Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

8. maj 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – projekter, der er opført i bilag II – fastlæggelse af de projekter, som skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering (screening) – artikel 9a – forebyggelse af interessekonflikter – kumulation af funktionerne som bygherre og som myndighed, der har kompetence til at foretage denne fastlæggelse – passende adskillelse mellem uforenelige funktioner«

I sag C-236/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 26. marts 2024, indgået til Domstolen den 29. marts 2024, i sagen

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

mod

KG,

WA,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende dommer i Første Afdeling, og dommerne A. Kumin, I. Ziemele og S. Gervasoni (refererende dommer),

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Provincie Oost-Vlaanderen og Sogent ved advocaten T. Quintens og S. Ronse,

– KG og WA ved advocaat J. De Staercke,

– den belgiske regering ved S. Baeyens, P. Cottin og C. Pochet, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved M. Noll-Ehlers og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 (EUT 2014, L 124, s. 1) (herefter »direktiv 2011/92«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Provincie Oost-Vlaanderen (provinsen Østflandern, Belgien) og Sogent og på den anden side KG og WA vedrørende en tilladelse, der er blevet meddelt til et projekt vedrørende omlægning af et vaskeriområde.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2011/92

3 Artikel 4 i direktiv 2011/92 fastsætter følgende:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal projekter, der er opført i bilag I, underkastes en vurdering i henhold til artikel 5-10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde,

eller

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

[...]

4. Beslutter medlemsstaterne at kræve en afgørelse for så vidt angår projekter i de kategorier, der er opført i bilag II, skal bygherren fremlægge oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet. [...]

5. Den kompetente myndighed træffer sin afgørelse på grundlag af de oplysninger, som bygherren har fremlagt i overensstemmelse med stk. 4, og, om relevant, under hensyntagen til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af anden EU-lovgivning end dette direktiv. Afgørelsen skal gøres offentlig tilgængelig, og:

a) hvis det besluttes, at det er nødvendigt med en miljøkonsekvensvurdering, anføre hovedårsagerne til, at der kræves en sådan vurdering, med henvisning til de i bilag III opførte relevante kriterier, eller

b) hvis det besluttes, at det ikke er nødvendigt med en miljøkonsekvensvurdering, anføre hovedårsagerne til ikke at kræve en sådan vurdering med henvisning til de i bilag III opførte relevante kriterier, og, såfremt bygherren har fremlagt dem, anføre særkender ved projektet og/eller anføre, hvilke foranstaltninger der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der ellers kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet.

[...]«

4 Artikel 9a i direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at den eller de kompetente myndigheder udfører de opgaver, der følger af dette direktiv, på objektiv vis og ikke befinder sig i en situation, der giver anledning til en interessekonflikt.

Er den kompetente myndighed også bygherren, sørger medlemsstaterne, som led i deres strukturering af administrative kompetencer, i det mindste for en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af de opgaver, der følger af dette direktiv.«

Direktiv 2014/52

5 Følgende fremgår af 25. og 26. betragtning til direktiv 2014/52:

»(25) De kompetente myndigheders objektivitet bør sikres. Interessekonflikter kan forebygges bl.a. gennem en funktionel adskillelse mellem den kompetente myndighed og bygherren. I tilfælde, hvor den kompetente myndighed også er bygherren, bør medlemsstaterne i det mindste, som led i deres strukturering af administrative kompetencer, sørge for en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner hos de myndigheder, der varetager de opgaver, der følger af [direktiv 2011/92].

(26) For at den kompetente myndighed kan afgøre, om projekter af de typer, der er opført i bilag II til [direktiv 2011/92], og ændringer eller udvidelser heraf, skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering (screeningprocedure), bør de oplysninger, som bygherren skal fremlægge, præciseres, idet der i den forbindelse bør fokuseres på de centrale aspekter, der gør det muligt for den kompetente myndighed at træffe sin afgørelse. [...]«

Belgisk ret

Dekret om almindelige bestemmelser for miljøpolitik

6 Artikel 4.3.3, stk. 2, i decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (dekret om almindelige bestemmelser for miljøpolitik) af 5. april 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3.6.1998, s. 15971) bestemmer følgende:

»I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4.3.2, stk. 2a og stk. 3a, og hvor der er blevet udarbejdet et notat om [screeningen af projektets miljøpåvirkninger], træffer den myndighed, som afgør, om ansøgningen om tilladelse kan antages til realitetsbehandling og er fyldestgørende [...], afgørelse om, hvorvidt der skal udarbejdes en [miljøkonsekvensvurderingsrapport]. [...]

[...]«

Dekret om miljøtilladelse

7 Artikel 9, stk. 2, i decreet betreffende de omgevingsvergunning (dekret om miljøtilladelse) af 25. april 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 23.10.2014, s. 82132) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »dekret om miljøtilladelse«), fastsætter følgende:

»Den kommunale miljøembedsmand udøver de opgaver, der er angivet i dette dekret, uafhængigt og neutralt. Han kan ikke påføres noget tab i forbindelse med udøvelsen af disse opgaver.«

8 Dette dekrets artikel 15/1, der har til formål at gennemføre artikel 9a i direktiv 2011/92, bestemmer følgende:

»Kompetencen til at vurdere en ansøgning om godkendelse til et projekt eller ændring af et projekt, for hvilket kommunalbestyrelsen ville være kompetent i henhold til artikel 15, tilkommer dog provinsrådets permanente udvalg, når følgende to betingelser er opfyldt:

1° Der skal udarbejdes en miljøkonsekvensvurderingsrapport, og der er ikke opnået en fritagelse for pligten til at udarbejde en rapport om projektet.

2° Kommunalbestyrelsen er initiativtager og projektansøger.

Kompetencen til at vurdere en ansøgning om godkendelse til et projekt eller ændring af et projekt, for hvilket provinsrådets permanente udvalg ville være kompetent i henhold til artikel 15, tilkommer dog den flamske regering, når følgende to betingelser er opfyldt:

1° Der skal udarbejdes en miljøkonsekvensvurderingsrapport, og der er ikke opnået en fritagelse for pligten til at udarbejde en rapport om projektet.

2° Provinsrådets permanente udvalg er initiativtager og projektansøger.«

9 Dette dekrets artikel 20 fastsætter følgende:

»Såfremt en ansøgning om tilladelse i medfør artikel 4.3.3, stk. 2, i [dekret om almindelige bestemmelser for miljøpolitik af 5. april 1995] omfatter et notat om [screeningen af projektets miljøpåvirkninger], gennemgår den i artikel 15 omhandlede kompetente myndighed eller den kommunale, provinsielle eller regionale miljøembedsmand dette notat og træffer afgørelse om, hvorvidt der skal udarbejdes en miljøkonsekvensvurdering af projektet.

Såfremt ansøgningen indgives af den kompetente myndighed selv, udfører den kommunale, provinsielle eller regionale miljøembedsmand de i stk. 1 nævnte opgaver.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Sogent, der er et offentligt organ med juridisk personlighed og oprettet af byen Gent (Belgien), indgav til college van burgemeester en schepenen (kommunalbestyrelse, Belgien) i denne by en ansøgning om tilladelse til gennemførelse af et projekt vedrørende omlægning af et vaskeriområde. Sogent vedlagde denne ansøgning et screeningsnotat om dette projekts forventede miljøpåvirkninger, som tog sigte på at vurdere, om dette projekt skulle underkastes en miljøvurdering.

11 Den 1. september 2020 fastslog byen Gents miljøansvarlige embedsmand, at det nævnte projekt ikke havde nogen forventet væsentlig indvirkning på miljøet, og at det derfor ikke var nødvendigt at underkaste projektet en vurdering af dets indvirkning på miljøet. Den 10. december 2020 meddelte kommunalbestyrelsen i Gent Sogent den ønskede tilladelse.

12 KG og WA, som er ejere af en nabobygning til det område, der er berørt af samme projekt, indgav en administrativ klage over denne tilladelse til provinsen Østflandern. Den 3. juni 2021 afviste provinsen Østflandern denne klage som ugrundet.

13 KG og WA anlagde annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse om afslag ved Raad voor Vergunningsbetwistingen (domstol i sager om forvaltningsretlige tilladelser, Belgien). Ved dom af 6. oktober 2022 gav denne ret sagsøgerne medhold i dette søgsmål, annullerede den nævnte afgørelse og afslog at meddele den omhandlede tilladelse. Retten fandt, at denne afgørelse var i strid med artikel 15/1, stk. 1, og artikel 20 i dekret om miljøtilladelse og med artikel 9a i direktiv 2011/92. Retten udtalte, at eftersom kommunalbestyrelsen i byen Gent ligeledes var »faktisk« bygherre for det pågældende projekt, havde den med urette anset sig for kompetent til at træffe afgørelse om den omhandlede ansøgning om tilladelse, idet artikel 15/1, stk. 1, i dekret om miljøtilladelse, fortolket under hensyntagen til artikel 9a i direktiv 2011/92, alene gav denne kompetence til deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (provinsrådet for provinsen Østflandern, Belgien).

14 Provinsen Østflandern og Sogent har iværksat kassationsappeller til prøvelse af denne dom ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), som er den forelæggende ret.

15 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er af den opfattelse, at analysen i den nævnte dom er i strid med artikel 15/1 i dekret om miljøtilladelse.

16 Den forelæggende ret mener, at det følger af denne artikel, at provinsrådet kun skal behandle en ansøgning om tilladelse til et projekt i stedet for kommunalbestyrelsen, når det allerede på tidspunktet for denne ansøgning er godtgjort, at det pågældende projekt skal undergives en vurdering af dets indvirkning på miljøet. Når en ansøgning om tilladelse til et projekt i første omgang indebærer en screening med henblik på at vurdere, om projektet skal underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet, er den kommunale miljøansvarlige embedsmand derimod kompetent.

17 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at såfremt artikel 9a i direktiv 2011/92 er til hinder for, at en sådan kompetence tildeles den kommunale miljøansvarlige embedsmand i tilfælde af projekter, hvor kommunen ligeledes er bygherre, er denne artikel ikke blevet korrekt gennemført i regionen Flandern.

18 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 9a i [direktiv 2011/92] fortolkes således, at i tilfælde, hvor den kompetente myndighed samtidig er bygherre, finder den passende adskillelse af uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af de opgaver, der følger af dette direktiv, også anvendelse på bedømmelsen af det spørgsmål, om de projekter, der er omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 2, skal underkastes den vurdering, der er fastsat i dette direktivs artikel 5-10?«

Om det præjudicielle spørgsmål

19 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9a i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at når den myndighed, der har kompetence til at afgøre, om et projekt, der er omfattet af dette direktivs artikel 4, stk. 2, i henhold til dette direktivs artikel 5-10 skal underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet, også er bygherre for det pågældende projekt, skal der i forbindelse med udførelsen af denne opgave som minimum foretages en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner.

20 Indledningsvis skal det påpeges, at artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92 omhandler de projekter, der er opført i bilag II til dette direktiv. I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om det i hovedsagen omhandlede projekt er omfattet af dette bilag.

21 Det skal ligeledes bemærkes, at med hensyn til fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse skal der ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 37).

22 Hvad i første omgang angår ordlyden af artikel 9a i direktiv 2011/92 fastsætter denne artikel dels i stk. 1, at medlemsstaterne sikrer, at den eller de kompetente myndigheder udfører de opgaver, der følger af dette direktiv, på objektiv vis og ikke befinder sig i en situation, der giver anledning til en interessekonflikt, dels i stk. 2, at medlemsstaterne i det særlige tilfælde, hvor den kompetente myndighed også er bygherre, som led i deres strukturering af administrative kompetencer i det mindste sørger for en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af de opgaver, der følger af dette direktiv.

23 Denne artikel omhandler således såvel i stk. 1 som i stk. 2 »de opgaver, der følger af [...] direktiv [2011/92]«.

24 Når den kompetente myndighed afgør, om et projekt, som er omfattet af dette direktivs artikel 4, stk. 2, skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet, inden for rammerne af en procedure, som i 26. betragtning til direktiv 2014/52 kvalificeres som en »screeningprocedure«, udfører den en opgave, der følger af det nævnte direktiv.

25 Det følger således af ordlyden af artikel 9a i direktiv 2011/92, at denne bestemmelse finder anvendelse på denne screeningprocedure.

26 I anden omgang understøttes denne analyse af den sammenhæng, hvori denne artikel indgår.

27 For det første angives det med en identisk formulering i 25. betragtning til direktiv 2014/52, at den passende adskillelse mellem uforenelige funktioner vedrører de myndigheder, der varetager »de opgaver, der følger af direktiv [2011/92]«, uden at det udelukkes, at dette krav finder anvendelse på den nævnte screeningprocedure.

28 For det andet skal det bemærkes, at artikel 4 i dette direktiv 2011/92 dels i stk. 1 omhandler de projekter, der er opført i bilag I til dette direktiv, og som medlemsstaterne skal underkaste en vurdering af deres indvirkning på miljøet, dels i stk. 2 omhandler de projekter, der er opført i bilag II til samme direktiv, og i forhold til hvilke medlemsstaterne afgør, om de skal underkastes en sådan vurdering.

29 Desuden fremgår det af artikel 4, stk. 4, i direktiv 2011/92, at beslutter medlemsstaterne at kræve en afgørelse for så vidt angår projekter i de kategorier, der er opført i bilag II til dette direktiv, skal bygherren fremlægge oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet. Ifølge denne artikels stk. 5 afgør den kompetente myndighed på grundlag af disse oplysninger, om projektet skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet.

30 I denne sammenhæng kræver nødvendigheden af at sikre en sammenhængende anvendelse af de garantier, der er fastsat i artikel 9a i direktiv 2011/92, at den kompetente myndighed kan træffe afgørelse på objektiv vis og ikke befinder sig i en situation, der giver anledning til en interessekonflikt, navnlig i forhold til den bygherre, der giver denne myndighed de oplysninger, på grundlag af hvilke den skal træffe afgørelse, såvel under screeningproceduren som under proceduren for vurdering af indvirkningen på miljøet.

31 Den omstændighed, at artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2011/92 henviser til anvendelsen af dette direktivs artikel 5-10 på vurderingen af indvirkningen på miljøet, udelukker ikke, at direktivets artikel 9a ligeledes kan finde anvendelse på screeningproceduren.

32 I tredje omgang og på det formålsbestemte plan forfølger det krav om at forebygge interessekonflikter, der er fastsat i artikel 9a i direktiv 2011/92 – således som det fremgår af 25. betragtning til direktiv 2014/52 – et formål om at sikre de kompetente myndigheders objektivitet. Dette formål bidrager desuden til hovedformålet med direktiv 2011/92, som er at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse (dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

Overholdelsen af disse formål forudsætter derfor, at artikel 9a i direktiv 2011/92 finder anvendelse i det tilfælde, hvor den kompetente myndighed efterprøver, om et projekt, der er omfattet af dette direktivs artikel 4, stk. 2, skal undergives en vurdering af dets indvirkning på miljøet.

33 Den effektive virkning af artikel 9a i direktiv 2011/92 ville nemlig blive svækket, hvis de kompetente myndigheders objektivitet og fraværet af interessekonflikter ikke var sikret på alle stadier af udførelsen af de opgaver, som dette direktiv tillægger disse myndigheder med hensyn til såvel screeningen som den efterfølgende vurdering af et projekts indvirkning på miljøet.

34 I fjerde og sidste omgang rejser tilblivelseshistorien for artikel 9a i direktiv 2011/92 ikke tvivl om denne fortolkning.

35 Selv om provinsen Østflandern og Sogent har gjort gældende, at ændringsforslag 19 i Europa-Parlamentets rapport af 22. juli 2013 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [(COM(2012) 0628] blev vedtaget efter dom af 20. oktober 2011, Seaport (NI) m.fl. (C-474/10, EU:C:2011:681) – som vedrørte det tilfælde, hvor der kræves en miljøvurdering af visse planer eller programmer – og foreslog en ny betragtning 13b, som angik indførelsen af præcise normer for at undgå interessekonflikter mellem den kompetente myndighed og bygherren for et projekt, der underkastes en miljøkonsekvensvurdering, uden at nævne de projekter, der underkastes en screeningprocedure, skal det nemlig fastslås, at dette ændringsforslag ikke svarer til ordlyden af 25. betragtning til direktiv 2014/52. Desuden indeholder direktiv 2011/92 under alle omstændigheder ingen bestemmelse, der begrænser anvendelsen af de garantier, der er fastsat i dette direktivs artikel 9a, til proceduren for vurdering af et projekts indvirkning på miljøet. Dette argument kan derfor ikke rejse tvivl om den fortolkning af denne artikel, der er støttet på dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens formål.

36 Det følger af det ovenstående, at artikel 9a i direktiv 2011/92 finder anvendelse, når den kompetente myndighed afgør, om et projekt, der er omfattet af dette direktivs artikel 4, stk. 2, skal underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet.

37 Det følger derfor af denne artikel 9a, stk. 2, at når den myndighed, der har kompetence til at foretage denne fastlæggelse, også er bygherre for det pågældende projekt, skal medlemsstaterne, som led i deres strukturering af administrative kompetencer, i det mindste sørge for en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af denne opgave.

38 Denne passende adskillelse skal organiseres således, at en intern administrativ enhed inden for den myndighed, der har kompetence til at foretage denne fastlæggelse, besidder en reel selvstændighed, som bl.a. indebærer, at den tildeles særskilte administrative og personelle ressourcer og således er i stand til at opfylde sin opgave på en objektiv måde (jf. analogt dom af 20.10.2011, Seaport (NI) m.fl., C-474/10, EU:C:2011:681, præmis 43).

39 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 9a i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at når den myndighed, der har kompetence til at afgøre, om et projekt, der er omfattet af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92, i henhold til dette direktivs artikel 5-10 skal underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet, også er bygherre for det pågældende projekt, skal der i forbindelse med udførelsen af denne opgave som minimum foretages en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner.

Sagsomkostninger

40 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 9a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014,

skal fortolkes således, at

når den myndighed, der har kompetence til at afgøre, om et projekt, der er omfattet af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92, i henhold til dette direktivs artikel 5-10 skal underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet, også er bygherre for det pågældende projekt, skal der i forbindelse med udførelsen af denne opgave som minimum foretages en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner.

Underskrifter