

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 8 stycznia 2004 r.¹

1. W trybie art. 226 WE Komisja wnosi o stwierdzenie, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciąży na niej na mocy art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne² (zwanej dalej „dyrektywą”).

2. Uchybienie podnoszone przez skarżącą instytucję polega na tym, że właściwe władze nie zbadały w sposób prawidłowy, czy pozamiejska obwodnica Teramo³ wymagała przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko w rozumieniu art. 5-10 wymienionego uregulowania.

I — Wspólnotowe ramy prawne

3. Dyrektywa jest uregulowaniem zapobiegawczym, które poprzez ocenę wpływu wszelkich przedsięwzięć na środowisko zmierza do uniknięcia jego pogorszenia⁴, które mogłyby być skutkiem wykonania instalacji lub systemów, jak również innych interwencji w otoczeniu naturalnym i krajobrazie⁵.

4. Zgodnie z art. 2 ust. 1:

„Państwa Członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dz.U. L 175, str. 40. Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, str. 5).

3 — Oficjalna nazwa przedsięwzięcia to Strada Statale n. 80 del „Gran Sasso d'Italia” — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio (dalej „Lotto zero”).

[...]”.

4 — Motywy pierwszy i szósty dyrektywy podkreślają tę troskę.

5 — Artykuł 1 ust. 1 i 2 dyrektywy.

5. Artykuł 4 stanowi:

6. Załącznik II odnosi się w pkt 10 lit. d) do budowy dróg innych niż autostrady i drogi szybkiego ruchu⁸.

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3⁶ przedsięwzięcia zaliczone do kategorii wymienionych w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5-10.

2. Przedsięwzięcia zaliczone do kategorii wymienionych w załączniku II podlegają ocenie zgodnie z art. 5-10, jeżeli Państwa Członkowskie uznają, że wymóg taki wynika z cech tych przedsięwzięć.

Do tego celu Państwa Członkowskie mogą między innymi wyszczególnić niektóre rodzaje przedsięwzięć, które mają być poddane ocenie, albo mogą ustanowić kryteria i/lub progi konieczne do ustalenia, które z kategorii przedsięwzięć wymienionych w załączniku II mają podlegać ocenie zgodnie z art. 5-10”⁷.

II — Uregulowania włoskie

7. Ustawa nr 146 z dnia 22 lutego 1994 r.⁹ w art. 40 ust. 1 zobowiązywała rząd do określenia w terminie 60 dni od jej wejścia w życie warunków, kryteriów i norm technicznych dla stosowania procedury oceny wpływu na środowisko naturalne prac wymienionych w załączniku II do dyrektywy.

8. Wypełnienie tego zobowiązania stanowiło rozporządzenie Prezydenta Republiki z dnia 12 kwietnia 1996 r.¹⁰, którego art. 1 stanowi, w odniesieniu do regionów i prowincji autonomicznych Trento i Bolzano, że ocena wpływu na środowisko naturalne przedsięwzięć wskazanych w załącznikach A i B

6 — Wspomniany ustęp pozwala, w wyjątkowych przypadkach, wyłączyć stosowanie dyrektywy.

7 — Brzmienie obowiązujące w niniejszej sprawie. Dyrektywą 97/11 przepis ten został zmieniony w sposób następujący: „Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3 przedsięwzięcia wymienione w załączniku II Państwa Członkowskie określają za pomocą: a) badania indywidualnego lub b) progów lub kryteriów ustalonych przez Państwo Członkowskie, czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5-10. Państwa Członkowskie mogą postanowić o stosowaniu obydwu procedur określonych w lit. a) i b)”.

8 — Punkt 7 załącznika I również odnosi się do „budowy autostrad, dróg szybkiego ruchu i dalekobieżnych linii kolejowych oraz portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2100 m lub więcej”.

9 — Ustawa ta, opublikowana w *Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana* (dalej GURI), dodatku zwyczajnym do nr 52 z dnia 4 marca 1994 r., jest zatytułowana: Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993.

10 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (GURI, seriea ogólna, nr 210 z dnia 7 września 1996 r., str. 28).

powinna być wykonywana z poszanowaniem przepisów dyrektywy, zgodnie ze wskazówkami zawartymi w samym rozporządzeniu (ust. 1).

9. Przedsięwzięcia wymienione w załączniku B, które znajdują się częściowo wewnątrz naturalnych stref chronionych, określonych w ustawie nr 394 z dnia 6 grudnia 1991 r.¹¹, zawsze podlegają ocenie (ust. 4). Wspomniany załącznik zalicza do kategorii infrastruktury budowę alternatywnych dróg przelotowych w strefach zamieszkania lub poszerzanie dróg już istniejących, cztero- lub więcejpasmowych i o długości powyżej 1500 m [pkt 7 lit. h)].

10. Niemniej, kiedy prace mają miejsce poza wspomnianymi strefami naturalnymi, właściwe władze winny zbadać, zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 10 i opierając się na elementach zawartych w załączniku D¹², czy, mając na względzie ich charakter, należy ocenić ich wpływ na środowisko naturalne (ust. 6).

11. Wspomniany art. 10 określa procedurę badania, wymagając od osoby, publicznej czy prywatnej, która zamierza podjąć prace¹³, aby zainicjowała kontrolę i dostarczyła w tym celu opis przedsięwzięcia oraz informacje konieczne dla stwierdzenia i ewentualnie oceny jego skutków środowiskowych (ust. 1). Brak odpowiedzi w terminie 60 dni oznacza, że badanie nie jest potrzebne (ust. 2).

12. Ustawą nr 112 z dnia 23 września 1997 r.¹⁴ Regione Abruzzo wdrożył rozporządzenie Prezydenta Republiki z dnia 12 kwietnia 1996 r.

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

13. W dniu 11 maja 1998 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o informacje na temat drogi „Lotto zero”, ponieważ, według posiadanych przez nią wiadomości, władze te nie zbadały, czy wymagała ona

11 — Legge quadro sulle aree protette (GURI, seria ogólna, nr 292 z dnia 13 grudnia 1991 r.).

12 — Załącznik ten odnosi się do charakteru przedsięwzięcia (między innymi rozmiary, wykorzystanie zasobów naturalnych, zagrożenie wypadkiem, wpływ na dziedzictwo naturalne lub historyczne) i jego lokalizacji (na przykład jakość i odnawialność zasobów naturalnych, zakres odporności środowiska).

13 — Przepis włoski używa określenia „committente”, występującego również w dyrektywie, przez które w tłumaczeniu polskim, gdzie występuje określenie „wykonawca”, rozumie się zgodnie z art. 1 ust. 2 „ubiegającego się o zezwolenie na prywatne przedsięwzięcie” lub „władzę publiczną, która inicjuje przedsięwzięcie”.

14 — *Bolletino ufficiale della Regione Abruzzo*, nr 17 z dnia 21 października 1997 r.

oceny wpływu na środowisko, pomimo iż istniał dokument dotyczący jej zgodności ze środowiskiem, którego Komisji nie dostarczono¹⁵.

14. Wniosek ten został spełniony i różne organy pozwanej Republiki Włoskiej przekazały Komisji pisma wyjaśniające¹⁶, z których wynika, że prace polegają na budowie drogi dwupasmowej, o szerokości 10,50 m i nieokreślonej długości, której jeden odcinek, o długości 5440 metrów, z czego 2260 m stanowi wiadukty, a 930 m — tunele, przebiega przez terytorium gminy Teramo, dotykając prawego brzegu koryta rzeki Tordino.

15. Rozporządzeniem regionalnym nr 25/99 z dnia 15 listopada¹⁷ Regione Abruzzo uznał, że przedsięwzięcie nie szkodzi środowisku naturalnemu, ponieważ nie dotyczy stref chronionych, do których odnosi się ustawa krajowa nr 394/91 i ustawa regionalna nr 38/96¹⁸, w związku z czym postanowił nie żądać oceny jego skutków.

16. W dniu 16 czerwca 2000 r. stałe przedstawicielstwo Włoch przy Unii Europejskiej przesało Komisji pismo ministerstwa środowiska datowane na dzień 30 maja¹⁹, wskazując, że decyzja, o której mowa wcześniej, została podjęta, gdy była już znana pozytywna opinia Komitetu Regionalnego ds. Oceny Skutków Środowiskowych²⁰. Opinia ta, która nie została wówczas przekazana Komisji, odsyłała z kolei do również pozytywnej opinii służb inżynierskich, do której wspomniane rozporządzenie regionalne w żaden sposób się nie odnosiło.

17. Po tym, jak Komisja dała władzom włoskim sposobność przedłożenia wyjaśnień²¹, a te jej nie przekonały²², skarżąca instytucja w dniu 18 lipca 2001 r. skierowała do władz włoskich umotywowaną opinię²³, powiadamiając je, że nie dokonując badania, czy przedmiotowe roboty, wymienione w załączniku II do dyrektywy, wymagały oceny w rozumieniu art. 5-10 tego uregulowania wspólnotowego, uchybiły zobowiązaniu nałożonemu przez art. 4 ust. 2.

18. Ponadto niektóre akty administracyjne dotyczące realizacji przedsięwzięcia „Lotto

15 — Chodzi tu o opracowanie przedstawione przez pozwane Państwo Członkowskie wraz z odpowiedzią na skargę (sprawozdanie dołączone do rozporządzenia regionalnego nr 25/99), którego pierwsza strona została dostarczona później, na żądanie Trybunału Sprawiedliwości.

16 — Stałe przedstawicielstwo Włoch przy Unii Europejskiej uczyniło to w dniach 23 lipca 1998 r., 26 maja, 2 czerwca i 6 września (dwa pisma) 1999 r., jak również 16 czerwca 2000 r. (załączniki 2-7 do skargi), ministerstwo środowiska w pismach z dnia 3 grudnia 1998 r. i 29 września 1999 r. (załączniki 8 i 9) i specjalny komisarz dla regionu Abruzzo w pismach z dnia 20 sierpnia i 11 października 1999 r. (załączniki 10 i 11).

17 — Załącznik 1 do odpowiedzi na skargę.

18 — Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r., Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino parco d'Europa (*Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo*, nr 12 z dnia 28 czerwca 1996 r.).

19 — Załącznik 7 do skargi.

20 — Numer 3/76 z dnia 22 października 1999 r.

21 — Pismo z dnia 24 października 2000 r. stanowiące załącznik 12 do skargi.

22 — Pisma stałego przedstawicielstwa Włoch przy Unii Europejskiej: jedno z dnia 26 grudnia 2000 r., przekazujące stanowisko ministerstwa prac publicznych (załącznik 13 do skargi) i drugie z dnia 5 stycznia 2001 r., przekazujące stanowisko Prezesa Rady Ministrów i pismo rządu regionalnego Abruzzo (załącznik 14).

23 — Załącznik 16 do skargi.

zero” zostały zaskarżone przez Assoziacione Italia Nostra-Onlus i Assoziacione Italiana per il World Wildlife Fund (WWF) przed Tribunale amministrativo regionale del Lazio, który postanowieniem z dnia 21 czerwca 2000 r. oddalił wnioski o zawieszenie²⁴. Nie można stwierdzić, czy na dzień dzisiejszy sprawa została rozstrzygnięta co do istoty.

IV — Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

19. Komisja złożyła niniejszą skargę w dniu 14 marca 2002 r., wnosząc, aby Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Republika Włoska złamała prawo wspólnotowe z przyczyn wyłożonych w uzasadnionej opinii. Państwo Członkowskie nie zgadza się z tym żądaniem.

24 — Załączniki 2 i 3 do odpowiedzi na skargę. Motywy postanowienia są następujące: „[...] jeśli chodzi o ocenę zgodności prac użyteczności publicznej z krajobrazem i środowiskiem naturalnym, wydaje się, po wstępnej analizie, że decyzje wydane przez organy, na których spoczywa obowiązek ochrony środowiska naturalnego, nie zawierają nieprawidłowości podnoszonych w odwołaniu; [...] ocena skutków środowiskowych, mając na uwadze typologię projektu wykonania prac, została dokonana z uwzględnieniem warunków wskazanych w art. 1 akapit czwarty i piąty rozporządzenia Prezydenta Republiki z dnia 12 kwietnia 1996 r.; [...] wpływ na środowisko robót związanych z siecią drogową jest usprawiedliwiony wyższym dobrem ogólnym, tj. ograniczeniem ruchu kołowego w centrum miasta Teramo, przy poszanowaniu warunków środowiskowych i warunków zdrowotnych okolicy”.

20. Instytucja skarżąca utrzymuje, że władze włoskie, na mocy art. 4 ust. 2 dyrektywy i art. 1 ust. 6 rozporządzenia Prezydenta Republiki z dnia 12 kwietnia 1996 r., były zobowiązane do przeprowadzenia oceny wpływu drogi „Lotto zero” na środowisko naturalne. Dodaje, że decyzja o niepoddaniu ocenie jej wpływu na środowisko naturalne, podjęta rozporządzeniem regionalnym nr 25/99, pozbawiona jest uzasadnienia.

21. Pozwany rząd odpowiada, że przedsięwzięcie zostało poddane kontroli oraz że decyzja może być podjęta poprzez milczenie organu, bez podania uzasadnienia, choć niezależnie od tego, w każdym razie, decyzja zawarta w wymienionym rozporządzeniu została uzasadniona, ponieważ odsyła do opinii Komitetu Regionalnego ds. Oceny Skutków Środowiskowych.

22. Komisja odpowiada w replice, że jej skarga sprowadza się do tego, że władze włoskie nie zbadały, czy charakter przedsięwzięcia powodował konieczność przeprowadzenia oceny jego wpływu na środowisko, które to niedopatrzenie jest ujawnione w braku uzasadnienia rozporządzenia nr 25/99.

23. Rząd włoski nie przedstawił pisemnej dupliki. Żadna ze stron sporu nie wniosła o otwarcie procedury ustnej.

24. Trybunał Sprawiedliwości zadał stronom kilka pytań, na które odpowiedzi, po przetłumaczeniu, wpłynęły w dniach 27 października i 3 listopada 2003 r. Po analizie treści odpowiedzi Trybunał w dniu 19 listopada postanowił nie przeprowadzać rozprawy.

V — Analiza zarzucanego uchybienia

25. Cel dyrektywy polega na tym, żeby każde przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne podlegało ocenie wpływu przed uzyskaniem zezwolenia²⁵. W tym miejscu należy wyróżnić dwa etapy. W pierwszym konieczne jest ustalenie, czy planowane prace mogą mieć znaczące konsekwencje dla środowiska naturalnego, w drugim zaś dokonuje się oceny tych skutków zgodnie z treścią art. 5-10 dyrektywy²⁶.

26. Co do niektórych przedsięwzięć istnieje domniemanie prawne, że w sposób znacząco oddziałują na środowisko i co do nich bez wyjątku wymagana jest ocena tego wpływu. Są to przedsięwzięcia wymienione w za-

łączniku I do dyrektywy, do których odsyła art. 4 ust. 1.

27. Natomiast wpływ innych nie wydaje się tak oczywisty i dlatego, zgodnie z art. 4 ust. 2 zd. pierwsze to do Państw Członkowskich należy ocena, czy należy je poddać procedurze przewidzianej we wspomnianych art. 5-10. Ma to miejsce w przypadku przedsięwzięć opisanych w załączniku II, spośród których Państwa Członkowskie wskazują te, które mają podlegać ocenie, określając je według rodzajów bądź ustalając kryteria lub progi istotne dla takiego określenia, bądź też przy użyciu innych metod²⁷. Mogą to uczynić, określając je w sposób abstrakcyjny w drodze aktu normatywnego lub uszczegóławiając w akcie administracyjnym kryteria narzucone wcześniej w przepisie.

28. Państwa Członkowskie posiadają zatem pewien margines swobody przy decydowaniu, które z prac spośród tych wymienionych w załączniku II wymagają oceny ich wpływu na środowisko naturalne. Ta swoboda jednak doznaje ograniczenia w art. 2 ust. 1 dyrektywy, który określa jej główny cel, a mianowicie ten, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne

25 — Zobacz wyrok z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. str. I-5613, pkt 45.

26 — Rzecznik generalny Geelhoed dokonał tego rozróżnienia w opinii przedstawionej w dniu 12 lipca 2001 r. w sprawie C-24/99 Komisja przeciwko Niemcom, zakończonej bez wyroku postanowieniem z dnia 18 lutego 2002 r.

27 — Ten wybór, który wynika z art. 4 ust. 2 dyrektywy, został zasygnalizowany przez Trybunał Sprawiedliwości w ww. wyroku w sprawie WWF i in., pkt 42 i 43.

zawsze podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków²⁸.

29. Przy wyborze pierwszego sposobu, to jest przy określeniu o charakterze ogólnym w akcie prawnym, okazuje się, że na etapie stosowania jego abstrakcyjnych uregulowań musi dojść do badania, czy ze względu na jego charakter przedsięwzięcie wywiera znaczące skutki środowiskowe²⁹. Jeśli tak jest, ponownie stosuje się regułę ogólną: po dokonaniu odpowiedniego badania, jeśli skutki środowiskowe są znaczne, przeprowadza się ocenę przedsięwzięcia.

30. Podobne rozwiązanie przyjęło ustawodawstwo włoskie, które grupuje prace w zależności od kategorii i położenia. Niektóre przedsięwzięcia³⁰ są bezpośrednio poddane ocenie wpływu, inne natomiast tylko wówczas, gdy okazuje się to celowe

po stwierdzeniu istnienia jego wpływu na środowisko naturalne³¹. Inwestycja drogowa będąca przedmiotem sporu należy do drugiej grupy.

31. Tym samym, jak to podnosi Komisja w replice, kwestią sporną pozostaje jedynie odpowiedź na pytanie, czy właściwe władze włoskie dokonały analizy charakterystyki „Lotto zero” pod kątem szkodliwości dla środowiska i, w razie potrzeby, uzależniły wydanie zgody od uprzedniej oceny wpływu na środowisko naturalne.

32. Kontrola została „formalnie” dokonana, ponieważ rozporządzenie regionalne nr 25/99 z dnia 15 listopada stwierdza, iż mając na względzie fakt, że przedsięwzięcie nie narusza strefy chronionej, oraz fakt, że Komitet Regionalny ds. Oceny Skutków Środowiskowych wydał pozytywną opinię na posiedzeniu w dniu 22 października 1999 r., nie ma potrzeby oceny jego wpływu na środowisko naturalne. Jednak opinia tego organu jest równie lakoniczna jak rozporządzenie³², jako że zawiera jedynie odwołanie do opinii, którą służby inżynierskie wydały

28 — Zobacz wyroki z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. str. I-5403, pkt 50; z dnia 22 października 1998 r. w sprawie C-301/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-6135, pkt 45; ww. wyrok w sprawie WWF i in., pkt 36 i z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-5901, pkt 64.

29 — W ww. wyroku w sprawie Kraaijeveld i in. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że kiedy Państwa Członkowskie przekraczają wspomniane marginesy swobody i przepisy krajowe nie dają się zastosować, władze państwowe powinny, w ramach swoich właściwości, przyjąć środki niezbędne do tego, aby przedsięwzięcia podlegały ocenie, analizując ich potencjalne skutki środowiskowe (pkt 59-61 oraz pkt 3 akapit trzeci części dyspozytywnej). Z tych samych względów, jeśli wspomniane uprawnienie jest wykonywane w sposób abstrakcyjny i poprzez kategorie przedsięwzięć, niezbędne jest sprawdzenie w każdym przypadku, czy planowane prace mogą wyrzucić znaczące skutki na środowisko.

30 — Są to te z wymienionych w załączniku B rozporządzenia Prezydenta Republiki, które znajdują się, choćby w części, w naturalnych strefach chronionych (art. 1 ust. 4).

31 — Przedsięwzięcia z załącznika B położone poza strefami chronionymi (art. 1 ust. 6).

32 — Odrębny protokół z posiedzenia ogranicza się do stwierdzenia, że Komitet wyraża pozytywną opinię, zgodnie z opinią służb inżynierskich (załącznik 7 do skargi, strona druga, ostatnie zdanie).

dnia 6 lipca 1999 r. pod nr 8634, a ta z kolei okazuje się tak samo pozbawiona uzasadnienia³³ jak decyzja administracyjna i opinia Komitetu Regionalnego.

33. Wspomniany dokument, dostarczony przez pozwane Państwo Członkowskie wraz z odpowiedzią na pytania postawione przez Trybunał Sprawiedliwości, nie stanowi opinii na temat wpływu przedmiotowej inwestycji publicznej na środowisko naturalne. Lektura tego dokumentu wskazuje, że jest to jedynie zezwolenie, „wyłącznie dla celów gospodarki wodnej”³⁴, na przekroczenie rzeki Tordino i wykonanie w jej korycie prac związanych z budową wiaduktów.

34. Raport dołączony do odpowiedzi na skargę nie jest ekspertyzą służb inżynierskich, do której odnosi się decyzja Komitetu Regionalnego, lecz opracowaniem na temat zgodności przedsięwzięcia ze środowiskiem, wykonanym w grudniu 1997 r. na zlecenie ERM Italia s.r.l.

35. Z powyższych rozważań wynika więc, że Republika Włoch dopuściła się uchybienia zarzucanego przez Komisję poprzez niezba-

danie, czy budowa drogi w Teramo wymagała oceny wpływu na środowisko naturalne.

36. Decyzja administracyjna polegająca na stwierdzeniu, że, z uwagi na swoje szczególne cechy, przedsięwzięcie nie szkodzi środowisku naturalnemu, wymaga uzasadnienia³⁵. Zgodnie ze wspomnianą już ogólną zasadą każde przedsięwzięcie, zanim uzyska zezwolenie, musi zostać poddane ocenie jego skutków, a zatem, jeśli wymóg ten nie dotyczy określonego zadania z uwagi na jego nieszkodliwość, niezbędne jest wyłożenie przyczyn, które doprowadziły do takiego wniosku. Ochrona środowiska naturalnego zajmuje obecnie poczesne miejsce wśród polityk wspólnotowych³⁶. Ponadto na Państwach Członkowskich również spoczywa odpowiedzialność decyzyjna w tym przedmiocie³⁷. Obywatele mają prawo żądać poszanowania środowiska³⁸, co przyznaje

35 — Istnienie w tym wypadku wyraźnego aktu (rozporządzenie nr 25/99) powoduje, że rozważania dotyczące milczenia administracji, podnoszonego przez pozwany rząd w odpowiedzi na skargę, stają się zbędne. Jednakże, w świetle uwag przedstawionych w dalszej części punktu opinii, wydaje się oczywiste, że logika dyrektywy nie dopuszcza milczenia jako odpowiedzi wyłączającej potrzebę opracowania wpływu systemu na środowisko naturalne.

36 — Znaczenie środowiska naturalnego znajduje odzwierciedlenie w Traktacie WE, w którym, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego, został mu poświęcony jeden tytuł (tytuł XIX trzeciej części) w celu zadbania o jego ochronę i poprawę jakości, ochronę zdrowia ludzkiego, jak również promowania ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych (art. 174 ust. 1).

37 — Patrz art. 20a ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, art. 45 ust. 2 konstytucji hiszpańskiej, art. 14a fińskiego dokumentu rządowego z dnia 17 lipca 1919 r. (konstytucja fińska), art. 24 ust. 1 konstytucji Grecji, art. 21 ustawy zasadniczej Królestwa Niderlandów i art. 9 lit. e) konstytucji Republiki Portugalskiej.

38 — Konstytucja hiszpańska przyznaje w art. 45 ust. 1 prawo do korzystania z odpowiedniej jakości środowiska naturalnego. W tym samym duchu wypowiada się konstytucja portugalska w art. 66. W Szwecji art. 18 ust. 3 rozdziału drugiego ustawy z dnia 24 listopada 1994 r. stanowi, że każdy ma prawo dostępu do przyrody.

33 — Zarzut pozwanego rządu odnośnie do „nowego” charakteru kwestii związanej z uzasadnieniem nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ została ona podniesiona w pkt 11 i 12 opinii Komisji Europejskiej, a okoliczność, czy nastąpiło to w części dyspozytywnej, podstawach prawnych czy przedstawieniu stanu faktycznego, nie jest istotna.

34 — To wyrażenie kilkakrotnie powtarza się w jego tekście.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej³⁹, która w art. 37 gwarantuje wysoki poziom jego ochrony i poprawy jego jakości, tak że istotne elementy każdego środka, który oddala się od ogólnych kryteriów zmierzających do jego ochrony, muszą być należycie wyjaśnione, stanowiąc wyraz rozsądnego wykonywania władzy oraz narzędzie ułatwiające jednocześnie jej ewentualną późniejszą kontrolę.

37. Jeśli chodzi o szczegóły, prawo włoskie transponujące dyrektywę nakłada obowiązek uzasadniania decyzji. Zwolnienie przedsięwzięcia z konieczności zbadania wpływu na środowisko naturalne następuje w zależności od jego charakteru i usytuowania zgodnie z kryteriami i elementami zawartymi w załączniku D do rozporządzenia Prezydenta Republiki z dnia 12 kwietnia 1996 r. Decyzja musi być więc uzasadniona, z wyraźnym powołaniem się na takie kryteria i elementy.

38. Oczywiście dopuszczalne jest uzasadnienie przez odesłanie, kiedy organ wydający decyzję uznaje za swoją opinię organów pomocniczych lub doradczych. Muszą być jednak spełnione kumulatywnie dwa warunki: po pierwsze, zaakceptowana opinia innego organu musi być w sposób racjonalny uzasadniona; po drugie, musi pochodzić od organów lub osób, których zadaniem jest doradzanie, wspomaganie i informowanie władzy właściwej do wydania decyzji i które wspierają ją w ramach postępowania związanego z wydaniem decyzji. Tylko w ten sposób przy zajmowaniu stanowiska można zapewnić obiektywizm i zadośćuczynić interesowi ogólnemu. Nie wystarczy więc jaka-

kolwiek opinia, wydana przez kogokolwiek i w nieznanych okolicznościach.

39. W rozpatrywanej sprawie wymóg uzasadnienia nie został spełniony. Zarówno rozporządzeniu regionalnemu nr 25/99, jak i pozytywnej opinii Komitetu Regionalnego brak jest własnych przemyśleń. Pierwszy z wymienionych aktów odsyła do drugiego, ten z kolei zawiera odesłanie do pisma służb inżynierskich, które, jak wspomniałem, zajmowały się zupełnie inną kwestią, mianowicie zezwoleniem na przekroczenie rzeki Tordino i wykonanie w jej korycie prac związanych z budową wiaduktów.

40. Braków tych nie wypełnia „opracowanie zgodności ze środowiskiem naturalnym”, które państwo podejrzewane o naruszenie przesłało wraz z odpowiedzią na skargę, a którego pierwsza strona została dołączona do akt na żądanie Trybunału Sprawiedliwości. Z jednej strony, nie jest to dokument, o którym wspomina Komitet Regionalny, który tym samym ani nim nie dysponował, ani nie brał go pod uwagę przy formułowaniu swojej opinii. Z drugiej strony, nie został opracowany on na zlecenie instytucji publicznych właściwych do wypowiedzania się w tej kwestii, lecz jednostki prywatnej (ERM Italia s.r.l.), o której udziale w przedsięwzięciu nie ma mowy. Istnieje zasadnicza różnica między uzasadnieniem przez odesłanie a szukaniem a posteriori argumentów dla decyzji.

41. Stąd w rzeczywistości władze włoskie nie przeprowadziły wymaganego badania, gdyż

39 — Dz.U. 2000, C 364, str. 1.

kontrola niezawierająca uzasadnienia jest równoważna z brakiem kontroli.

nie stosować przy orzekaniu norm pozwanego państwa sprzecznych z dyrektywą⁴¹.

42. Na koniec, mając na względzie wyjaśnienia stron, należy dodać dwie uwagi szczegółowe.

43. Pierwsza z nich to ta, że zawisłość sporu przed Tribunale amministrativo regionale del Lazio, w ramach którego zostały zaskarżone pewne akty administracyjne związane z przedsięwzięciem „Lotto zero”, między innymi rozporządzenie regionalne nr 25/99, nie jest przeszkodą dla wykonywania władzy przez Trybunał Sprawiedliwości, jako że funkcje obu organów sądowych nie pokrywają się. Trybunał Sprawiedliwości bada, czy władze włoskie, w odniesieniu do wspomnianego przedsięwzięcia, dopełniły zobowiązań, jakie nakłada na nie dyrektywa, aby w razie odpowiedzi negatywnej wydać orzeczenie stwierdzające ten fakt. Sąd włoski właściwy jest do orzeczenia, czy kontrolowane przezeń działanie jest zgodne z przepisami krajowymi, będącymi transpozycją przepisów wspólnotowych i, w razie potrzeby, wydania stosownego orzeczenia uchylającego. Nie można wykluczyć ewentualnej niezgodności między krajowym porządkiem prawnym a prawem Unii Europejskiej, jednak w takiej sytuacji krajowy organ sądowy może przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości odpowiednie pytanie prejudycjalne o wykładnię i w ten sposób, zgodnie z zasadą bezpośredniego skutku i zasadą pierwszeństwa⁴⁰,

44. Druga uwaga szczegółowa odnosi się do tego, że dla oceny, czy nastąpiło uchybienie, nie ma znaczenia fakt, że władza, na której ciąży obowiązek zapewnienia stosowania norm prawa wspólnotowego jest instytucją zdecentralizowaną, nawet lokalną, niepodlegającą władzy centralnej pozwanego Państwa Członkowskiego⁴².

45. Podsumowując, z powyższych argumentów wynika, że Republika Włoska dopuściła się uchybienia, które zarzuca jej Komisja, w związku z czym należy uwzględnić skargę.

VI — W przedmiocie kosztów

46. Zgodnie z przepisami art. 69 § 2 regulaminu⁴³ należy obciążyć kosztami pozwane Państwo Członkowskie.

41 — Zobacz wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. str. 629.

42 — Zobacz pkt 7 postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 października 1997 r. w sprawie C-180/97 Regione Toscana przeciwko Komisji, Rec. str. I-5245, cytowany w pkt 45 skargi.

43 — Tekst zatwierdzony opublikowany w Dz.U. 2003, C 193, str. 1.

40 — Zobacz wyroki z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend & Loos, Rec. str. 1 i z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa, Rec. str. 1141. Odnośnie do bezpośredniego skutku dyrektyw wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker, Rec. str. 53.

VII — Wnioski

47. Proponuję Trybunałowi Sprawiedliwości, aby uznając skargę za zasadną:

- 1) stwierdził, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciąży na niej na mocy art. 4 ust. 2 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, ponieważ region Abruzzo nie zbadał, czy przedsięwzięcie polegające na budowie pozamiejskiej obwodnicy Teramo (przedsięwzięcie Strata Statale n. 80 del „Gran Sasso d’Italia” — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio), wymienione w załączniku II do dyrektywy, wymagało oceny wpływu na środowisko naturalne, w rozumieniu art. 5-10 wspomnianego przepisu wspólnotowego;
- 2) obciążył kosztami Republikę Włoską.