CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 30 aprilie 2008 [1]

I — Introducere

1. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului [2], astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997 [3] (denumită în continuare „Directiva 85/337”). Sunt avute în vedere cinci proiecte pentru lărgirea și transformarea unei artere principale de circulație în Madrid, proiecte ce fac parte din programul „Madrid calle 30”.

2. Această șosea a fost clasificată drept șosea urbană în temeiul dreptului spaniol. Proiectele de construcții rutiere urbane nu intră în domeniul de aplicare al reglementărilor spaniole de transpunere a Directivei 85/337. Din acest motiv, se pune întrebarea dacă Directiva 85/337 include asemenea proiecte.

1 — Limba originală: germana.
2 — JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174.
3 — JO L 73, p. 5, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 254.

II — Cadrul juridic

A — *Directiva 85/337*

3. Articolul 2 alineatul (1) stabilește obiectivul Directivei 85/337:

„Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a asigura că, înaintea acordării autorizației, proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului, în temeiul, *inter alia*, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, sunt supuse unei cereri de autorizare și unei evaluări a efectelor lor. Aceste proiecte sunt definite la articolul 4.”

4. Articolul 3 descrie obiectul evaluării efectelor asupra mediului:

„Evaluarea impactului asupra mediului identifică, descrie și stabilește într-o formă adecvată, în funcție de fiecare caz în parte și în conformitate cu art. 4-11, efectele directe și indirecte ale unui proiect asupra următorilor factori:

— om, faună și floră;

— sol, apă, aer, climat și peisaj;

— bunuri materiale și patrimoniu cultural;

— interacțiunea dintre factorii menționați la prima, a doua și a treia liniuță.”

5. La articolul 4 alineatele (1) și (2) sunt definite proiectele care trebuie supuse unei evaluări:

„(1) Sub rezerva articolului 2 alineatul (3), proiectele enumerate la anexa I se supun unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10.

(2) Sub rezerva articolului 2 alineatul (3), pentru proiectele enumerate la anexa II, statele membre stabilesc

(a) pe baza unei analize de caz

sau

(b) pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru,

dacă proiectul trebuie supus unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10.

Statele membre pot decide aplicarea ambelor proceduri prevăzute la literele (a) și (b)”.

6. Anexa I punctul 7 litera (b) cuprinde anumite proiecte de construcții rutiere, respectiv „construirea de autostrăzi și șosele([2])”. Nota de subsol ([2]) definește noțiunea „șosea specială”, care „corespunde definiției date prin Acordul european privind principalele artere de trafic internațional din 15 noiembrie 1975”.

7. Alte proiecte de construcții rutiere sunt cuprinse în anexa I punctul 7 litera (c):

„construirea unei șosele cu patru sau mai multe benzi sau realinierea și/sau lărgirea unei șosele existente cu două sau mai puține benzi pentru a o transforma într-o șosea cu patru sau mai multe benzi, în cazul în care șoseaua nou-constituită sau porțiunea de șosea realiniată și/sau lărgită se întinde pe o lungime de cel puțin 10 km.”

8. Anexa II punctul 10 litera (e) menționează, între altele, drumurile:

„construcția de drumuri, porturi și instalații portuare, inclusiv porturi pentru pescuit (proiecte neincluse la anexa I).”

9. Modificările aduse proiectelor sunt vizate în anexa II punctul 13 prima liniuță:

„Orice modificare sau extensie a proiectelor menționate la anexa I sau la anexa II, deja autorizate, executate sau în curs de executare, care pot avea efecte negative semnificative asupra mediului.”

B — *Acordul european asupra marilor drumuri de circulație internațională din 15 noiembrie 1975*

10. Acordul a fost ratificat de toate statele membre, cu excepția Spaniei, Estoniei, Irlandei, Maltei, Austriei, Regatului Unit și Ciprului. Anexa II cuprinde condițiile privind principalele artere de trafic internațional.

11. Titlul I.1 stabilește domeniul de aplicare material al respectivelor condiții:

„Caracteristicile fundamentale ce se adoptă pentru construcția sau amenajarea marilor drumuri de circulație internațională, denumite mai jos drumuri internaționale, fac obiectul următoarelor prevederi care țin cont de concepțiile actuale în materie tehnică a construcției rutiere. Ele nu se aplică în localități. Acestea trebuie să fie ocolite dacă constituie o piedică sau pericol.”

12. Titlurile II.2 și II.3 din anexa II definesc noțiunile de autostradă și de drum expres:

„II.2. Autostrăzi

Termenul de autostradă desemnează un drum care este special conceput și construit pentru circulația automobilelor, care nu deservește proprietățile riverane și care:

(i) cu excepția punctelor singulare sau cu titlu temporar, comportă, pentru cele două sensuri de circulație, părți carosabile distincte, separate una de alta printr-o bandă de teren care nu este destinată circulației sau, în mod excepțional, prin alte mijloace;

(ii) nu intersectează la nivel nici un drum, nici o linie ferată sau de tramvai, nici o cale pentru circulația pietonilor;

(iii) este în mod special semnalizat ca fiind o autostradă.

II.3. Drumuri expres[4]

Drumurile rezervate circulației automobilelor accesibile doar prin noduri sau încrucișări reglementate și pe care îndeosebi oprirea și staționarea sunt interzise.”

III — Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

13. La 13 mai 2004, orașul Madrid a publicat o invitație de emitere, în termen de 20 de zile, a avizelor cu privire la cinci proiecte de transformare și lărgire a șoselei M-30 în perimetrul orașului. De asemenea, publicul a avut posibilitatea să își exprime părerea pe parcursul a încă 45 de zile, în cadrul unei alte proceduri de autorizare privind regimul juridic al apelor. La 24 ianuarie 2005, administrația municipală din Madrid a publicat decizia din 17 ianuarie 2005 de autorizare a proiectelor. Organizația nonguvernamentală Ecologistas en Acción-CODA a formulat o acțiune împotriva acestei autorizații.

4 — În urma modificării, această definiție prevede în prezent:
„Un drum expres este un drum rezervat pentru circulația autovehiculelor, accesibil numai dintr-un nod rutier sau o intersecție reglementată și
i) pe care, în mod expres, este interzisă îndeosebi oprirea și parcarea și
ii) care nu intersectează la nivel nici o linie ferată sau de tramvai, nici o cale pentru circulația pietonilor”.

14. Instanța de trimitere descrie obiectul acestei proceduri după cum urmează:

„Se pune problema contestării unui act administrativ prin care au fost aprobate într-adevăr doar cinci subproiecte, respectiv măsuri specifice pentru restructurarea traseului și a zonei prin care trece șoseaua M-30, dar care, în ansamblu, se înscriu în cadrul unei lucrări de geniu civil imense și extrem de complexe, ce reprezintă un proiect cuprinzător și unitar de ameliorare și transformare a celei mai mari părți a șoselei de centură a Madridului, denumit și prezentat drept „Madrid calle 30" […] și pe care Consiliul municipal din Madrid l-a divizat în 15 subproiecte independente, tratate în mod distinct. Astfel, cu o singură excepție, niciunul nu are ca obiect modificarea sau amenajarea vreunui tronson de șosea pe un traseu care depășește cinci kilometri, în sensul paragrafului 95 din anexa II la Legea 2/2002, cu toate că proiectul, considerat în ansamblu, depășește cu mult această limită. Potrivit anumitor aprecieri, realizarea lucrării globale de transformare și lărgire va determina o creștere a traficului pe respectiva șosea cu aproximativ 25 % și va determina lucrări de natură diferită în vecinătățile urbane ale M-30."

15. În vederea examinării acțiunii, Curții i-au fost adresate următoarele întrebări preliminare:

„1) Cerințele procedurii reglementate privind evaluarea efectelor asupra mediului care rezultă din Directiva 85/337 sunt aplicabile proiectelor de lucrări cu privire la drumurile urbane, având în vedere natura și dimensiunile proiectului, afectarea zonelor cu mare densitate demografică sau a peisajelor cu importanță istorică, culturală sau arheologică?

2) Cerințele procedurii reglementate privind evaluarea efectelor asupra mediului care rezultă din Directiva 85/337 sunt aplicabile proiectelor care fac obiectul prezentei acțiuni în contencios administrativ, având în vedere natura acestora și natura drumului cu privire la care se prevede executarea acestora, caracteristicile, dimensiunea, impactul asupra vecinătăților, densitatea demografică, bugetul și eventuala divizare în raport cu un proiect global care presupune lucrări similare cu privire la același drum?

3) Criteriile incluse în Hotărârea Curții în cauza C-332/04 [5] și, mai precis, la punctele 69-88 din hotărârea respectivă sunt aplicabile proiectelor care fac obiectul acestei proceduri judiciare, având în vedere natura acestora și natura drumului cu privire la care se

5 — Hotărârea din 16 martie 2006, Comisia/Spania (Rec., p. I-40).

prevede executarea acestora, caracteristicile, dimensiunea, impactul asupra vecinătăților, bugetul și eventuala divizare în raport cu un proiect global care vizează lucrări similare cu privire la același drum, astfel încât se impunea ca acestea să fie supuse procedurii reglementate privind evaluarea de mediu?

4) Pe baza celor ce rezultă din dosarul administrativ și, în mod concret, din studiile și rapoartele incluse în acesta, autoritățile spaniole s-au conformat sau nu s-au conformat în fapt obligațiilor privind evaluarea de mediu care rezultă din Directiva 85/337 cu privire la proiectele care fac obiectul acestei proceduri, chiar dacă proiectul respectiv nu a fost supus în mod oficial procedurii reglementate privind evaluarea de mediu, stabilită de directiva amintită?"

16. La procedura scrisă au luat parte reclamanta în acțiunea principală, organizația nonguvernamentală Ecologistas en Acción-CODA, administrația municipală din Madrid, în calitate de pârâtă, precum și Italia și Comisia, însă la procedura orală din 2 aprilie 2008 au participat numai administrația municipală din Madrid și Comisia.

IV — Apreciere juridică

A — *Cu privire la primele trei întrebări — proiectele de lucrări referitoare la drumurile urbane*

17. Curtea ar trebui să analizeze împreună primele trei întrebări, deoarece au în esență un conținut identic. Instanța de trimitere urmărește să afle în ce condiții se impune ca proiectele de lucrări cu privire la drumurile urbane, în special cele cinci proiecte care trebuie examinate, să fie supuse unei evaluări a efectelor acestora asupra mediului. În acest sens, în raport cu hotărârea pronunțată în cauza C-322/04[6], Curtea subliniază câteva caracteristici ale proiectului, în special:

— natura și dimensiunile proiectului, în special natura drumului, caracteristicile și dimensiunile acestuia;

— afectarea zonelor cu mare densitate demografică sau a peisajelor cu importanță istorică, culturală sau arheologică;

— bugetul, precum și

6 — Citată la nota de subsol 5.

— eventuala divizare în raport cu un proiect global care presupune lucrări similare cu privire la același drum.

18. După cum susține în mod întemeiat guvernul italian, pentru a răspunde la această întrebare, nu poate fi examinată concordanța dreptului spaniol cu Directiva 85/337. Totuși, Curtea este competentă să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare proprii dreptului comunitar care să îi permită să aprecieze compatibilitatea cu dreptul comunitar a unei dispoziții naționale, în vederea pronunțării hotărârii cu privire la cauza cu care este sesizată [7].

20. În opinia noastră, această interpretare a Directivei 85/337 este eronată. Este, desigur, adevărat că Directiva 85/337 nu menționează în mod expres noțiunea „șosele urbane". La punctul 7 literele (b) și (c) din anexa I, precum și la punctul 10 litera (e) din anexa II sunt menționate însă *autostrăzi, șosele speciale* și *șosele.* Astfel cum a subliniat în special Comisia, suntem în prezența unor noțiuni de drept comunitar care trebuie interpretate autonom. Din perspectiva dreptului comunitar, excluderea șoselelor urbane din categoria celor trei tipuri de drumuri menționate ar fi nefirească. În principiu, toate șoselele menționate pot exista și în zonele urbane și pot avea și acolo efecte semnificative asupra mediului.

Cu privire la importanța Acordului european asupra marilor drumuri de circulație internațională din 15 noiembrie 1975 pentru interpretarea Directivei 85/337

1. Cu privire la excluderea șoselelor urbane de la evaluarea impactului asupra mediului

19. În opinia administrației municipale din Madrid, Directiva 85/337 nu include proiectele în litigiu. Acestea privesc o șosea urbană. Legiuitorul spaniol, precum și autoritățile și instanțele spaniole au considerat că șoselele urbane nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 85/337, deoarece nu sunt prevăzute în anexele directivei.

21. Autostrăzile și șoselele nu sunt definite la punctul 7 litera (b) din anexa I la Directiva 85/337; totuși, se poate recurge la Acordul european asupra marilor drumuri de circulație internațională din 15 noiembrie 1975. În privința șoselelor, aplicarea acordului se deduce dintr-o trimitere punctuală la punctul 7 litera (b) din anexa I la Directiva 85/337 [8]. Chiar dacă, referitor la noțiunea de autostradă, punctul 7 litera (b) din anexa I la Directiva 85/337 nu face trimitere la acord, pare de asemenea indicat să se recurgă la definiția acesteia pentru a asigura o interpretare unitară în toate statele membre.

7 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 18 mai 2000, Rombi și Arkopharma (C-107/97, Rec., p. I-3367, punctul 29).

8 — Cu privire la o trimitere echivalentă la definiția aeroporturilor, a se vedea Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții (C-2/07, Rep., p. I-1197, punctul 35).

22. În temeiul articolului 17 al treilea paragraf, acordul este obligatoriu în limbile comunitare engleză și franceză, precum și în limba rusă, aspect care nu prezintă relevanță în speță. Pentru a înțelege trimiterea la șosele din Directiva 85/337, trebuie să recurgem la versiunile în limba engleză a directivei și a acordului, deoarece ambele utilizează aceeași noțiune, „express roads". Pe de altă parte, versiunea în limba franceză a directivei utilizează în mod greșit, în locul noțiunii „routes express" din acord, termenul „voies rapides".

23. Deoarece definiția noțiunii „șosele" a fost între timp modificată, se ridică problema dacă pentru interpretarea Directivei 85/337 trebuie luată în considerare versiunea modificată sau versiunea inițială a definiției. Pentru utilizarea versiunii inițiale pledează tocmai formularea trimiterii în cauză, din care nu pare să rezulte că ar trebui să fie luate în considerare modificările ulterioare. În plus, Comunitatea și unele state membre nu sunt parte la acord. În cazul unei trimiteri la versiunea în vigoare, acestea ar trebui să accepte modificări, fără a le putea influența direct. Din acest motiv, este necesară luarea în considerare doar a versiunii inițiale, iar nu a versiunii modificate a definiției.

24. În opinia administrației municipale din Madrid, șoselele urbane nu sunt considerate drumuri expres sau autostrăzi în sensul acordului. Acesta se întemeiază pe reglementarea generală din titlul I.1 din anexa II la acord, conform căreia aceste prevederi nu se aplică în localități. Aceasta se referă în special la definițiile noțiunilor „drum expres" și „autostradă" din titlurile II.2 și II.3.

25. În orice caz, atât formularea trimiterii referitoare la drumurile expres, cât și obiectivul Directivei 85/337 și al acordului se opun luării în considerare, în cazul definiției noțiunilor de drum expres și de autostradă în sensul Directivei 85/337, a excluderii localităților din domeniul de aplicare al anexei II la acord.

26. Nota de subsol privind noțiunea „șosele" de la punctul 7 litera (b) din anexa I la Directiva 85/337 nu face o trimitere generală la șosele speciale în sensul acordului, ci la „șosea specială" care „corespunde definiției date" prin acord. Din acest motiv, nu se pune problema să se extindă domeniul de aplicare al acordului, mai degrabă legiuitorul comunitar s-a servit pur și simplu de o definiție care a fost elaborată într-un context diferit. Această definiție nu exclude localitățile. În cadrul preluării definiției autostrăzilor, care nu a fost expres prevăzută, nu există *a fortiori* niciun motiv de a exclude șoselele urbane.

27. În plus, în cadrul interpretării trimiterii, ca și în cadrul altor probleme de interpretare privind Directiva 85/337, trebuie avut în vedere obiectivul acesteia [9]. Potrivit articolului 2 alineatul (1), obiectivul directivei este ca proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului, în temeiul, *inter alia*, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor,

9 — Hotărârea din 23 noiembrie 2006, Comisia/Italia (C-486/04, Rec., p. I-11025, punctul 36). Referitor la interpretarea trimiterii la definiția aeroporturilor, a se vedea concluziile noastre prezentate la 29 noiembrie 2007 în cauza Abraham și alții (C-2/07, Rep., p. I-1197, punctul 45).

să fie supuse unei cereri de autorizare și unei evaluări a efectelor acestora [10].

28. Șoselele pot avea numeroase efecte asupra mediului, atât în zonele urbane, cât și în afara acestora. În plus, zonele respective sunt în mod specific sensibile pentru construirea de șosele, din punctul de vedere al densității populației și al poluării existente, ținându-se cont și de prezența eventualelor situri de importanță istorică, culturală sau arheologică. Din acest motiv, includerea șoselelor urbane corespunde obiectivului Directivei 85/337 [11].

29. În favoarea acestei concluzii pledează și paralelismul Directivei 85/337 cu Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier (încheiată la Espoo în 1991). Comunitatea este parte contractantă a acestei convenții [12], iar Directiva 85/337 are drept scop transpunerea sa, astfel cum se arată în mod special în considerentul (13) al Directivei 97/11. Pentru definiția șoselelor speciale și a autostrăzilor, Convenția de la Espoo folosește definițiile inițiale din Acordul european asupra marilor drumuri de circulație internațională, fără a exclude o aplicare în privința șoselelor urbane.

Cu privire la definiția șoselelor speciale și a autostrăzilor

30. În consecință, în cazul *șoselelor speciale* este vorba, potrivit titlului II.3 din anexa II la acord, de drumuri rezervate circulației automobilelor accesibile doar prin noduri sau încrucișări reglementate și pe care îndeosebi oprirea și staționarea sunt interzise. Este irelevant dacă aceste șosele străbat orașe.

31. Titlul II.3 din anexa II la acord definește noțiunea *„autostradă”* ca desemnând un drum care este special conceput și construit pentru circulația automobilelor și care nu deservește proprietățile riverane. Aceasta comportă, pentru cele două sensuri de circulație, părți carosabile distincte, separate una de alta printr-o bandă de teren care nu este destinată circulației sau, în mod excepțional, prin alte mijloace. De asemenea, aceasta nu intersectează la nivel nici un drum, nici o linie ferată sau de tramvai, nici o cale pentru circulația pietonilor.

32. În sfârșit, acordul impune ca șoseaua să fie în mod special semnalizată ca fiind o autostradă. Totuși, această premisă nu ar trebui luată în considerare pentru interpretarea noțiunii de autostradă în temeiul Directivei 85/337, deoarece, în caz contrar, statele membre ar putea să ocolească obligația de evaluare a efectelor asupra mediului prin declararea unui drum.

10 — Hotărârea Comisia/Italia (citată la nota de subsol 9, punctul 36). A se vedea și Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, Rec., p. I-6917, punctele 49 și 52).

11 — A se vedea, referitor la proiecte de amenajare urbană, Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 5, punctul 81).

12 — Decizia Consiliului din 15 octombrie 1996 privind încheierea, în numele Comunității, a Convenției privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier, nepublicată.

33. Astfel, noțiunea de autostradă în sensul Directivei 85/337 include și autostrăzile urbane.

Cu privire la alte șosele

34. Un argument în favoarea excluderii șoselelor urbane din domeniul de aplicare al Directivei 85/337 este oferit de unele traduceri ale noțiunii „șosea". Astfel, în versiunea în limba spaniolă a Directivei 85/337, pentru drumurile simple este utilizat termenul „carretera", care, în mod asemănător termenului „route" folosit în franceză, are în principal semnificația de șosea în afara orașelor. Dacă Directiva 85/337 ar cuprinde doar autostrăzi, șosele speciale și șosele în afara orașelor, nu ar fi eronat ca toate cele trei noțiuni să se refere la șosele în afara aglomerărilor.

35. Există însă și versiuni lingvistice ale Directivei 85/337 în care noțiunea de șosea include fără echivoc și arterele rutiere urbane, ca de exemplu termenul german „Straße" sau termenul englez „road".

36. Diferitele versiuni lingvistice ale unui text comunitar trebuie interpretate în mod uniform. În caz de divergență între versiunile lingvistice, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și finalitatea reglementării din care face parte [13].

37. Această concluzie se aplică și în privința Directiva 85/337. Domeniul său de aplicare este vast, iar obiectivul acesteia este foarte amplu [14]. După cum s-a arătat [15], proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului, în temeiul, *inter alia*, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, ar trebui să fie supuse unei cereri de autorizare și unei evaluări a efectelor acestora. Efectele asupra mediului produse de șosele pot apărea adesea și în zonele urbane sau tocmai în aceste zone. Astfel, în privința termenului „șosea" se va respinge interpretarea conform căreia șoselele urbane ar fi exceptate din domeniul de aplicare al Directivei 85/337.

Concluzie intermediară

38. Pentru a rezuma, se reține că proiectele de construcții rutiere urbane sunt incluse în domeniul de aplicare al Directivei 85/337. Astfel, se impune o examinare în detaliu a necesității de a evalua efectele asupra mediului ale proiectelor în litigiu.

13 — A se vedea, în privința Directivei 85/337, Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, Rec., p. I-5403, punctul 28), precum și, mai general, Hotărârea din 12 noiembrie 1969, Stauder (29/69, Rec., p. 419, punctul 3), Hotărârea din 23 noiembrie 2006, ZVK (C-300/05, Rec., p. I-11169, punctul 16), și Hotărârea din 14 iunie 2007, Euro Tex (C-56/06, Rep., p. I-4859, punctul 27).

14 — Hotărârea Kraaijeveld și alții (citată la nota de subsol 13, punctul 31) și Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții (C-435/97, Rec., p. I-5613, punctul 40), precum și Hotărârea Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctul 32).

15 — A se vedea punctul 27 și următoarele de mai sus.

2. Referitor la proiectele de construcții rutiere potrivit punctului 7 literele (b) și (c) din anexa I la Directiva 85/337

39. În temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 85/337 și potrivit punctului 7 din anexa I la aceasta, se impune evaluarea impactului asupra mediului în cazul construirii unei autostrăzi sau a unei șosele [litera (b)], precum și în cazul construirii unei noi șosele cu patru sau mai multe benzi sau al realinierii și/sau lărgirii unei șosele existente cu două sau mai puține benzi pentru a o transforma într-o șosea cu patru sau mai multe benzi, în cazul în care șoseaua nou-constituită sau porțiunea de șosea realiniată și/sau lărgită se întinde pe o lungime de cel puțin 10 km [litera (c)].

40. După cum s-a constatat, definiția autostrăzilor și a șoselelor speciale se desprinde din Acordul asupra marilor drumuri de circulație internațională. Potrivit punctului 7 litera (c) din anexa I la Directiva 85/337, șoselele sunt definite suficient în acord, în special dacă se consideră că o excludere generală a șoselelor urbane de la evaluarea impactului asupra mediului este inadmisibilă. Aplicarea reglementărilor referitoare la șosele în temeiul punctului 7 literele (b) și (c) din anexa I la Directiva 85/337 nu depinde nici de impactul concret al acestora asupra mediului și nici de localizarea, bugetul sau interacțiunea lor cu alte proiecte.

41. Prin urmare, nu se poate exclude faptul că proiectele care fac obiectul acțiunii să se refere la șosele cărora li se aplică una dintre definițiile prevăzute la punctul 7 literele (b) sau (c) din anexa I la Directiva 85/337. Cu toate acestea, obligația de a evalua impactul asupra mediului potrivit articolului 4 alineatul (1) există doar atunci când proiectele sunt considerate ca fiind lucrări de construire a șoselei respective.

42. Într-adevăr, în speță, se ridică problema transformării și lărgirii unor șosele deja existente; și astfel de măsuri pot fi asimilate însă construirii de șosele. În cazul punctului 7 litera (c) din anexa I la Directiva 85/337, acest fapt se desprinde deja din definiție, care include lărgirea anumitor șosele.

43. Cu toate acestea, lărgirea de autostrăzi și de șosele speciale este considerată eventual tot construire, în sensul punctului 7 litera (b) din anexa I la Directiva 85/337. Într-o hotărâre privind un proiect feroviar spaniol, Curtea a constatat că dublarea căii ferate pe un segment deja existent nu trebuie considerată doar o simplă modificare a unui proiect anterior, în sensul punctului 12 din anexa II la Directiva 85/337, ci construirea unei linii pentru traficul feroviar de lungă distanță, în conformitate cu punctul 7 din anexa I [16]. În acest sens, Curtea s-a întemeiat pe efectele posibil semnificative ale acestui proiect asupra mediului.

16 — Hotărârea din 16 septembrie 2004, Comisia/Spania (C-227/01, Rec., p. I-8253, punctul 46 și următoarele). A se vedea și Hotărârea din 11 august 1995, Comisia/Germania (cunoscută sub numele „Großkrotzenburg”) (C-431/92, Rec., p. I-2189, punctul 35), în care Curtea a considerat extinderea unei centrale energetice cu o nouă unitate ca fiind un proiect nou.

44. În principiu, astfel cum susține și Comisia, această ipoteză se poate aplica și în cazul proiectelor de construcții rutiere. De asemenea, trebuie delimitată noțiunea de *modificare* a proiectelor de construcții rutiere, conform punctului 13 prima liniuță din anexa II. Măsurile de modificare a unor șosele existente pot fi considerate construire numai dacă, din punctul de vedere al efectelor asupra mediului, acestea echivalează cu o nouă construire [17]. O nouă construire poate fi echivalată în special cu lărgirea unui drum simplu, care îl transformă în una dintre șoselele menționate la punctul 7 literele (b) și (c) din anexa I la Directiva 85/337.

3. Cu privire la alte proiecte de construcții rutiere

45. În măsura în care, potrivit criteriilor de mai sus, proiectele care fac obiectul acțiunii nu intră în domeniul de aplicare al anexei I la Directiva 85/337, este posibil să fie totuși necesară evaluarea impactului acestora asupra mediului. În temeiul articolului 4 alineatul (2) și al punctului 10 din anexa II la Directiva 85/337, statele membre stabilesc, pe baza unei analize de la caz la caz sau pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru, dacă proiectul de construire de șosele care nu sunt menționate în anexa I trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului. Aceeași concluzie este valabilă și în cazul modificărilor la proiecte de construire de șosele, potrivit anexei II punctul 13 prima liniuță coroborată cu anexa I punctul 7 literele (b) și (c) și cu anexa II punctul 10 litera (e).

46. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 4 alineatul (2) din Directiva 85/337 conferă statelor membre o anumită marjă de apreciere, care este limitată de obligația, enunțată la articolul 2 alineatul (1), ca proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului, *inter alia*, prin natura, mărimea sau localizarea lor, să constituie obiectul unei evaluări a efectelor acestora [18]. În acest context, prezintă importanță caracteristicile menționate de instanța de trimitere.

47. Statele membre trebuie să țină seama de natura, mărimea și localizarea proiectului pentru a stabili dacă acesta poate avea efecte importante asupra mediului [19]. În această privință, Directiva 85/337 vizează o apreciere globală a efectelor proiectelor sau ale modificării acestora asupra mediului [20]. În mod concret, trebuie luate în considerare atât efectele directe ale lucrărilor prevăzute, cât și efectele care ar putea fi provocate asupra

17 — A se vedea concluziile noastre prezentate în cauza Abraham și alții (citată la nota de subsol 9, punctul 47).

18 — Hotărârea din 8 septembrie 2005, Comisia/Spania (C-121/03, Rec., p. I-7569, punctul 87), și Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 5, punctul 76). A se vedea, cu privire la versiunea inițială a Directivei 85/337, Hotărârea Kraaijeveld și alții (citată la nota de subsol 13, punctul 50), Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda (C-392/96, Rec., p. I-5901, punctul 64), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia (C-117/02, Rec., p. I-5517, punctul 82), Hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Italia (C-83/03, Rec., p. I-4747, punctul 19), precum și Hotărârea Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctele 37 și 42).

19 — Hotărârile Comisia/Spania (citată la nota de subsol 5, punctul 77) și Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctul 38).

20 — Hotărârea Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctul 42).

mediului de utilizarea și de exploatarea instalațiilor rezultate din aceste lucrări [21]. În această privință, ar trebui avută în vedere, de exemplu, o capacitate mărită de circulație.

48. În plus, o densitate mare a populației, precum și locurile de importanță istorică, culturală și arheologică fac parte din criteriile de care statele membre, conform articolului 4 alineatul (3), trebuie să țină seama atunci când se efectuează o analiză de caz la caz sau se stabilesc praguri sau criterii în sensul alineatului (2) din directivă. În această privință, condițiile aplicabile proiectelor de construire a șoselelor sunt aceleași ca și cele aplicabile proiectelor de amenajare urbană care au constituit obiectul hotărârii pronunțate în cauza C-332/04 [22].

49. Deși bugetul unui proiect poate fi un posibil indicator pentru dimensiunea acestuia, pare improbabil ca simpla lui întindere să permită formularea de concluzii referitoare la efectele sale asupra mediului. Dacă bugetul ar conține informații referitoare la efectele asupra mediului sau la diminuarea acestora, ar exista, de regulă, alte documente privind planificarea, care să prezinte mult mai exact aceste efecte, respectiv diminuarea lor. Din acest motiv, pare mai curând nefiresc ca bugetul unui proiect să fie utilizat drept argument pentru necesitatea de a evalua impactul acestuia asupra mediului.

50. Efectele favorabile asupra mediului ale unui proiect, astfel cum au fost exprimate de administrația municipală din Madrid pe parcursul ședinței, nu prezintă, în principiu, relevanță în sensul Directivei 85/337. Obiectivele directivei – prevenirea apariției poluării sau a fenomenelor nocive la origine [considerentul (1)], precum și protecția mediului și a calității vieții [considerentul (3)] – nu impun efectuarea unei evaluări doar pentru motivul că un proiect poate îmbunătăți semnificativ starea mediului. În cadrul examinării necesității unei evaluări a impactului asupra mediului, așteptarea unor efecte mai favorabile asupra mediului nu poate compensa însă efectele semnificativ negative asupra mediului ale unui proiect, astfel încât să nu aibă loc nicio evaluare, deoarece, în ansamblu, proiectul este global avantajos pentru mediu.

51. În sfârșit, obiectivul Directivei 85/337 nu ar putea fi deturnat printr-o fracționare a proiectelor [23]. Dacă mai multe proiecte, privite în ansamblu, ar putea avea efecte importante asupra mediului în sensul articolului 2 alineatul (1), atunci impactul acestora asupra mediului trebuie apreciat mai degrabă în ansamblu [24]. O examinare comună a diferitelor proiecte este justificată în special atunci când acestea se cumulează, sunt interdependente sau când efectele acestora asupra mediului se suprapun.

21 — Hotărârea Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctul 43).

22 — Citată la nota de subsol 5, punctul 79.

23 — Hotărârile Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 18, punctul 76) și Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctul 27).

24 — Hotărârile Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 18, punctul 76) și Abraham și alții (citată la nota de subsol 8, punctele 27 și 28).

52. În speță, argumentele care pledează ca aceste proiecte să fie analizate împreună sunt în special apropierea geografică a celor cinci proiecte, similitudinea acestora, efectele cumulate în ceea ce privește gestionarea traficului, precum și procedura comună de audiere și autorizare. Deoarece toate subproiectele afectează un sector limitat al rețelei rutiere urbane, este mult mai probabil ca efectele acestora asupra mediului să se suprapună și să se accentueze, atât în cazul construirii, cât și în cel al utilizării șoselelor transformate și lărgite.

53. În plus, pare să existe un consens cu privire la faptul că proiectele în cauză sunt parte a proiectului global „Madrid calle M-30", care are ca obiect transformarea și lărgirea principalelor artere urbane de circulație. Din acest motiv, este posibil ca impactul acestora asupra mediului să fie evaluat având în vedere proiectul global.

54. În acest context, administrația municipală din Madrid ridică problema suplimentară dacă proiectele în litigiu pot fi considerate proiecte de amenajare urbană potrivit anexei II punctul 10 litera (b). Totuși, în speță, această întrebare nu necesită un răspuns, deoarece, în orice ipoteză, acțiunea privește cel puțin modificări ale proiectelor de construcții de drumuri în sensul prevăzut de punctul 10 litera (e) și de punctul 13 prima liniuță. Necesitatea de a evalua impactul asupra mediului, ca urmare a faptului că proiectele pot avea efecte importante asupra acestuia, nu depinde de încadrarea lor într-o altă categorie de proiecte din aceeași anexă.

4. Concluzie intermediară

55. Cerințele procedurii reglementate privind evaluarea efectelor asupra mediului care rezultă din Directiva 85/337 sunt aplicabile proiectelor de lucrări cu privire la drumurile urbane

— dacă este vorba despre proiecte prevăzute în anexa I punctul 7 litera (b) sau (c) sau

— dacă este vorba despre proiecte prevăzute în anexa II punctul 10 litera (e) sau punctul 13 prima liniuță, care ar putea avea efecte importante asupra mediului în temeiul naturii, al dimensiunii sau al localizării lor și, dacă este cazul, ținându-se cont de interacțiunea acestora cu alte proiecte.

56. Pe de altă parte, nici informațiile și nici natura prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu permit Curții să examineze dacă anumite caracteristici ale proiectelor care fac obiectul litigiului impun o evaluare a impactului asupra mediului. Sarcina de a efectua această examinare revine, așadar, instanței de trimitere.

B — *Cu privire la a patra întrebare — alternative la evaluarea impactului asupra mediului*

57. În sfârșit, instanța de trimitere urmărește să afle dacă, pe baza celor ce rezultă din dosarul administrativ și, în mod concret, din studiile și rapoartele incluse în acesta, autoritățile spaniole s-au conformat sau nu s-au conformat în fapt obligațiilor privind evaluarea de mediu care rezultă din Directiva 85/337 cu privire la proiectele care fac obiectul acestei proceduri, chiar dacă proiectul respectiv nu a fost supus în mod oficial procedurii reglementate privind evaluarea de mediu, stabilită de directiva amintită.

58. În această privință trebuie constatat mai întâi că – potrivit punctului de vedere exprimat de Italia și de Comisie – pe baza celor ce rezultă din dosarul procedurii administrative naționale și, în mod concret, din studiile și rapoartele incluse în acestea, Curtea nu poate examina dacă impactul asupra mediului al proiectelor care fac obiectul cauzei a fost suficient analizat. În procedura preliminară, Curtea este abilitată să interpreteze dispozițiile relevante ale unui text comunitar pornind doar de la informațiile prezente în cererea formulată de instanța națională; orice apreciere a situației de fapt din cauză este de competența instanței naționale.

59. În continuare, trebuie să se ia în considerare că este de competența instanței naționale să stabilească faptele care au stat la baza litigiului și să le aprecieze în consecință în cadrul deciziei pe care trebuie să o pronunțe, în timp ce Curtea este abilitată doar să se pronunțe cu privire la interpretarea sau la validitatea unui text comunitar pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională [25]. Informațiile furnizate în deciziile de trimitere sunt destinate nu numai să permită Curții să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate posibilitatea de a prezenta observații conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție [26].

60. În speță, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu conține nicio informație referitoare la investigațiile și audierile efectuate de autoritățile competente. Astfel, în ciuda argumentelor detaliate ale părților din acțiunea principală, se interzice orice discuție privind măsura în care autoritățile spaniole au respectat efectiv cerințele Directivei 85/337.

61. Având în vedere aceste restricții, Curtea este obligată totuși să ofere un răspuns la cea de a patra întrebare.

25 — Hotărârea WWF și alții (citată la nota de subsol 14, punctul 31 și următoarele).

26 — Hotărârea din 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Rep., p. I-3633, punctul 20), și Hotărârea din 28 iunie 2007, Dell'Orto (C-467/05, Rep., p. I-5557, punctul 42).

62. Curtea a recunoscut, în principiu, că o evaluare oficială a impactului asupra mediului poate fi înlocuită prin măsuri echivalente [27]. Pentru a fi echivalente, acestea trebuie să îndeplinească cerințele minime prevăzute la articolul 3, precum și la articolele 5-10 din Directiva 85/337 [28]. Măsurile luate doar după acordarea autorizației nu prezintă relevanță, deoarece impactul asupra mediului se evaluează, conform articolului 2 alineatul (1) din Directiva 85/337 anterior acordării autorizației.

63. În cazul în care se concluzionează că impactul asupra mediului al proiectelor de construcție rutieră care fac obiectul litigiului ar fi trebuit să fie evaluat, instanța națională va trebui să examineze, prin urmare, dacă anterior autorizării proiectelor

— efectele asupra mediului au fost suficient cercetate și prezentate (articolele 3 și 5),

— aceste informații au fost puse la dispoziția publicului (articolele 6 și 7),

— publicul a avut posibilitatea să își exprime părerea (articolele 6 și 7) și

— informațiile referitoare la efectele asupra mediului și părerea publicului au fost luate în considerare (articolul 8).

64. În sfârșit, luând în considerare argumentele administrației municipale din Madrid, trebuie evidențiat că eventualele declarații ale Comisiei privind o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu pot exonera instanța de trimitere de responsabilitatea de a examina dacă au fost respectate cerințele Directivei 85/337.

65. Prin urmare, la cea de a patra întrebare trebuie să se răspundă că o evaluare oficială a impactului asupra mediului poate fi înlocuită prin măsuri echivalente atunci când acestea îndeplinesc cerințele minime prevăzute la articolul 3, precum și la articolele 5-10 din Directiva 85/337.

27 — A se vedea Hotărârile Comisia/Germania (citată la nota de subsol 16, punctul 41 și următoarele) și Comisia/Spania (citată la nota de subsol 16, punctul 56).

28 — A se vedea, cu privire la cerințele respective, Hotărârea Linster (citată la nota de subsol 10, punctul 52 și următoarele).

V — Concluzie

66. În consecință, propunem Curții să răspundă la cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare după cum urmează:

„1) Cerințele procedurii reglementate privind evaluarea efectelor asupra mediului care rezultă din Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997, sunt aplicabile proiectelor de lucrări cu privire la drumurile urbane

— dacă este vorba despre proiecte vizate în anexa I punctul 7 litera (b) sau (c) sau

— dacă este vorba despre proiecte vizate în anexa II punctul 10 litera (e) sau punctul 13 prima liniuță, care ar putea avea efecte importante asupra mediului în temeiul naturii, al dimensiunii sau al localizării lor și, dacă este cazul, ținându-se cont de interacțiunea acestora cu alte proiecte.

2) O evaluare oficială a impactului asupra mediului poate fi înlocuită prin măsuri echivalente atunci când acestea îndeplinesc cerințele minime prevăzute la articolul 3, precum și la articolele 5-10 din Directiva 85/337.”