ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 25ης Ιουλίου 2008*

Στην υπόθεση C-142/07,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid (Ισπανία) με απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2007, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 12 Μαρτίου 2007, στο πλαίσιο της δίκης

Ecologistas en Acción-CODA

κατά

Ayuntamiento de Madrid,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Rosas, πρόεδρο τμήματος, U. Lõhmus (εισηγητή), J. Klučka, P. Lindh και A. Arabadjiev, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

γενική εισαγγελέας: J. Kokott
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 2ας Απριλίου 2008,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— το Ecologistas en Acción-CODA, εκπροσωπούμενο από τον J. Doreste Hernández, abogado,

— ο Ayuntamiento de Madrid, εκπροσωπούμενος από τον I. Madroñero Peloche, επικουρούμενο από την A. Sánchez Cordero, abogada,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον G. Fiengo, avvocato dello Stato,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την A. Alcover San Pedro και τον J.-B. Laignelot,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 30ής Απριλίου 2008,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997 (ΕΕ L 73, σ. 5, στο εξής: τροποποιημένη οδηγία).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του σωματείου Ecologistas en Acción-CODA (στο εξής: CODA) και του Ayuntamiento de Madrid (Δήμου Μαδρίτης), σχετικά με διοικητική πράξη εγκρίνουσα διάφορα σχέδια έργων στο πλαίσιο της ανακατασκευής και της βελτίωσης της περιφερειακής οδού ταχείας κυκλοφορίας της Μαδρίτης σχεδόν στο σύνολό της.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

3 Η οδηγία 85/337 εκδόθηκε με σκοπό την εναρμόνιση, πρώτον, των αρχών περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων, δεύτερον, των βασικών υποχρεώσεων των κυρίων του έργου και, τρίτον, του περιεχομένου της εκτίμησης των επιπτώσεων αυτών. Το παράρτημα Ι της

οδηγίας αυτής απαριθμεί τα σχέδια έργων που υπάγονται σε παρόμοια διαδικασία εκτίμησης, ενώ το παράρτημα ΙΙ αναφέρει τα σχέδια έργων που, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη μπορούν να υποβάλλουν στην εν λόγω διαδικασία εκτίμησης, οσάκις θεωρούν ότι αυτό απαιτείται από τα χαρακτηριστικά των επίμαχων σχεδίων.

4 Οι τροποποιήσεις της οδηγίας 85/337 από την οδηγία 97/11 αφορούν κυρίως την υποβολή των σχεδίων έργων με ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις σε διαδικασία αδειοδότησης και εκτίμησης των επιπτώσεων αυτών, καθώς και την εναρμόνιση των κριτηρίων που πρέπει να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για να καθορίζουν αν ένα σχέδιο που εμπίπτει σε κάποια από τις κατηγορίες του παραρτήματος ΙΙ πρέπει να υποβληθεί σε παρόμοια διαδικασία εκτίμησης ή όχι.

5 Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της τροποποιημένης οδηγίας περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«σχέδιο:

— η υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων,

— άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, […]

κύριος του έργου:

είτε ο υποβάλλων αίτηση για άδεια που αφορά σχέδιο ιδιωτικού έργου είτε η δημόσια αρχή που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία για ένα σχέδιο·

άδεια:

απόφαση της ή των αρμόδιων αρχών που δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το σχέδιο.»

6 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε πριν χορηγηθεί η άδεια, τα έργα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους, να χρειάζονται άδεια και εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. […]»

7 Το άρθρο 3 της τροποποιημένης οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Η εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον εντοπίζει, περιγράφει και αξιολογεί κατάλληλα, σε συνάρτηση με κάθε ειδική περίπτωση και σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 11 τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις ενός σχεδίου πάνω στους εξής παράγοντες:

— στον άνθρωπο, στην πανίδα και στη χλωρίδα,

— στο έδαφος, στα ύδατα, στον αέρα, στο κλίμα και στο τοπίο,

— στα υλικά αγαθά και στην πολιτιστική κληρονομιά,

— στην αλληλεπίδραση των παραγόντων που αναφέρονται στην πρώτη και δεύτερη περίπτωση.»

8 Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας, τα σχέδια έργων των κατηγοριών που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι υποβάλλονται σε διαδικασίας εκτίμησης με την επιφύλαξη των περιπτώσεων που κατ' εξαίρεση απαλλάσσονται βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.

9 Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3, της τροποποιημένης οδηγίας, τα κράτη μέλη αποφασίζουν, βάσει κατά περίπτωση εξέτασης ή κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζει το κάθε κράτος μέλος λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια επιλογής που ορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας αυτής, αν τα σχέδια έργων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ της εν λόγω οδηγίας πρέπει να υποβληθούν σε διαδικασία εκτίμησης.

10 Το παράρτημα Ι, σημείο 7, της τροποποιημένης οδηγίας περιλαμβάνει στο στοιχείο β΄ τα σχέδια «[κ]ατασκευής αυτοκινητοδρόμων και οδών ταχείας κυκλοφορίας» και, στο στοιχείο γ΄, τα σχέδια «[κ]ατασκευής νέων οδών με τέσσερις και άνω λωρίδες κυκλοφορίας, ή ευθυγράμμιση[ς] και/ή διαπλάτυνση[ς] υφιστάμενων οδών δύο το πολύ λωρίδων κυκλοφορίας ώστε να δημιουργηθούν τέσσερις και άνω λωρίδες, όταν το νέο ή ευθυγραμμισμένο και/ή διευρυμένο αυτό τμήμα της οδού πρόκειται να έχει συνεχές μήκος από 10 km και άνω».

11 Το εν λόγω σημείο 7, στοιχείο β΄, παραπέμπει, για τον προσδιορισμό της έννοιας των «οδών ταχείας κυκλοφορίας», στον ορισμό της ευρωπαϊκής συμφωνίας της 15ης Νοεμβρίου 1975 για τις κύριες διεθνείς οδικές αρτηρίες (στο εξής: συμφωνία).

12 Το σημείο 10 του παραρτήματος ΙΙ της τροποποιημένης οδηγίας, με τίτλο «Έργα υποδομής», περιλαμβάνει, στο στοιχείο β΄, τα «[έ]ργα αστικής ανάπτυξης» και, στο στοιχείο ε΄, τα έργα «[κ]ατασκευής οδών […] (εφόσον δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι)».

13 Το σημείο 13, πρώτη περίπτωση, του εν λόγω παραρτήματος ΙΙ αφορά «[ο]ποιαδήποτε τροποποίηση ή επέκταση έργων που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι ή στο παράρτημα ΙΙ τα οποία έχουν ήδη εγκριθεί, εκτελεσθεί ή εκτελούνται και τα οποία μπορεί να έχουν σημαντικές [περιβαλλοντικές] επιπτώσεις».

Η συμφωνία

14 Η συμφωνία κυρώθηκε από τα κράτη μέλη με εξαίρεση επτά από αυτά. Το Βασίλειο της Ισπανίας ανήκει στις εξαιρέσεις αυτές.

15 Το παράρτημα ΙΙ, κεφάλαιο ΙΙ, της συμφωνίας, με τίτλο «Κατηγορία διεθνών οδικών αρτηριών», περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τους ακόλουθους ορισμούς:

«ΙΙ.2 Αυτοκινητόδρομοι

"Αυτοκινητόδρομος" σημαίνει οδός ειδικά σχεδιασμένη και κατασκευασμένη για την κυκλοφορία των αυτοκινήτων, η οποία δεν εξυπηρετεί τις παρακείμενες ιδιοκτησίες και η οποία:

i) περιλαμβάνει, εκτός των ειδικών σημείων ή προσωρινά, ξεχωριστά οδοστρώματα για τις δύο κατευθύνσεις της κυκλοφορίας, τα οποία χωρίζονται το ένα από το άλλο με λωρίδα γης η οποία δεν προορίζεται για την κυκλοφορία ή κατ' εξαίρεση με άλλα μέσα·

ii) δεν διασταυρώνεται ούτε με ισόπεδη οδό ούτε με ισόπεδη σιδηροδρομική ή τροχιοδρομική (τραμ) γραμμή ούτε με ισόπεδη διάβαση για τους πεζούς·

iii) φέρει ειδική σηματοδότηση ως αυτοκινητόδρομος.

II.3 Οδοί ταχείας κυκλοφορίας

Οδοί που προορίζονται για την κυκλοφορία των αυτοκινήτων, στις οποίες η πρόσβαση γίνεται μόνο μέσω κόμβων ή σηματοδοτημένων διασταυρώσεων και στις οποίες απαγορεύεται, ιδίως, η στάση ή η στάθμευση επί του οδοστρώματος.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

16 Η Concejala del Área de Gobierno de Urbanisme, Vivienda e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid (δημοτική σύμβουλος υπεύθυνη για τη χωροταξία, τη στέγαση και τις υποδομές στον Δήμο Μαδρίτης), με απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2005, ενέκρινε διάφορα σχέδια ανακατασκευής και βελτίωσης της περιφερειακής οδού ταχείας κυκλοφορίας της Μαδρίτης, με τον κωδικό M-30.

17 Τα εν λόγω σχέδια έργων αφορούν, συγκεκριμένα, τη μετατροπή σε υπόγεια οδό, αφενός, της M-30 μεταξύ Marquès de Monistrol και Puente de Segovia, μεταξύ Puente de Segovia και Puente de San Isidro, μεταξύ Puente de San Isidro και Puente de Praga καθώς και μεταξύ Puente de Praga και Nudo Sur, και, αφετέρου, της Avenida de Portugal έως τον κυκλικό κόμβο San Vicente. Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις της CODA που δεν αντικρούσθηκαν ως προς το σημείο αυτό, η M-30 είναι περιφερειακή οδός ταχείας κυκλοφορίας που προορίζεται αποκλειστικά για την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων, χωρίς σηματοδότες, πεζοδρόμια ή διαβάσεις πεζών και χωρίς στάσεις λεωφορείων ή χώρους στάθμευσης μισθωμένων οχημάτων (πιάτσα ταξί).

18 Τα εν λόγω σχέδια έργων εντάσσονται στο πλαίσιο ενός πολύπλοκου έργου πολιτικού μηχανικού, το οποίο συνίσταται στη βελτίωση και την ανακατασκευή της περιφερειακής οδού ταχείας κυκλοφορίας της Μαδρίτης σχεδόν στο σύνολό της. Το έργο αυτό, γνωστό επίσης υπό την επωνυμία «Madrid calle 30», σκοπεί, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του Ayuntamiento de Madrid, στη μείωση της κυκλοφοριακής συμφόρησης και του κινδύνου ατυχημάτων, και όχι στην αύξηση της οδικής κυκλοφορίας.

19 Η CODA, μετά την απόρριψη της αίτησής της θεραπείας κατά της ανωτέρω απόφασης της 17ης Ιανουαρίου 2005 με απόφαση της 23ης Μαΐου 2005, άσκησε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως κατά της τελευταίας αυτής απόφασης. Όπως και η αίτηση θεραπείας, η εν λόγω προσφυγή ακυρώσεως βασίζεται, μεταξύ άλλων, σε λόγο που αντλείται από παραβίαση του εθνικού δικαίου περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το οποίο έχει εφαρμογή στα εν λόγω σχέδια έργων και απορρέει εν μέρει από την τροποποιημένη οδηγία.

20 Από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι το δημοτικό συμβούλιο της Μαδρίτης κατάτμησε το συνολικό σχέδιο έργου σε 15 διαφορετικά και ανεξάρτητα σχέδια, από τα οποία μόνον ένα αφορά τη μετατροπή ή διαμόρφωση τμήματος υπάρχουσας οδού άνω των πέντε χιλιομέτρων, όριο πέρα από το οποίο το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο υποβάλλει ένα έργο σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ενώ το εν λόγω έργο στο σύνολό του υπερβαίνει κατά πολύ το όριο αυτό. Εξάλλου, από τις εξηγήσεις του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι, σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, η πραγματοποίηση του συνολικού έργου θα προκαλέσει αύξηση της οδικής κυκλοφορίας κατά 25 % και συνεπάγεται εργασίες παντός τύπου στην πέριξ της M-30 αστική περιοχή.

21 Έχοντας υπόψη το εύρος και τις συνέπειες του έργου αυτού, το αιτούν δικαστήριο αμφιβάλλει αν, κατά την τροποποιημένη οδηγία, θα έπρεπε το έργο αυτό να υποβληθεί υποχρεωτικώς σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών του.

22 Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ο Ayuntamiento de Madrid, μολονότι υποστήριξε ότι ουδέποτε είχε την πρόθεση να μην εφαρμόσει την τροποποιημένη οδηγία, ισχυρίστηκε ότι η διαμάχη οφείλεται στην κοινή ερμηνεία όλων των εθνικών αρχών που εξέτασαν τη νομιμότητα των οικείων σχεδίων έργων. Εξάλλου, ο Ayuntamiento de Madrid υποστήριξε ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η εφαρμογή της νομολογίας της απόφασης του Δικαστηρίου της 16ης Μαρτίου 2006, C-332/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σε άλλες υποθέσεις πλην εκείνης επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή θα απαιτούσε, εκ μέρους του Δικαστηρίου, λεπτομερή επιχειρηματολογία.

23 Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει επίσης στις παρατηρήσεις της Communidad autónoma de Madrid (αυτόνομης κοινότητας της Μαδρίτης), κατά την οποία υπάρχει σύγχυση μεταξύ της αίτησης εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως και της προσφυγής λόγω παραβάσεως, αφού από τη συζήτηση προκύπτουν μάλλον ενδεχόμενες παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου.

24 Υπό τις συνθήκες αυτές, το εθνικό δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Τυγχάνουν εφαρμογής τα διαδικαστικά προαπαιτούμενα εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όπως αυτά απορρέουν από την [τροποποιημένη οδηγία], επί σχεδίων έργων που αφορούν αστικές οδούς, λαμβανομένων υπόψη της φύσεως και του μεγέθους των εν λόγω σχεδίων έργων ή της επιπτώσεώς τους επί ζωνών μεγάλης δημογραφικής πυκνότητας ή τοπίων με ιστορική, πολιτιστική ή αρχαιολογική σημασία;

2) Τυγχάνουν εφαρμογής τα διαδικαστικά προαπαιτούμενα εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όπως αυτά απορρέουν από την [τροποποιημένη οδηγία], επί των σχεδίων που αποτελούν αντικείμενο της προσφυγής της κύριας δίκης, λαμβανομένων υπόψη της φύσεως αυτών και της φύσεως της οδού όπου πρόκειται να χωρήσει η εκτέλεση του έργου, των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων, του μεγέθους, της επιπτώσεως στο περιβάλλον, της δημογραφικής πυκνότητας, και της τυχόν κατατμήσεως ενός ευρύτερου σχεδίου περιλαμβάνοντος παρεμφερείς εργασίες επί της αυτής οδού;

3) Τυγχάνουν εφαρμογής τα κριτήρια που καθιέρωσε το Δικαστήριο [...] με την [προπαρατεθείσα] απόφαση [Επιτροπή κατά Ισπανίας], συγκεκριμένα δε με τις σκέψεις 69 έως 88, επί των σχεδίων που αποτελούν αντικείμενο της κυρίας δίκης, λαμβανομένων υπόψη [της] φύσεως [των σχεδίων αυτών] και της φύσεως της οδού όπου πρόκειται να χωρήσει η εκτέλεση του έργου, των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων, του μεγέθους, της επιπτώσεως στο περιβάλλον και της τυχόν κατατμήσεως ενός ευρύτερου σχεδίου περιλαμβάνοντος παρεμφερείς εργασίες επί της αυτής οδού, ώστε να απαιτείται και η υποβολή αυτών στην προβλεπόμενη διαδικασία περιβαλλοντικής εκτιμήσεως;

4) Τηρήθηκαν ή όχι στην πράξη εκ μέρους των ισπανικών αρχών σε σχέση με τα σχέδια που αποτελούν αντικείμενο της κύριας δίκης οι απορρέουσες από την [τροποποιημένη οδηγία] υποχρεώσεις σχετικά με την περιβαλλοντική εκτίμηση, όπως προκύπτει από τον διοικητικό φάκελο και συγκεκριμένα από τις μελέτες και εκθέσεις που ενσωματώνονται σ' αυτόν, μολονότι τύποις το σχέδιο δεν υποβλήθηκε στην προβλεπόμενη διαδικασία περιβαλλοντικής εκτιμήσεως που καθιερώνει η οδηγία αυτή;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί των τριών πρώτων ερωτημάτων

25 Το αιτούν δικαστήριο, με τα τρία πρώτα ερωτήματα που πρέπει να συνεξετασθούν, ερωτά, στην ουσία, αν η τροποποιημένη οδηγία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα σχέδια ανακατασκευής και βελτίωσης περιφερειακής οδού ταχείας κυκλοφορίας πόλεως στο σύνολό της πρέπει να υποβάλλονται σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους, λαμβανομένων υπόψη, μεταξύ άλλων, της φύσης των σχεδίων αυτών, του είδους της οικείας οδού, των χαρακτηριστικών και του μεγέθους των εν λόγω σχεδίων καθώς και των επιπτώσεών τους επί ζωνών μεγάλης δημογραφικής πυκνότητας ή τοπίων με ιστορική, πολιτιστική ή αρχαιολογική σημασία και του γεγονότος ότι αποτελούν αποτέλεσμα κατάτμησης ενός ευρύτερου σχεδίου περιλαμβάνοντος παρεμφερείς εργασίες επί της αυτής οδού.

26 Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας, τα σχέδια έργων του παραρτήματος Ι της οδηγίας αυτής υποβάλλονται σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους. Κατά την παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου και τις προϋποθέσεις που προβλέπει η διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη, λαμβάνοντας υπόψη τις προϋποθέσεις της διάταξης αυτής, καθορίζουν ποια σχέδια από αυτά που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της εν λόγω οδηγίας πρέπει να υποβάλλονται σε παρόμοια διαδικασία εκτίμησης.

27 Κατά τον Ayuntamiento de Madrid, ο επίμαχη στην κύρια δίκη περιφερειακή οδός είναι αστική οδός. Ωστόσο, η τροποποιημένη οδηγία δεν αναφέρεται σε αυτού του είδους τις οδούς με τα παραρτήματά της Ι και ΙΙ που αφορούν μόνο τους αυτοκινητοδρόμους, τις οδούς ταχείας κυκλοφορίας και τις συνήθεις οδούς. Εξάλλου, οι όροι αυτοί δεν προσδιορίζονται, εκτός από την έννοια της οδού ταχείας κυκλοφορίας, με παραπομπή στον ορισμό που δίδει η συμφωνία. Σύμφωνα με τον καθού της κύριας δίκης, ελλείψει επεξηγήσεων των όρων, το ισπανικό δίκαιο που μετέφερε στην εθνική έννομη τάξη την τροποποιημένη οδηγία επανέλαβε επακριβώς τους όρους της. Δεδομένου ότι η αστική οδός δεν περιλαμβάνεται στα εν λόγω παραρτήματα, ο Ayuntamiento de Madrid θεώρησε ότι τα σχέδια περί ανακατασκευής μιας τέτοιας οδού δεν εμπίπτουν στην τροποποιημένη οδηγία και, ως εκ τούτου, δεν έπρεπε να υποβληθούν σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους.

28 Η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Πράγματι, υπενθυμίζεται καταρχάς ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 85/337 και της τροποποιημένης οδηγίας είναι εκτεταμένο (βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ., Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 31· της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF κ.λπ., Συλλογή 1999, σ. I-5613, σκέψη 40, και της 28ης Φεβρουαρίου 2008, C-2/07, Abraham κ.λπ., Συλλογή 2008, σ. I-1197, σκέψη 32). Επομένως, θα αντέβαινε στον ίδιο τον σκοπό της τροποποιημένης οδηγίας η εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της κάθε έργου σε αστική οδό με την αιτιολογία και μόνον ότι η οδηγία αυτή δεν περιλαμβάνει ρητώς μεταξύ των έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II τα έργα επί αυτού του είδους οδού.

29 Επισημαίνεται ότι το παράρτημα I, σημείο 7, στοιχεία β΄ και γ, της τροποποιημένης οδηγίας αναφέρει, μεταξύ των σχεδίων έργων που πρέπει να υποβάλλονται σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τους «αυτοκινητοδρόμους» και τις «οδούς ταχείας κυκλοφορίας» καθώς και τα «έργα κατασκευής νέων οδών με τέσσερις και άνω λωρίδες κυκλοφορίας, ή ευθυγράμμιση και/ή διαπλάτυνση υφιστάμενων οδών δύο το πολύ λωρίδων κυκλοφορίας ώστε να δημιουργηθούν τέσσερις και άνω λωρίδες, όταν το νέο ή ευθυγραμμισμένο και/ή διευρυμένο αυτό τμήμα της οδού πρόκειται να έχει συνεχές μήκος από 10 km και άνω». Το παράρτημα II αναφέρει, στα σημεία 10, στοιχείο ε΄, και 13, πρώτη περίπτωση, αντίστοιχα, την «κατασκευή οδών» και «οποιαδήποτε τροποποίηση ή επέκταση έργων που απαριθμούνται στο παράρτημα I ή στο παράρτημα II τα οποία έχουν ήδη εγκριθεί, εκτελεσθεί ή εκτελούνται και τα οποία μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον» μεταξύ των σχεδίων που μπορούν να υποβληθούν σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατόπιν αποφάσεως των κρατών μελών σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής. Συναφώς, αφενός, διευκρινίζεται, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ότι οι έννοιες που περιλαμβάνουν τα εν λόγω παραρτήματα είναι έννοιες του κοινοτικού δικαίου που ερμηνεύονται αυτόνομα και, αφετέρου, επισημαίνεται ότι δεν αποκλείεται τα είδη των οδών που αναφέρονται στα εν λόγω παραρτήματα να βρίσκονται τόσο εντός όσο και εκτός οικιστικής περιοχής.

30 Η τροποποιημένη οδηγία δεν προσδιορίζει τις προπαρατεθείσες έννοιες πλην των «οδών ταχείας κυκλοφορίας», για τον προσδιορισμό των οποίων παραπέμπει στη συμφωνία και ειδικότερα στην έννοια της «ταχείας οδού» κατά τη συμφωνία αυτή. Δεδομένου ότι όλα τα κράτη μέλη δεν έχουν κυρώσει τη συμφωνία αυτή, η παραπομπή αυτή αφορά τη συμφωνία όπως αυτή ίσχυε κατά την έκδοση της οδηγίας 85/337, ήτοι στις 15 Νοεμβρίου 1975.

31 Σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙ της συμφωνίας, οδός ταχείας κυκλοφορίας σημαίνει οδός που προορίζεται για την κυκλοφορία αυτοκινήτων, στην οποία η πρόσβαση γίνεται μόνο μέσω κόμβων ή σηματοδοτημένων διασταυρώσεων και στην οποία απαγορεύεται η στάση ή η στάθμευση επί του οδοστρώματος. Από τον ορισμό αυτό δεν προκύπτει ότι οι οδοί εντός των αστικών ζωνών αποκλείονται εκ των προτέρων. Αντιθέτως, ελλείψει ρητού αποκλεισμού των οδών εντός οικιστικών περιοχών, ο όρος «οδοί ταχείας κυκλοφορίας» καλύπτει τις αστικές οδούς που συγκεντρώνουν τα προβλεπόμενα από το παράρτημα αυτό χαρακτηριστικά.

32 Επισημαίνεται επίσης ότι η εν λόγω συμφωνία προσδιορίζει την έννοια του αυτοκινητοδρόμου ως οδού, μεταξύ άλλων, ειδικά σχεδιασμένης και κατασκευασμένης για την κυκλοφορία αυτοκινήτων, η οποία δεν εξυπηρετεί τις παρακείμενες ιδιοκτησίες, δεν διασταυρώνεται ούτε με ισόπεδη οδό ούτε με ισόπεδη σιδηροδρομική ή τροχιοδρομική (τραμ) γραμμή ούτε με ισόπεδη διάβαση για τους πεζούς και φέρει ειδική σηματοδότηση ως αυτοκινητόδρομος. Επομένως, ακόμη κι αν η τροποποιημένη οδηγία δεν παραπέμπει ρητώς στην έννοια αυτή, η συμφωνία μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο για την κατανόηση της παραπλήσιας έννοιας που περιλαμβάνει το παράρτημα Ι της οδηγίας αυτής.

33 Κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη οφείλουν να εκτελέσουν την τροποποιημένη οδηγία, όπως και την οδηγία 85/337, κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται πλήρως στις επιταγές της, λαμβανομένου υπόψη του ουσιώδους σκοπού της που έγκειται, όπως προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, αυτής, στο να υπόκεινται, πριν από τη χορήγηση άδειας, τα σχέδια έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ιδίως λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή του τόπου πραγματοποιήσεώς τους, σε διαδικασία εκτιμήσεως των επιπτώσεών τους (βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-287/98, Linster, Συλλογή 2000, σ. I-6917, σκέψη 52, και της 23ης Νοεμβρίου 2006, C-486/04, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2006, σ. I-11025, σκέψη 36).

34 Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι τα σχέδια έργων αστικών οδών εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της τροποποιημένης οδηγίας.

35 Όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις της CODA που δεν αντικρούσθηκαν ως προς το σημείο αυτό, τα επίμαχα στην κύρια δίκη σχέδια έργων αφορούν οδό που προορίζεται αποκλειστικώς για την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων, χωρίς σηματοδότες

και πεζοδρόμια ή διαβάσεις πεζών, στάσεις λεωφορείων και χώρους στάθμευσης μισθωμένων οχημάτων (πιάτσα ταξί). Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να διαπιστώσει τα πραγματικά περιστατικά που καθιστούν δυνατή την εξακρίβωση των στοιχείων αυτών προκειμένου να προσδιορίσει αν, έχοντας υπόψη τα διαλαμβανόμενα στις σκέψεις 30 έως 33 της παρούσας απόφασης, τα εν λόγω σχέδια έργων εμπίπτουν σε κάποια από τις έννοιες του παραρτήματος I της τροποποιημένης οδηγίας και, ως εκ τούτου, πρέπει να υποβληθούν σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους.

36 Προς τούτο, διευκρινίζεται ότι το γεγονός ότι το παράρτημα I, σημείο 7, στοιχεία β΄ και γ΄, της τροποποιημένης οδηγίας έχει εφαρμογή επί σχεδίων έργων που αφορούν την «κατασκευή» του είδους των οδών που αναφέρει, ενώ η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά σχέδια έργων σχετικά με την ανακατασκευή και βελτίωση υπάρχουσας οδού, δεν συνεπάγεται ότι τα τελευταία αυτά σχέδια αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της τροποποιημένης οδηγίας. Πράγματι, σχέδιο έργου το οποίο αφορά την ανακατασκευή οδού που αντιστοιχεί, ως προς το μέγεθος και τις λεπτομέρειες, σε κατασκευή μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορά κατασκευή κατά την έννοια του εν λόγω παραρτήματος (βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 2004, C-227/01, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2004, σ. I-8253, σκέψη 46, και Abraham κ.λπ., όπ.π., σκέψη 32).

37 Σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι τα επίμαχα στην κύρια δίκη σχέδια έργων δεν αφορούν αυτοκινητοδρόμους ή οδούς ταχείας κυκλοφορίας κατά την έννοια του παραρτήματος I, σκέψη 7, στοιχείο β΄, της τροποποιημένης οδηγίας ή σχέδια έργων του εν λόγω σημείου 7, στοιχείο γ΄, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται και πάλι να εξετάσει αν τα επίμαχα στην κύρια δίκη σχέδια έργων εμπίπτουν στο παράρτημα II της οδηγίας αυτής, βάσει είτε του σημείου 10, στοιχείο ε΄, αυτής, εφόσον πρόκειται για κατασκευή οδού, είτε του σημείου 13, πρώτη περίπτωση, της εν λόγω οδηγίας, σε συνδυασμό με το παράρτημα II, σημείο 10, στοιχείο ε΄, της ίδιας οδηγίας, εφόσον πρόκειται για τροποποίηση σχεδίου κατασκευής οδού.

38 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά το πρότυπο του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337, η ίδια διάταξη της τροποποιημένης οδηγίας αναγνωρίζει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως αν ένα σχέδιο έργου που εμπίπτει στις απαριθμούμενες στο παράρτημα II της τελευταίας αυτής οδηγίας κατηγορίες πρέπει να υποβληθεί στη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών του, αυτό, όμως, το περιθώριο εκτιμήσεως οριοθετείται από την προβλεπόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 1, υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν σε διαδικασία εκτίμησης των επιπτώσεων εκείνα τα σχέδια τα οποία, ιδίως λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (βλ., όσον αφορά την οδηγία 85/337, προπαρατεθείσες αποφάσεις Kraaijeveld κ.λπ., σκέψη 50, και Abraham κ.λπ., σκέψη 37). Τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο του περιθωρίου τους εκτιμήσεως, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη καθένα από τα κριτήρια αυτά

προκειμένου να καθορίζουν αν ορισμένα σχέδια έργων μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (προπαρατεθείσα απόφαση της 16ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 77).

39 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι, όπως η οδηγία 85/337, η τροποποιημένη οδηγία εμμένει στη συνολική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων έργων ή της τροποποίησής τους. Θα περιόριζε την προσέγγιση αυτή ή θα αντέβαινε σ' αυτήν η στάθμιση, προς εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός σχεδίου έργου ή της τροποποίησής του, μόνον των άμεσων αποτελεσμάτων των σχεδιαζομένων εργασιών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη περιβαλλοντικές επιπτώσεις που θα ήταν δυνατόν να προκληθούν από τη χρήση και την εκμετάλλευση των έργων που θα προκύψουν από τις εργασίες αυτές (βλ., όσον αφορά την οδηγία 85/337, προπαρατεθείσα απόφαση Abraham κ.λπ., σκέψεις 42 και 43).

40 Επομένως, όσον αφορά τη θέση των σχεδιαζόμενων έργων, το παράρτημα ΙΙΙ, σημείο 2, στοιχεία ζ΄ και η΄, της τροποποιημένης οδηγίας αναφέρει τις ζώνες μεγάλης δημογραφικής πυκνότητας ή τα τοπία με ιστορική, πολιτιστική ή αρχαιολογική σημασία ως κριτήρια επιλογής που πρέπει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, για την κατά περίπτωση εξέταση ή τον καθορισμό των ορίων ή των κριτηρίων της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού, προκειμένου να αποφασίσουν αν ένα σχέδιο έργου πρέπει να υποβληθεί σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών συνεπειών του. Πάντως, τα εν λόγω κριτήρια επιλογής μπορούν να αφορούν και σχέδια αστικών οδών (βλ., σχετικώς, προπαρατεθείσα απόφαση της 16ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 79).

41 Αντιθέτως, το γεγονός που επικαλείται ο Ayuntamiento de Madrid, ότι τα επίμαχα στην κύρια δίκη σχέδια έργων πρέπει να έχουν ευεργετικές συνέπειες στο περιβάλλον, δεν ασκεί επιρροή στο πλαίσιο της εκτίμησης της ανάγκης υποβολής των εν λόγω σχεδίων έργων σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους.

42 Κατά τα λοιπά, η απαρίθμηση, στο άρθρο 3 της οδηγίας 85/337 και στο άρθρο 3 της τροποποιημένης οδηγίας, των στοιχείων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, όπως οι συνέπειες του σχεδίου έργου, μεταξύ άλλων, στον άνθρωπο, στην πανίδα και τη χλωρίδα, στο έδαφος, στα ύδατα, στον αέρα ή στην πολιτιστική κληρονομιά, καταδεικνύει αφ' εαυτής ότι η επίπτωση στο περιβάλλον στην εκτίμηση της οποίας

αποσκοπεί η οδηγία 85/337 είναι όχι μόνον εκείνη των σχεδιαζομένων εργασιών, αλλά επίσης, και κυρίως, η επίπτωση του σχεδίου που πρόκειται να υλοποιηθεί (βλ., σχετικώς, προπαρατεθείσα απόφαση Abraham κ.λπ., σκέψη 44).

43 Όπως ορθώς επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 28 των προτάσεών της, τα σχέδια έργων που αφορούν οδούς μπορούν να έχουν πλείονες περιβαλλοντικές συνέπειες τόσο εντός όσο και εκτός των οικιστικών περιοχών, αφού οι περιοχές αυτές είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες εξ επόψεως δημογραφικής πυκνότητας, υπάρχουσας ρύπανσης αλλά και λαμβανομένων υπόψη ενδεχόμενων χώρων με ιστορική, πολιτιστική ή αρχαιολογική σημασία (βλ., σχετικώς, προπαρατεθείσα απόφαση της 16ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 81).

44 Επισημαίνεται, τέλος, ότι, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο σχετικά με την οδηγία 85/337, ο σκοπός της τροποποιημένης οδηγίας δεν μπορεί να καταστρατηγηθεί με κατάτμηση των σχεδίων έργων και η μη στάθμιση του σωρευτικού αποτελέσματος πλειόνων σχεδίων δεν πρέπει να έχει ως πρακτική συνέπεια να εξαιρεθεί το σύνολο των σχεδίων ορισμένου είδους από την υποχρέωση υποβολής σε διαδικασία εκτίμησης ενώ, θεωρούμενα συνολικά, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της τροποποιημένης οδηγίας (βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-392/96, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1999, σ. I-5901, σκέψη 76, και Abraham κ.λπ., όπ.π., σκέψη 27).

45 Όσον αφορά τα επίμαχα στην κύρια δίκη σχέδια έργων, από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι τα σχέδια αυτά αποτελούν τμήματα του ευρύτερου σχεδίου έργου «Madrid calle 30». Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν αυτά πρέπει να συνεξετασθούν λόγω, μεταξύ άλλων, της γεωγραφικής εγγύτητας, των ομοιοτήτων και των αλληλεπιδράσεών τους.

46 Κατά συνέπεια, η απάντηση στα τρία πρώτα ερωτήματα που υποβλήθηκαν είναι ότι η τροποποιημένη οδηγία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων ανακατασκευής και βελτίωσης αστικών οδών όταν πρόκειται είτε για σχέδια του παραρτήματος I, σημείο 7, στοιχείο β΄ ή γ΄, της οδηγίας αυτής, είτε για σχέδια του παραρτήματος II, σημεία 10, στοιχείο ε΄, ή 13, πρώτη περίπτωση, της εν λόγω οδηγίας, τα οποία μπορούν λόγω της φύσεώς τους, των διαστάσεών τους ή της θέσεώς τους και, ενδεχομένως, λαμβανομένης υπόψη της αλληλεπίδρασής τους με άλλα σχέδια έργων, να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Επί του τετάρτου ερωτήματος

47 Το αιτούν δικαστήριο, με το τέταρτο ερώτημα, ερωτά, στην ουσία, αν οι πραγματοποιηθείσες μελέτες και αναφορές σχετικά με τα επίμαχα στην κύρια δίκη σχέδια έργων τηρούν τους κανόνες της τροποποιημένης οδηγίας περί της διαδικασίας εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

48 Στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 234 ΕΚ που στηρίζεται σε σαφή διάκριση των λειτουργιών μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, κάθε εκτίμηση των επίμαχων περιστατικών εμπίπτει στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου. Επομένως, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται αποκλειστικώς επί της ερμηνείας ή του κύρους κοινοτικής ρυθμίσεως βάσει των πραγματικών περιστατικών που του επισημαίνονται από το εθνικό δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1998, C-235/95, Dumon και Froment, Συλλογή 1998, σ. I-4531, σκέψη 25, και της 28ης Σεπτεμβρίου 2006, C-467/04, Gasparini κ.λπ., Συλλογή 2006, σ. I-9199, σκέψη 41).

49 Ωστόσο, το Δικαστήριο, με το υπό κρίση ερώτημα, καλείται να λάβει θέση επί ορισμένων πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ήτοι να προσδιορίσει αν οι έρευνες, οι ακροάσεις και οι αναλύσεις των εθνικών αρχών συνιστούν, για τα επίμαχα σχέδια έργων, εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της τροποποιημένης οδηγίας.

50 Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να πραγματοποιήσει την εξέταση αυτή, γνωρίζοντας ότι μια τυπική εκτίμηση μπορεί ν αντικατασταθεί από ισοδύναμα μέτρα, εφόσον τα μέτρα αυτά πληρούν τους ελάχιστους όρους του άρθρου 3 και των άρθρων 5 έως 10 της τροποποιημένης οδηγίας.

51 Επομένως, το τέταρτο ερώτημα δεν χρήζει απαντήσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

52 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαίνεται:

Η οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/11/ΕΚ, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων ανακατασκευής και βελτίωσης αστικών οδών όταν πρόκειται είτε για σχέδια του παραρτήματος Ι, σημείο 7, στοιχείο β΄ ή γ΄, της οδηγίας αυτής, είτε για σχέδια του παραρτήματος ΙΙ, σημεία 10, στοιχείο ε΄, ή 13, πρώτη περίπτωση, της εν λόγω οδηγίας, τα οποία μπορούν λόγω της φύσεώς τους, των διαστάσεών τους ή της θέσεώς τους και, ενδεχομένως, λαμβανομένης υπόψη της αλληλεπίδρασής τους με άλλα σχέδια έργων, να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

(υπογραφές)