HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

8 mai 2025*

„Trimitere preliminară – Mediu – Directiva 2011/92/UE – Evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului – Proiecte enumerate în anexa II – Luarea deciziei în cazul proiectelor care trebuie supuse unei evaluări a impactului asupra mediului (verificare preliminară) – Articolul 9a – Prevenirea conflictelor de interese – Cumulul funcțiilor de inițiator al proiectului și de autoritate competentă pentru luarea deciziei – Separare adecvată între funcțiile care intră în conflict”

În cauza C-236/24,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia), prin decizia din 26 martie 2024, primită de Curte la 29 martie 2024, în procedura

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

împotriva

KG,

WA,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul F. Biltgen, președinte de cameră, domnul T. von Danwitz, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei întâi, domnul A. Kumin, doamna I. Ziemele și domnul S. Gervasoni (raportor), judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Provincie Oost-Vlaanderen și Sogent, de T. Quintens și S. Ronse, advocaten;

* Limba de procedură: neerlandeza.

– pentru KG și WA, de J. De Staercke, advocaat;

– pentru guvernul belgian, de S. Baeyens, P. Cottin și C. Pochet, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de M. Noll-Ehlers și G. Wils, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 9a din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 (JO 2014, L 124, p. 1) (denumită în continuare „Directiva 2011/92”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Provincie Oost-Vlaanderen (Provincia Flandra de Est, Belgia) și Sogent, pe de o parte, și KG și WA, pe de altă parte, în legătură cu o autorizație acordată pentru un proiect de reconversie a unei spălătorii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2011/92

3 Articolul 4 din Directiva 2011/92 prevede:

„(1) Sub rezerva articolului 2 alineatul (4), proiectele enumerate în anexa I se supun unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10.

(2) Sub rezerva articolului 2 alineatul (4), pentru proiectele enumerate în anexa II, statele membre stabilesc dacă proiectul trebuie supus unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10. Statele membre stabilesc aceasta:

(a) pe baza unei analize de la caz la caz;

sau

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

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

[…]

(4) În cazul în care statele membre decid să solicite luarea unei decizii în cazul proiectelor enumerate în anexa II, inițiatorul proiectului furnizează informații cu privire la caracteristicile proiectului și la efectele sale semnificative probabile asupra mediului. […]

(5) Autoritatea competentă ia decizia pe baza informațiilor furnizate de inițiatorul proiectului în conformitate cu alineatul (4) și ținând seama, dacă este cazul, de rezultatele verificărilor preliminare sau ale evaluărilor efectelor asupra mediului efectuate în temeiul altor dispoziții juridice din dreptul Uniunii decât cele din prezenta directivă. Decizia se pune la dispoziția publicului și:

(a) în cazul în care s-a hotărât că este necesară o evaluare a impactului asupra mediului, enumeră motivele principale pentru care s-a solicitat o astfel de evaluare, făcând trimitere la criteriile relevante enumerate în anexa III; sau

(b) în cazul în care s-a decis că o evaluare a impactului asupra mediului nu este necesară, enumeră motivele principale pentru care nu s-a solicitat o astfel de evaluare, făcând trimitere la criteriile relevante enumerate în anexa III și, la propunerea inițiatorului proiectului, descrie toate caracteristicile proiectului și/sau măsurile vizate pentru evitarea sau prevenirea eventualelor efecte negative semnificative asupra mediului.

[…]”

4 Articolul 9a din Directiva 2011/92 are următorul cuprins:

„Statele membre se asigură că autoritatea competentă sau autoritățile competente îndeplinesc în mod obiectiv obligațiile care decurg din prezenta directivă și nu se găsesc într-o situație care generează un conflict de interese.

În cazul în care autoritatea competentă este și inițiatorul proiectului, statele membre pun în aplicare, la organizarea funcțiilor lor administrative, cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii obligațiilor care decurg din prezenta directivă.”

Directiva 2014/52

5 Considerentele (25) și (26) ale Directivei 2014/52 au următorul cuprins:

„(25) Ar trebui să fie asigurată obiectivitatea autorităților competente. Conflictele de interese ar putea fi evitate, printre altele, prin separarea funcțională a autorității competente de inițiatorul proiectului. În cazul în care autoritatea competentă este și inițiatorul proiectului, statele membre ar trebui să pună în aplicare, la organizarea funcțiilor lor administrative, cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict ale autorităților care îndeplinesc obligațiile care decurg din Directiva [2011/92].

(26) Pentru a permite autorității competente să stabilească dacă proiectele, enumerate în anexa II la Directiva [2011/92], și modificările sau extinderile acestora ar trebui să facă obiectul unei evaluări a impactului asupra mediului (procedura de încadrare), ar trebui specificate informațiile pe care inițiatorul proiectului trebuie să le furnizeze, acordându-se o atenție deosebită aspectelor-cheie care permit autorității competente să ia o decizie. […]”

Dreptul belgian

Decretul privind dispozițiile generale referitoare la politica de mediu

6 Articolul 4.3.3 alineatul 2 din decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Decretul privind dispozițiile generale referitoare la politica de mediu) din 5 aprilie 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 iunie 1998, p. 15971) prevede:

„În cazurile prevăzute la articolul 4.3.2 paragrafele 2bis și 3bis, pentru care s-a întocmit o notă de [verificare preliminară a efectelor proiectului asupra mediului], autoritatea care decide cu privire la admisibilitatea și la caracterul complet al cererii de autorizare ia o decizie cu privire la necesitatea întocmirii unui [raport de evaluare a impactului asupra mediului]. […]

[…]”

Decretul privind autorizația de mediu

7 Articolul 9 alineatul 2 din decreet betreffende de omgevingsvergunning (Decretul privind autorizația de mediu) din 25 aprilie 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 23 octombrie 2014, p. 82132), în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal (denumit în continuare „Decretul privind autorizația de mediu”), prevede:

„Funcționarul de mediu comunal își îndeplinește sarcinile prevăzute de acest decret în mod independent și neutru. El nu poate suferi niciun prejudiciu în îndeplinirea acestor sarcini.”

8 Articolul 15/1 din acest decret, care urmărește să transpună articolul 9a din Directiva 2011/92, prevede:

„Pentru examinarea și decizia cu privire la o cerere de eliberare a unei autorizații pentru un proiect sau pentru modificarea unui proiect, pentru care este competent consiliul municipal în conformitate cu articolul 15, este competent și colegiul provincial dacă sunt îndeplinite următoarele două condiții:

1° pentru proiect trebuie întocmit un raport de evaluare a impactului asupra mediului și nu a fost obținută nicio scutire de la obligația de întocmire a unui raport;

2° consiliul municipal este inițiatorul și solicitantul proiectului.

Pentru examinarea și decizia cu privire la o cerere de eliberare a unei autorizații pentru un proiect sau pentru modificarea unui proiect, pentru care este competent colegiul provincial în conformitate cu articolul 15, este competent și guvernul flamand dacă sunt îndeplinite următoarele două condiții:

1° pentru proiect trebuie întocmit un raport de evaluare a impactului asupra mediului și nu a fost obținută nicio scutire de la obligația de întocmire a unui raport;

2° colegiul provincial este inițiatorul și solicitantul proiectului.”

9 Articolul 20 din decretul menționat prevede:

„Dacă, în conformitate cu articolul 4.3.3 paragraful 2 din [Decretul din 5 aprilie 1995 privind dispozițiile generale referitoare la politica de mediu], cererea de autorizare cuprinde o notă de [verificare preliminară a efectelor proiectului asupra mediului], autoritatea competentă prevăzută la articolul 15 sau funcționarul de mediu municipal, provincial sau regional examinează această notă și ia o decizie cu privire la necesitatea de a stabili o evaluare a impactului proiectului asupra mediului.

În cazul în care cererea este depusă chiar de autoritatea competentă, funcționarul de mediu municipal, provincial sau regional îndeplinește sarcinile menționate la primul paragraf."

Litigiul principal și întrebarea preliminară

10 Sogent, un organism public cu personalitate juridică înființat de orașul Gent (Belgia), a depus la college van burgemeester en schepenen (Consiliul municipal, Belgia) al acestui oraș o cerere de autorizare pentru realizarea unui proiect de reconversie a unei spălătorii. El a anexat la această cerere o notă de verificare preliminară privind efectele preconizate ale acestui proiect asupra mediului pentru a se aprecia dacă acesta trebuia supus unei evaluări de mediu.

11 La 1 septembrie 2020, funcționarul responsabil de mediu al orașului Gent a considerat că proiectul menționat nu are efecte semnificative preconizate asupra mediului și că, prin urmare, nu era necesar ca acesta să fie supus unei evaluări a impactului asupra mediului. La 10 decembrie 2020, Consiliul municipal al orașului Gent a acordat Sogent autorizația solicitată.

12 KG și WA, proprietari ai unui imobil vecin sitului vizat de același proiect, au introdus o cale de atac administrativă împotriva acestei autorizații la Provincia Flandra de Est. La 3 iunie 2021, aceasta din urmă a respins calea de atac respectivă ca neîntemeiată.

13 KG și WA au introdus o acțiune în anulare împotriva deciziei de respingere menționate la Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiliul pentru litigii în materie de autorizări, Belgia). Prin hotărârea din 6 octombrie 2022, acesta din urmă a declarat respectiva acțiune întemeiată, a anulat decizia amintită și a refuzat acordarea autorizației menționate. El a considerat că aceeași decizie era contrară articolului 15/1 primul paragraf și articolului 20 din Decretul privind autorizația de mediu, precum și articolului 9a din Directiva 2011/92. În opinia sa, din moment ce Consiliul municipal al orașului Gent era de asemenea inițiatorul „de fapt" al proiectului în discuție, el își recunoscuse în mod eronat competența de a se pronunța cu privire la cererea de autorizare în cauză, întrucât articolul 15/1 primul paragraf din Decretul privind autorizația de mediu, interpretat în lumina articolului 9a din Directiva 2011/92, conferă această competență numai deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (Consiliul provincial din Flandra de Est, Belgia).

14 Provincia Flandra de Est și Sogent au formulat recursuri împotriva acestei hotărâri la Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia), care este instanța de trimitere.

15 Raad van State (Consiliul de Stat) consideră că analiza reținută în hotărârea menționată este contrară articolului 15/1 din Decretul privind autorizația de mediu.

16 Instanța de trimitere consideră că din acest articol rezultă că colegiul provincial ia cunoștință, în locul consiliului municipal, de o cerere de autorizare a unui proiect doar atunci când se stabilește deja, la momentul acestei cereri, că proiectul în cauză trebuie supus unei evaluări a impactului

asupra mediului. În schimb, atunci când o cerere de autorizare a unui proiect implică, într-o primă etapă, o verificare preliminară pentru a aprecia dacă acesta trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului, ar fi competent funcționarul municipal responsabil de mediu.

17 Prin urmare, această instanță consideră că, în ipoteza în care articolul 9a din Directiva 2011/92 s-ar opune ca o astfel de competență să fie acordată funcționarului municipal responsabil de mediu pentru proiectele în care comuna este și inițiatorul proiectului, acest articol nu ar fi fost transpus în mod corect în Regiunea Flamandă.

18 În aceste condiții, Raad van State (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 9a din [Directiva 2011/92] trebuie interpretat în sensul că, în cazurile în care autoritatea competentă este și inițiatorul proiectului, separarea adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii obligațiilor care decurg din directivă trebuie aplicată, de asemenea, pentru a lua decizia dacă proiectele menționate la articolul 4 alineatul (2) din [această] directivă trebuie supuse evaluării în conformitate cu articolele 5-10 din [directiva menționată]?”

Cu privire la întrebarea preliminară

19 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 9a din Directiva 2011/92 trebuie interpretat în sensul că, atunci când autoritatea competentă să decidă dacă un proiect prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din această directivă trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului, în conformitate cu articolele 5-10 din directiva menționată, este și inițiatorul proiectului în cauză, trebuie să fie pusă în aplicare cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii acestei obligații.

20 Cu titlu prealabil, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92 menționează proiectele enumerate în anexa II la această directivă. În speță, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă proiectul în discuție în litigiul principal intră sub incidența acestei anexe.

21 Trebuie amintit de asemenea că interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii impune să se țină seama nu numai de termenii acesteia, ci și de contextul în care se înscrie, precum și de obiectivele și de finalitatea pe care le urmărește actul din care aceasta face parte. Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea acesteia [Hotărârea din 25 iunie 2020, A ș.a. (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punctul 37].

22 În primul rând, în ceea ce privește modul de redactare a articolului 9a din Directiva 2011/92, acest articol prevede, pe de o parte, la primul paragraf că statele membre se asigură că autoritatea competentă sau autoritățile competente îndeplinesc în mod obiectiv obligațiile care decurg din această directivă și nu se găsesc într-o poziție care generează un conflict de interese și, pe de altă parte, la al doilea paragraf că, în cazul particular în care autoritatea competentă este și inițiatorul proiectului, statele membre pun în aplicare, la organizarea funcțiilor lor administrative, cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii obligațiilor din directiva menționată.

23 Articolul amintit menționează astfel, atât la primul, cât și la al doilea paragraf, „obligațiile care decurg din Directiva [2011/92]”.

24 Or, atunci când autoritatea competentă stabilește dacă un proiect prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din această directivă trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului, în cadrul unei proceduri pe care considerentul (26) al Directivei 2014/52 o califică drept „procedura de încadrare”, ea îndeplinește o obligație care rezultă din directiva menționată.

25 Rezultă, așadar, din termenii articolului 9a din Directiva 2011/92 că acesta se aplică respectivei proceduri de verificare preliminară.

26 În al doilea rând, această analiză este susținută de contextul în care se înscrie articolul respectiv.

27 *Primo*, considerentul (25) al Directivei 2014/52 enunță în termeni identici că separarea adecvată între funcțiile care intră în conflict privește autoritățile care îndeplinesc „obligațiile care decurg din Directiva [2011/92]”, fără a exclude aplicabilitatea acestei cerințe în cazul procedurii de verificare preliminară menționate.

28 *Secundo*, este necesar să se arate că articolul 4 din această Directivă 2011/92 privește, pe de o parte, la alineatul (1), proiectele enumerate în anexa I la directiva menționată, pe care statele membre trebuie să le supună unei evaluări a impactului asupra mediului, și, pe de altă parte, la alineatul (2), proiectele enumerate în anexa II la aceeași directivă, pentru care statele membre stabilesc dacă ele trebuie supuse unei astfel de evaluări.

29 În plus, în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva 2011/92, în cazul în care statele membre decid să solicite luarea unei decizii în cazul proiectelor enumerate în anexa II la această directivă, inițiatorul proiectului furnizează informații cu privire la caracteristicile proiectului și la efectele sale semnificative probabile asupra mediului. Potrivit alineatului (5) al acestui articol, autoritatea competentă decide, pe baza acestor informații, dacă proiectul trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului.

30 În acest context, necesitatea de a asigura coerența în aplicarea garanțiilor prevăzute la articolul 9a din Directiva 2011/92 presupune ca autoritatea competentă să se poată pronunța în mod obiectiv și să nu se afle într-o poziție care să genereze un conflict de interese, în special în raport cu inițiatorul proiectului care furnizează acestei autorități informațiile pe baza cărora ea trebuie să se pronunțe, atât în cadrul procedurii de verificare preliminară, cât și în cadrul procedurii de evaluare a impactului asupra mediului.

31 Împrejurarea că articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva 2011/92 face trimitere la aplicarea articolelor 5-10 din această directivă în ceea ce privește evaluarea impactului asupra mediului nu exclude posibilitatea ca articolul 9a din directiva menționată să fie de asemenea aplicabil procedurii de verificare preliminară.

32 În al treilea rând, pe plan teleologic, astfel cum reiese din considerentul (25) al Directivei 2014/52, cerința de a preveni conflictele de interese prevăzută la articolul 9a din Directiva 2011/92 urmărește obiectivul de a asigura obiectivitatea autorităților competente. În plus, obiectivul amintit contribuie la obiectivul esențial al acestei din urmă directive, care este de a garanta că, înainte de acordarea unei autorizații, proiectele care pot avea efecte importante asupra mediului, printre altele, prin natura, mărimea sau localizarea lor, sunt supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului (Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu

Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 108, precum și jurisprudența citată). Prin urmare, respectarea acestor obiective presupune că articolul 9a din Directiva 2011/92 se aplică în cazul în care autoritatea competentă verifică dacă un proiect menționat la articolul 4 alineatul (2) din această din urmă directivă trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului.

33 Efectul util al articolului 9a din Directiva 2011/92 ar fi astfel diminuat dacă obiectivitatea autorităților competente și lipsa conflictelor de interese nu ar fi garantate în toate etapele îndeplinirii obligațiilor care sunt încredințate acestor autorități prin respectiva directivă în ceea ce privește atât verificarea preliminară, cât și evaluarea ulterioară a efectelor unui proiect asupra mediului.

34 În al patrulea și ultimul rând, geneza articolului 9a din Directiva 2011/92 nu repune în discuție această interpretare.

35 Astfel, deși provincia Flandra de Est și Sogent susțin că amendamentul 19 la Raportul Parlamentului European din 22 iulie 2013 referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2011/92/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului [COM(2012) 0628] a fost adoptat după Hotărârea din 20 octombrie 2011, Seaport (NI) ș.a. (C-474/10, EU:C:2011:681), care privește cazul în care este necesară o evaluare a efectelor anumitor planuri sau programe asupra mediului, și propunea un nou considerent (13b) care prevedea introducerea unor norme clare pentru evitarea conflictelor de interese dintre autoritatea competentă și inițiatorul proiectului supus evaluării impactului asupra mediului, fără a menționa proiectele supuse unei proceduri de verificare preliminară, trebuie să se constate că acest amendament nu corespunde termenilor considerentului (25) al Directivei 2014/52. În plus și în orice caz, Directiva 2011/92 nu conține nicio dispoziție care limitează aplicarea garanțiilor prevăzute la articolul 9a din această din urmă directivă la procedura de evaluare a efectelor unui proiect asupra mediului. Prin urmare, acest argument nu poate repune în discuție interpretarea respectivului articol întemeiată pe modul său de redactare, pe contextul și pe obiectivele sale.

36 Rezultă din ceea ce precedă că articolul 9a din Directiva 2011/92 se aplică atunci când autoritatea competentă ia decizia dacă un proiect menționat la articolul 4 alineatul (2) din această directivă trebuie supus evaluării impactului asupra mediului.

37 În consecință, în conformitate cu acest articol 9a al doilea paragraf, în cazul în care autoritatea competentă să ia această decizie este și inițiatorul proiectului în cauză, statele membre pun în aplicare, la organizarea funcțiilor lor administrative, cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii acestor obligații.

38 Această separare adecvată trebuie să fie organizată astfel încât o entitate administrativă, internă autorității competente să ia decizia menționată, să dispună de o autonomie reală, care implică în special ca aceasta să dispună de mijloace administrative și umane care îi sunt proprii și să fie astfel în măsură să își îndeplinească misiunile în mod obiectiv [a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 octombrie 2011, Seaport (NI) ș.a., C-474/10, EU:C:2011:681, punctul 43].

39 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 9a din Directiva 2011/92 trebuie interpretat în sensul că, atunci când autoritatea competentă să decidă dacă un proiect prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92

trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului, în conformitate cu articolele 5-10 din Directiva 2011/92, este și inițiatorul proiectului în cauză, trebuie să fie pusă în aplicare cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii acestei obligații.

Cu privire la cheltuielile de judecată

40 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 9a din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014,

trebuie interpretat în sensul că,

atunci când autoritatea competentă să decidă dacă un proiect prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/92, astfel cum a fost modificată, trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului, în conformitate cu articolele 5-10 din Directiva 2011/92, astfel cum a fost modificată, este și inițiatorul proiectului în cauză, trebuie să fie pusă în aplicare cel puțin o separare adecvată a funcțiilor care intră în conflict în momentul îndeplinirii acestei obligații.

Semnături