



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 24 listopada 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne — Dyrektywa 2011/92/UE — Projekt poddany ocenie — Punkt 7 załącznika I — Umowa europejska o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR) — Poszerzenie drogi o czterech pasach na odcinku krótszym niż 10 km

W sprawie C-645/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski trybunał administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 27 października 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 grudnia 2015 r., w postępowaniu:

Bund Naturschutz in Bayern eV,

Harald Wilde

przeciwko

Freistaat Bayern,

przy udziale:

Stadt Nürnberg,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), pełniący obowiązki prezesa izby, A. Arabadjiev i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Bund Naturschutz in Bayern eV oraz Haralda Wildego przez A. Lehnsera, Rechtsanwalt,
- w imieniu Freistaat Bayern przez A. Meyera, Oberlandesanwalt, oraz W. Durnera, Rechtsanwalt,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu Stadt Nürnberg przez U. Höscha, Rechtsanwalt,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Becker oraz C. Zadrę, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Bund Naturschutz in Bayern eV i Haraldem Wildem a Freistaat Bayern (krajem związkowym Bawaria, Niemcy) dotyczącego zgodności z prawem decyzji wydanej przez ten ostatni organ w przedmiocie zatwierdzenia przebudowy części drogi położonej na terenie Stadt Nürnberg (miasta Norymbergi, Niemcy) bez przeprowadzenia oceny oddziaływania tej przebudowy drogi na środowisko.

Ramy prawne

Dyrektywa 2011/92

- 3 Zgodnie z motywem 1 dyrektywa 2011/92 ma na celu ujednoczenie dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, s. 40), która została kilkakrotnie znacząco zmieniona.
- 4 Dyrektywa 2011/92 zawiera dodatkowo w szczególności następujące motywy:

„[...]”

(8) Niektóre rodzaje przedsięwzięć mogą powodować znaczące skutki w środowisku i te przedsięwzięcia powinny z zasady podlegać systematycznej ocenie.

(9) Przedsięwzięcia innych rodzajów mogą nie powodować w każdym przypadku znaczących skutków w środowisku i te przedsięwzięcia powinny być oceniane, gdy państwa członkowskie uznają, że mogą one powodować znaczące skutki w środowisku.

[...]”.

- 5 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej dyrektywy:

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 4 przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10.

2. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 4 w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku II państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10. Państwa członkowskie dokonują tego ustalenia za pomocą:

a) badania indywidualnego;

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie.

Państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu obydwu procedur, o których mowa w lit. a) i b)”.
6

Wśród przedsięwzięć, o których mowa w art. 4 ust. 1 tego aktu, w punkcie 7 załącznika I do tej dyrektywy wymienione są w szczególności:

„[...]”

b) budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu [do celów niniejszej dyrektywy »droga szybkiego ruchu« oznacza drogę spełniającą wymagania zawarte w Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego z dnia 15 listopada 1975 r.];

c) budowa nowej drogi o czterech pasach lub większej liczbie pasów bądź wyrównanie [przebiegu] lub poszerzenie istniejącej drogi złożonej z najwyżej dwóch pasów do co najmniej czterech pasów, w przypadku gdy taka nowa droga lub wyrównywana lub poszerzana część drogi miałyby co najmniej 10 kilometrów długości w jednym odcinku”.

7 Punkt 24 załącznika do dyrektywy 2011/92 wymienia również jako przedsięwzięcia, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy:

„Jak[ą]kolwiek zmian[ę] lub poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka progi podane w niniejszym załączniku”.

8 W punkcie 10 załącznika II do dyrektywy 2011/92, zatytułowanym „Przedsięwzięcia infrastrukturalne”, jako przedsięwzięcia, o których mowa w art. 4 ust. 2, wymieniona jest w szczególności:

„[...]”

e) Budowa dróg [...];

[...]”.

9 Punkt 13 załącznika II do dyrektywy 2011/92 wymienia również jako przedsięwzięcia, o których mowa w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy:

„a) Wszelkie zmiany bądź rozbudow[ę] przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub niniejszym załączniku, już zatwierdzon[e], zrealizowan[e] lub będąc[e] w trakcie realizacji, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku (zmiany lub rozbudowa niewymienione w załączniku I);

b) Przedsięwzięcia [wymienione] w załączniku I podjęte wyłącznie lub głównie z powodu opracowania i testowania nowych metod lub produktów i nieużywane od ponad dwóch lat”.

AGR

- 10 Umowa europejska o głównych drogach międzynarodowych (zwana dalej „AGR”), podpisana w Genewie w dniu 15 listopada 1975 r., w załączniku II, zatytułowanym „Warunki, jakim powinny odpowiadać główne drogi międzynarodowe w następujący sposób”, zawiera pkt I.1 sformułowany w następujący sposób:

„Przedmiotem niniejszych postanowień są podstawowe ustalenia obowiązujące przy budowie lub przebudowie głównych dróg ruchu międzynarodowego, zwanych dalej »drogami międzynarodowymi«, które uwzględniają aktualne tendencje budownictwa drogowego. Nie mają one zastosowania do aglomeracji miejskich. Należy je omijać, w wypadku gdy aglomeracje stanowią utrudnienie lub przedstawiają [sobą] niebezpieczeństwo”.

W tym załączniku w tytule II, zatytułowanym „Kategorie dróg międzynarodowych”, znajduje się pkt II.3, zawierający następującą definicję:

„Drogi ekspresowe

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

Prawo niemieckie

- 11 Zgodnie z art. 37 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (bawarskiej ustawy o drogach publicznych) w brzmieniu opublikowanym w dniu 5 października 1981 r., zmienionej w dniu 22 maja 2015 r., zatytułowanym „Ocena oddziaływania na środowisko naturalne”:

„W wypadku dróg państwowych, powiatowych, dróg łączących gminy oraz dróg gminnych należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, jeżeli:

1. budowane są drogi o czterech pasach lub większej liczbie pasów bądź dokonuje się zmiany przebiegu lub poszerzenia istniejącej drogi do co najmniej czterech pasów, o ile odcinek drogi nowo budowany, poszerzany lub o zmienionym przebiegu
 - a) ma co najmniej 10 kilometrów długości w jednym odcinku lub
 - b) ma co najmniej 5 kilometrów długości w jednym odcinku i na długości przekraczającej 5% przecina biotopy [...] o powierzchni przekraczającej jeden hektar, obszary ochrony wyznaczone zgodnie z dyrektywą [Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7)] lub dyrektywą [Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1)], parki narodowe [...] lub rezerваты przyrody [...], lub
2. budowane są drogi o jednym pasie, dwóch lub trzech pasach, o ile nowo budowany odcinek drogi ma co najmniej 10 kilometrów długości w jednym odcinku i na długości przekraczającej 5% przecina obszary lub biotopy w rozumieniu pkt 1 lit. b), lub
3. jeśli nie wchodzi już w zakres pkt 1 – jeżeli drogi zostaną zmienione przez poszerzenie o przynajmniej jeden pas ruchu na co najmniej 10 kilometrach długości w jednym odcinku, a zmieniany odcinek drogi na długości przekraczającej 5% przecina obszary lub biotopy w rozumieniu pkt 1 lit. b)”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 12 Decyzją z dnia 28 czerwca 2013 r. właściwe organy Freistaat Bayern (kraju związkowego Bawaria) zatwierdziły plany zezwalające na przebudowę części drogi powiatowej N4 położonych na terenie Stadt Nürnberg (miasta Norymberga).
- 13 Analizowane przedsięwzięcie, polegające na przebudowie, dotyczy dwóch odcinków tej drogi, posiadającej dwa pasy ruchu w każdym kierunku. Na pierwszym odcinku, o długości ok. 1,8 km, przewidziane jest od strony pobocza dodanie trzeciego pasa ruchu oraz na długości ok. 1,3 km nowych ekranów akustycznych. Na drugim odcinku, o długości ok. 2,6 km, ma zostać zbudowany tunel drogowy o długości ok. 1,8 km, istniejące „skrzyżowania jednopoziomowe” mają zostać przebudowane na „skrzyżowania wielopoziomowe” oraz ma zostać wybudowana nowa droga doprowadzająca z centrum Norymbergii. Oba przedmiotowe odcinki położone są na terenie miejskim.
- 14 Obaj skarżący w postępowaniu głównym, każdy ze swej strony, złożyli do Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach (bawarskiego sądu administracyjnego w Ansbach) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 28 czerwca 2013 r. w szczególności na tej podstawie, że nie została ona poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko naturalne.
- 15 Orzeczeniami z dnia 14 lipca 2014 r. skargi te zostały oddalone. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski trybunał administracyjny, Niemcy) postanowieniami z dnia 23 czerwca 2015 r. dopuścił apelację od tych orzeczeń.
- 16 W ramach badania tej apelacji sąd odsyłający postawił sobie pytanie dotyczące obowiązku poddania analizowanego przedsięwzięcia ocenie wpływu na środowisko naturalne na podstawie pkt 7 lit. b) i c) załącznika do dyrektywy 2011/92. Sąd ten ma w szczególności wątpliwości co do zastosowania tych przepisów względem przebudowy o długości poniżej 10 km i stawia sobie pytanie, czy chodzi tutaj o „budowę” w rozumieniu tych przepisów.
- 17 W tych warunkach Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy pkt 7 lit. c) załącznika I do dyrektywy [...] 2011/92/UE [...] należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie to obejmuje również poszerzenie istniejącej drogi o czterech pasach lub większej liczbie pasów?
 - 2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:

Czy pkt 7 lit. c) załącznika I do dyrektywy 2011/92 stanowi *lex specialis* w stosunku do pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 i w związku z tym jest stosowany w pierwszej kolejności?
 - 3) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze i drugie:

Czy pojęcie »drogi szybkiego ruchu« z pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 zakłada, że istotny odcinek drogi jest główną drogą ruchu międzynarodowego w rozumieniu [AGR]?
 - 4) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze, drugie i trzecie:

Czy pojęcie »budowy« z pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 znajduje zastosowanie do poszerzenia drogi, podczas którego nie dokonuje się istotnej zmiany istniejącej trasy drogi?

5) W razie udzielenia na pytanie czwarte odpowiedzi twierdzącej:

Czy pojęcie »budowy« z pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 zakłada minimalną długość danego odcinka drogi? Czy w wypadku odpowiedzi twierdzącej ma to oznaczać nieprzerwany odcinek drogi? Czy w wypadku odpowiedzi twierdzącej minimalna długość wynosi więcej niż nieprzerwany odcinek wynoszący 2,6 km bądź – jeżeli należy sumować długość kilku odcinków dróg niestanowiących jednej nieprzerwanej całości – więcej niż 4,4 km łącznie?

6) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie piąte:

Czy alternatywa druga w pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 (budowa dróg szybkiego ruchu) znajduje zastosowanie do budowy dróg na terenach zabudowanych w rozumieniu [AGR]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 18 Sąd odsyłający w drodze pytania pierwszego zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pkt 7 lit. c) załącznika I do dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten dotyczy przedsięwzięcia przebudowy drogi, które choć dotyczy – jak w postępowaniu głównym – odcinka o długości poniżej 10 km, to polega na poszerzeniu istniejącej drogi o czterech pasach lub większej liczbie pasów.
- 19 W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z motywami 8 i 9 dyrektywy 2011/92 prawodawca Unii Europejskiej miał zamiar dokonać rozróżnienia między z jednej strony przedsięwzięciami należącymi do pewnych klas, które mają powodować znaczące skutki w środowisku i które powinny z zasady podlegać systematycznej ocenie, oraz z drugiej strony przedsięwzięciami zaliczającymi się do innych klas, które niekoniecznie w każdym przypadku mają takie skutki dla środowiska i które powinny być oceniane, gdy państwa członkowskie uznają, że mogą one mieć takie znaczące skutki.
- 20 W konsekwencji art. 4 dyrektywy 2011/92 dokonuje rozróżnienia pomiędzy z jednej strony – zgodnie z ust. 1 tego przepisu – przedsięwzięciami wymienionymi w załączniku I do tej dyrektywy, które państwa członkowskie powinny poddać ocenie wpływu na środowisko naturalne, oraz z drugiej strony – zgodnie z ust. 2 – przedsięwzięciami wymienionymi w załączniku II do tej dyrektywy, względem których państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcia te będą podlegały takiej ocenie.
- 21 Załącznik I do dyrektywy 2011/92 wymienia w pkt 7 pod lit. b) budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu, a pod lit. c) budowę nowej drogi o co najmniej czterech pasach bądź wyrównanie lub poszerzenie istniejącej drogi złożonej z najwyżej dwóch pasów do co najmniej czterech pasów, w przypadku gdy taka nowa droga lub wyrównywana lub poszerzana część drogi miałyby co najmniej 10 kilometrów w jednym odcinku.
- 22 Z postanowień pkt 7 lit. c) załącznika I do dyrektywy 2011/92 wynika, że prawodawca Unii miał zamiar zastrzec obowiązek poddania przez państwa członkowskie pewnych przedsięwzięć polegających na przebudowie dróg ocenie wpływu na środowisko naturalne jedynie dla przedsięwzięć, które dotyczą odcinków trasy o znacznej długości, w niniejszym wypadku przynajmniej 10 km.
- 23 O ile zakres stosowania dyrektywy 2011/92 – podobnie jak zakres dyrektywy 85/337 – jest szeroki, a jej cel dalekosiężny (zob. w szczególności podobnie wyroki: z dnia 28 lutego 2008 r., Abrahamt i in., C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 32; a także z dnia 25 lipca 2008 r., Ecologistas en Acción/CODA,

C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 28), o tyle jednak wykładnia teleologiczna tej pierwszej dyrektywy nie powinna odbiegać od jasno wyrażonej woli prawodawcy Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 29).

- 24 Zatem przedsięwzięcie przebudowy drogi, które – jak w postępowaniu głównym – dotyczy odcinka o długości poniżej 10 km, z uwagi na sam swój charakter, nie stanowi przypadku wskazanego w pkt 7 lit. c) załącznika I do dyrektywy 2011/92, nawet jeśli polega na poszerzeniu lub przebudowie istniejącej drogi złożonej z co najmniej czterech pasów.
- 25 Stwierdzenie to pozostaje jednak bez uszczerbku dla stosowania w razie potrzeby w niniejszej sprawie art. 4 ust. 2 i załącznika II do dyrektywy 2011/92.
- 26 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi, że pkt 7 lit c) dyrektywy 2011/92 nie powinien być interpretowany w ten sposób, że przepis ten miałby obejmować swym zakresem przedsięwzięcie przebudowy drogi polegające na poszerzeniu lub przebudowie drogi o co najmniej czterech pasach, mimo że tak jak w postępowaniu głównym dotyczy ono odcinka o długości poniżej 10 km.

W przedmiocie pytania drugiego

- 27 Ze względu na treść odpowiedzi na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie pytań trzeciego i szóstego

- 28 Sąd odsyłający w drodze pytań trzeciego i szóstego, które należy zbadać łącznie, stawia sobie zasadniczo pytanie odnośnie do zakresu pojęcia „drogi szybkiego ruchu”, której budowa powinna zostać zgodnie z pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 poddana ocenie wpływu na środowisko naturalne.
- 29 Punkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 określa drogi szybkiego ruchu poprzez odesłanie do definicji dróg ekspresowych zawartej w AGR, tak jak została ona przypomniana w pkt 10 niniejszego wyroku.
- 30 Po pierwsze, należy stwierdzić, że pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 oraz odesłanie do AGR były zredagowane w takim samym brzmieniu w dyrektywie 85/337. W kwestii zastosowania AGR Trybunał orzekł już, że ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie były stronami tej umowy, odesłanie to dotyczy umowy w wersji obowiązującej w chwili przyjęcia dyrektywy 85/337, czyli wersji z dnia 15 listopada 1975 r. (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 30).
- 31 Skoro dyrektywa 2011/92 ogranicza się do dokonania zwykłej kodyfikacji dyrektywy 85/337, nie wszystkie państwa członkowskie są stronami AGR oraz brak jest podstaw dla twierdzenia, że prawodawca Unii w momencie przyjmowania dyrektywy 2011/92 miał zamiar odnieść się, w drodze odesłania do tej umowy, nie do wersji pierwotnej, lecz do wersji zmienionych lub zrewidowanych tego aktu, należy nadal powoływać się na tę umowę w wersji obowiązującej w dacie jej podpisania, czyli w dniu 15 listopada 1975 r.
- 32 Po drugie, trzeba przypomnieć, że zgodnie z poczynionym w pkt 7 lit. b) załącznika do dyrektywy 2011/92 odesłaniem do AGR przez »drogę szybkiego ruchu« dla celów tej dyrektywy rozumie się drogę odpowiadającą definicji zawartej w AGR. Zatem z samego brzmienia tego przepisu wynika, że poprzez odwołanie się do takiej definicji, a nie do dróg, które wchodzą w zakres stosowania AGR, rzeczona dyrektywa obejmuje drogi, których właściwości techniczne są tożsame z tymi, jakie zawiera ta

definicja, a nie drogi, które na podstawie tej definicji zostały zaklasyfikowane jako „główne drogi ruchu międzynarodowego” w rozumieniu AGR. Tak więc do zakresu stosowania pkt 7 lit. b) załącznika I do tej dyrektywy należy budowa drogi, która przedstawia właściwości charakterystyczne dróg ekspresowych, tak jak wynikają one z definicji on podanej w AGR, nawet jeżeli ta droga nie jest częścią sieci głównych dróg ruchu międzynarodowego.

- 33 W świetle obowiązków, jakie nakłada dyrektywa 2011/92, bez znaczenia pozostaje okoliczność, że zgodnie z pkt I.1 załącznika II do AGR postanowienia tego załącznika „nie mają zastosowania do aglomeracji, które „należy omijać, w wypadku gdy stanowią utrudnienie lub przedstawiają [sobą] niebezpieczeństwo”. Takie ograniczenie zakresu stosowania AGR w żaden sposób samo przez się nie podważa możliwości stosowania na podstawie dyrektywy 2011/92 charakterystyki technicznej dróg ekspresowych, tak jak została ona zdefiniowana w tej umowie.
- 34 Po trzecie, zgodnie z tą definicją droga ekspresowa to droga zarezerwowana dla ruchu samochodowego, dostępna jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu, na której w szczególności zabronione jest zatrzymywanie się i postój. Z definicji tej nie wynika, aby drogi położone na obszarach miejskich były z niej a priori wyłączone. Przeciwnie, należy uznać, że w braku wyraźnego wyłączenia dróg położonych na obszarach miejskich pojęcie „drogi szybkiego ruchu” obejmuje drogi miejskie, których cechy odpowiadają charakterystyce przewidzianej w załączniku II do AGR (wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 31).
- 35 Z powyższego wynika, iż pytania trzecie i szóste wymagają odpowiedzi, że pkt 7 lit. b) załącznika I dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że „drogi szybkiego ruchu” w rozumieniu tego przepisu obejmują drogi miejskie, które odpowiadają charakterystyce technicznej określonej w definicji zawartej w pkt II.3 załącznika II do AGR, również jeśli drogi te nie stanowią części sieci głównych dróg ruchu międzynarodowego, którą reguluje ta umowa, lub są położone na obszarze miejskim.

W przedmiocie pytań czwartego i piątego

- 36 Sąd odsyłający w drodze pytań czwartego i piątego, które należy zbadać łącznie, stawia sobie zasadniczo pytanie co do zakresu pojęcia „budowy” w rozumieniu pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92.
- 37 Jak to podkreślił sąd odsyłający, postanowieniom pkt 7 lit. b) i c) załącznika I do dyrektywy 85/337, które zostały przejęte w sposób niezmienny w pkt 7 lit. b) i c) załącznika do dyrektywy 2011/92, Trybunał nadał szeroką wykładnię, orzekając, że przedsięwzięcie polegające na przebudowie drogi, które byłoby równoważne pod względem rozmiaru prac oraz sposobu wykonania budowie może być uważany za „budowę” w rozumieniu tych postanowień (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 36; a także z dnia 17 marca 2011 r., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.*, C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 27).
- 38 Bazując na tej analizie, sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy przedsięwzięcie mające na celu – tak jak w postępowaniu głównym – przebudowę drogi o określonym zakresie prac, lecz o długości mniejszej niż 10 km i bez istotnej zmiany trasy drogi, można uznać za „budowę” w rozumieniu pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92.
- 39 Należy stwierdzić, że pojęcie „budowy” użyte w pkt 7 lit. a) załącznika I do dyrektywy 2011/92 nie przedstawia żadnej niejasności i że należy je rozumieć w jego obiegowym znaczeniu, to znaczy jako odnoszące się do wykonywania wcześniej nieistniejących budowli bądź do materialnej zmiany już istniejących budowli (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.*, C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 26).

- 40 Wydaje się nie budzić wątpliwości, że do takiej zmiany zalicza się przedsięwzięcie polegające na przebudowie dróg istniejących wskutek działań inżynierii lądowej o pewnym rozmiarze prac, w szczególności wydrążenie tunelu, nawet gdyby prace te były prowadzone na istniejącej trasie drogi i na długości poniżej 10 km.
- 41 W tym względzie należy stwierdzić, że – wbrew postanowieniom pkt 7 lit. a) i c) załącznika I do dyrektywy 2011/92 – postanowienia lit. b) tego samego punktu nie zawierają żadnego odesłania do minimalnej długości, jaką powinny mieć drogi objęte jego zakresem. Ponadto z brzmienia tego ostatniego przepisu wynika, że prawodawca Unii zaklasyfikował budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu do kategorii przedsięwzięć podlegających systematycznej ocenie wpływu na środowisko naturalne, bez wymogów, aby taka budowa miała minimalną długość.
- 42 Ponadto nie można wykluczyć, że rozbudowa drogi – nawet o ograniczonej długości – może już z uwagi na swój rodzaj mieć taką skalę, że jej wpływ na środowisko naturalne byłby poważny. Tak więc pojęcie „budowy” w rozumieniu pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 nie oznacza, że dany odcinek drogi musi mieć określoną długość. Do sądu krajowego, na warunkach przypomnianych w pkt 39 niniejszego wyroku, należy w konkretnym przypadku ocena, czy z uwagi na ogół cech, a nie tylko długość odcinka, przebudowa danej drogi odznacza się takim rozmiarem prac, że powinna być zakwalifikowana jako „budowa” w rozumieniu tej dyrektywy.
- 43 Na pytania czwarte i piąte trzeba zatem udzielić odpowiedzi, że pojęcie „budowy” w rozumieniu pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 należy interpretować jako obejmujące wykonywanie wcześniej nieistniejących budowli bądź do materialną zmianę już istniejących budowli. W celu przeprowadzenia oceny, czy taką zmianę można z uwagi na zakres i warunki uznać za równoważną z taką budową, sąd odsyłający musi uwzględnić ogół cech charakterystycznych danego przedsięwzięcia, a nie tylko długość przebudowywanego odcinka czy utrzymanie pierwotnej trasy.

W przedmiocie kosztów

- 44 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Punkt 7 lit. c) załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko nie powinien być interpretowany w ten sposób, że przepis ten miałby obejmować swym zakresem przedsięwzięcie przebudowy drogi polegające na poszerzeniu lub przebudowie drogi o co najmniej czterech pasach ruchu, mimo że tak jak w postępowaniu głównym dotyczy ono odcinka o długości poniżej 10 km.**
- 2) **Punkt 7 lit. b) załącznika I dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że „drogi szybkiego ruchu” w rozumieniu tego przepisu obejmują drogi miejskie, które odpowiadają charakterystyce technicznej określonej w definicji zawartej w pkt II.3 załącznika II do Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR), podpisanej w Genewie w dniu 15 listopada 1975 r., również jeśli drogi te nie stanowią części sieci głównych dróg ruchu międzynarodowego, którą reguluje ta umowa, lub są położone na obszarze miejskim.**

- 3) Pojęcie „budowy” w rozumieniu pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 należy interpretować jako obejmujące wykonywanie wcześniej nieistniejących budowli bądź do materialną zmianę już istniejących budowli. W celu przeprowadzenia oceny, czy taką zmianę można z uwagi na zakres i warunki uznać za równoważną z taką budową, sąd odsyłający musi uwzględnić ogół cech charakterystycznych danego przedsięwzięcia, a nie tylko długość przebudowywanego odcinka czy utrzymanie pierwotnej trasy.

Podpisy