Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 14ης Φεβρουαρίου 2012*

«Προδικαστική παραπομπή — Σύμβαση του Άαρχους — Οδηγία 2003/4/ΕΚ — Πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες — Φορείς και όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα — Εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών — Προϋπόθεση κατά την οποία ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας πρέπει να προβλέπεται από τη νομοθεσία»

Στην υπόθεση C-204/09,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) με απόφαση της 30ής Απριλίου 2009, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Ιουνίου 2009, στο πλαίσιο της δίκης

Flachglas Torgau GmbH

κατά

Bundesrepublik Deutschland,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (εισηγητή), J. Malenovský και U. Lõhmus, προέδρους τμήματος, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen και M. Berger, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: E. Sharpston

γραμματέας: B. Fülöp, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 1ης Σεπτεμβρίου 2010, λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Flachglas Torgau GmbH, εκπροσωπούμενη από τους S. Altenschmidt και M. Langner, Rechtsanwälte,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Lumma και T. Henze,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους P. Oliver και B. Schima,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιουνίου 2011,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 2 και 4 της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 41, σ. 26).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς μεταξύ της Flachglas Torgau GmbH (στο εξής: Flachglas Torgau) και της Bundesrepublik Deutschland με αντικείμενο την απόρριψη από τη δεύτερη της αιτήσεως προσβάσεως της πρώτης σε πληροφορίες σχετικά με τον νόμο περί κατανομής των ποσοστώσεων εκπομπής αερίων που προκαλούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου για την περίοδο κατανομής 2005 έως 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, στο εξής: Zuteilungsgesetz 2007).

Το νομικό πλαίσιο

Το διεθνές δίκαιο

3 Η σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, η επονομαζόμενη «Σύμβαση του Άαρχους», υπεγράφη στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ L 124, σ. 1, στο εξής: σύμβαση του Άαρχους).

4 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της εν λόγω συμβάσεως ορίζει την έννοια της δημόσιας αρχής υπό τους εξής όρους:

«Ως “δημόσια αρχή” νοείται

α) η Δημόσια διοίκηση σε εθνικό, περιφερειακό και άλλο επίπεδο·

β) φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκτελούν δημόσιο διοικητικό λειτούργημα, δυνάμει του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ειδικών καθηκόντων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σε σχέση με το περιβάλλον·

[...]

Ο παρών ορισμός δεν περιλαμβάνει φορείς ή θεσμικά όργανα που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα.»

5 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της εν λόγω συμβάσεως προβλέπει ότι, υπό ορισμένο αριθμό επιφυλάξεων και προϋποθέσεων, κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι οι δημόσιες αρχές διαθέτουν, εντός του πλαισίου της εθνικής νομοθεσίας, τις σχετικές με το περιβάλλον πληροφορίες στο κοινό, εφόσον ζητούνται.

6 Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της συμβάσεως του Άαρχους έχει ως εξής:

«Αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορρίπτεται, εάν η κοινολόγηση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις:

α) στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των εργασιών των δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο·

[...]

Οι προαναφερόμενοι λόγοι απόρριψης ερμηνεύονται υπό στενή έννοια, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την κοινολόγηση και λαμβανομένου υπόψη κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες σχετίζονται με εκπομπές στο περιβάλλον.»

7 Το άρθρο 8 της εν λόγω συμβάσεως, υπό τον τίτλο «Συμμετοχή του κοινού κατά την προπαρασκευή εκτελεστικών κανονισμών και/ή νομικώς δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων γενικής εφαρμογής», προβλέπει:

«Κάθε μέρος προσπαθεί να προωθήσει την πραγματική συμμετοχή του κοινού σε ενδεδειγμένο στάδιο, και ενώ είναι ακόμη ανοικτές οι επιλογές, κατά την προπαρασκευή από τις δημόσιες αρχές εκτελεστικών κανονισμών και άλλων νομικώς δεσμευτικών κανόνων γενικής εφαρμογής που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. [...]

[...]»

8 Η δήλωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 2003/4, επισυναφθείσα ως παράρτημα στην απόφαση 2005/370, έχει ως εξής:

«Αναφερόμενη στο άρθρο 9 της Συμβάσεως του [Άαρχους], η Ευρωπαϊκή Κοινότητα καλεί τα συμβαλλόμενα μέρη της Συμβάσεως να λάβουν υπό σημείωση το άρθρο 2 παράγραφος 2 και το άρθρο 6 της οδηγίας [2003/4]. Οι διατάξεις αυτές παρέχουν στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας τη δυνατότητα, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό αυστηρά καθορισμένους όρους, να εξαιρούν ορισμένα όργανα και οργανισμούς, από τους κανόνες για τις διαδικασίες αναθεώρησης όσον αφορά αποφάσεις σχετικά με αιτήσεις παροχής πληροφοριών.

Όθεν, η εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επικύρωση της Συμβάσεως του [Άαρχους], συμπεριλαμβάνει κάθε τυχόν επιφύλαξη κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο βαθμό που η επιφύλαξη αυτή συνάδει προς το άρθρο 2, παράγραφος 2, και το άρθρο 6 της οδηγίας [2003/4].»

Το δίκαιο της Ένωσης

9 Η πρώτη, η πέμπτη, η ενδέκατη και η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/4 ορίζουν:

«1) Η αυξημένη πρόσβαση του κοινού στις περιβαλλοντικές πληροφορίες και η διάδοση των πληροφοριών αυτών συμβάλλει στη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση προς τα περιβαλλοντικά θέματα, την ελεύθερη ανταλλαγή απόψεων, ουσιαστικότερη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για περιβαλλοντικά θέματα και, τελικά, σε καλύτερο περιβάλλον.

[...]

5) [...] Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να συμβαδίζουν προς τη σύμβαση αυτή ενόψει της σύναψής της από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

[...]

11) Προκειμένου να ληφθεί υπόψη η αρχή του άρθρου 6 της συνθήκης, σύμφωνα με την οποία οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας θα πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων, θα πρέπει να διευρυνθεί ο ορισμός των δημόσιων αρχών ώστε να περιλαμβάνει την κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, ανεξαρτήτως του εάν οι αρχές αυτές διαθέτουν ή όχι ειδικές αρμοδιότητες για το περιβάλλον. Ο ορισμός θα πρέπει επίσης να διευρυνθεί ώστε να περιλαμβάνει άλλα πρόσωπα ή φορείς που ασκούν δημόσια διοικητικά καθήκοντα σε σχέση με το περιβάλλον δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, καθώς και άλλα πρόσωπα ή φορείς που ενεργούν υπό τον έλεγχό τους και έχουν δημόσιες ευθύνες ή καθήκοντα σχετικά με το περιβάλλον.

[...]

16) Το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να είναι ο γενικός κανόνας και ότι θα πρέπει να επιτρέπεται στις δημόσιες αρχές να απορρίπτουν αιτήματα για περιβαλλοντικές πληροφορίες σε συγκεκριμένες και σαφώς καθοριζόμενες περιπτώσεις. Οι λόγοι απόρριψης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, το δε δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από την διάθεση των πληροφοριών θα πρέπει να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση δημοσιοποίησης των πληροφοριών αυτών. [...]»

10 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει τους σκοπούς της ως εξής:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι:

α) να κατοχυρώσει το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών και να καθορίσει τους βασικούς όρους και προϋποθέσεις, καθώς και πρακτικές ρυθμίσεις, άσκησης του ως άνω δικαιώματος και

β) να διασφαλίσει ότι, σε κάθε περίπτωση, οι περιβαλλοντικές πληροφορίες διατίθενται σταδιακά και διαδίδονται στο κοινό προκειμένου να επιτυγχάνεται η ευρύτερη δυνατή συστηματική διάθεση και διάδοση περιβαλλοντικών πληροφοριών στο κοινό. Προς το σκοπό αυτό δίδεται ώθηση στη χρήση ιδίως της τεχνολογίας των τηλεπικοινωνιών μέσω υπολογιστή ή/και στην ηλεκτρονική τεχνολογία, εφόσον υπάρχουν.»

11 Το άρθρο 2, σημείο 1, της οδηγίας 2003/4 ορίζει την «περιβαλλοντική ενημέρωση» υπό την έννοια της εν λόγω οδηγίας ως εξής:

«“Περιβαλλοντική πληροφορία”: οποιαδήποτε πληροφορία σε γραπτή, οπτική, ακουστική, ηλεκτρονική ή άλλη υλική μορφή, σχετικά με:

α) την κατάσταση των στοιχείων του περιβάλλοντος, όπως ο αέρας και η ατμόσφαιρα, το νερό, το έδαφος, το χώμα, τα τοπία και οι φυσικές τοποθεσίες, συμπεριλαμβανομένων των υδροβιότοπων, των παράκτιων και των θαλάσσιων περιοχών, η βιοποικιλότητα και τα στοιχεία της, συμπεριλαμβανομένων των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, και η αλληλεπίδραση μεταξύ των στοιχείων αυτών·

β) παράγοντες, όπως οι ουσίες, η ενέργεια, ο θόρυβος, οι ακτινοβολίες ή τα απόβλητα, συμπεριλαμβανομένων των ραδιενεργών αποβλήτων, οι εκπομπές, οι απορρίψεις και άλλες εκχύσεις στο περιβάλλον, που επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάσουν τα στοιχεία του περιβάλλοντος που αναφέρονται στο στοιχείο α)·

γ) μέτρα (συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών μέτρων), όπως οι πολιτικές, η νομοθεσία, τα σχέδια, τα προγράμματα, οι περιβαλλοντικές συμφωνίες και οι δραστηριότητες που επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάσουν τα στοιχεία και τους παράγοντες που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β), καθώς και μέτρα ή δραστηριότητες που αποσκοπούν στην προστασία των ως άνω στοιχείων·

δ) εκθέσεις για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας·

ε) αναλύσεις κόστους-ωφέλειας και άλλες οικονομικές αναλύσεις και παραδοχές χρησιμοποιούμενες στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων και των μέτρων που αναφέρονται στο στοιχείο γ), και

στ) την κατάσταση της ανθρώπινης υγείας και ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της ενδεχόμενης ρύπανσης της τροφικής αλυσίδας, τις συνθήκες της ανθρώπινης διαβίωσης, τις τοποθεσίες και τα οικοδομήματα πολιτισμικού ενδιαφέροντος στο μέτρο που επηρεάζονται ή ενδέχεται να επηρεασθούν από την κατάσταση των στοιχείων του περιβάλλοντος που αναφέρονται στο ως άνω στοιχείο α) ή, μέσω των στοιχείων αυτών, από τα θέματα που αναφέρονται στα στοιχεία β) και γ).»

12 Το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 ορίζει την έννοια της «δημόσιας αρχής» ως εξής:

«“Δημόσια αρχή”:

α) η κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο·

[...]

Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι ο ορισμός αυτός δεν περιλαμβάνει φορείς ή όργανα όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα. Εφόσον οι συνταγματικές τους διατάξεις κατά την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας οδηγίας δεν περιέχουν πρόβλεψη για διαδικασία προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 6, τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν τους εν λόγω φορείς και όργανα από τον ορισμό αυτό.»

13 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, να παρέχουν τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις ίδιες ή για λογαριασμό τους, σε όποιον υποβάλλει σχετική αίτηση και χωρίς ο αιτών να οφείλει να επικαλεσθεί οιοδήποτε συμφέρον.»

14 Μετά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4, που επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν τη δυνατότητα απόρριψης αίτησης περιβαλλοντικής πληροφορίας σε ορισμένες περιπτώσεις, το άρθρο 4, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας παρέχει επίσης την ευχέρεια αυτή στα κράτη μέλη υπό τους εξής όρους:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων περιβαλλοντικών πληροφοριών εάν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά:

α) τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών, εφόσον ο εμπιστευτικός αυτός χαρακτήρας προβλέπεται από τη νομοθεσία·

[...]

Οι λόγοι απόρριψης που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 ερμηνεύονται συσταλτικά, λαμβανομένου υπόψη, για τη συγκεκριμένη περίπτωση, του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετεί η άρνηση. Τα κράτη μέλη δεν δύνανται, δυνάμει της παραγράφου 2, στοιχεία α′, δ′, στ′, ζ′ και η′, να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον.

[...]»

15 Το άρθρο 6 της οδηγίας 2003/4, επιγραφόμενο «Προσφυγή στη δικαιοσύνη», επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τις απαραίτητες διατάξεις προκειμένου κάθε αιτών περιβαλλοντικών πληροφοριών ο οποίος θεωρεί ότι η αίτησή του για παροχή πληροφοριών αγνοήθηκε, απορρίφθηκε αδικαιολόγητα (πλήρως ή εν μέρει), απαντήθηκε πλημμελώς ή δεν εξετάσθηκε, να έχει δικαίωμα να ασκεί διοικητική προσφυγή ή ένδικο βοήθημα κατά πράξεων ή παραλείψεων της οικείας δημόσιας αρχής.

Το εθνικό δίκαιο

16 Ο νόμος περί περιβαλλοντικών πληροφοριών (Umweltinformationsgesetz), της 22ας Δεκεμβρίου 2004 (*BGBl.* 2004 I, σ. 3704), μετέφερε στη γερμανική έννομη τάξη την οδηγία 2003/4.

17 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, αυτού του νόμου προβλέπει:

«Διοικητικές υπηρεσίες που έχουν υποχρέωση να παρέχουν πληροφορίες είναι:

1. Η κυβέρνηση και άλλοι φορείς της δημοσίας διοικήσεως […]. Δεν συγκαταλέγονται στις διοικητικές υπηρεσίες που υποχρεούνται να παρέχουν πληροφορίες

α) οι ανώτατες ομοσπονδιακές αρχές, καθόσον ενεργούν στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας ή κατά την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων […]».

18 Όσον αφορά τη σχετική με τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαβουλεύσεων εξαίρεση, το άρθρο 8, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου ορίζει:

«Καθόσον η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά

[...]

2. τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαβουλεύσεων των υπηρεσιών που υποχρεούνται σε παροχή πληροφοριών, υπό την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1,

[...]

η αίτηση πρέπει να απορριφθεί, εκτός εάν πράγματι υπέρτερο δημόσιο συμφέρον δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών [...]».

19 Ο νόμος περί διοικητικής διαδικασίας (Verwaltungsverfahrensgesetz), της 23ης Ιανουαρίου 2003 (*BGBl.* 2003 I, σ. 102) προβλέπει, στο άρθρο του 28, παράγραφος 1:

«Πριν από την έκδοση διοικητικής πράξεως, η οποία θίγει τα δικαιώματα ενδιαφερομένου, πρέπει να δίδεται σ' αυτόν η ευκαιρία να αναπτύσσει τις παρατηρήσεις του επί των σημαντικών για την απόφαση πραγματικών περιστατικών.»

20 Το άρθρο 29 του εν λόγω νόμου ορίζει:

«(1) Η Διοίκηση υποχρεούται να παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να συμβουλεύονται φακέλους σχετικούς με εκκρεμείς διαδικασίες, καθόσον η γνώση των εν λόγω φακέλων είναι απαραίτητη για την προστασία ή την υπεράσπιση των εννόμων συμφερόντων τους. Έως ότου περατωθεί η διοικητική διαδικασία, το πρώτο εδάφιο δεν εφαρμόζεται σε σχέδια αποφάσεων ούτε σε άμεσα σχετιζόμενες με την επεξεργασία των αποφάσεων εργασίες. […]

(2) Η Διοίκηση δεν υποχρεούται να παρέχει πρόσβαση σε φακέλους σε περίπτωση που αυτό θα επηρέαζε την ομαλή εκπλήρωση των καθηκόντων της ή η δημοσιοποίηση του περιεχομένου των ως άνω φακέλων θα επηρέαζε την Ομοσπονδία ή το Land, ή αν τα πραγματικά περιστατικά πρέπει να παραμείνουν μυστικά δυνάμει νόμου ή λόγω της φύσεώς τους, λαμβανομένων υπόψη ειδικότερα των εννόμων συμφερόντων των ενδιαφερομένων ή τρίτων.

[...]»

21 Το άρθρο 68, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, σχετικά με την προφορική διαδικασία ενώπιον διοικητικής αρχής στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας, ορίζει:

«Η προφορική διαδικασία δεν είναι δημόσια. Σ' αυτήν μπορούν να συμμετέχουν εκπρόσωποι των εποπτευουσών αρχών και πρόσωπα τα οποία απασχολούνται πλησίον της αρχής για εκπαιδευτικούς σκοπούς. Ο διευθύνων τη συζήτηση μπορεί να επιτρέπει την παρουσία άλλων προσώπων, αν δεν διαφωνεί κανένας εκ των ενδιαφερομένων.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

22 Η Flachglas Torgau ζήτησε πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Umweltbundesamt (Ομοσπονδιακό Γραφείο Περιβάλλοντος), που είναι η αρμόδια για το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου αρχή, εξέδωσε τις αποφάσεις περί κατανομής των εν λόγω ποσοστώσεων εκπομπής αερίων κατά το διάστημα 2005 έως 2007.

23 Προς τον σκοπό αυτό, η Flachglas Torgau ζήτησε από το Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ασφάλειας των Αντιδραστήρων, στο εξής: Bundesministerium für Umwelt) να της διαβιβάσει πληροφορίες σχετικά τόσο με τη νομοπαραγωγική διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε ο Zuteilungsgesetz 2007 όσο και με την εφαρμογή του ως άνω νόμου. Ζήτησε ειδικότερα πρόσβαση σε εσωτερικά σημειώματα και γνωμοδοτήσεις του Υπουργείου, καθώς και την αλληλογραφία του, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών μηνυμάτων του με την Umweltbundesamt.

24 Το Bundesministerium für Umwelt απέρριψε την αίτηση αυτή, αποφαινόμενο, αφενός, ότι όσον αφορά πληροφορίες σχετικά με τη νομοπαραγωγική διαδικασία απαλλασσόταν από την υποχρέωση δημοσιοποιήσεως αυτών λόγω της συμμετοχής του στην εν λόγω διαδικασία και, αφετέρου, ότι οι πληροφορίες σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του Zuteilungsgesetz 2007 καλύπτονταν από τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών.

25 Το Verwaltungsgericht Berlin έκανε εν μέρει δεκτή την προσφυγή της Flachglas Torgau κατά της συγκεκριμένης απορριπτικής αποφάσεως. Επιληφθέν κατόπιν εφέσεως, το Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandeburg έκρινε ότι το Bundesministerium für Umwelt μπορούσε να επικαλεστεί τη συμμετοχή του στη νομοπαραγωγική διαδικασία, αλλά δεν μπορούσε να προβάλει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών ως λόγο απορρίψεως της γνωστοποιήσεως των αιτούμενων πληροφοριών, χωρίς να εκθέσει κατά τρόπο εμπεριστατωμένο τους λόγους για τους οποίους η γνωστοποίησή τους θα είχε όντως αρνητικές επιπτώσεις.

26 Τόσο η Flachglas Torgau όσο και το Bundesministerium für Umwelt άσκησαν αίτηση αναιρέσεως («Révision») κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht, στο πλαίσιο της οποίας η εν λόγω επιχείρηση προέβαλε ότι η επίμαχη απορριπτική απόφαση είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης. Υποστήριξε ειδικότερα ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει στον εθνικό νομοθέτη να αποκλείει τα υπουργεία από την υποχρέωση παροχής πληροφοριών στον τομέα του περιβάλλοντος όταν αυτά ενεργούν στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής νομοπαραγωγικής διαδικασίας και ότι, εν πάση περιπτώσει, η εν λόγω παρέκκλιση παύει με τη δημοσίευση του νόμου.

27 Η Flachglas Torgau κρίνει, εξάλλου, ότι το Bundesministerium für Umwelt δεν μπορούσε να επικαλεστεί την προστασία του εμπιστευτικού χαρακτήρα των διαβουλεύσεων των δημόσιων αρχών, εφόσον το δίκαιο της Ένωσης επιτάσσει τέτοιου είδους προστασία να προβλέπεται ρητώς από ειδική διάταξη του εθνικού δικαίου, διακριτή από το γενικό δικαίωμα παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών.

28 Συναφώς, το Bundesverwaltungsgericht έκρινε ότι, αν τέτοιου είδους υποχρέωση απορρέει πράγματι από το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να διευκρινισθεί αν άγραφη γενική αρχή του δικαίου, όπως η προβλεπόμενη από το εθνικό δίκαιο, κατά την οποία οι διοικητικές διαδικασίες των εθνικών αρχών δεν είναι δημόσιες καθιστά δυνατή την τήρηση αυτής.

29 Υπό τις συνθήκες αυτές το Bundesverwaltungsgericht αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) α) Έχει το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας [2003/4] την έννοια ότι ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα αποκλειστικώς οι φορείς και τα όργανα στα οποία εναπόκειται, κατά το δίκαιο κράτους μέλους, η οριστική (δεσμευτική) απόφαση στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας ή ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα και οι φορείς και τα όργανα που κατά το δίκαιο του κράτους μέλους έχει αρμοδιότητα να συμμετέχουν στη νομοπαραγωγική διαδικασία, καταθέτοντας, συγκεκριμένα, νομοσχέδια και υποβάλλοντας παρατηρήσεις επί νομοσχεδίων;

β) Μπορούν τα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι η έννοια της δημοσίας αρχής δεν περιλαμβάνει φορείς και όργανα που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα μόνον αν κατά την ημερομηνία εκδόσεως της οδηγίας οι συνταγματικές τους διατάξεις δεν προέβλεπαν διαδικασία επανεξετάσεως κατά την έννοια του άρθρου 6 της οδηγίας [2003/4];

γ) Δεν περιλαμβάνονται οι φορείς και τα όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα στην έννοια των δημοσίων αρχών μόνο καθόσον διαρκεί η νομοθετική διαδικασία;

2) α) Προβλέπεται από τη νομοθεσία ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαβουλεύσεων, υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, σημείο 1, στοιχείο α', της οδηγίας [2003/4] οσάκις η διάταξη του εθνικού δικαίου που εκδόθηκε για τη μεταφορά της οδηγίας [2003/4] ορίζει γενικώς ότι η αίτηση παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών πρέπει να απορρίπτεται αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των αρχών που υποχρεούνται στην παροχή πληροφοριών, ή απαιτείται σχετικώς ειδική νομοθετική διάταξη να επιβάλλει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών;

β) Προβλέπεται από τη νομοθεσία ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών, υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, στοιχείο α', της οδηγίας [2003/4], οσάκις δυνάμει του εθνικού δικαίου υπάρχει άγραφη γενική αρχή δικαίου κατά την οποία οι διοικητικές διαδικασίες των δημοσίων αρχών δεν είναι δημόσιες;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

30 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι, προσχωρώντας στη Σύμβαση του Άαρχους, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεσμεύτηκε να διασφαλίσει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχουν δημόσιες αρχές (βλ., κατ' αυτή την έννοια, απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-524/09, Ville de Lyon, Συλλογή 2010, σ. I-14115, σκέψη 35).

31 Εκδίδοντας την οδηγία 2003/4, βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να θέσει σε εφαρμογή τη Σύμβαση του Άαρχους προβλέποντας γενικό καθεστώς, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δικαίωμα προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών χωρίς να υποχρεούται να επικαλεσθεί οιοδήποτε σχετικό συμφέρον (βλ., κατ' αυτή την έννοια, προπαρατεθείσα απόφαση Ville de Lyon, σκέψη 36).

32 Πρέπει ακόμη να υπογραμμισθεί ότι το δικαίωμα προσβάσεως που κατοχυρώνει η οδηγία 2003/4 υπάρχει μόνον εφόσον οι αιτούμενες πληροφορίες εμπίπτουν στις απαιτήσεις σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε τέτοιου είδους πληροφορίες που προβλέπει η συγκεκριμένη οδηγία, γεγονός το οποίο προϋποθέτει

μεταξύ άλλων ότι αυτές συνιστούν «περιβαλλοντικές πληροφορίες» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 1, της εν λόγω οδηγίας, ζήτημα ο έλεγχος του οποίου απόκειται στο αιτούν δικαστήριο όσον αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης.

Επί του πρώτου ερωτήματος υπό α' και β'

33 Με το πρώτο του ερώτημα υπό α' και β', το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατά βάση, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι η ευχέρεια που παρέχει η εν λόγω διάταξη στα κράτη μέλη να μην εκλαμβάνουν ως δημόσιες αρχές «τους υπό νομοθετική ιδιότητα ενεργούντες φορείς ή όργανα από την έννοια της δημόσιας αρχής» είναι δυνατό να τύχει εφαρμογής στα υπουργεία καθόσον μετέχουν στη νομοπαραγωγική διαδικασία, ιδίως μέσω της υποβολής νομοσχεδίων ή γνωμοδοτήσεων, και αν η ευχέρεια αυτή εξαρτάται επίσης από την τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της εν λόγω οδηγίας.

34 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι από την απόφαση περί παραπομπής καθώς και από τις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι το ερώτημα αυτό αφορά αποκλειστικώς τη νομοπαραγωγική διαδικασία αυτή καθεαυτή και όχι διαδικασία δυνάμενη να καταλήξει στην έκδοση διατάξεως με τυπική ισχύ υποδεέστερη νόμου.

35 Πρέπει εξάλλου να απορριφθεί το επιχείρημα της Flachglas Torgau, που αντλείται από έγγραφο δημοσιευθέν το 2000 από την Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, επιγραφόμενο «Η Σύμβαση του Άαρχους, οδηγός εφαρμογής». Η Flachglas Torgau παραπέμπει συναφώς στις περιεχόμενες στο έγγραφο αυτό διευκρινίσεις, κατά τις οποίες «[η] συμμετοχή των δημόσιων αρχών στην επεξεργασία κανονισμών, νόμων και κανονιστικών πράξεων καλύπτεται ρητώς από [το άρθρο 8 της συμβάσεως του Άαρχους], είναι λογικό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η [σύμβαση του Άαρχους] δεν θεωρεί ότι οι εν λόγω δραστηριότητες ασκούνται υπό "νομοθετική ιδιότητα". Επομένως, οι ασκούσες την εκτελεστική λειτουργία αρχές που συμμετέχουν σε τέτοιου είδους δραστηριότητες είναι δημόσιες αρχές δυνάμει της [συμβάσεως του Άαρχους]».

36 Πέραν του ότι από το έγγραφο αυτό δεν μπορεί να απορρεύσει δεσμευτική ερμηνεία της συμβάσεως του Άαρχους, το άρθρο 8 της εν λόγω συμβάσεως στο οποίο παραπέμπει το έγγραφο αυτό, δεν αναφέρει ρητώς τη συμμετοχή των δημόσιων αρχών στην επεξεργασία «νόμων», συνεπώς δεν είναι δυνατό να συναχθεί από τη διατύπωσή του ερμηνεία, όπως η επιλεγείσα από το εν λόγω έγγραφο.

37 Κατά πάγια νομολογία, από τις απαιτήσεις τόσο της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όσο και της αρχής της ισότητας συνάγεται ότι οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που δεν περιέχουν ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου τους πρέπει κατά κανόνα να ερμηνεύονται αυτοτελώς και ομοιόμορφα σε ολόκληρη την Ένωση, με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται και τον σκοπό της επίμαχης ρύθμισης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ., Συλλογή 2003, σ. I-8105, σκέψη 72).

38 Εξάλλου, το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4, που προβλέπει εξαίρεση από το γενικό σύστημα που καθιερώνει η οδηγία, δεν μπορεί να ερμηνευθεί κατά τρόπον ώστε τα αποτελέσματά του να εκτείνονται πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για να διασφαλιστεί η προστασία των συμφερόντων τα οποία σκοπεί να κατοχυρώσει και το περιεχόμενο των παρεκκλίσεων που προβλέπει πρέπει να προσδιορίζεται με γνώμονα τους σκοπούς που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, C-321/96, Mecklenburg, Συλλογή 1998, σ. I-3809, σκέψη 25).

39 Όσον αφορά τους σκοπούς της οδηγίας 2003/4, το άρθρο 1 αυτής διευκρινίζει ειδικότερα ότι σκοπός της είναι να κατοχυρώσει το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές και οι περιβαλλοντικές πληροφορίες να διατίθενται σταδιακά και να διαδίδονται στο κοινό.

40 Προκύπτει τόσο από την ίδια τη σύμβαση του Άαρχους όσο και από την οδηγία 2003/4, σκοπός της οποίας είναι η θέση σε εφαρμογή της συμβάσεως αυτής στο δίκαιο της Ένωσης, ότι πρόθεση των συντακτών τους ήταν με τον όρο «δημόσιες αρχές» να υποδηλώσουν τις διοικητικές αρχές, εφόσον στο εσωτερικό των κρατών στην κατοχή τους περιέρχονται συνήθως περιβαλλοντικές πληροφορίες κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

41 Εξάλλου, στο άρθρο της 2, παράγραφος 2, η σύμβαση του Άαρχους προβλέπει ρητώς ότι ο όρος «δημόσιες αρχές», χρήση του οποίου γίνεται σε αυτό, «δεν περιλαμβάνει φορείς ή όργανα όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα», και τούτο χωρίς κανέναν περιορισμό.

42 Δυνάμει της διατάξεως αυτής, το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4, με τη σειρά του, παρέχει ρητώς στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλείσουν από το πεδίο εφαρμογής των δημόσιων αρχών φορείς ή όργανα όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα.

43 Σκοπός του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 είναι να δώσει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίσουν τους κανόνες που είναι ικανοί να διασφαλίσουν την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας εκδόσεως νόμων λαμβανομένου υπόψη ότι στα διάφορα κράτη μέλη η ενημέρωση των πολιτών είναι συνήθως αρκούντως διασφαλισμένη στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.

44 Συναφώς, επισημαίνεται, εξάλλου, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης λαμβάνει υπόψη την ιδιαιτερότητα των νομοθετικών και δικαιοδοτικών οργάνων. Έτσι, για παράδειγμα, στο διαφορετικό πλαίσιο των κανόνων σχετικά με την αποτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών σχεδίων για το περιβάλλον, η οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985 (ΕΕ L 175, σ. 40), αποκλείει την υποχρέωση αξιολογήσεως των σχεδίων που εγκρίθηκαν λεπτομερώς με ειδική νομοθετική πράξη, όταν η επίτευξη των σκοπών της οδηγίας, περιλαμβανομένης και της παροχής πληροφοριών, εξασφαλίζεται μέσω της νομοθετικής διαδικασίας (βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2011, C-128/09 έως C-131/09, C-134/09 και C-135/09, Boxus κ.λπ., Συλλογή 2011, σ. I-9711, σκέψη 36).

45 Αληθεύει ότι, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, η δεύτερη περίοδος του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν τους εν λόγω φορείς ή όργανα αν, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας αυτής, οι συνταγματικές τους διατάξεις δεν προβλέπουν διαδικασία προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 6 της εν λόγω οδηγίας.

46 Εντούτοις, η εν λόγω διάταξη προοριζόταν να ρυθμίσει την ειδική περίπτωση ορισμένων εθνικών αρχών και ιδίως αρχών που ενεργούν στο πλαίσιο ασκήσεως διοικητικών εξουσιών, των οποίων οι αποφάσεις, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας 2003/4, δεν μπορούσαν κατά το ισχύον σε ορισμένα κράτη μέλη εθνικό δίκαιο να προσβληθούν με προσφυγή που να πληροί τις προϋποθέσεις αυτής.

47 Η εν λόγω ερμηνεία επιρρωννύεται από τη δήλωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 2003/4.

48 Ως εκ τούτου, η εν λόγω διάταξη δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως συνέπεια τον περιορισμό της ευχέρειας των κρατών μελών να εξαιρέσουν από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας τους φορείς ή τα όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα την οποία, εξάλλου, προβλέπει χωρίς κανέναν περιορισμό η ίδια η σύμβαση του Άαρχους.

49 Οι εκτιμήσεις αυτές οδηγούν, επομένως, στην υιοθέτηση λειτουργικής ερμηνείας της έννοιας των «φορέων ή των οργάνων που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα [...]», κατά την οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στον εν λόγω ορισμό, υπό την έννοια και για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/4, τα υπουργεία που, δυνάμει του εθνικού δικαίου, είναι επιφορτισμένα με την προετοιμασία των νομοσχεδίων, την υποβολή τους στο Κοινοβούλιο και τη συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία, ιδίως μέσω της υποβολής γνωμοδοτήσεων.

50 Την εν λόγω λειτουργική προσέγγιση δικαιολογεί κατά μείζονα λόγο το γεγονός ότι η νομοθετική διαδικασία είναι πιθανό να διαφέρει κατά τρόπο μη αμελητέο μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών και ότι, συνεπώς, είναι σκόπιμο να υιοθετηθεί ερμηνεία που να διασφαλίζει την ομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας 2003/4 σε αυτά.

51 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, πρέπει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα, υπό α′ και β′, η απάντηση ότι το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι η ευχέρεια που καταλείπει η εν λόγω διάταξη στα κράτη μέλη να μη θεωρούν ως δημόσιες αρχές «φορείς ή όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα [...]» μπορεί να τύχει εφαρμογής στα υπουργεία καθόσον αυτά μετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, ιδίως μέσω της υποβολής νομοσχεδίων ή γνωμοδοτήσεων, και ότι η ευχέρεια αυτή δεν εξαρτάται από την τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της εν λόγω οδηγίας.

Επί του πρώτου ερωτήματος, υπό γ′

52 Με το πρώτο του ερώτημα, υπό γ′, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατά βάση, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι η ευχέρεια που καταλείπει η εν λόγω διάταξη στα κράτη μέλη να μη θεωρούν ως δημόσιες αρχές τους φορείς και τα όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα δεν είναι δυνατό να τεθεί σε εφαρμογή σε περίπτωση που η επίμαχη νομοθετική διαδικασία έχει τερματιστεί.

53 Επισημαίνεται ότι ούτε η οδηγία 2003/4 ούτε η σύμβαση του Άαρχους παρέχουν κάποια ένδειξη ως προς το σημείο αυτό.

54 Το εν λόγω ερώτημα πρέπει να απαντηθεί λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της επίμαχης διατάξεως που, όπως διευκρινίσθηκε στη σκέψη 43 της παρούσας αποφάσεως, δικαιολογείται από την ανάγκη να δοθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να διασφαλίσουν την ορθή διεξαγωγή της νομοθετικής διαδικασίας κατά τα προβλεπόμενα από τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες.

55 Καίτοι η παροχή προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, υπό τους όρους που προβλέπει το άρθρο 3 της οδηγίας 2003/4, είναι ικανή να παρακωλύσει την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας αυτής, τούτο καταρχήν δεν ισχύει όταν η εν λόγω διαδικασία έχει ολοκληρωθεί. Πάντως, το κοινό έχει γενικώς πρόσβαση στα συναφή με αυτήν έγγραφα και, ειδικότερα, στις κοινοβουλευτικές εκθέσεις.

56 Υπ' αυτές τις προϋποθέσεις, καίτοι, προκειμένου να διαφυλαχθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4, η νομοθετική διαδικασία πρέπει να εκληφθεί υπό την ευρεία του όρου έννοια, συμπεριλαμβανομένων των διαφόρων σταδίων της εν λόγω διαδικασίας μέχρι τη δημοσίευση του νόμου που εκδίδεται ενδεχομένως στο πλαίσιο αυτό, δεν δικαιολογείται η επέκταση της παρεκκλίσεως από την προβλεπόμενη από το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας αρχή του δικαιώματος προσβάσεως στις περιβαλλοντικές πληροφορίες μετά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας.

57 Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 77 και 78 των προτάσεών της, ο εν λόγω περιορισμός της ευχέρειας που προβλέπει το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 μόνον ενόσω διαρκεί η νομοθετική διαδικασία τυγχάνει εφαρμογής με την επιφύλαξη της δυνατότητας του φορέα ή του οργάνου που μετείχε σε αυτήν να αρνηθεί τη διαβίβαση περιβαλλοντικών πληροφοριών για άλλους λόγους και, πιο συγκεκριμένα, να επικαλεσθεί, ενδεχομένως, μία από τις εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 4 αυτής.

58 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στο πρώτο ερώτημα, υπό γ', πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι δεν είναι δυνατό να τύχει εφαρμογής η ευχέρεια που καταλείπει η εν λόγω διάταξη στα κράτη μέλη να μη θεωρήσουν ως δημόσιες αρχές τους φορείς και τα όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα όταν η επίμαχη νομοθετική διαδικασία έχει ολοκληρωθεί.

Επί του δευτέρου ερωτήματος, υπό α' και β'

59 Με το δεύτερο ερώτημα, υπό α' και β', το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί, κατά βάση, αν το άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α', της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι η προϋπόθεση κατά την οποία ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαβουλεύσεων πρέπει να προβλέπεται από τη νομοθεσία μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται επειδή στο εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους υπάρχει διάταξη, όπως η επίμαχη, η οποία ορίζει, γενικώς, ότι ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών συνιστά λόγο απορρίψεως της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους οι εν λόγω αρχές ή αν η προϋπόθεση αυτή επιβάλλει την έκδοση ειδικών διατάξεων όσον αφορά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών αυτών. Στη δεύτερη περίπτωση, το αιτούν δικαστήριο ζητεί ακόμη να διευκρινισθεί αν γενική αρχή του δικαίου, όπως η υφιστάμενη στο γερμανικό δίκαιο, δυνάμει της οποίας οι διοικητικές διαδικασίες των δημόσιων αρχών δεν είναι δημόσιες, πληροί τις ως άνω απαιτήσεις.

60 Κατά πάγια νομολογία, καίτοι απαιτείται η νομική κατάσταση που προκύπτει από τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται προς μεταφορά μιας οδηγίας να είναι αρκούντως ακριβής και σαφής, ώστε να παρέχεται στους ιδιώτες η δυνατότητα να γνωρίζουν την έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους, εντούτοις, κατά το ίδιο το γράμμα του άρθρου 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη έχουν δυνατότητα επιλογής του τύπου και των μέσων μεταφοράς των οδηγιών που εξασφαλίζουν κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο το αποτέλεσμα που επιδιώκεται με τις οδηγίες, από την ίδια δε αυτή διάταξη προκύπτει ότι η μεταφορά μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη δεν απαιτεί αναγκαστικώς ανάληψη νομοθετικής δράσεως σε κάθε κράτος μέλος.

61 Εντούτοις, μολονότι αληθεύει ότι η μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών της σε ρητή και ειδική νομική διάταξη και μπορεί, ανάλογα με το περιεχόμενο της οδηγίας, να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 1661, σκέψεις 22 και 23, της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, C-217/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1999, σ. I-5087, σκέψεις 31 και 32, καθώς και της 26ης Ιουνίου 2003, C-233/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2003, σ. I-6625, σκέψη 76), πρέπει να επισημανθεί ότι από τη διευκρίνιση του άρθρου 4, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α', της οδηγίας 2003/4 προκύπτει ότι η προστασία του εμπιστευτικού χαρακτήρα των διαβουλεύσεων των δημόσιων αρχών πρέπει να «προβλέπεται από τη νομοθεσία», προϋπόθεση που αντιστοιχεί στην απαίτηση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της συμβάσεως του Άαρχους κατά την οποία ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των εργασιών των δημοσίων αρχών πρέπει να προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, προκύπτει ότι προφανής βούληση του νομοθέτη της Ένωσης είναι να υπάρχει στο εθνικό δίκαιο ρητή διάταξη με σαφώς καθορισμένο περιεχόμενο και όχι απλώς ένα γενικό νομικό πλαίσιο.

62 Αντιθέτως, στην εν λόγω διευκρίνιση δεν μπορεί να προσδοθεί η έννοια ότι επιτάσσει να είναι λεπτομερώς καθορισμένο το σύνολο των προϋποθέσεων της θέσεως σε εφαρμογή του ως άνω λόγου αρνήσεως της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, εφόσον, εκ της ίδιας της φύσεώς τους, οι αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν στον εν λόγω τομέα εξαρτώνται στενά από το ειδικό πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνονται και απαιτούν αξιολόγηση της φύσεως των επίμαχων εγγράφων και του σταδίου της διοικητικής διαδικασίας κατά το οποίο υποβάλλεται η αίτηση παροχής πληροφοριών (βλ., κατ' αναλογία, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 81 και 82).

63 Εντούτοις, είναι σκόπιμο οι δημόσιες αρχές να μη μπορούν να καθορίσουν μονομερώς τις περιστάσεις υπό τις οποίες ο εμπιστευτικός χαρακτήρας που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/4 είναι αντιτάξιμος, όπερ προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι το εθνικό δίκαιο καθορίζει σαφώς το περιεχόμενο της έννοιας των «διαδικασιών» των δημόσιων αρχών που προβλέπει η εν λόγω διάταξη, η οποία παραπέμπει στα τελικά στάδια των διαδικασιών λήψεως αποφάσεων των δημόσιων αρχών.

64 Τέλος και εν πάση περιπτώσει, η απαίτηση ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών να προβλέπεται από τη νομοθεσία τυγχάνει εφαρμογής υπό την επιφύλαξη των άλλων προϋποθέσεων που θέτει το άρθρο 4 της οδηγίας 2003/4 και ιδίως της υποχρεώσεως της οικείας δημόσιας αρχής να προβαίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση σε στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων (βλ., συναφώς, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, C-266/09, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ., Συλλογή 2010, σ. I-13119, σκέψη 58).

65 Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, στο δεύτερο ερώτημα, υπό α′ και β′ πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι η προϋπόθεση που αυτό θέτει, ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών να προβλέπεται από τη νομοθεσία, μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται σε περίπτωση που στο εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους υπάρχει διάταξη που προβλέπει γενικώς ότι ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών συνιστά λόγο απορρίψεως της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους οι εν λόγω αρχές, εφόσον το εθνικό δίκαιο καθορίζει κατά τρόπο σαφή την έννοια της διαδικασίας, ζήτημα το οποίο εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει.

Επί των δικαστικών εξόδων

66 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, έχει την έννοια ότι η ευχέρεια που καταλείπει η εν λόγω διάταξη στα κράτη μέλη να μη θεωρούν ως δημόσιες αρχές «φορείς ή όργανα που ενεργούν υπό [...] **νομοθετική ιδιότητα» μπορεί να τύχει εφαρμογής στα υπουργεία καθόσον αυτά μετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, ιδίως μέσω της υποβολής νομοσχεδίων ή γνωμοδοτήσεων, και ότι η ευχέρεια αυτή δεν εξαρτάται από την τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της εν λόγω οδηγίας.**

2) Το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι δεν είναι δυνατό να τύχει εφαρμογής η ευχέρεια που καταλείπει η εν λόγω διάταξη στα κράτη μέλη να μη θεωρήσουν ως δημόσιες αρχές τους φορείς και τα όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα όταν η επίμαχη νομοθετική διαδικασία έχει λήξει.

3) Το άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι η προϋπόθεση που αυτό θέτει, ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών να προβλέπεται από τη νομοθεσία, μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται σε περίπτωση που στο εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους υπάρχει διάταξη που προβλέπει γενικώς ότι ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών συνιστά λόγο απορρίψεως της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους οι εν λόγω αρχές, εφόσον το εθνικό δίκαιο καθορίζει κατά τρόπο σαφή την έννοια της διαδικασίας, ζήτημα το οποίο εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει.

(υπογραφές)