Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 8. maja 2025 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje – Projekti, našteti v Prilogi II – Ugotavljanje, za katere projekte je treba opraviti presojo vplivov na okolje (predhodno preverjanje) – Člen 9a – Preprečevanje nasprotja interesov – Kumuliranje funkcij nosilca projekta in organa, pristojnega za to ugotavljanje – Ustrezna ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov“

V zadevi C-236/24,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Belgija) z odločbo z dne 26. marca 2024, ki je na Sodišče prispela 29. marca 2024, v postopku

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

proti

KG,

WA,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi F. Biltgen, predsednik senata, T. von Danwitz, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika prvega senata, A. Kumin, sodnik, I. Ziemele, sodnica, in S. Gervasoni (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za KG in WA J. De Staercke, advocaat,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za belgijsko vlado S. Baeyens, P. Cottin in C. Pochet, agenti,

– za Evropsko komisijo M. Noll-Ehlers in G. Wils, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 9a Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL 2014, L 124, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2011/92).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Provincie Oost-Vlaanderen (pokrajina Vzhodna Flandrija, Belgija) in Sogent na eni strani ter KG in WA na drugi v zvezi z dovoljenjem, izdanim za projekt preoblikovanja pralnice.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/92

3 Člen 4(a) Direktive 2011/92 določa:

„1. Ob upoštevanju člena 2(4) se projekte, ki so našteti v Prilogi I, presoja skladno s členi 5 do 10.

2. Ob upoštevanju člena 2(4) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, odločijo, ali se projekt presoja skladno s členi 5 do 10. Države članice sprejmejo navedeno odločitev s:

(a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

(b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v točkah (a) in (b).

[…]

4. Kadar države članice sklenejo, da je za projekte, naštete v Prilogi II, potrebna odločitev, nosilec projekta priskrbi informacije o značilnostih projekta in njegovih verjetnih pomembnih vplivih na okolje. […]

5. Pristojni organ sprejme odločitev na podlagi informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta v skladu z odstavkom 4, in ob upoštevanju, kjer je to ustrezno, rezultatov predhodnega preverjanja ali presoj vplivov na okolje, izvedenih v skladu zakonodajo Unije, ki ni ta direktiva. Odločitev je na voljo javnosti in:

(a) navaja glavne razloge za to glede na ustrezna merila iz Priloge III, kadar je bilo sklenjeno, da je presoja vplivov na okolje potrebna, ali

(b) navaja glavne razloge za to glede na ustrezna merila iz Priloge III in, kadar to predlaga nosilec projekta, navaja morebitne značilnosti projekta in/ali ukrepe, predvidene za izogibanje ali preprečevanje pomembnih negativnih vplivov na okolje, kadar je bila sprejeta odločitev, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

[…]“

4 Člen 9a Direktive 2011/92 določa:

„Države članice zagotovijo, da so pristojni organ ali organi objektivni pri opravljanju nalog, ki izhajajo iz te direktive, in da se ne znajdejo v nasprotju interesov.

Če je pristojni organ tudi nosilec projekta, države članice v okviru svoje ureditve upravnih pristojnosti uvedejo v zvezi z opravljanjem nalog na podlagi te direktive vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.“

Direktiva 2014/52

5 V uvodnih izjavah 25 in 26 Direktive 2014/52 je navedeno:

„(25) Zagotoviti bi bilo treba objektivnost pristojnih organov. Nasprotja interesov se med drugim lahko preprečijo s funkcionalno ločitvijo pristojnega organa od nosilca projekta. Če je pristojni organ tudi nosilec projekta, bi morale države članice v okviru svoje ureditve upravnih pristojnosti uvesti v zvezi z opravljanjem nalog na podlagi Direktive [2011/92] vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.

(26) Opredeliti bi bilo treba informacije, ki jih mora nosilec projekta predložiti, da bo pristojni organ lahko določil, ali je projekte iz Priloge II k Direktivi [2011/92] ter njihove spremembe ali podaljšanje treba predložiti v presojo vplivov na okolje (postopek predhodnega preverjanja), pri čemer bi se bilo treba osredotočiti na ključne vidike, ki pristojnemu organu omogočajo, da to določi. […]“

Belgijsko pravo

Odlok, ki vsebuje splošne določbe o okoljski politiki

6 Člen 4.3.3(2) decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (odlok, ki vsebuje splošne določbe o okoljski politiki) z dne 5. aprila 1995 (*Belgisch Staatsblad* z dne 3. junija 1998, str. 15971) določa:

„V primerih iz člena 4.3.2(2a) in (3a), za katere je bil pripravljen dopis [o predhodnem preverjanju vplivov projekta na okolje], organ, ki odloča, ali je prošnja za izdajo dovoljenja dopustna in popolna, […] sprejme odločitev o tem, ali je treba pripraviti [poročilo o presoji vplivov na okolje]. […]

[…]“

Odlok o okoljskem dovoljenju

7 Člen 9(2) decreet betreffende de omgevingsvergunning (odlok o okoljskem dovoljenju) z dne 25. aprila 2014 (*Belgisch Staatsblad* z dne 23. oktobra 2014, str. 82132) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: odlok o okoljskem dovoljenju), določa:

„Občinski uradnik, pristojen za okolje, opravlja naloge iz tega odloka neodvisno in nevtralno. Zaradi opravljanja teh nalog ne sme biti v slabšem položaju.“

8 Člen 15/1 tega odloka, katerega namen je prenos člena 9a Direktive 2011/92, določa:

„Za seznanitev s prošnjo za izdajo soglasja za izvedbo projekta ali za spremembo projekta in odločanje o njej, za kar bi bil v skladu s členom 15 pristojen kolegij župana in podžupanov, je pristojen pokrajinski izvršni svet, če sta izpolnjena ta pogoja:

1. za projekt je treba pripraviti poročilo o PVO, hkrati pa ni bila odobrena izjema od obveznosti priprave poročila;

2. kolegij župana in podžupanov je pobudnik projekta in prosilec za projekt.

Za seznanitev s prošnjo za izdajo soglasja za izvedbo projekta ali za spremembo projekta in odločanje o njej, za kar bi bil v skladu s členom 15 pristojen kolegij župana in podžupanov, je pristojen pokrajinski izvršni svet, če sta izpolnjena ta pogoja:

1. za projekt je treba pripraviti poročilo o PVO, hkrati pa ni bila odobrena izjema od obveznosti priprave poročila;

2. izvršni svet je pobudnik projekta in prosilec za projekt.“

9 Člen 20 navedenega odloka določa:

„Če v skladu s členom 4.3.3(2) [odloka, ki vsebuje splošne določbe o okoljski politiki, z dne 5. aprila 1995] prošnja za izdajo dovoljenja vključuje dopis [o predhodnem preverjanju vplivov projekta na okolje], pristojni organ iz člena 15 ali občinski, pokrajinski oziroma regionalni uradnik, pristojen za okolje, ta dopis preuči in odloči, ali je treba opraviti presojo vplivov projekta na okolje.

Če prošnjo vloži sam pristojni organ, naloge iz prvega pododstavka opravi občinski, pokrajinski oziroma regionalni uradnik, pristojen za okolje.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10 Sogent, javni organ s pravno osebnostjo, ki ga je ustanovilo mesto Gent (Belgija), je pri college van burgemeester en schepenen (kolegij župana in podžupanov, Belgija) tega mesta vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za izvedbo projekta preoblikovanja pralnice. Tej prošnji je priložil dopis o predhodnem preverjanju pričakovanih vplivov tega projekta na okolje, namenjen preučitvi, ali je treba za ta projekt opraviti presojo vplivov na okolje.

11 Uradnik mesta Gent, pristojen za okolje, je 1. septembra 2020 ugotovil, da navedeni projekt nima znatnih pričakovanih vplivov na okolje in da zato zanj ni treba opraviti presoje vplivov na okolje. Kolegij župana in podžupanov je 10. decembra 2020 organu Sogent izdal dovoljenje, za katero je zaprosil.

12 KG in WA, lastnika sosednje zgradbe zemljišča, na katerega se nanaša ta projekt, sta zoper to dovoljenje vložila upravno pritožbo pri pokrajini Vzhodna Flandrija. Ta je 3. junija 2021 to pritožbo zavrnila kot neutemeljeno.

13 KG in WA sta zoper to zavrnilno odločbo vložila ničnostno tožbo pri Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija). Ta je s sodbo z dne 6. oktobra 2022 ugotovil, da je ta tožba utemeljena, navedeno odločbo razglasil za nično in zavrnil izdajo navedenega dovoljenja. Menil je, da je ta odločba v nasprotju s členom 15/1, prvi odstavek, in členom 20 odloka o okoljskem dovoljenju ter členom 9a Direktive 2011/92. Navedel je, da je bil kolegij župana in podžupanov mesta Gent tudi „dejanski“ nosilec zadevnega projekta, zato se je napačno izrekel za pristojnega za odločanje o zadevni prošnji za izdajo dovoljenja, kajti s členom 15/1, prvi odstavek, odloka o okoljskem dovoljenju, razlaganim glede na člen 9a Direktive 2011/92, je ta pristojnost podeljena le Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (pokrajinski izvršni svet Vzhodne Flandrije, Belgija).

14 Pokrajina Vzhodna Flandrija in Sogent sta zoper to sodbo vložila kasacijski pritožbi pri Raad van State (državni svet, Belgija), ki je predložitveno sodišče.

15 Raad van State (državni svet) meni, da je analiza iz navedene sodbe v nasprotju s členom 15/1 odloka o okoljskem dovoljenju.

16 Predložitveno sodišče ugotavlja, da iz tega člena izhaja, da se izvršni svet namesto kolegija župana in podžupanov s prošnjo za izdajo dovoljenja seznani le, če je ob vložitvi te prošnje že ugotovljeno, da je treba za zadevni projekt opraviti presojo njegovih vplivov na okolje. Če pa prošnja za izdajo dovoljenja za izvedbo projekta najprej vključuje predhodno preverjanje za preučitev, ali mora biti ta projekt predmet presoje njegovih vplivov na okolje, naj bi pristojnost imel občinski uradnik, pristojen za okolje.

17 To sodišče zato meni, da če bi člen 9a Direktive 2011/92 nasprotoval podelitvi take pristojnosti občinskemu uradniku, pristojnemu za okolje, za projekte, v katerih je občina tudi nosilec projekta, ta člen v Flamski regiji ne bi bil prenesen pravilno.

18 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba člen 9a [Direktive 2011/92] razlagati tako, da je treba v primerih, v katerih je pristojni organ tudi nosilec projekta, ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov, pri opravljanju nalog, ki izhajajo iz Direktive, uvesti tudi za presojo vprašanja, ali se za projekte iz člena 4(2) [te] direktive opravi presoja v skladu s členi od 5 do 10 [navedene] direktive?“

Vprašanje za predhodno odločanje

19 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 9a Direktive 2011/92 razlagati tako, da je treba v primeru, v katerem je organ, ki je pristojen za ugotavljanje, ali je treba za projekt iz člena 4(2) te direktive opraviti presojo njegovih vplivov na okolje v skladu s členi od 5 do 10 navedene direktive, tudi nosilec projekta zadevnega projekta, pri izvajanju te naloge uvesti vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.

20 Najprej je treba opozoriti, da se člen 4(2) Direktive 2011/92 nanaša na projekte, naštete v Prilogi II k tej direktivi. V obravnavanem primeru mora predložitveno sodišče preveriti, ali projekt iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe te priloge.

21 Opozoriti je tudi treba, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo, v katero je umeščena, ter cilje in namen, ki jim sledi akt, katerega del je. Tudi zgodovina nastanka določbe prava Unije lahko razkrije elemente, ki so upoštevni za njeno razlago (sodba z dne 25. junija 2010, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 37).

22 Na prvem mestu, kar zadeva besedilo člena 9a Direktive 2011/92, ta člen na eni strani v prvem odstavku določa, da države članice zagotovijo, da so pristojni organ ali organi pri opravljanju nalog, ki izhajajo iz te direktive, objektivni in da se ne znajdejo v položaju nasprotja interesov, na drugi strani v drugem pododstavku pa, da v posebnem primeru, ko je pristojni organ tudi nosilec projekta, države članice v okviru svoje ureditve upravnih pristojnosti v zvezi z opravljanjem nalog na podlagi te direktive uvedejo vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.

23 Navedeni člen se tako v prvem kot v drugem odstavku nanaša na „naloge, ki izhajajo iz Direktive [2011/92]“.

24 Kadar pa pristojni organ ugotavlja, ali je treba za projekt iz člena 4(2) te direktive opraviti presojo vplivov na okolje v okviru postopka, ki je v uvodni izjavi 26 Direktive 2014/52 opredeljen kot „predhodno preverjanje“, opravlja nalogo, ki izhaja iz navedene direktive.

25 Iz besedila člena 9a Direktive 2011/92 torej izhaja, da se ta uporablja za ta postopek predhodnega preverjanja.

26 Na drugem mestu, to analizo potrjuje sobesedilo, v katero je umeščen ta člen.

27 Prvič, v uvodni izjavi 25 Direktive 2014/52 je z enakimi besedami navedeno, da se ustrezna ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov, nanaša na organe, ki opravljajo „naloge, ki izhajajo iz Direktive [2011/92]“, ne da bi bila izključena uporaba te zahteve za navedeni postopek predhodnega preverjanja.

28 Drugič, navesti je treba, da se člen 4 te direktive na eni strani v odstavku 1 nanaša na projekte, ki so našteti v Prilogi I k navedeni direktivi in za katere morajo države članice opraviti presojo njihovih vplivov na okolje, na drugi strani pa v odstavku 2 na projekte, ki so našteti v Prilogi II k tej direktivi in za katere države članice odločijo, ali morajo biti predmet take presoje.

29 Poleg tega člen 4(4) Direktive 2011/92 določa, da kadar države članice sklenejo, da je za projekte, naštete v Prilogi II k tej direktivi, potrebna odločitev, nosilec projekta priskrbi informacije o značilnostih projekta in njegovih verjetnih pomembnih vplivih na okolje. V skladu z odstavkom 5 tega člena pristojni organ na podlagi teh informacij sprejme odločitev, ali je treba za projekt opraviti presojo vplivov na okolje.

30 V tem okviru nujnost zagotavljanja skladnosti pri uporabi jamstev, določenih v členu 9a Direktive 2011/92, predpostavlja, da lahko pristojni organ odloča objektivno in da se ne znajde v položaju nasprotja interesov, zlasti v razmerju do nosilca projekta, ki temu organu predloži informacije, na podlagi katerih mora odločiti tako v postopku predhodnega preverjanja kot v postopku presoje vplivov na okolje.

31 Okoliščina, da člen 4(1) in (2) Direktive 2011/92 napotuje na uporabo členov od 5 do 10 te direktive v zvezi s presojo vplivov na okolje, ne izključuje možnosti, da se člen 9a navedene direktive uporablja tudi za postopek predhodnega preverjanja.

32 Na tretjem mestu, kot je razvidno iz uvodne izjave 25 Direktive 2014/52, zahteva po preprečevanju nasprotja interesov iz člena 9a Direktive 2011/92 s teleološkega vidika sledi cilju zagotavljanja objektivnosti pristojnih organov. Poleg tega ta cilj prispeva k bistvenemu cilju zadnjenavedene direktive, in sicer zagotavljati, da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi na okolje projektov, ki bodo med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje (sodba z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, točka 108 in navedena sodna praksa). Zato spoštovanje teh ciljev pomeni, da se člen 9a Direktive 2011/92 uporablja, če pristojni organ preveri, ali je treba za projekt iz člena 4(2) zadnjenavedene direktive opraviti presojo njegovih vplivov na okolje.

33 Polni učinek člena 9a Direktive 2011/92 bi bil namreč oslabljen, če objektivnost pristojnih organov in neobstoj nasprotja interesov ne bi bila zagotovljena v vseh fazah opravljanja nalog, ki so tem organom zaupane s to direktivo, tako glede predhodnega preverjanja kot glede poznejše presoje vplivov projekta na okolje.

34 Na četrtem mestu in nazadnje, zgodovina nastanka člena 9a Direktive 2011/92 te razlage ne omaja.

35 Čeprav pokrajina Vzhodna Flandrija in Sogent trdita, da je bila sprememba 19 poročila Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. julija 2013 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje ((COM(2012) 0628) sprejeta po izdaji sodbe z dne 20. oktobra 2011, Seaport (NI) in drugi (C-474/10, EU:C:2011:681) – glede primera, v katerem se zahteva okoljska presoja

nekaterih načrtov ali programov – in da je bila z njo predlagana nova uvodna izjava 13b, s katero je bila predvidena uvedba natančnih predpisov za preprečevanje nasprotja interesov med pristojnim organom in nosilcem projekta, za katerega je treba opraviti presojo vplivov na okolje, ne da bi bili omenjeni projekti, za katere velja postopek predhodnega preverjanja, je treba namreč ugotoviti, da ta sprememba ne ustreza besedilu uvodne izjave 25 Direktive 2014/52. Poleg tega Direktiva 2011/92 nikakor ne vsebuje nobene določbe, v skladu s katero bi bila uporaba jamstev iz člena 9a zadnjenavedene direktive omejena na postopek presoje vplivov projekta na okolje. Ta argument zato ne more omajati razlage tega člena, ki temelji na njegovem besedilu, sobesedilu in njegovih ciljih.

36 Iz navedenega izhaja, da se člen 9a Direktive 2011/92 uporablja, kadar pristojni organ ugotavlja, ali je treba za projekt iz člena 4(2) te direktive opraviti presojo njegovih vplivov na okolje.

37 Zato v skladu s tem členom 9a, drugi odstavek, velja, da kadar je organ, ki je pristojen za to ugotavljanje, tudi nosilec zadevnega projekta, države članice v okviru svoje ureditve upravnih pristojnosti v zvezi z opravljanjem te naloge uvedejo vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.

38 Ta ustrezna ločitev mora biti organizirana na tak način, da ima upravni organ znotraj organa, pristojnega za navedeno ugotavljanje, dejansko samostojnost, kar še zlasti pomeni, da ima svoja administrativna sredstva in svoje osebje in lahko tako svojo nalogo opravlja objektivno (glej po analogiji sodbo z dne 20. oktobra 2011, Seaport (NI) in drugi, C-474/10, EU:C:2011:681, točka 43).

39 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9a Direktive 2011/92 razlagati tako, da je treba v primeru, v katerem je organ, ki je pristojen za ugotavljanje, ali je treba za projekt iz člena 4(2) Direktive 2011/92 opraviti presojo njegovih vplivov na okolje v skladu s členi od 5 do 10 Direktive 2011/92, tudi nosilec zadevnega projekta, pri izvajanju te naloge uvesti vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.

Stroški

40 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 9a Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014,

je treba razlagati tako, da

je treba v primeru, v katerem je organ, ki je pristojen za ugotavljanje, ali je treba za projekt iz člena 4(2) Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena, opraviti presojo njegovih vplivov na okolje v skladu s členi od 5 do 10 Direktive 2011/92, kakor je bila spremenjena, tudi nosilec projekta zadevnega projekta, pri izvajanju te naloge uvesti vsaj ustrezno ločitev funkcij, pri katerih obstaja nasprotje interesov.

Podpisi