Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

8. svibnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja na okoliš određenih javnih i privatnih projekata – Projekti navedeni u Prilogu II. – Određivanje projekata koji podliježu procjeni utjecaja na okoliš (postupak provjere) – Članak 9.a – Sprečavanje sukoba interesa – Kumuliranje funkcija nositelja projekta i tijela nadležnog za to određivanje – Odgovarajuće razdvajanje suprotstavljenih funkcija”

U predmetu C-236/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 26. ožujka 2024., koju je Sud zaprimio 29. ožujka 2024., u postupku

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

protiv

KG,

WA,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca prvog vijeća, A. Kumin, I. Ziemele i S. Gervasoni (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Provincie Oost-Vlaanderen i Sogent, T. Quintens i S. Ronse, *advocaten*,

– za KG i WA, J. De Staercke, *advocaat*,

* Jezik postupka: nizozemski

– za belgijsku vladu, S. Baeyens, P. Cottin i C. Pochet, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, M. Noll-Ehlers i G. Wils, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 9.a Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/92).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Provincie Oost-Vlaanderen (pokrajina Istočna Flandrija, Belgija) i društva Sogent, s jedne strane, te društava KG i WA, s druge strane, u vezi s odobrenjem za projekt prenamjene zemljišta praonice rublja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/92

3 Člankom 4. Direktive 2011/92 predviđa se:

„1. U skladu s člankom 2. stavkom 4., projekti koji su navedeni u Prilogu I. podliježu procjeni u skladu s člancima od 5. do 10.

2. U skladu s člankom 2. stavkom 4., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. Države članice to određuju:

(a) pojedinačnim ispitivanjem;

ili

(b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

Države članice se mogu odlučiti za primjenu oba postupka iz točaka (a) i (b).

[…]

4. Ako države članice odluče tražiti odluku za projekte navedene u Prilogu II., nositelj projekta osigurava informacije o značajkama projekta i njegovu izglednom značajnom utjecaju na okoliš. […]

5. Nadležno tijelo donosi svoju odluku na temelju informacija koje nositelj projekta dostavi u skladu sa stavkom 4., uzimajući u obzir, ako je to primjenjivo, rezultate prethodnih provjera ili procjena utjecaja na okoliš, koje se provode na temelju zakonodavstva Unije različitog od ove Direktive. Odluka se stavlja na raspolaganje javnosti i u njoj se:

(a) ako je odlučeno da je procjena utjecaja na okoliš obavezna, navode glavni razlozi zbog koji se takva procjena zahtijeva uz upućivanje na odgovarajuća kriterije navedene u Prilogu III; ili

(b) ako je odlučeno da procjena utjecaja na okoliš nije obavezna, navode glavni razlozi zbog kojih se takva procjena ne zahtijeva uz upućivanje na odgovarajuće kriterije navedene u Prilogu III. i ako to predloži nositelj projekta, navode svi elementi projekta i/ili mjera predviđeni kako bi se izbjeglo ili spriječilo ono što bi u protivnom moglo predstavljati značajan štetan utjecaj na okoliš.

[…]”

4 Članak 9.a Direktive 2011/92 glasi kako slijedi:

„Države članice osiguravaju da nadležno tijelo ili tijela na objektivan način obavljaju dužnosti koje proizlaze iz ove Direktive i da se ne nađu u situaciji koja dovodi do sukoba interesa.

Ako je nadležno tijelo ujedno i nositelj projekta, države članice unutar svoje organizacije administrativnih nadležnosti pri obnašanju dužnosti koje proizlaze iz ove Direktive barem na odgovarajući način razdjeljuju funkcije koje su u sukobu.”

Direktiva 2014/52

5 U uvodnim izjavama 25. i 26. Direktive 2014/52 navodi se:

„(25) Trebala bi se osigurati objektivnost nadležnih tijela. Sukobe interesa može se, između ostalog, spriječiti funkcionalnim odvajanjem nadležnog tijela od nositelja projekta. Ako je nadležno tijelo istodobno i nositelj projekta, države članice trebale bi barem provesti, u okviru svoje organizacije administrativnih nadležnosti, odgovarajuće odvajanje među suprotstavljenim funkcijama tih tijela koja obavljaju zadaće koje proizlaze iz Direktive 2011/92/EU.

(26) Trebale bi biti naznačene informacije koje nositelj projekta treba priložiti kako bi omogućio da nadležno tijelo utvrdi trebaju li projekti navedeni u Prilogu II. Direktivi [2011/92], te njihove izmjene ili proširenja, podlijegati procjeni utjecaja na okoliš (postupak provjere) i trebalo bi ih precizirati uz naglasak na ključne aspekte koji nadležnom tijelu omogućavaju donošenje odluke. […]”

Belgijsko pravo

Uredba koja sadržava opće odredbe o politici zaštite okoliša

6 Članak 4.3.3. stavak 2. decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Uredba koja sadržava opće odredbe o politici zaštite okoliša) od 5. travnja 1995. (*Belgisch Staatsblad*, 3. lipnja 1998., str. 15971.) određuje:

„U slučajevima iz članka 4.3.2. stavaka 2.a i 3.a, za koje je sastavljena bilješka o [prethodnoj provjeri učinaka projekta na okoliš], tijelo koje odlučuje o dopuštenosti i potpunosti zahtjeva za izdavanje odobrenja […] donosi odluku o potrebi sastavljanja [izvješća o procjeni utjecaja na okoliš]. […]

[…]”

Uredba o okolišnoj dozvoli

7 Članak 9. stavak 2. decreeta betreffende de omgevingsvergunning (Uredba o okolišnoj dozvoli) od 25. travnja 2014. (*Belgisch Staatsblad*, 23. listopada 2014., str. 82132.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba o okolišnoj dozvoli), propisuje:

„Općinski službenik za zaštitu okoliša obavlja zadaće navedene u toj uredbi neovisno i neutralno. On ne smije trpjeti štetu pri izvršavanju tih zadaća.”

8 Članak 15/1 te uredbe, kojim se prenosi članak 9.a Direktive 2011/92, određuje:

„Stalni odbor Pokrajinskog vijeća nadležan je za razmatranje zahtjeva za odobrenje za provedbu određenog projekta ili za izmjenu projekta, za što bi u skladu s člankom 15. bio nadležan Kolegij gradonačelnika i vijećnika, kao i za odluku o zahtjevu, ako su ispunjena sljedeća dva uvjeta:

1. za projekt treba pripremiti izvješće o procjeni utjecaja na okoliš i nije se ishodilo oslobođenje od obveze sastavljanja izvješća;

2. Kolegij gradonačelnika i vijećnika je inicijator i podnositelj zahtjeva za projekt.

Stalni odbor Pokrajinskog vijeća nadležan je za razmatranje zahtjeva za odobrenje za provedbu određenog projekta ili za izmjenu projekta, za što bi u skladu s člankom 15. bila nadležna Flamanska vlada, kao i za odluku o zahtjevu, ako su ispunjena sljedeća dva uvjeta:

1. za projekt treba pripremiti izvješće o procjeni utjecaja na okoliš i nije se ishodilo oslobođenje od obveze sastavljanja izvješća;

2. Stalni odbor je inicijator i podnositelj zahtjeva za projekt.”

9 Članak 20. navedene uredbe propisuje:

„Ako, u skladu s člankom 4.3.3. stavkom 2. [Uredbe koja sadržava opće odredbe o politici zaštite okoliša od 5. travnja 1995.], zahtjev za odobrenje sadržava bilješku o [prethodnoj provjeri učinaka projekta na okoliš], nadležno tijelo iz članka 15. ili općinski, pokrajinski ili regionalni službenik za zaštitu okoliša ispituje tu bilješku i odlučuje o potrebi izrade procjene utjecaja projekta na okoliš.

Ako zahtjev podnese sâmo nadležno tijelo, općinski, pokrajinski ili regionalni službenik za okoliš obavlja zadaće navedene u prvom podstavku.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

10 Sogent, javno tijelo s pravnom osobnošću, koje je osnovao grad Gent (Belgija), podnijelo je pri college van burgemeester en schepenen (Kolegij gradonačelnika i vijećnika, Belgija) tog grada zahtjev za izdavanje odobrenja za provedbu projekta prenamjene zemljišta praonice rublja. Tom je zahtjevu priložilo bilješku o prethodnoj provjeri očekivanih učinaka tog projekta na okoliš, čiji je cilj ocijeniti treba li za njega provesti procjenu utjecaja na okoliš.

11 Dana 1. rujna 2020. službenik grada Genta zadužen za okoliš smatrao je da navedeni projekt nije imao očekivane značajne učinke na okoliš i da ga stoga nije potrebno podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš. Dana 10. prosinca 2020. Kolegij gradonačelnika i vijećnika grada Genta izdao je zatraženo odobrenje društvu Sogent.

12 KG i WA, vlasnici nekretnine koja se nalazi pokraj lokacije na koju se odnosi isti projekt, podnijeli su upravnu tužbu protiv tog odobrenja pred pokrajinom Istočna Flandrija. Ona je 3. lipnja 2021. odbila tu tužbu kao neosnovanu.

13 KG i WA podnijeli su Raadu voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija) tužbu za poništenje te odluke o odbijanju. Presudom od 6. listopada 2022. potonji je proglasio tu tužbu osnovanom, poništio navedenu odluku i odbio dati spomenuto odobrenje. Smatrao je da je ista odluka protivna članku 15/1 prvom stavku i članku 20. Uredbe o okolišnoj dozvoli kao i članku 9.a Direktive 2011/92. Prema njegovu mišljenju, s obzirom na to da je Kolegij gradonačelnika i vijećnika grada Genta također „*de facto*” bio nositelj predmetnog projekta, on se pogrešno proglasio nadležnim za odlučivanje o predmetnom zahtjevu za izdavanje odobrenja, dok članak 15/1 prvi stavak Uredbe o okolišnoj dozvoli, tumačen s obzirom na članak 9.a Direktive 2011/92, tu nadležnost dodjeljuje samo deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (Stalni odbor u pokrajini Istočna Flandrija, Belgija).

14 Pokrajina Istočna Flandrija i Sogent podnijeli su kasacijske žalbe protiv te presude Raadu van State (Državno vijeće, Belgija), sudu koji je uputio zahtjev.

15 Raad van State (Državno vijeće) smatra da je analiza iz navedene presude protivna članku 15/1 Uredbe o okolišnoj dozvoli.

16 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz tog članka proizlazi da Stalni odbor, umjesto Kolegija gradonačelnika i vijećnika, sazna za zahtjev za odobrenje projekta samo ako je u trenutku podnošenja tog zahtjeva već utvrđeno da se za predmetni projekt mora provesti procjena njegovih utjecaja na okoliš. Nasuprot tomu, kada zahtjev za odobrenje projekta podrazumijeva, kao prvo, prethodnu provjeru kako bi se ocijenilo treba li projekt podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš, nadležan je općinski službenik zadužen za okoliš.

17 Taj sud stoga smatra da, u slučaju da se članku 9.a Direktive 2011/92 protivi dodjela takve ovlasti općinskom službeniku zaduženom za okoliš za projekte u kojima je općina ujedno i nositelj projekta, taj članak nije pravilno prenesen u Flamanskoj regiji.

18 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučilo prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 9.a [Direktive 2011/92] tumačiti na način da u slučajevima kad je nadležno tijelo ujedno i nositelj projekta pri obnašanju dužnosti koje proizlaze iz te direktive na odgovarajući način treba razdijeliti funkcije koje su u sukobu i u slučajevima ocjene pitanja podliježu li projekti navedeni u članku 4. stavku 2. [te] direktive procjeni u skladu s člancima 5. do 10. [spomenute] direktive?”

O prethodnom pitanju

19 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 9.a Direktive 2011/92 tumačiti na način da, kada je tijelo nadležno za utvrđivanje treba li projekt iz članka 4. stavka 2. te direktive biti podvrgnut procjeni utjecaja na okoliš, u skladu s člancima 5. do 10. spomenute direktive, i nositelj projekta o kojem je riječ, treba barem primijeniti odgovarajuće razdvajanje suprotstavljenih funkcija prilikom obavljanja te zadaće.

20 Najprije valja podsjetiti na to da se članak 4. stavak 2. Direktive 2011/92 odnosi na projekte navedene u Prilogu II. toj direktivi. U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li projekt o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen tim prilogom.

21 U tom pogledu, također valja podsjetiti na to da tumačenje odredbe prava Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Nastanak odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje (presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane na području općina Aalter i Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 37.).

22 Kao prvo, kada je riječ o tekstu članka 9.a Direktive 2011/92, taj članak u prvom stavku predviđa, s jedne strane, da države članice osiguravaju da nadležno tijelo ili tijela na objektivan način obavljaju dužnosti koje proizlaze iz te direktive i da se ne nađu u situaciji koja dovodi do sukoba interesa i, s druge strane, u drugom stavku, u slučaju kada je nadležno tijelo ujedno i nositelj projekta, države članice unutar svoje organizacije administrativnih nadležnosti pri obnašanju dužnosti koje proizlaze iz spomenute direktive barem na odgovarajući način razdjeljuju funkcije koje su u sukobu.

23 Navedeni članak se stoga, kako u svojem prvom tako i u drugom stavku, odnosi na „dužnosti koje proizlaze iz Direktive [2011/92]”.

24 Međutim, kada nadležno tijelo utvrdi treba li projekt iz članka 4. stavka 2. te direktive podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš u okviru postupka koji uvodna izjava 26. Direktive 2014/52 kvalificira kao „postupak provjere”, ono obavlja dužnost koja proizlazi iz navedene direktive.

25 Stoga iz teksta članka 9.a Direktive 2011/92 proizlazi da se on primjenjuje na taj postupak provjere.

26 Kao drugo, tu analizu potvrđuje kontekst tog članka.

27 Kao prvo, u uvodnoj izjavi 25. Direktive 2014/52 na istovjetan se način navodi da se odgovarajuće odvajanje među suprotstavljenim funkcijama odnosi na tijela koja obavljaju „zadaće koje proizlaze iz Direktive [2011/92]”, pri čemu se ne isključuje primjenjivost tog zahtjeva na navedeni postupak prethodne provjere.

28 Kao drugo, valja istaknuti da članak 4. te direktive razlikuje, s jedne strane i u skladu sa stavkom 1., projekte u vezi s kojima države članice moraju provesti procjenu njihovih učinaka na okoliš, navedene u Prilogu I. toj direktivi i, s druge strane i u skladu sa stavkom 2., projekte za koje države članice određuju podliježu li takvoj procjeni, navedene u Prilogu II. istoj direktivi.

29 Osim toga, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive 2011/92, ako države članice odluče tražiti odluku za projekte navedene u Prilogu II. toj direktivi, nositelj projekta osigurava informacije o značajkama projekta i njegovu izglednom značajnom utjecaju na okoliš. U skladu sa stavkom 5. tog članka, nadležno tijelo na temelju tih informacija određuje treba li projekt podlijegati procjeni utjecaja na okoliš.

30 U tom kontekstu, potreba da se osigura dosljednost u primjeni jamstava propisanih u članku 9.a Direktive 2011/92 pretpostavlja da nadležno tijelo može donijeti odluku objektivno i ne nalazi se u položaju koji dovodi do sukoba interesa, osobito u odnosu na nositelja projekta koji tom tijelu dostavlja informacije na temelju kojih mora donijeti odluku, kako tijekom postupka prethodne provjere tako i tijekom postupka procjene utjecaja na okoliš.

31 Okolnost da članak 4. stavci 1. i 2. Direktive 2011/92 upućuje na primjenu članaka 5. do 10. te direktive u pogledu procjene utjecaja na okoliš ne isključuje mogućnost da se članak 9.a navedene direktive primjenjuje i na postupak prethodne provjere.

32 Kao treće, na teleološkom planu, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 25. Direktive 2014/52, zahtjev sprečavanja sukoba interesa predviđen u članku 9.a Direktive 2011/92 ima za cilj osigurati objektivnost nadležnih tijela. Osim toga, taj cilj doprinosi glavnom cilju potonje direktive koji je zajamčiti da projekti koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš, među ostalim, na temelju svoje prirode, veličine ili lokacije, prije davanja odobrenja budu podvrgnuti procjeni u pogledu utjecaja na okoliš (presuda od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, t. 108. i navedena sudska praksa). Stoga poštovanje tih ciljeva pretpostavlja da se članak 9.a Direktive 2011/92 primjenjuje u slučaju kada nadležno tijelo provjerava treba li projekt iz članka 4. stavka 2. te potonje direktive podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš.

33 Naime, koristan učinak članka 9.a Direktive 2011/92 bio bi oslabljen ako objektivnost nadležnih tijela i nepostojanje sukoba interesa ne bi bili zajamčeni u svim fazama provedbe zadaća koje su tom direktivom povjerene tim tijelima, kako u pogledu prethodne provjere tako i u pogledu naknadne procjene učinaka projekta na okoliš.

34 Kao četvrto i posljednje, nastanak članka 9.a Direktive 2011/92 ne dovodi u pitanje to tumačenje.

35 Naime, iako pokrajina Istočna Flandrija i Sogent tvrde da se amandmanom 19 Izvješća Europskog parlamenta od 22. srpnja 2013. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/92/EEZ o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš ((COM(2012) 0628), donesen nakon presude od 20. listopada 2011., Seaport (NI) i dr. (C-474/10, EU:C:2011:681) – koji se odnosi na slučaj u kojem je potrebna procjena učinaka na okoliš određenih planova ili programa – predlaže nova uvodna izjava 13.b kojom se predviđa uvođenje

preciznih standarda za izbjegavanje sukoba interesa između nadležnog tijela i nositelja projekta koji podliježe procjeni učinaka na okoliš, bez navođenja projekata koji podliježu postupku prethodne provjere, valja utvrditi da taj amandman ne odgovara tekstu uvodne izjave 25. Direktive 2014/52. Osim toga i u svakom slučaju, Direktiva 2011/92 ne sadržava nijednu odredbu kojom bi se primjena jamstava predviđenih u članku 9.a potonje direktive ograničila na postupak procjene utjecaja projekta na okoliš. Stoga se tim argumentom ne može dovesti u pitanje tumačenje tog članka koje se temelji na njegovu tekstu, kontekstu i ciljevima.

36 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članak 9.a Direktive 2011/92 primjenjuje u slučaju kada nadležno tijelo utvrđuje treba li projekt iz članka 4. stavka 2. te direktive podvrgnuti procjeni njegovih utjecaja na okoliš.

37 Slijedom toga, u skladu s tim člankom 9.a drugim stavkom, ako je tijelo nadležno za to utvrđivanje ujedno i nositelj projekta o kojem je riječ, države članice u svojoj organizaciji administrativnih nadležnosti pri obavljanju te zadaće barem na odgovarajući način razdjeljuju funkcije koje su u sukobu.

38 To odgovarajuće razdvajanje mora biti organizirano tako da upravno tijelo unutar tijela nadležnog za donošenje odluke raspolaže stvarnom autonomijom, koja osobito podrazumijeva da raspolaže vlastitim administrativnim i ljudskim resursima i da stoga može objektivno ispunjavati svoju zadaću (vidjeti po analogiji presudu od 20. listopada 2011., Seaport (NI) i dr., C-474/10, EU:C:2011:681, t. 43.).

39 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 9.a Direktive 2011/92 treba tumačiti na način da, kada je tijelo nadležno za utvrđivanje treba li projekt iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/92 biti podvrgnut procjeni utjecaja na okoliš, u skladu s člancima 5. do 10. Direktive 2011/92, i nositelj projekta o kojem je riječ, treba barem primijeniti odgovarajuće razdvajanje suprotstavljenih funkcija prilikom obavljanja te zadaće.

Troškovi

40 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 9.a Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014.,

treba tumačiti na način da:

kada je tijelo nadležno za utvrđivanje treba li projekt iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/92, kako je izmijenjena, biti podvrgnut procjeni utjecaja na okoliš, u skladu s člancima 5. do 10. Direktive 2011/92, kako je izmijenjena, i nositelj projekta o kojem je riječ, treba barem primijeniti odgovarajuće razdvajanje suprotstavljenih funkcija prilikom obavljanja te zadaće.

Potpisi