Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

8 май 2025 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Проекти, изброени в приложение II — Определяне на проектите, за които следва да бъде изготвена оценка на въздействието върху околната среда (скрининг) — Член 9а — Предотвратяване на конфликти на интереси — Съвместяване на функциите на възложител на проекта и на органа, компетентен да извърши това определяне — Подходящо разделение между несъвместими функции“

По дело C-236/24

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Белгия) с акт от 26 март 2024 г., постъпил в Съда на 29 март 2024 г., в рамките на производство по дело

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

срещу

KG,

WA,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: F. Biltgen, председател на състава, T. von Danwitz, заместник-председател на Съда, изпълняващ функциите на съдия от първи състав, A. Kumin, I. Ziemele и S. Gervasoni (докладчик), съдии,

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: нидерландски.

като има предвид становищата, представени:

– за Provincie Oost-Vlaanderen и Sogent, от T. Quintens и S. Ronse, advocaten,

– за KG и WA, от J. De Staercke, advocaat,

– за белгийското правителство, от S. Baeyens, P. Cottin и C. Pochet, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от M. Noll-Ehlers и G. Wils, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 9а от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1), изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директива 2011/92“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Provincie Oost-Vlaanderen (провинция Източна Фландрия, Белгия) и Sogent, от една страна, и KG и WA, от друга страна, по повод на издадено разрешение за преустройство на перално помещение.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2011/92

3 Член 4 от Директива 2011/92 предвижда:

„1. При спазването на член 2, параграф 4 проектите, изброени в приложение I, подлежат на оценка в съответствие с членове 5—10.

2. При спазването на член 2, параграф 4 за проектите, изброени в приложение II държавите членки вземат решение относно това, дали проектът да бъде предмет на оценка в съответствие с разпоредбите на членове 5—10. Държавите членки определят това чрез:

а) разглеждане на всеки отделен случай,

или

б) прагове или критерии, определени от държавата членка.

Държавите членки могат да решат да прилагат и двете процедури, посочени в букви а) и б).

[…]

4. Когато държавите членки решат да изискат преценка за проектите, изброени в приложение II, възложителят на проекта предоставя информация за характеристиките на проекта и вероятните значителни последици от него за околната среда. […]

5. Компетентният орган взема своето решение за преценяване въз основа на информацията, предоставена от възложителя на проекта в съответствие с параграф 4, отчитайки, когато е целесъобразно, резултатите от предварителните проверки или оценки на последиците за околната среда, извършени съгласно законодателството на Съюза с изключение на настоящата директива. Решението за преценяване е обществено достояние и:

а) в случай че се реши, че се изисква оценка на въздействието върху околната среда, посочва основните причини поради които се изисква такава оценка с позоваване на съответните критерии, изброени в приложение III; или

б) в случай че се реши, че не се изисква оценка на въздействието върху околната среда, посочва основните причини, поради които не се изисква такава оценка с позоваване на съответните критерии, изброени в приложение III, и когато е предложено от възложителя на проекта, посочва всички характеристики на проекта и/или мерки, предвидени с цел избягване или предотвратяване на това, което иначе е можело да бъдат значителни неблагоприятни последици за околната среда.

[…]“.

4 Член 9а от Директива 2011/92 гласи следното:

„Държавите членки гарантират, че компетентният орган или органи изпълняват задълженията, произтичащи от настоящата директива, по обективен начин и не се намират в ситуация, водеща до конфликт на интереси.

Когато компетентният орган е също така възложител на проекта, държавите членки осъществяват най-малко, в рамките на своята организация на административни правомощия, подходящо разделение между несъвместими функции при изпълнение на задълженията, произтичащи от настоящата директива“.

Директива 2014/52

5 Съображения 25 и 26 от Директива 2014/52 гласят:

„(25) Обективността на компетентните органи следва да бъде осигурена. Конфликтите на интереси биха могли да се предотвратят, наред с другото, чрез функционално разделение на компетентния орган от възложителя на проекта. В случаите когато компетентният орган е също така възложител на проекта, държавите членки следва да осъществяват най-малко, в рамките на своята организация на административни правомощия, подходящо разделение между несъвместими функции на органите, които изпълняват задълженията, произтичащи от Директива [2011/92].

(26) За да се даде възможност на компетентния орган да определи дали за проектите, изброени в приложение II към Директива [2011/92], за техните изменения или разширявания следва да бъде изготвена оценка на въздействието върху околната среда (процедура на скрининг), информацията, която трябва да бъде предоставена от възложителя на проекта, следва да бъде специфицирана, с акцент върху основните аспекти, които позволяват на компетентния орган да вземе решение за преценяване. […]“.

Белгийското право

Декрет за определяне на общи разпоредби в областта на екологичната политика

6 Член 4.3.3, параграф 2 от Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Декрет за определяне на общи разпоредби в областта на екологичната политика) от 5 април 1995 г. (Belgisch Staatsblad, 3 юни 1998 г., стр. 15971) гласи:

„В случаите по член 4.3.2, § 2bis и § 3bis, за които е изготвена докладна записка за [скрининг на въздействието на проекта върху околната среда], органът, който се произнася по допустимостта и пълнотата на искането за издаване на разрешение, решава дали е необходимо да се изготвя [доклад за оценка на въздействието върху околната среда]. […]

[…]“.

Декрет относно екологичното разрешение

7 Член 9, параграф 2 от Decreet betreffende de omgevingsvergunning (Декрет относно екологичното разрешение) от 25 април 2014 г. (Belgisch Staatsblad, 23 октомври 2014 г., стр. 82132), в редакцията му, приложима към фактите по главното производство (наричан по-нататък „Декретът относно екологичното разрешение“), предвижда:

„Служителят по околната среда на общината изпълнява посочените в този декрет задачи независимо и безпристрастно. Той не може да търпи неблагоприятни последици от изпълнението на тези задачи“.

8 Член 15/1 от този декрет, с който се транспонира член 9а от Директива 2011/92, гласи:

„Въпреки това за разглеждането и произнасянето по искане за издаване на разрешение за проект или за изменение на проект, за които съгласно член 15 би отговарял общинският изпълнителен орган, е компетентен провинциалният изпълнителен орган, ако са изпълнени следните две условия:

1° за проекта трябва да се изготви доклад за оценка на въздействието върху околната среда и не е предоставено освобождаване от това задължение;

2° общинският изпълнителен орган е инициатор и заявител на проекта.

Въпреки това за разглеждането и произнасянето по искане за издаване на разрешение за проект или за изменение на проект, за които съгласно член 15 би отговарял провинциалният изпълнителен орган, е компетентно фламандското правителство, ако са изпълнени следните две условия:

1° за проекта трябва да се изготви доклад за оценка на въздействието върху околната среда и не е предоставено освобождаване от това задължение;

2° провинциалният изпълнителен орган е инициатор и заявител на проекта“.

9 Член 20 от посочения декрет предвижда:

„Ако в съответствие с член 4.3.3, § 2 от [Декрета за определяне на общи разпоредби в областта на екологичната политика от 5 април 1995 г.] искането за издаване на разрешение включва докладна записка за [скрининг на въздействието на проекта върху околната среда], компетентният орган по член 15 или служителят по околната среда на общината, провинцията или региона разглежда тази записка и решава дали е необходимо да се изготвя оценка на въздействието върху околната среда за проекта.

Ако искането е подадено от самия компетентен орган, служителят по околната среда на общината, провинцията или региона изпълнява задачите, посочени в първа алинея“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

10 Sogent, публичноправна организация, която е учредено от град Гент (Белгия) юридическо лице, подава до College van burgemeester en schepenen (общински изпълнителен орган, Белгия) на този град искане да бъде издадено разрешение за осъществяване на проект за преустройство на перално помещение. Към това искане тя прилага докладна записка за скрининг относно очакваното въздействие на този проект върху околната среда, за да се прецени дали за него трябва да се извърши екологична оценка.

11 На 1 септември 2020 г. служителят на град Гент, отговарящ за околната среда, приема, че не се очаква посоченият проект да окаже значително въздействие върху околната среда, и следователно не е необходимо да бъде подлаган на оценка на въздействието му върху околната среда. На 10 декември 2020 г. общинският изпълнителен орган на град Гент издава на Sogent исканото разрешение.

12 KG и WA, собственици на имот, съседен на обекта по въпросния проект, обжалват по административен ред това разрешение пред провинция Източна Фландрия. На 3 юни 2021 г. последната отхвърля жалбата като неоснователна.

13 KG и WA подават жалба за отмяна на това решение за отхвърляне пред Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията, Белгия). С решение от 6 октомври 2022 г. последният обявява жалбата за основателна, отменя посоченото решение и отказва да издаде това разрешение. Той приема, че решението противоречи на член 15/1, първа алинея и на член 20 от Декрета относно екологичното разрешение, както и на член 9а от Директива 2011/92. Според него, тъй като общинският изпълнителен орган на град Гент е и „фактически“ възложител на съответния проект, той е допуснал грешка, като е приел, че е компетентен да се произнесе по разглежданото искане за разрешение, тъй като член 15/1, първа алинея от Декрета относно екологичното

разрешение, тълкуван предвид член 9а от Директива 2011/92, възлага тази компетентност само на Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (Провинциален изпълнителен орган на Източна Фландрия, Белгия).

14 Провинция Източна Фландрия и Sogent подават касационни жалби срещу това съдебно решение до Raad van State (Държавен съвет, Белгия), който е запитващата юрисдикция.

15 Според Raad van State (Държавен съвет) възприетият в посоченото съдебно решение анализ противоречи на член 15/1 от Декрета относно екологичното разрешение.

16 Според запитващата юрисдикция от този член следва, че провинциалният изпълнителен орган разглежда вместо общинския изпълнителен орган искане за издаване на разрешение за проект само ако още в момента на подаване на искането е установено, че за съответния проект следва да бъде изготвена оценка на неговото въздействие върху околната среда. От друга страна, когато искането за издаване на разрешение за проект включва като първа стъпка скрининг, за да се прецени дали за проекта следва да бъде изготвена оценка на въздействието му върху околната среда, компетентен е общинският служител по околната среда.

17 Ето защо тази юрисдикция счита, че ако член 9а от Директива 2011/92 не допуска предоставянето на такова правомощие на общинския служител по околната среда за проектите, в които общината е и възложител на проекта, този член не е транспониран правилно във Фламандския регион.

18 При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 9а от [Директива 2011/92] да се тълкува в смисъл, че в случаите, когато компетентният орган е също така възложител на проекта, подходящото разделение между несъвместимите функции при изпълнението на задълженията, произтичащи от тази директива, трябва да се прилага и за да се определи дали за проектите, посочени в член 4, параграф 2 от [тази] директива, следва да бъде изготвена оценката, предвидена в членове 5—10 от [посочената] директива?“.

По преюдициалния въпрос

19 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9а от Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че когато органът, компетентен да определи дали за проект по член 4, параграф 2 от тази директива следва да бъде изготвена оценка на въздействието му върху околната среда в съответствие с членове 5—10 от тази директива, е също така възложител на съответния проект, трябва най-малко да се осъществи подходящо разделение между несъвместимите функции при изпълнението на това задължение.

20 В самото начало е важно да се припомни, че член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 се отнася до проектите, изброени в приложение II към тази директива. В случая запитващата юрисдикция следва да провери дали разглежданият в главното производство проект е от обхвата на това приложение.

21 Следва също да се припомни, че за тълкуването на разпоредба от правото на Съюза е необходимо да се имат предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите и предназначението на акта, от който тя е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (решение от 25 юни 2020 г., A и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 37).

22 На първо място, що се отнася до текста на член 9а от Директива 2011/92, този член предвижда, от една страна, в първата си алинея, че държавите членки гарантират, че компетентният орган или органи изпълняват задълженията, произтичащи от тази директива, по обективен начин и не се намират в ситуация, водеща до конфликт на интереси, и от друга страна, във втората си алинея, че в особения случай, в който компетентният орган е също така възложител на проекта, държавите членки осъществяват най-малко, в рамките на своята организация на административни правомощия, подходящо разделение между несъвместими функции при изпълнението на задълженията, произтичащи от тази директива.

23 Следователно както в първата, така и във втората алинея на посочения член става въпрос за „задълженията, произтичащи от [Д]иректива [2011/92]“.

24 Когато обаче определя дали за проект по член 4, параграф 2 от тази директива следва да бъде изготвена оценка на въздействието върху околната среда в рамките на процедура, квалифицирана в съображение 26 от Директива 2014/52 като „скрининг“, компетентният орган изпълнява задължение, произтичащо от посочената директива.

25 Следователно от текста на член 9а от Директива 2011/92 личи, че той се прилага към тази процедура на скрининг.

26 На второ място, този анализ се подкрепя от контекста на посочения член.

27 Първо, в идентичната формулировка на съображение 25 от Директива 2014/52 се сочи подходящото разделение между несъвместими функции на органите, които изпълняват „задълженията, произтичащи от Директива [2011/92]“, без да се изключва приложимостта на това изискване към споменатата процедура на скрининг.

28 Второ, следва да се отбележи, че член 4 от Директива 2011/92 визира, от една страна, в параграф 1 проектите, изброени в приложение I към посочената директива, за които държавите членки следва да изготвят оценка на въздействието им върху околната среда, и от друга страна, в параграф 2 — проектите, изброени в приложение II към същата директива, за които държавите членки вземат решение дали да бъдат предмет на такава оценка.

29 Освен това съгласно член 4, параграф 4 от Директива 2011/92, когато държавите членки решат да изискат преценка за проектите, изброени в приложение II към тази директива, възложителят на проекта предоставя информация за характеристиките на проекта и вероятните значителни последици от него за околната среда. Съгласно параграф 5 от този член въз основа на тази информация компетентният орган определя дали за проекта следва да бъде изготвена оценка на въздействието върху околната среда.

30 В този контекст необходимостта да се осигури последователност при прилагането на гаранциите, предвидени в член 9а от Директива 2011/92, предполага компетентният орган да може да се произнесе обективно и да не се намира в ситуация, водеща до конфликт на интереси, по-конкретно по отношение на възложителя на проекта, който предоставя на този орган информацията, въз основа на която той трябва да се произнесе както в хода на процедурата на скрининг, така и в хода на процедурата за оценка на въздействието върху околната среда.

31 Обстоятелството, че член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2011/92 препраща към прилагането на членове 5—10 от тази директива по отношение на оценката на въздействието върху околната среда, не изключва възможността член 9а от посочената директива да се прилага и към процедурата на скрининг.

32 На трето място, от телеологична гледна точка, както е видно от съображение 25 от Директива 2014/52, изискването да се предотвратят конфликтите на интереси, предвидено в член 9а от Директива 2011/92, цели да се гарантира обективността на компетентните органи. Освен това тази цел допринася за постигането на основната цел на последната директива, която е да гарантира, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, по-специално поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за оценка относно тяхното въздействие върху околната среда (решение от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, т. 108 и цитираната съдебна практика). При това положение спазването на тези цели предполага член 9а от Директива 2011/92 да се прилага, когато компетентният орган проверява дали за проект по член 4, параграф 2 от последната директива следва да бъде изготвена оценка на въздействието му върху околната среда.

33 Всъщност полезното действие на член 9а от Директива 2011/92 би било отслабено, ако обективността на компетентните органи и липсата на конфликт на интереси не са гарантирани на всички етапи от изпълнението на задълженията, възложени на тези органи с посочената директива, що се отнася както до скрининга, така и до последващата оценка на въздействието на даден проект върху околната среда.

34 На четвърто и последно място, генезисът на член 9а от Директива 2011/92 не поставя под въпрос това тълкуване.

35 Всъщност, макар провинция Източна Фландрия и Sogent да твърдят, че изменение 19 от доклада на Европейския парламент от 22 юли 2013 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2011/92/ЕИО относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда [(COM(2012) 0628] е прието след решение от 20 октомври 2011 г., Seaport (NI) и др. (C-474/10, EU:C:2011:681), свързано със случая, изискващ екологична оценка за някои планове или програми, и предлага ново съображение 13б, което предвижда въвеждането на конкретни стандарти за избягване на конфликти на интереси между компетентния орган и възложителя на проект, подлежащ на оценка на въздействието върху околната среда, без да споменава проектите, подлежащи на процедура на скрининг, следва да се приеме, че това изменение не съответства на текста на съображение 25 от Директива 2014/52. Освен това и във всеки случай, Директива 2011/92 не съдържа нито една разпоредба, която да свежда прилагането на гаранциите, предвидени в член 9а от

последната директива, до процедурата за оценка на въздействието на даден проект върху околната среда. Ето защо този довод не може да постави под въпрос тълкуването на посочения член, основано на неговия текст, контекст и цели.

36 От гореизложеното произтича, че член 9а от Директива 2011/92 се прилага, когато компетентният орган определя дали за проект по член 4, параграф 2 от тази директива следва да се извърши оценка на въздействието му върху околната среда.

37 Следователно в съответствие с член 9а, втора алинея, когато органът, компетентен да извърши това определяне, е също така възложител на съответния проект, държавите членки осъществяват най-малко, в рамките на своята организация на административни правомощия, подходящо разделение между несъвместими функции при изпълнението на това задължение.

38 Това подходящо разделение трябва да бъде осъществено по такъв начин, че административна структура, която е вътрешна за органа, компетентен да извърши това определяне, да разполага с действителна автономия, което по-специално предполага тя да бъде снабдена със собствени административни и човешки ресурси и по този начин да бъде в състояние да изпълнява задължението си обективно (вж. по аналогия решение от 20 октомври 2011 г., Seaport (NI) и др., C-474/10, EU:C:2011:681, т. 43).

39 С оглед на изложените по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 9а от Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че когато органът, компетентен да определи дали за проект по член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 следва да бъде изготвена оценка на въздействието му върху околната среда в съответствие с членове 5—10 от Директива 2011/92, е също така възложител на съответния проект, трябва най-малко да се осъществи подходящо разделение между несъвместимите функции при изпълнението на това задължение.

По съдебните разноски

40 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 9а от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г.,

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато органът, компетентен да определи дали за проект по член 4, параграф 2 от изменената Директива 2011/92 следва да бъде изготвена оценка на въздействието му върху околната среда в съответствие с членове 5—10 от изменената Директива

2011/92, е също така възложител на съответния проект, трябва най-малко да се осъществи подходящо разделение между несъвместимите функции при изпълнението на това задължение.

Подписи