12 dyrektywy środowiskowej, lecz za budowę dalekobieżnej linii ruchu kolejowego na podstawie załącznika I pkt 7 [16]. Oparł się on przy tym na ewentualnych znaczących skutkach tego projektu dla środowiska.

16 — Wyrok z dnia 16 września 2004 r. w sprawie C-227/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8253, pkt 46 i n. Zobacz także wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Komisja przeciwko Niemcom (Großkrotzenburg), Rec. s. I-2189, pkt 35, gdzie Trybunał uznał powiększenie elektrowni o nowy blok za samodzielne przedsięwzięcie.

44. Jak też argumentuje Komisja, myśl tę można co do zasady przenieść na przedsięwzięcia budowy dróg. Jednakże konieczne jest odgraniczenie od *zmiany* przedsięwzięć budowy dróg na podstawie załącznika II pkt 13 tiret pierwsze. Działania w związku z istniejącymi drogami mogą być zatem uważane za budowę tylko wtedy, gdy ze względu na ich skutki dla środowiska są zrównane z nową budową [17]. Nowej budowie powinna odpowiadać w szczególności rozbudowa zwykłej drogi do dróg wymienionych w załączniku I pkt 7 lit. b) i c) dyrektywy środowiskowej.

3. W przedmiocie innych projektów budowy dróg

45. Jeżeli sporne projekty nie wchodzą w zakres załącznika I dyrektywy środowiskowej, mimo to można dokonać oceny ich wpływu na środowisko. Zgodnie z art. 4 ust. 2 i załącznikiem II pkt 10 lit. e) dyrektywy środowiskowej państwa członkowskie na podstawie badania indywidualnego lub ustalonych przez nie progów lub kryteriów muszą stwierdzić, czy należy ocenić wpływ na środowisko budowy dróg niewymienionych w załączniku I. Na podstawie załącznika II pkt 13 tiret pierwsze w związku z załącznikiem I pkt 7 lit. b) i c) oraz załącznikiem II pkt 10 lit. e) to samo dotyczy zmian projektów budowy dróg.

46. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 4 ust. 2 dyrektywy środowiskowej stwarza zakres uznania państw członkowskich, który jest ograniczony poprzez zawarte w art. 2 ust. 1 zobowiązanie, aby przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegały ocenie w odniesieniu do ich skutków [18]. W tym kontekście znaczenie mają cechy projektów wymienione przez sąd krajowy.

47. Państwa członkowskie muszą brać pod uwagę charakter, rozmiary i lokalizację projektu, aby stwierdzić, czy mogą one znacząco oddziaływać na środowisko naturalne [19]. W szczególności dyrektywa środowiskowa odwołuje się do całościowej oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne przez przedsięwzięcia lub ich zmianę [20]. W konkretnym przypadku należy uwzględnić zarówno bezpośrednie skutki planowanych

17 — Zobacz ww. w przypisie 9 moją opinię w sprawie Abraham i in., pkt 47.

18 — Wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-7569, pkt 87, oraz ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 76. W odniesieniu do pierwotnego brzmienia dyrektywy środowiskowej zob. ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Kraaijeveld i in., pkt 50; wyroki: z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-5901, pkt 64; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-117/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-5517, pkt 82; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-83/03 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-4747, pkt 19, oraz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 37 i 42.

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 77; i ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 38.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 42.

robót jako takich, jak i skutki wywierane na środowisko naturalne, które mogą wynikać z użytkowania i eksploatacji systemów będących rezultatem tych robót [21]. W tym zakresie można myśleć na przykład o zwiększonym natężeniu ruchu.

48. Dalej wysoka gęstość zaludnienia oraz znaczenie historyczne, kulturalne lub archeologiczne lokalizacji należą do kryteriów, jakie muszą brać pod uwagę państwa członkowskie na podstawie art. 4 ust. 3 dyrektywy środowiskowej przy badaniu indywidualnym lub ustalaniu progów, lub kryteriów w rozumieniu ust. 2 tego przepisu. Dla projektów budowy dróg obowiązuje w tym zakresie dokładnie to samo co dla przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich, które były przedmiotem wyroku w sprawie C-332/04 [22].

49. Budżet projektu może być wprawdzie wskaźnikiem jego rozmiarów, jednakże wydaje się nieprawdopodobne, aby sam jego zakres pozwalał na wnioskowanie o jego wpływie na środowisko. O ile budżet zawiera dane dotyczące wpływu na środowisko bądź jego zmniejszenia, często mogą istnieć inne dokumenty dotyczące planowania, które znacznie lepiej opisują ten wpływ bądź jego zmniejszenie. Dlatego nie wydaje się właściwe, aby budżet projektu wykorzystywać jako punkt odniesienia dla kwestii, czy konieczna jest ocena wpływu na środowisko.

50. Korzystny wpływ projektu na środowisko, jak podnosił na rozprawie urząd miejski Madrytu, jako taki co do zasady nie ma znaczenia w rozumieniu dyrektywy środowiskowej. Cele dyrektywy — zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń (motyw 1) oraz ochrona środowiska naturalnego i jakości życia ludzi (motyw 3) — nie wymagają dokonywania oceny tylko z tej przyczyny, że projekt może znacząco poprawić stan środowiska. W ramach analizy, czy konieczna jest ocena wpływu na środowisko, spodziewane korzystne skutki dla środowiska nie mogą jednak rekompensować znaczących niekorzystnych skutków projektu w ten sposób, że nie jest dokonywana żadna ocena, ponieważ cały projekt per saldo jest korzystny dla środowiska.

51. Wreszcie celu dyrektywy środowiskowej nie wolno omijać poprzez dzielenie przedsięwzięć [23]. Gdy więcej przedsięwzięć rozpatrywanych łącznie może wywierać znaczące skutki na środowisko naturalne w rozumieniu art. 2 ust. 1, ich wpływ na środowisko należy oceniać łącznie [24]. Łączna ocena różnych projektów jest wymagana w szczególności, gdy są one powiązane ze sobą, są oparte jedne na drugich lub ich skutki dla środowiska nakładają się na siebie.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 43.

22 — Wyżej przywołany w przypisie 5, pkt 79.

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 76, oraz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 27.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 76, oraz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 27 i 28.

52. W niniejszym przypadku za łącznym rozpatrywaniem przemawiają w szczególności: bliskość geograficzna pięciu projektów, ten sam rodzaj, współoddziaływanie w ramach miejskiego zarządzania ruchem oraz ich wspólne rozpatrywanie przy wysłuchaniu oraz zezwoleniu. Ponieważ wszystkie przedsięwzięcia częściowe dotyczą ograniczonego sektora miejskiej sieci drogowej, ich skutki dla środowiska z dużym prawdopodobieństwem będą się nakładać i wzmagać — zarówno podczas budowy, jak i podczas korzystania z odnowionych i rozbudowanych dróg.

53. Ponadto wydaje się, że istnieje zgodność co do tego, iż projekty będące przedmiotem postępowania stanowią część łącznego przedsięwzięcia „Madrid calle M-30", którego przedmiotem jest odnowienie i rozbudowa głównych tras miejskich. Nie jest zatem wykluczone, że należy ocenić wpływ na środowisko, uwzględniając całość przedsięwzięcia.

54. W tym kontekście urząd miejski Madrytu zadaje dodatkowe pytanie, czy sporne przedsięwzięcia należy uważać za przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich na podstawie załącznika II pkt 10 lit. b). Jednakże w niniejszej sprawie pytanie to nie wymaga odpowiedzi, ponieważ w każdym razie chodzi przynajmniej o zmianę projektu budowy dróg w rozumieniu pkt 10 lit. e) i pkt 13 tiret pierwsze. To, czy należy dokonać oceny wpływu na środowisko, ponieważ projekty mogą wywierać znaczące skutki na środowisko, nie zależy od ich przyporządkowania do dalszej kategorii przedsięwzięć tego samego załącznika.

4. Wstępne wnioski

55. Według dyrektywy środowiskowej wymogi obowiązkowej procedury oceny wpływu na środowisko dotyczą miejskich przedsięwzięć budowy dróg,

— gdy chodzi o projekty z załącznika I pkt 7 lit. b) lub c) lub

— gdy chodzi o projekty z załącznika II pkt 10 lit. e) lub pkt 13 tiret pierwsze, które z powodu ich charakteru, rozmiarów, lokalizacji lub z powodu ich współoddziaływania z innymi projektami mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

56. Ponadto ani dane, ani charakter niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie pozwalają Trybunałowi na ocenę, czy pewne cechy spornych projektów wymagają oceny wpływu na środowisko. Ocena ta należy zatem do sądu krajowego.

B — *W przedmiocie pytania czwartego — alternatywy dla oceny wpływu na środowisko*

57. Sąd krajowy dąży wreszcie do ustalenia, czy zobowiązania na podstawie dyrektywy środowiskowej w odniesieniu do oceny wpływu na środowisko zostały w praktyce wykonane przez organy hiszpańskie w przypadku przedsięwzięć będących przedmiotem niniejszego postępowania, z uwzględnieniem decyzji administracyjnych, w szczególności zawartych w nich studiów i ekspertyz, mimo że przedsięwzięcie nie zostało poddane przewidzianej w dyrektywie obowiązkowej procedurze oceny wpływu na środowisko.

58. W tym zakresie należy najpierw stwierdzić — zgodnie ze stanowiskiem Włoch i Komisji — że na podstawie aktów krajowego postępowania administracyjnego, w szczególności zawartych w nich studiów i ekspertyz, Trybunał nie może badać, czy wystarczająco zbadano wpływ spornych projektów na środowisko. W postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał może dokonywać wykładni właściwych przepisów prawa wspólnotowego wyłącznie na podstawie informacji zawartych we wniosku sądu krajowego. Zastosowanie tej wykładni do danej sprawy jest pozostawione sądowi krajowemu.

59. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że Trybunał może się wypowiadać w przedmiocie wykładni przepisu prawa wspólnotowego jedynie na podstawie stanu faktycznego przedstawionego przez sąd krajowy, natomiast do sądu krajowego należy ustalenie okoliczności leżących u podstawy sporu oraz dokonanie oceny ich wpływu na rozstrzygnięcie [25]. Informacje zawarte w postanowieniach odsyłających nie tylko powinny pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, ale także umożliwić rządom państw członkowskich oraz zainteresowanym stronom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości [26].

60. W niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera informacji o tym, jakie badania i wysłuchania przeprowadziły właściwe organy. Tym samym mimo względnie szczegółowych argumentów stron postępowania przed sądem krajowym należy odrzucić w tym aspekcie wszelką dyskusję, w jakim zakresie organy hiszpańskie faktycznie spełniły wymogi dyrektywy środowiskowej.

61. Z uwzględnieniem tych ograniczeń Trybunał jest jednak zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na pytanie czwarte.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie WWF i in., pkt 31 i n.

26 — Wyroki: z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 Advocaten voor de Wereld, Zb.Orz. s I-3633, pkt 20, oraz z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-467/05 Dell'Orto, Zb.Orz. s I-5557, pkt 42.

62. Trybunał uznał co do zasady, że obowiązkowa ocena wpływu na środowisko może być zastąpiona poprzez równorzędne działania [27]. Aby uznać je za równorzędne, muszą być spełnione minimalne wymogi dotyczące oceny wpływu na środowisko na podstawie art. 3 oraz art. 5–10 dyrektywy środowiskowej [28]. Działania podejmowane dopiero w związku z zezwoleniem nie są brane pod uwagę, bowiem zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy środowiskowej oceny wpływu na środowisko należy dokonać przed wydaniem zezwolenia.

63. Jeżeli zostanie wyprowadzony wniosek, że należało dokonać oceny wpływu na środowisko spornych projektów budowy dróg, sąd krajowy będzie musiał odpowiednio do tego zbadać, czy przed wydaniem zezwolenia na projekt:

— wpływ na środowisko został wystarczająco zbadany i przedstawiony (art. 3 i art. 5),

— informacje te zostały udostępnione opinii publicznej (art. 6 i art. 7),

— opinia publiczna mogła wyrazić opinię w tym zakresie (art. 6 i art. 7) oraz

— zostały uwzględnione informacje dotyczące wpływu na środowisko i stanowiska opinii publicznej (art. 8).

64. Wreszcie na podstawie argumentów urzędu miejskiego Madrytu należy wskazać, że wszelkie wypowiedzi Komisji w związku z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie mogą zwolnić sądu krajowego od zobowiązania do samodzielnego zbadania, czy zostały spełnione wymogi dyrektywy środowiskowej.

65. Na pytanie czwarte należy zatem udzielić odpowiedzi, że obowiązkową ocenę wpływu na środowisko można zastąpić działaniami równorzędnymi, jeżeli spełniają one minimalne wymogi art. 3 oraz art. 5–10 dyrektywy środowiskowej.

27 — Zobacz ww. w przypisie 16 wyroki: w sprawie Großkrotzenburg, pkt 41 i n. oraz w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 56.

28 — W odniesieniu do tych wymogów zob. ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Linster, pkt 52 i n.

V — Wnioski

66. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne w następujący sposób:

1. Wymogi obowiązkowej procedury oceny wpływu na środowisko na podstawie dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne w brzmieniu ustalonym dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. dotyczą miejskich przedsięwzięć budowy dróg,

   — gdy chodzi o projekty z załącznika I pkt 7 lit. b) lub c) lub

   — gdy chodzi o projekty z załącznika II pkt 10 lit. e) lub pkt 13 tiret pierwsze, które z powodu ich charakteru, rozmiarów, lokalizacji lub z powodu ich współoddziaływania z innymi projektami mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

2. Obowiązkową ocenę wpływu na środowisko można zastąpić działaniami równorzędnymi, jeżeli spełniają one minimalne wymogi art. 3 oraz art. 5–10 dyrektywy 85/337.