Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 8 maj 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2011/92/EU – Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – Projekt som förtecknas i bilaga II – Fastställande av vilka projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning (behovsbedömning) – Artikel 9a – Förebyggande av intressekonflikter – Kombination av funktionen som exploatör och funktionen som beslutande myndighet – Lämplig separation mellan oförenliga funktioner”

I mål C-236/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 26 mars 2024, som inkom till domstolen den 29 mars 2024, i målet

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

mot

KG,

WA,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen, domstolens vice ordförande T. von Danwitz, tillika tillförordnad domare på första avdelningen, samt domarna A. Kumin, I. Ziemele och S. Gervasoni (referent),

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Provincie Oost-Vlaanderen och Sogent, genom T. Quintens och S. Ronse, advocaten,

– KG och WA, genom J. De Staercke, advocaat,

– Belgiens regering, genom S. Baeyens, P. Cottin och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom M. Noll-Ehlers och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1) (nedan kallat direktiv 2011/92).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Provincie Oost-Vlaanderen (provinsen Östflandern, Belgien) och Sogent och, å andra sidan, KG och WA. Målet rör ett tillstånd som beviljats för ett projekt för omvandling av en tvättanläggning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2011/92

3 I artikel 4 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.

…

4. I fall där medlemsstaterna kräver att en behovsbedömning ska ske för projekt som förtecknas i bilaga II, ska exploatören lämna information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra. …

5. Den ansvariga myndigheten ska fatta sitt beslut baserat på den information som exploatören lämnar i enlighet med punkt 4, i tillämpliga fall med hänsyn till resultatet av preliminära kontroller eller bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än detta direktiv. Beslutet ska offentliggöras och:

a) om det beslutas att en miljökonsekvensbedömning krävs, ange huvudskälen till varför det krävs en sådan bedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III, eller

b) om det beslutas att en miljökonsekvensbedömning inte krävs, ange huvudskälen till varför det inte krävs en sådan bedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III och, om exploatören föreslår detta, ange projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika eller förebygga vad som annars kanske skulle ha utgjort betydande negativ miljöpåverkan,

…”

4 Artikel 9a i direktiv 2011/92 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att den eller de ansvariga myndigheterna fullgör de skyldigheter som följer av detta direktiv på ett objektivt sätt och inte ger upphov till en situation som kan leda till en intressekonflikt.

Om den ansvariga myndigheten även är exploatör ska medlemsstaterna, inom ramen för deras organisation av administrativa befogenheter, på ett lämpligt sätt åtminstone skilja oförenliga funktioner åt när de fullgör de skyldigheter som följer av detta direktiv.”

Direktiv 2014/52

5 I skälen 25 och 26 i direktiv 2014/52 anges följande:

”(25) De ansvariga myndigheternas objektivitet bör säkerställas. Intressekonflikter kan undvikas t.ex. genom en separation av den ansvariga myndighetens och exploatörens funktioner. Om den ansvariga myndigheten även är exploatör bör medlemsstaterna, inom ramen för sin organisation av administrativa befogenheter, på ett lämpligt sätt åtminstone skilja oförenliga funktioner åt hos de myndigheter som fullgör de skyldigheter som följer av direktiv [2011/92].

(26) För att den ansvariga myndigheten ska kunna avgöra om de projekt som anges i bilaga II till direktiv 2011/92/EU, och ändringar eller utvidgningar av dessa, bör bli föremål för en miljökonsekvensbedömning (behovsbedömning) bör den information som exploatören måste lämna specificeras, med fokus på de väsentliga punkter som gör det möjligt för den ansvariga myndigheten att fatta sitt beslut. Det beslutet bör göras tillgängligt för allmänheten. …”

Belgisk rätt

Dekretet med allmänna bestämmelser om miljöpolitik

6 I artikel 4.3.3 punkt 2 i decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (dekret med allmänna bestämmelser om miljöpolitik) av den 5 april 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 juni 1998, s. 15971) föreskrivs följande:

”I de fall som avses i artikel 4.3.2 § 2a och 3a, för vilka en promemoria har upprättats avseende [en preliminär kontroll av projektets inverkan på miljön], ska myndigheten som avgör huruvida ansökan om tillstånd kan tas upp till prövning och huruvida den är fullständig … fatta beslut om huruvida det är nödvändigt att upprätta en [miljökonsekvensbeskrivning]. …

…”

Dekretet om miljötillstånd

7 I artikel 9.2 i decreet betreffende de omgevingsvergunning (dekret om miljötillstånd) av den 25 april 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 23 oktober 2014, s. 82132), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallat miljötillståndsdekretet), föreskrivs följande:

”En kommunal miljötjänsteman ska utföra de uppgifter som avses i dekretet på ett oberoende och neutralt sätt. Han eller hon får inte lida skada vid utförandet av dessa uppgifter.”

8 I artikel 15/1 i detta dekret, som syftar till att införliva artikel 9a i direktiv 2011/92, föreskrivs följande:

”Provinsregeringen är emellertid behörig att pröva och fatta beslut om en ansökan om tillstånd för ett projekt eller en ändring av ett projekt som enligt artikel 15 omfattas av kommunstyrelsens behörighet, om följande två villkor är uppfyllda:

1° en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättats och inget undantag från denna skyldighet har medgetts,

2° kommunstyrelsen har tagit initiativ till projektet och ingett projektansökan.

Den flamländska regeringen är emellertid behörig att pröva och fatta beslut om en ansökan om tillstånd för ett projekt eller en ändring av ett projekt som enligt artikel 15 omfattas av provinsregeringens behörighet, om följande två villkor är uppfyllda:

1° en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättats och inget undantag från denna skyldighet har medgetts, och

2° provinsregeringen har tagit initiativ till projektet och ingett projektansökan.”

9 I artikel 20 i samma dekret anges följande:

”Om tillståndsansökan i enlighet med artikel 4.3.3 § 2 i [dekretet med allmänna bestämmelser om miljöpolitik av den 5 april 1995] innehåller en promemoria [en preliminär kontroll av projektets inverkan på miljön], ska den behöriga myndighet som avses i artikel 15 eller den miljöansvariga tjänstemannen på kommunal, provins- eller regional nivå granska denna promemoria och fatta beslut om huruvida det är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning för projektet.

Om ansökan lämnas in av den behöriga myndigheten själv ska den miljöansvariga tjänstemannen på kommunal, provins- eller regional nivå utföra de uppgifter som anges i första stycket.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Sogent, ett offentligt organ som är en juridisk person och som bildats av staden Gent (Belgien), ansökte hos college van burgemeester en schepenen (kommunstyrelsen) i denna stad om tillstånd att genomföra ett projekt avseende omvandling av en tvättanläggning. Till ansökan bifogade Sogent en promemoria rörande en preliminär kontroll av projektets förväntade inverkan på miljön, som syftade till att bedöma huruvida projektet skulle bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.

11 Den 1 september 2020 konstaterade den miljöansvariga tjänstemannen för staden Gent att projektet inte hade någon förväntad betydande miljöpåverkan och att det därför inte var nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning av projektet. Den 10 december 2020 beviljade kommunstyrelsen i staden Gent det tillstånd som Sogent hade ansökt om.

12 KG och WA, som äger en fastighet som gränsar till det område som berörs av projektet, överklagade detta tillstånd till provinsen Östflandern. Den 3 juni 2021 avslog provinsen Östflandern överklagandet.

13 KG och WA väckte talan om ogiltigförklaring av detta avslagsbeslut vid Raad voor Vergunningsbetwistingen (Tillståndsdomstolen, Belgien). Genom dom av den 6 oktober 2022 biföll denna domstol yrkandet om ogiltigförklaring, upphävde nämnda beslut och avslog ansökan om det aktuella tillståndet. Den domstolen ansåg att beslutet stred mot artikel 15/1 första stycket och artikel 20 i miljötillståndsförordningen samt mot artikel 9a i direktiv 2011/92. Eftersom kommunstyrelsen i staden Gent också var projektets faktiska exploatör, hade den felaktigt ansett sig behörig att pröva den aktuella ansökan om tillstånd, eftersom artikel 15/1 första stycket i dekretet om miljötillstånd, tolkad mot bakgrund av artikel 9a i direktiv 2011/92, endast ger deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (Provinsregeringen i Östflandern, Belgien) denna behörighet.

14 Provinsen Östflandern och Sogent överklagade denna dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), som är den hänskjutande domstolen.

15 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att den bedömning som gjordes i nämnda dom strider mot artikel 15/1 i dekretet om miljötillstånd.

16 Den hänskjutande domstolen anser att det följer av denna artikel att provinsregeringen, i stället för kommunstyrelsen, prövar en sådan ansökan om tillstånd endast när det redan vid tidpunkten för ansökan är fastställt att det berörda projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Om ansökan om tillstånd för ett projekt i ett första skede innebär en förhandskontroll för att bedöma huruvida projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, är den miljöansvariga kommunala tjänstemannen däremot behörig.

17 Den hänskjutande domstolen anser således att för det fall artikel 9a i direktiv 2011/92 utgör hinder för att en kommunal miljötjänsteman ges en sådan behörighet för projekt där kommunen även är exploatör, har denna artikel inte införlivats på ett korrekt sätt i regionen Flandern.

18 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 9a i [direktiv 2011/92] tolkas så, att i de fall där den ansvariga myndigheten även är exploatör ska en lämplig separation av oförenliga funktioner vid fullgörandet av de skyldigheter som följer av direktivet även göras avseende avgörandet av huruvida de projekt som avses i artikel 4.2 i direktivet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågan

19 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 9a i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att när den myndighet som är behörig att avgöra huruvida ett projekt som avses i artikel 4.2 i direktivet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i samma direktiv även är exploatör för det aktuella projektet, ska åtminstone en lämplig separation av de oförenliga funktionerna tillämpas vid utförandet av denna uppgift.

20 Det ska inledningsvis erinras om att artikel 4.2 i direktiv 2011/92 avser de projekt som anges i bilaga II till detta direktiv. I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida det projekt som är aktuellt i det nationella målet omfattas av denna bilaga.

21 EU-domstolen erinrar om att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är dess lydelse som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. Även en unionsbestämmelses tillkomsthistoria kan vara relevant för tolkningen av bestämmelsen (dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 37).

22 Vad för det första gäller lydelsen av artikel 9a i direktiv 2011/92 föreskrivs i denna artikel dels, i första stycket, att medlemsstaterna ska se till att den eller de ansvariga myndigheterna fullgör de skyldigheter som följer av detta direktiv på ett objektivt sätt och inte ger upphov till en situation som kan leda till en intressekonflikt, dels, i andra stycket, att medlemsstaterna, i det särskilda fall där den ansvariga myndigheten även är exploatör, inom ramen för deras organisation av administrativa befogenheter, på ett lämpligt sätt åtminstone ska skilja oförenliga funktioner åt när de fullgör de skyldigheter som följer av detta direktiv.

23 Denna artikel avser således, såväl i första som i andra stycket, ”de skyldigheter som följer av [direktiv 2011/92]”.

24 När den behöriga myndigheten fastställer huruvida ett projekt som avses i artikel 4.2 i direktivet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, inom ramen för ett förfarande som i skäl 26 i direktiv 2014/52 betecknas som en ”behovsbedömning”, fullgör den en skyldighet som följer av direktivet.

25 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 9a i direktiv 2011/92 att denna artikel är tillämplig på denna behovsbedömning.

26 För det andra stöds denna analys av det sammanhang i vilket denna artikel ingår.

27 I skäl 25 i direktiv 2014/52 anges i identiska ordalag att en lämplig åtskillnad mellan oförenliga funktioner gäller de myndigheter som fullgör ”de skyldigheter som följer av direktiv [2011/92]”, utan att det utesluter att detta krav är tillämpligt på nämnda behovsbedömning.

28 Vidare ska det påpekas att det i artikel 4 i direktiv 2011/92 görs en åtskillnad mellan de projekt som anges i bilaga I till direktivet, för vilka en miljökonsekvensbedömning av effekterna ska göras av medlemsstaterna (punkt 1 i artikeln) och de projekt som anges i bilaga II till nämnda direktiv, för vilka medlemsstaterna avgör om en sådan bedömning ska göras (punkt 2 i artikeln).

29 Dessutom ska enligt artikel 4.4 i direktiv 2011/92, i fall där medlemsstaterna kräver att en behovsbedömning ska ske för projekt som förtecknas i bilaga II, exploatören lämna information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra. Enligt punkt 5 i denna artikel ska den behöriga myndigheten på grundval av denna information avgöra om projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.

30 Behovet av att säkerställa en enhetlig tillämpning av de garantier som föreskrivs i artikel 9a i direktiv 2011/92 förutsätter i detta sammanhang att den behöriga myndigheten kan avge ett objektivt yttrande och inte befinner sig i en situation som ger upphov till en intressekonflikt, i synnerhet i förhållande till den exploatör som tillhandahåller myndigheten den information på grundval av vilken myndigheten ska avge ett yttrande, såväl vid behovsbedömningen som vid miljökonsekvensbedömningen.

31 Den omständigheten att det i artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2011/92 hänvisas till tillämpningen av artiklarna 5–10 i direktivet vad gäller miljökonsekvensbedömningen utesluter inte att artikel 9a i direktivet kan vara tillämplig även på behovsbedömningen.

32 För det tredje syftar kravet på att förhindra intressekonflikter i artikel 9a i direktiv 2011/92, såsom framgår av skäl 25 i direktiv 2014/52, ur teleologisk synvinkel till att säkerställa de behöriga myndigheternas objektivitet. Dessutom bidrar detta syfte till att uppnå direktivets huvudsakliga ändamål, vilket är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering, ska bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges (dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 108 och där angiven rättspraxis). Iakttagandet av dessa mål förutsätter således att artikel 9a i direktiv 2011/92 är tillämplig när den behöriga myndigheten kontrollerar huruvida ett projekt som avses i artikel 4.2 i direktivet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.

33 Den ändamålsenliga verkan av artikel 9a i direktiv 2011/92 skulle nämligen försvagas om de behöriga myndigheternas objektivitet och avsaknaden av intressekonflikter inte kunde garanteras i alla skeden av fullgörandet av de uppgifter som dessa myndigheter tilldelas genom direktivet, såväl vad gäller behovsbedömningen som den efterföljande miljökonsekvensbedömningen.

34 För det fjärde och sista påverkas inte denna tolkning av förarbetena till artikel 9a i direktiv 2011/92.

35 Provinsen Östflandern och Sogent har visserligen gjort gällande att ändringsförslag 19 i Europaparlamentets betänkande av den 22 juli 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/92/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (COM(2012) 0628) antogs efter domen av den 20 oktober 2011, Seaport (NI) m.fl. (C-474/10, EU:C:2011:681), – avseende det fall då det krävs en miljöbedömning av vissa planer eller program – och föreslog ett nytt skäl 13b, i vilket det föreskrevs att det skulle införas precisa regler för att undvika intressekonflikter mellan den ansvariga myndigheten och exploatören för ett projekt som skulle bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, utan att projekt som var föremål för en behovsbedömning nämndes. Domstolen konstaterar dock att detta ändringsförslag inte överensstämmer med ordalydelsen i skäl 25 i direktiv 2014/52. Dessutom innehåller direktiv 2011/92 under alla omständigheter inte någon bestämmelse som begränsar tillämpningen av de garantier som föreskrivs i artikel 9a i direktivet till miljökonsekvensbedömningen. Detta argument kan således inte påverka den tolkning av denna artikel som grundar sig på dess lydelse, sammanhang och syften.

36 Av det ovan anförda följer att artikel 9a i direktiv 2011/92 är tillämplig när den behöriga myndigheten fastställer huruvida ett projekt som avses i artikel 4.2 i direktivet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.

37 Enligt artikel 9a andra stycket ska medlemsstaterna följaktligen, när den myndighet som är behörig att fatta detta beslut även är exploatör för det berörda projektet, inom ramen för deras organisation av administrativa befogenheter, åtminstone på ett lämpligt sätt skilja oförenliga funktioner åt när de fullgör de skyldigheter som följer av detta direktiv.

38 Denna lämpliga åtskillnad ska organiseras på ett sådant sätt att en administrativ enhet, inom den myndighet som är behörig att fatta nämnda beslut, tillerkänns ett verkligt självbestämmande, vilket bland annat innebär att denna enhet ska ges egna förvaltnings- och personalresurser och således ha förmåga att avge ett objektivt yttrande (se, analogt, dom av den 20 oktober 2011, Seaport (NI) m.fl., C-474/10, EU:C:2011:681, punkt 43).

39 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 9a i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att när den myndighet som är behörig att avgöra huruvida ett projekt som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/92 ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, i enlighet med artiklarna 5–10 i direktiv 2011/92, även är exploatör för det aktuella projektet, ska åtminstone en lämplig åtskillnad av de oförenliga funktionerna tillämpas vid utförandet av denna uppgift.

Rättegångskostnader

40 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 9a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014,

ska tolkas så,

att när den myndighet som är behörig att avgöra huruvida ett projekt som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/92, i ändrad lydelse, ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, i enlighet med artiklarna 5–10 i direktiv 2011/92, i ändrad lydelse, även är exploatör för det aktuella projektet, ska åtminstone en lämplig åtskillnad av de oförenliga funktionerna tillämpas vid utförandet av denna uppgift.

Underskrifter