ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 30 април 2008 година [1]

I — Въведение

1. Преюдициалното запитване се отнася до Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда [2], изменена с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 година [3] (наричана по-нататък „Директивата за ОВОС“). Става дума за пет проекта за разширяване и реконструкция на главен околовръстен път в Мадрид, които са част от проекта „Madrid calle 30“.

2. Този път е квалифициран по испанското право като градски път. Проектите за строителство на градски пътища не попадат в приложното поле на испанските разпоредби за транспониране на Директивата за ОВОС. Поради това се поставя въпросът дали Директивата за ОВОС обхваща подобни проекти.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174.

3 — ОВ L 73, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254.

II — Правна уредба

A — *Директивата за ОВОС*

3. Член 2, параграф 1 определя целта на Директивата за ОВОС:

„Държавите-членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на съгласие за предприемачески дейности [другаде в текста: „предмет на процедура за издаване на разрешение“] и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в приложение 4 [да се чете: „в член 4“].“

4. Член 3 описва предмета на оценката на въздействието върху околната среда:

„Оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, в светлината на всеки отделен случай и в съответствие с членове 4—11, прякото и непрякото въздействие на даден проект върху следните фактори:

— хората, флората и фауната,

— почвата, водата, въздуха, климата и природната среда,

— материалните придобивки и културното наследство,

— взаимодействието между факторите, споменати в първо, второ и трето тире.“

5. Член 4, параграфи 1 и 2 определя кои проекти подлежат на оценка:

„1. При спазването на член 2, параграф 3 проектите, изброени в приложение I, се изпълняват, при условие че е направена оценка в съответствие с членове 5—10.

2. При спазването на член 2, параграф 3 държавите-членки вземат решение за проектите, изброени в приложение II, чрез:

а) разглеждане на всеки отделен случай,

или

б) прагове или критерии, определени от държавата-членка

относно това, дали проектът да бъде предмет на оценка съгласно разпоредбите на членове 5—10.

Държавите-членки могат да решат да прилагат и двете процедури, посочени в букви а) и б).“

6. В точка 7, буква б) от приложение I са посочени определени проекти за пътища, а именно за „[с]троителство на автомагистрали и високоскоростни пътища[(2)]“. Бележка под линия 2 определя „високоскоростен път“ като „път, отговарящ на определението в Европейската спогодба за международните автомагистрали от 15 ноември 1975 г.“

7. Други проекти за строителство на пътища са обхванати от точка 7, буква в) от приложение I:

„Строителство на нов път с четири или повече платна, или изместване на трасе и/или разширяване на съществуващ път с две или по-малко платна до четири или повече платна, когато новият път, изместването на трасе и/или разширението на съществуващия път е с обща дължина 10 и повече километра.“

8. В точка 10, буква д) от приложение II са посочени и проектите за:

„строителство на пътища, пристанища и пристанищни съоръжения и канали, включително рибарски пристанища (проекти, невключени в приложение I)“.

9. Промените в проекти са посочени в точка 13, първо тире от приложение II:

„Всяка промяна или удължаване на проектите, изброени в приложение I или приложение II, които вече имат разрешително [другаде в текста: „разрешение“] или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна може да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда.“

Б — *Европейска спогодба за международните автомагистрали от 15 ноември 1975 г.*

10. Спогодбата е ратифицирана от двадесет държави-членки, но не и от Испания, Естония, Ирландия, Малта, Австрия, Обединеното кралство и Кипър. Приложение 2 съдържа условията за международните автомагистрали.

11. В точка I.1 е установено материалното приложно поле на тези условия:

„Основните характеристики, които трябва да бъдат възприети за построяването или преустройството на главните пътища за международен трафик, означени по-долу „международни пътища“, са предмет на следващите разпоредби, които държат сметка за съвременните концепции по отношение на техниката на пътното строителство. Те не се прилагат за населените места. Последните трябва да бъдат заобикаляни, ако представляват пречка или опасност.“

12. В точки II.2 и II.3 от приложение 2 се съдържат определения на понятията „автомагистрала“ и „скоростен път“:

„II. 2. Автомагистрали

Терминът „автомагистрала“ означава път, специално предвиден и построен за автомобилно движение, който не обслужва крайпътните имоти и който:

i) с изключение на специални места или временно има за двете посоки на движението отделни пътни платна, разделени едно от друго чрез разграничителна лента, непредназначена за движение или по изключение чрез други средства;

ii) не пресича на едно ниво нито път, нито железопътно или трамвайно платно, нито път за движение на пешеходци;

iii) специално е означен като автомагистрала.

II. 3. Скоростни пътища[4]

Пътища, предназначени за автомобилно движение, достъпни само чрез възли или регулирани кръстовища, на които спирането и паркирането са изрично забранени.“

III — Фактическа обстановка, производство и преюдициални въпроси

13. На 13 май 2004 г. кметство Мадрид публикува покана за представянето в срок от 20 дни на становища относно общо пет проекта за реконструкция и разширяване на път M-30 в границите на градската зона. В рамките на друга процедура по издаване на разрешения в областта на управлението на водите представителите на обществеността получават още една възможност за представяне на становища в срок от 45 дни. На 24 януари 2005 г. кметството публикува своето решение от 17 януари 2005 г., с което разрешава проектите. Решението е обжалвано от неправителствената организация Ecologistas en Acción-CODA.

4 — След изменението това определение днес гласи:
„Скоростен път е път, предназначен за автомобилно движение, достъпен само чрез възли или регулирани кръстовища,
i) на който са забранени спирането и паркирането върху пътните ленти; и
ii) който не пресича на едно ниво нито железопътно или трамвайно платно, нито път за движение на пешеходци.“

14. Препращащата юрисдикция описва предмета на производството, както следва:

„Иска се отмяната на административен акт, с който наистина се одобряват само пет от подпроектите, с други думи специфичните строителни работи за модернизация на трасето и района, през който минава M-30, които обаче в своята цялост се явяват широкомащабен и сложен инженерно-строителен обект, представляващ всеобхватен и единен проект за реконструкция и модернизация на почти целия високоскоростен околовръстен път на Мадрид, който е обозначен като „Madrid calle 30“ [...] и който общинският съвет е разделил и разглежда като 15 различни и самостоятелни проекта. По този начин, с едно изключение, нито един от различните участъци на пътя, които подлежат на промяна или реконструкция, не достига дължина на трасето над 5 километра по смисъла на раздел 95 от приложение II към Закон 2/2002, въпреки че проектът в своята цялост надхвърля значително тази дължина. Според някои прогнози общият проект за реконструкция и разширяване на M-30 ще доведе до увеличение на движението по този път с близо 25 % и ще наложи извършването на строителни работи от различно естество в градските крайпътни зони.“

15. За да може да се произнесе по жалбата, препращащата юрисдикция поставя на Съда следните въпроси:

1) Предвидената в Директивата за ОВОС задължителна процедура за оценка на въздействието върху околната среда прилага ли се към проекти за строителни работи във връзка с градски пътища поради характера и обхвата на тези проекти или когато те засягат райони с голяма гъстота на населението или ландшафти с историческо, културно или археологическо значение?

2) Предвидената в Директивата за ОВОС задължителна процедура за оценка на въздействието върху околната среда прилага ли се към разглежданите в настоящото съдебно-административно производство проекти поради техния характер и характера на предвидените за тяхното изпълнение условия, поради техните особености, мащаби, отражение върху околната среда, поради гъстотата на населението, бюджета и поради евентуалното разделяне на един общ проект за подобни строителни работи по същия път?

3) Критериите, определени от Съда в точки 69—88 от Решение по дело C-332/04 [5], приложими ли са към разглежданите в настоящото производство проекти поради характера им и характера на предвидените за тяхното изпълнение условия, поради техните особености, мащаби,

5 — Решение от 16 март 2006 г. по дело Комисия/Испания (Recueil, стр. I-40).

отражение върху околната среда и поради евентуалното разделяне на един общ проект за подобни строителни работи по същия път и трябва ли по тази причина тези проекти да бъдат предмет на задължителна процедура за екологична оценка?

4) С оглед на административната преписка, и по-конкретно на съдържащите се в нея проучвания и доклади, изпълнили ли са испанските органи своите задължения по Директивата за ОВОС във връзка с екологичната оценка на разглежданите в настоящото производство проекти, макар и формално проектът да не е бил предмет на въведената с тази директива задължителна процедура за екологична оценка?

16. В писмената фаза на производството участват жалбоподателят в главното производство — неправителствената организация Ecologistas en Acción-CODA, както и ответникът кметство Мадрид, Италия и Комисията, а в съдебното заседание от 2 април 2008 г. се явяват само кметството и Комисията.

IV — Правни съображения

А — *По първите три въпроса — проектите за строителство на градски пътища*

17. Първите три въпроса Съдът следва да разгледа заедно, тъй като те имат по същество едно и също съдържание. Препращащата юрисдикция иска да установи при какви условия проектите за градски пътища, в частност петте проекта, които тя следва да разгледа, трябват да бъдат предмет на оценка на въздействието върху околната среда. Като се основава на Решение по дело C-322/04 [6], тя специално изтъква някои признаци на проектите:

— характера и обхвата на проекта, най-вече характера и вида на пътя, неговите особености и размери,

— последиците за районите с голяма гъстота на населението или за ландшафти с историческо, културно или археологическо значение,

— бюджета и

6 — Посочено в бележка под линия 5.

— евентуалното разделяне на един общ проект за подобни строителни работи по един и същ път.

18. Както италианското правителство с право изтъква, при отговора на този въпрос не може да се изследва съответствието на испанското право с Директивата за ОВОС. Съдът обаче може да предостави на препращащата юрисдикция всички насоки за тълкуване на общностното право, които могат да ѝ позволят да прецени това съответствие при решаване на делото, с което тя е сезирана [7].

1. Относно изключването на градските пътища от оценката на въздействието върху околната среда

19. Кметство Мадрид поддържа, че Директивата за ОВОС не се прилага за спорните проекти. Те се отнасяли до градски път. Испанският законодател, както и испанските органи и съдилища се основавали на допускането, че градските пътища не попадат в приложното поле на Директивата за ОВОС, тъй като не са упоменати в приложенията към нея.

20. Това тълкуване на Директивата за ОВОС по мое мнение е неправилно. Действително Директивата за ОВОС не посочва изрично „градските пътища“ като такива. В точка 7, букви б) и в) от приложение I, както и в точка 10, буква д) от приложение II обаче се споменават *автомагистрали, високоскоростни пътища и пътища*. Както в частност подчертава Комисията, тук става въпрос за понятия на общностното право, които следва да се тълкуват самостоятелно. С оглед на общностното правно градските пътища не трябва да се изключват от упоменатите три вида пътища. Всъщност всички изброени пътища могат принципно да са налице и в градските райони, където да оказват съществено въздействие върху околната среда.

Относно значението на Европейската спогодба за международните автомагистрали от 15 ноември 1975 г. при тълкуването на Директивата за ОВОС

21. В точка 7, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС няма определение за автомагистрали и високоскоростни пътища, но за целта може да се използва Европейската спогодба за международните автомагистрали от 15 ноември 1975 г. Прилагането на спогодбата по отношение на високоскоростните пътища се извежда от изричното препращане в точка 7, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС [8]. Въпреки че точка 7, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС не препраща към спогодбата относно понятието за автомагистрала, при всички случаи е уместно да се използва даденото в нея определение, за да се гарантира еднаквото тълкуване във всички държави-членки.

7 — Вж. например Решение от 18 май 2000 г. по дело Rombi и Arkopharma (C-107/97, Recueil, стр. I-3367, точка 29).

8 — Относно съответно препращане към определението за летище, вж. Решение от 28 февруари 2008 г. по дело Abraham и др. (C-2/07, Сборник, стр. I-1197, точка 35).

22. Съгласно член 17, алинея 3 от спогодбата правна сила имат текстовете ѝ на общностните езици английски и френски, както и — което тук не представлява интерес — на руски език. За да се разбере препращането в Директивата за ОВОС във връзка с високоскоростните пътища, следва да се вземат предвид текстовете на директивата и спогодбата на английски език, тъй като в тях съгласувано е употребено понятието „express roads“. От своя страна, в текста на директивата на френски език неправилно е използвано понятието „voies rapides“ вместо понятието „routes express“ от спогодбата.

23. Тъй като определението за скоростни пътища бе междувременно изменено, възниква въпросът дали при тълкуването на Директивата за ОВОС следва да се използва изменената или първоначалната редакция на определението. В полза на първоначалната редакция е текстът на препратката, от който не е видно, че трябва да се вземат под внимание последващи изменения. Освен това Общността и някои държави-членки не са страни по спогодбата. При препращане към съответната действаща редакция те би следвало да приемат изменения, въпреки че не могат да окажат пряко влияние върху тях. Поради това следва да се прилага само първоначалната, а не изменената редакция на определението.

24. Според кметство Мадрид градските пътища не са скоростни пътища или автомагистрали по смисъла на спогодбата. То се позовава на общата разпоредба на точка I.1 от приложение 2 към спогодбата, съгласно която разпоредбите на това приложение не се прилагат за населените места. Това се отнася най-вече до определенията за скоростни пътища и автомагистрали в точки II.2 и II.3 от това приложение.

25. Както формулировката на препращането във връзка с високоскоростните пътища, така и целта на Директивата за ОВОС и спогодбата дават основание да не се взема предвид изключването на населените места от приложното поле на приложение 2 към спогодбата при определянето на понятията за високоскоростни пътища и автомагистрали по смисъла на Директивата за ОВОС.

26. Бележката под линия при понятието „високоскоростни пътища“ в точка 7, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС не препраща общо към скоростните пътища по смисъла на спогодбата, а към „път, отговарящ на определението“ в спогодбата. Поради това не става въпрос за пренасяне на приложното поле на спогодбата; всъщност общностният законодател само си е послужил с едно определение, създадено по друг повод. Това определение не изключва населените места. В случай на прилагане на определението за автомагистрали, което не е изрично предвидено, съвсем пък няма основание да се изключват градските пътища.

27. Освен това при тълкуването на препращането, както при другите въпроси относно тълкуването на Директивата за ОВОС, следва да се вземе под внимание нейната цел[9]. Съгласно член 2, параграф 1 от нея целта ѝ е проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, да бъдат предмет на оценка

9 — Решение от 23 ноември 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-486/04, Recueil, стр. I-11025, точка 36). Относно тълкуването на препращане към определението за летище вж. точка 45 от моето заключение от 29 ноември 2007 г. по дело Abraham и др. (Решение от 28 февруари 2008 г., C-2/07, посочено по-горе).

относно тяхното въздействие, преди да им бъде издадено разрешение [10].

28. Пътищата могат да окажат многобройни последици за околната среда както в градските райони, така и извън тях. При това тези райони са особено чувствителни места за пътно строителство, най-вече поради гъстотата на населението, съществуващото замърсяване на околната среда, а и предвид евентуалното наличие на места с историческа, културна или археологическа стойност. Поради това, когато те обхващат градските пътища, е налице съответствие с целта на Директивата за ОВОС [11].

29. В полза на тази теза е и паралелността между Директивата за ОВОС и Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Еспо, 1991 г.). Общността е договаряща страна по тази конвенция [12] и Директивата за ОВОС е предназначена да осигури нейното прилагане, както личи в частност от съображение 13 от Директива 97/11. При определянето на понятията „експресен път“ и „автомагистрала“ Конвенцията от Еспо използва първоначалните определения за скоростен път и автомагистрала от Европейската спогодба за международните автомагистрали, без да изключва прилагането им по отношение на градските пътища.

Относно определенията за скоростни пътища и автомагистрали

30. Ето защо съгласно точка II.3 от приложение 2 към спогодбата скоростните пътища са пътища, предназначени за автомобилно движение, достъпни само чрез възли или регулирани кръстовища, на които спирането и паркирането са изрично забранени. Без значение е дали тези пътища са разположени в градски райони.

31. Точка II.3 от приложение 2 към спогодбата определя автомагистралата като път, специално предвиден и построен за автомобилно движение, който не обслужва крайпътните имоти. По принцип за двете посоки на движението тя има отделни пътни платна, разделени едно от друго чрез разграничителна лента, непредназначена за движение, или по изключение чрез други средства. Освен това тя не пресича на едно ниво нито път, нито железопътно или трамвайно платно, нито път за движение на пешеходци.

32. На последно място, спогодбата изисква пътят да е специално означен като автомагистрала. Това условие всъщност не следва да бъде взето под внимание, за да се прецени дали даден път отговаря на понятието „автомагистрала“ съгласно Директивата за ОВОС, тъй като в противен случай държавите-членки биха могли евентуално да заобиколят задължението за оценка на въздействието върху околната среда посредством означаването на даден път.

10 — Решение по дело Комисия/Италия (посочено в бележка под линия 9, точка 36). Вж. също Решение от 19 септември 2000 г. по дело Linster (C-287/98, Recueil, стр. I-6917, точки 49 и 52).

11 — Във връзка с проектите за градско строителство вж. Решение по дело Комисия/Испания (посочено в бележка под линия 5, точка 81).

12 — Решение на Съвета от 15 октомври 1996 година за сключването от името на Общността на Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (непубликувано).

33. Следователно понятието за автомагистрала по смисъла на Директивата за ОВОС обхваща и градските автомагистрали.

Относно другите пътища

34. Някои преводи на понятието „път“ са белег за изключването на градските пътища от приложното поле на Директивата за ОВОС. В текста на Директивата за ОВОС на испански език, например, понятието за път е предадено с думата „carretera“, която би могла да се разбира предимно в смисъл на междуградски път, подобно на използваната в текста на френски език дума „route“. Ако Директивата за ОВОС обхващаше само автомагистралите, скоростните и междуградските пътища, не би било неправилно тези три понятия да се отнесат към извънградските пътища.

35. На някои езици обаче понятието „път“ в текста на Директивата за ОВОС недвусмислено обхваща и вътрешните градски пътища: например немското понятие „Straße“ или английското „road“.

36. Различните езикови редакции на един общностен текст трябва да се тълкуват по еднакъв начин. При различие между редакциите въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която тя представлява [13].

37. Това се отнася в частност за Директивата за ОВОС. Нейното приложно поле е обширно, а целта ѝ е много широка [14]. Както вече посочих [15], проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, следва да бъдат предмет на оценка относно тяхното въздействие, преди да им бъде издадено разрешение. Въздействието на пътищата върху околната среда може да се проявява често или дори именно в градските райони. Поради това не трябва да се допуска тълкуване на понятието „път“, което би изключило градските пътища от приложното поле на Директивата за ОВОС.

Междинно заключение

38. В обобщение следва да се приеме за установено, че проектите за строителство на градски пътища попадат в приложното поле на Директивата за ОВОС. Поради това следва по-подробно да се провери дали е трябвало да бъде извършена оценка на въздействието на спорните проекти върху околната среда.

13 — Относно Директивата за ОВОС вж. Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др. (C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 28), както и в по-общ смисъл Решение от 12 ноември 1969 г. по дело Stauder (29/69, Recueil, стр. 419, точка 3), Решение от 23 ноември 2006 г. по дело ZVK (C-300/05, Recueil, стр. I-11169, точка 16) и Решение от 14 юни 2007 г. по дело Euro Tex (C-56/06, Сборник, стр. I-4859, точка 27).

14 — Решение по дело Kraaijeveld и др. (посочено в бележка под линия 13, точка 31), Решение от 16 септември 1999 г. по дело WWF и др. (C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 40), както и Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точка 32).

15 — Вж. по-горе точка 27 и сл.

2. Относно проектите за градски пътища съгласно точка 7, букви б) и в) от приложение I към Директивата за ОВОС

39. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС и точка 7 от приложение I към нея оценка на въздействието върху околната среда задължително се извършва при строителството на автомагистрали и високоскоростни пътища (буква б), както и при строителството на нов път с четири или повече платна или изместване на трасе и/или разширяване на съществуващ път с две или по-малко платна до четири или повече платна, когато новият път, изместването на трасе и/или разширението на съществуващия път е с обща дължина 10 и повече километра (буква в).

40. Както вече бе установено, определението за автомагистрали и високоскоростни пътища се извежда от Спогодбата за международните автомагистрали. В нея изчерпателно са определени пътищата по смисъла на точка 7, буква в) от приложение I към Директивата за ОВОС, особено ако се има предвид, че е недопустимо общо изключване на градските пътища от оценката на въздействието върху околната среда. Следователно прилагането на разпоредбите относно пътищата съгласно точка 7, букви б) и в) от приложение I към Директивата за ОВОС не зависи нито от тяхното конкретно въздействие върху околната среда, нито от тяхното местоположение, бюджет или взаимодействие с други проекти.

41. Ето защо следва да се приеме, че спорните проекти се отнасят до пътища, които са обхванати от едно от определенията по точка 7, букви б) и в) от приложение I към Директивата за ОВОС. Задължението за оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 4, параграф 1 обаче е налице само когато проектите следва да се разглеждат като проекти за строителството на съответния път.

42. В конкретния случай наистина става въпрос за разширяване и реконструкция на съществуващи пътища, но и такива мерки могат да бъдат приравнени на пътно строителство. В случая по точка 7, буква в) от приложение I към Директивата за ОВОС това следва от самото определение, което включва разширяването на пътища.

43. При определени обстоятелства разширяването на автомагистрали и високоскоростни пътища по смисъла на точка 7, буква б) от приложение I към Директивата за ОВОС също следва да се разглежда като строителство. В свое решение относно испански железопътен проект Съдът приема, че разширяването на съществуващ железопътен участък чрез добавяне на втори релсов път не следва да се разглежда като обикновена промяна на предишен проект по смисъла на точка 12 от приложение II към Директивата за ОВОС, а като строителство на релсови пътища за международен железопътен транспорт по смисъла на точка 7 от приложение I [16]. В това отношение Съдът се позовава на възможното съществено въздействие на този проект върху околната среда.

16 — Решение от 16 септември 2004 г. по дело Комисия/Испания (C-227/01, Recueil, стр. I-8253, точка 46 и сл.). Вж. по-ранното Решение от 11 август 1995 г. по дело Комисия/Германия (C-431/92, Recueil, стр. I-2189, точка 35), в което Съдът приема, че разширяването на електроцентрала с нов блок е самостоятелен проект.

44. Както приема и Комисията, този подход може принципно да се приложи към проектите за пътно строителство. Въпреки това е необходимо да се отграничат случаите на *промяна* на проекти за пътно строителство съгласно точка 13, първо тире от приложение II. Следователно мерки във връзка с вече съществуващи пътища може да се считат за строителство само ако могат да се приравнят на ново строителство с оглед на тяхното въздействие върху околната среда [17]. В частност като ново строителство може да се разглежда разширяването на обикновен път с цел преустройството му в един от пътищата, упоменати в точка 7, букви б) и в) от приложение I към Директивата за ОВОС.

3. Относно другите проекти за пътно строителство

45. Доколкото съгласно горепосочените критерии спорните проекти не попадат в приложното поле на приложение I към Директивата за ОВОС, следва все пак да бъде извършена оценка на тяхното въздействие върху околната среда. Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС и точка 10, буква д) от приложение II към нея чрез разглеждане на всеки отделен случай или чрез определени от тях прагове или критерии държавите-членки вземат решение дали въздействието върху околната среда на строителството на невключените в приложение I пътища подлежи на оценка. Същото се отнася за промени на проекти за пътно строителство съгласно точка 13, първо тире от приложение II във връзка с точка 7, букви б) и в) от приложение I и точка 10, буква д) от приложение II.

46. Съгласно постоянната практика на Съда член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС предоставя на държавите-членки свобода на преценка, която е ограничена от посоченото в член 2, параграф 1 задължение проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, да бъдат предмет на оценка на тяхното въздействие [18]. В тази връзка са от значение упоменатите от препращащата юрисдикция характеристики на проектите.

47. За да установят дали следва да се очакват съществени въздействия върху околната среда, държавите-членки трябва да вземат под внимание характера, мащабите и местоположението на проектите [19]. В този смисъл Директивата за ОВОС цели глобална оценка на въздействието върху околната среда на проектите или на техните промени [20]. В конкретния случай следва да се вземат предвид както преките последици от самите планирани работи, така и въздействието върху околната среда, което може да бъде причинено от

17 — Вж. моето заключение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 9, точка 47).

18 — Решение от 8 септември 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-121/03, Recueil, стр. I-7569, точка 87) и Решение по дело Комисия/Испания (посочено в бележка под линия 5, точка 76). Относно първоначалната редакция на Директивата за ОВОС вж. Решение по дело Kraaijeveld и др. (посочено в бележка под линия 13, точка 50), Решение от 21 септември 1999 г. по дело Комисия/Ирландия (C-392/96, Recueil, стр. I-5901, точка 64), Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Португалия (C-117/02, Recueil, стр. I-5517, точка 82), Решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия (C-83/03, Recueil, стр. I-4747, точка 19), както и Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точки 37 и 42).

19 — Решение от 16 март 2006 г. по дело Комисия/Испания (посочено в бележка под линия 5, точка 77) и Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точка 38).

20 — Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точка 42).

използването и експлоатацията на обекта, резултат от тези работи [21]. Поради това би следвало да се вземе предвид например увеличеното натоварване на движението.

48. Всъщност голямата гъстота на населението, както и историческото, културно или археологическо значение на населените места принадлежат към критериите, които държавите-членки следва да вземат под внимание съгласно член 4, параграф 3 от Директивата за ОВОС при разглеждането на всеки отделен случай или при определянето на праговете или критериите по смисъла на параграф 2 от същия член. В този смисъл за проектите за пътно строителство важи точно същото, което важи и за проектите за градско строителство, предмет на Решение по дело C-332/04 [22].

49. Възможно е наистина бюджетът на един проект да бъде показател за неговия мащаб, но едва ли е възможно само въз основа на обхвата му да се правят заключения относно въздействието му върху околната среда. Ако бюджетът съдържа данни за въздействията върху околната среда или тяхното намаляване, по правило би следвало да има и други проектни документи, които да описват много по-добре тези въздействия, съответно тяхното намаляване. Поради това изглежда неподходящо бюджетът на един проект да се използва като критерий за необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда.

50. Благоприятните въздействия на един проект върху околната среда, както ги излага кметство Мадрид в съдебното заседание, сами по себе си принципно са без значение по смисъла на Директивата за ОВОС. Целите на директивата — предотвратяване на замърсяването на околната среда (първо съображение), както и опазването на околната среда и качеството на живот (трето съображение) — не изискват да се извърши оценка само защото проектът може съществено да подобри състоянието на околната среда. В рамките на проверката дали е необходима оценка на въздействието върху околната среда очакването за благоприятни въздействия от даден проект върху околната среда не може да компенсира съществените неблагоприятни въздействия от него, така че изобщо да не се извърши оценка, защото проектът като цяло е per saldo благоприятен за околната среда.

51. Накрая, следва да се подчертае, че целта на Директивата за ОВОС не може да бъде заобиколена чрез разделянето на проектите [23]. Ако няколко проекта, взети заедно, могат да окажат съществено въздействие върху околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, следва да се извърши комплексна оценка на въздействието им върху околната среда [24]. Общото разглеждане на различни проекти се налага най-вече когато те са взаимосвързани, наслагват се или взаимно усилват въздействието си върху околната среда.

21 — Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точка 43).

22 — Посочено в бележка под линия 5, точка 79.

23 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено в бележка под линия 18, точка 76) и Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точка 27).

24 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено в бележка под линия 18, точка 76) и Решение по дело Abraham и др. (посочено в бележка под линия 8, точки 27 и 28).

52. В конкретния случай съвместното им разглеждане е обосновано най-вече от пространствената близост на петте проекта, тяхното сходство, взаимодействието им в рамките на управлението на градското пътно движение, както и от общото им разглеждане при консултациите и издаването на разрешението. Тъй като всички подпроекти засягат ограничен участък от градската пътна мрежа, има голяма вероятност техните въздействия върху околната среда да се наслагват и взаимно да се усилват — както при строителството, така и при използването на разширените и реконструирани пътища.

53. Освен това очевидно е налице единодушие, че спорните проекти са част от общия проект „Madrid calle M-30“, чийто предмет е разширяването и реконструкцията на главните градски пътни артерии. Поради това не е изключено тяхното въздействие върху околната среда да подлежи на оценка с оглед на общия проект.

54. Във връзка с това кметство Мадрид поставя допълнителния въпрос дали спорните проекти следва да се разглеждат като проекти за градско строителство съгласно точка 10, буква б) от приложение II. Този въпрос обаче не изисква отговор към настоящия момент, тъй като във всеки случай става дума най-малко за промени на проекти за строителство на пътища по смисъла на точка 10, буква д) и точка 13, първо тире. Задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, доколкото проектите биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, не зависи от принадлежността им към още една категория проекти от същото приложение.

4. Междинно заключение

55. Изискванията на формалната процедура за оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директивата за ОВОС се прилагат към проектите за строителство на градски пътища,

— когато става въпрос за проекти по точка 7, буква б) или в) от приложение I или

— когато става въпрос за проекти по точка 10, буква д) или точка 13, първо тире от приложение II, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда поради своя характер, мащаби или местоположение или евентуално предвид своето взаимодействие с други проекти.

56. Освен това нито информацията от настоящото преюдициално запитване, нито естеството му позволяват на Съда да провери дали определени характеристики на спорните проекти изискват оценка на въздействието върху околната среда. Поради това тази проверка следва да се извърши от препращащата юрисдикция.

Б — *По четвъртия въпрос — алтернативи във връзка с оценката на въздействието върху околната среда*

57. На последно място, препращащата юрисдикция поставя въпроса дали с оглед на административната преписка, и по-конкретно на съдържащите се в нея проучвания и доклади, испанските органи фактически са изпълнили своите задължения по Директивата за ОВОС във връзка с оценката на въздействието върху околната среда на разглежданите проекти, макар и проектът да не е бил предмет на предвидената в тази директива формална процедура за оценка на въздействието върху околната среда.

58. Поради това най-напред следва да се приеме за установено, както изтъкват Италия и Комисията, че Съдът не може да проверява с оглед на преписката в националното административно производство, и по-конкретно на съдържащите се в нея проучвания и доклади, дали е извършена удовлетворителна оценка на въздействието на спорните проекти върху околната среда. В преюдициалното производство Съдът може само да тълкува приложимите разпоредби на общностното право с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция. Прилагането на това тълкуване в главното производство е задача на препращащата юрисдикция.

59. Необходимо е да се напомни, че Съдът е оправомощен единствено да се произнася по тълкуването на дадена общностна разпоредба с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция, а задължение на последната е да установява фактите, които са в основата на спора, и да определя последиците им за решението, което трябва да постанови [25]. Целта на информацията, съдържаща се в решенията за препращане, е не само да позволи на Съда да даде полезен отговор, но също така да даде възможност на правителствата на държавите-членки и на другите заинтересовани страни да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда [26].

60. В конкретния случай преюдициалното запитване не съдържа информация относно проучванията и консултациите, които компетентните органи следва да извършат. Ето защо въпреки относително изчерпателните становища на страните по главното производство към настоящия момент е невъзможно да се обсъжда въпросът доколко испанските органи фактически са изпълнили изискванията на Директивата за ОВОС.

61. Дори предвид тези ограничения Съдът все пак е длъжен да даде отговор на четвъртия въпрос.

25 — Решение по дело WWF и др. (посочено в бележка под линия 14, точка 31 и сл.).

26 — Решение от 3 май 2007 г. по дело Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Сборник, стр. I-3633, точка 20) и Решение от 28 юни 2007 г. по дело Dell'Orto (C-467/05, Сборник, стр. I-5557, точка 42).

62. Съдът по принцип допуска възможността за заместване на формалната оценка на въздействието върху околната среда с равностойни мерки [27]. За да бъдат мерките равностойни, следва да бъдат изпълнени минималните изисквания относно оценката на въздействието върху околната среда съгласно член 3, както и членове 5—10 от Директивата за ОВОС [28]. Не се вземат под внимание мерки, предприети едва във връзка с издадено разрешение, тъй като съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС оценката на въздействието върху околната среда следва да се извърши преди издаването на разрешението.

63. Ако стигне до извода, че е трябвало да се извърши оценка на въздействието върху околната среда на спорните проекти за строителство на пътища, националният съд трябва съответно да провери дали преди одобряването на проектите

— въздействията върху околната среда са били проучени и описани в достатъчна степен (членове 3 и 5),

— тези резултати са били предоставени на разположение на обществеността (членове 6 и 7),

— представителите на обществеността са имали възможността да изразят мнение в тази връзка (членове 6 и 7) и

— информацията за въздействията върху околната среда и становищата на представителите на обществеността са били взети под внимание (член 8).

64. Най-накрая, поради някои от доводите на кметство Мадрид следва да се обърне внимание на факта, че евентуалните изявления на Комисията във връзка с производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка не може да освободят препращащата юрисдикция от задължението ѝ сама да провери дали са спазени изискванията на Директивата за ОВОС.

65. Поради това на четвъртия въпрос следва да се отговори, че формалната оценка на въздействието върху околната среда може да бъде заменена с равностойни мерки, стига те да удовлетворяват минималните изисквания по член 3, както и по членове 5—10 от Директивата за ОВОС.

27 — Вж. Решение по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 16, точка 41 и сл.) и Решение от 16 септември 2004 г. по дело Комисия/Испания (посочено в бележка под линия 16, точка 56).

28 — Относно тези изисквания вж. Решение по дело Linster (посочено в бележка под линия 10, точка 52 и сл.).

V — Заключение

66. Следователно предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) Изискванията на формалната процедура за оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 година, се прилагат към проектите за строителство на градски пътища,

— когато става въпрос за проекти по точка 7, буква б) или в) от приложение I или

— когато става въпрос за проекти по точка 10, буква д) или точка 13, първо тире от приложение II, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда поради своя характер, мащаби или местоположение и евентуално предвид своето взаимодействие с други проекти.

2) Формалната оценка на въздействието върху околната среда може да бъде заменена с равностойни мерки, стига те да удовлетворяват минималните изисквания по член 3, както и по членове 5—10 от Директива 85/337.“