Judikatūras krājums

TIESAS SPRIEDUMS (virspalāta)

2012. gada 14. februārī*

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu — Orhūsas konvencija — Direktīva 2003/4/EK — Piekļuve vides informācijai — Struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu — Valsts iestāžu apspriežu konfidencialitāte — Nosacījums, ka šai konfidencialitātei ir jābūt paredzētai tiesiskajā regulējumā

Lieta C-204/09

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši EKL 234. pantam, ko *Bundesverwaltungsgericht* (Vācija) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2009. gada 30. aprīlī un kas Tiesā reģistrēts 2009. gada 8. jūnijā, tiesvedībā

Flachglas Torgau GmbH

pret

Bundesrepublik Deutschland .

TIESA (virspalāta)

šādā sastāvā: priekšsēdētājs V. Skouris [*V. Skouris*], palātu priekšsēdētāji A. Ticano [*A. Tizzano*], H. N. Kunja Rodrigess [*J. N. Cunha Rodrigues*], K. Lēnartss [*K. Lenaerts*], Ž. K. Bonišo [*J.-C. Bonichot*] (referents), J. Malenovskis [*J. Malenovský*] un U. Lehmuss [*U. Lõhmus*], tiesneši A. Ross [*A. Rosas*], M. Ilešičs [*M. Ilešič*], E. Levits, A. O'Kīfs [*A. Ó Caoimh*], L. Bejs Larsens [*L. Bay Larsen*] un M. Bergere [*M. Berger*],

ģenerāladvokāte E. Šarpstone [*E. Sharpston*],

sekretārs B. Fileps [*B. Fülöp*], administrators,

ņemot vērā rakstveida procesu un 2010. gada 1. septembra tiesas sēdi, ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

— *Flachglas Torgau GmbH* vārdā – *S. Altenschmidt* un *M. Langner*, *Rechtsanwälte*,

— Vācijas valdības vārdā – *M. Lumma* un *T. Henze*, pārstāvji,

— Eiropas Komisijas vārdā – *P. Oliver* un *B. Schima*, pārstāvji,

noklausījusies ģenerāladvokātes secinājumus 2011. gada 22. jūnija tiesas sēdē,

pasludina šo spriedumu.

* Tiesvedības valoda – vācu.

Spriedums

1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 28. janvāra Direktīvas 2003/4/EK par vides informācijas pieejamību sabiedrībai un par Padomes Direktīvas 90/313/EEK atcelšanu (OV L 41, 26. lpp.) 2. un 4. panta interpretāciju.

2 Šis lūgums ir iesniegts saistībā ar tiesvedību starp *Flachglas Torgau GmbH* (turpmāk tekstā – "*Flachglas Torgau*") un Vācijas Federatīvo Republiku attiecībā uz to, ka pēdējā minētā ir noraidījusi pirmās pieteikumu par piekļuvi informācijai par Likumu par valsts siltumnīcefekta gāzu emisijas kvotu sadales plānu laikposmā no 2005. līdz 2007. gadam (*Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007*, turpmāk tekstā – "*Zuteilungsgesetz 2007*").

Atbilstošās tiesību normas

Starptautiskās tiesības

3 Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties [vērsties] tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem ir parakstīta 1998. gada 25. jūnijā un Eiropas Kopienas vārdā apstiprināta ar Padomes 2005. gada 17. februāra Lēmumu 2005/370/EK (OV L 124, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Orhūsas konvencija").

4 Šīs konvencijas 2. panta 2. punktā "valsts iestāde" ir definēta šādi:

""Valsts iestāde":

a) valsts, reģionāla vai cita līmeņa pārvaldes iestāde;

b) fiziskas vai juridiskas personas, kas saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem īsteno valsts pārvaldes funkcijas, tostarp ar vidi saistītus īpašus pienākumus, darbības vai pakalpojumus;

[..]

Šī definīcija neattiecas uz struktūrām vai institūcijām, kas pilda tiesas vai likumdevēja funkcijas."

5 Šīs konvencijas 4. panta 1. punktā ir paredzēts, ka, ievērojot noteiktus ierobežojumus un nosacījumus, katrai pusei jānodrošina, lai, atbildot uz lūgumu sniegt vides informāciju, valsts iestādes, ievērojot attiecīgās valsts tiesību aktus, sabiedrībai darītu pieejamu lūgto informāciju par vidi.

6 Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punktā ir precizēts:

"Lūgumu sniegt vides informāciju var noraidīt, ja tās izpaušana varētu nelabvēlīgi ietekmēt:

a) valsts iestāžu procedūru konfidencialitāti, ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta attiecīgās valsts tiesību aktos;

[..]

Iepriekšminētos atteikuma iemeslus interpretē sašaurināti, ņemot vērā sabiedrības intereses saistībā ar lūgtās informācijas izpaušanu, kā arī to, vai lūgtā informācija attiecas uz emisijām vidē."

7 Šīs konvencijas 8. pantā ar virsrakstu "Sabiedrības dalība normatīvo aktu un/vai vispārēji piemērojamu juridiski saistošu noteikumu sagatavošanā" ir paredzēts:

"Katra Puse cenšas veicināt efektīvu sabiedrības dalību attiecīgajā posmā un – kamēr vēl ir iespējami jebkādi risinājumi – posmā, kad valsts iestādes izstrādā tādus normatīvos aktus vai citus vispārēji piemērojamus juridiski saistošus noteikumus, kam var būt nozīmīga ietekme uz vidi. [..]

[..]"

8 Eiropas Kopienas deklarācijā par noteiktām Direktīvas 2003/4 tiesību normām, kas pievienota Lēmuma 2005/370 pielikumā, ir noteikts:

"Saistībā ar Orhūsas konvencijas 9. pantu Eiropas Kopiena aicina Konvencijas Līgumslēdzējas puses ņemt vērā direktīvas [2003/4] 2. panta 2. punktu un 6. pantu. Šie noteikumi Eiropas Kopienas dalībvalstīm dod iespēju izņēmuma gadījumos un stingri noteiktos apstākļos dažas iestādes un struktūras izslēgt no pārskatīšanas [pārsūdzēšanas] procedūru noteikumiem attiecībā uz lēmumiem par informācijas pieprasījumiem.

Tādēļ tas, ka Eiropas Kopiena ratificē Orhūsas konvenciju, ietver visas Eiropas Kopienas dalībvalstu atrunas tiktāl, ciktāl šādas atrunas ir saderīgas ar direktīvas [2003/4] 2. panta 2. punktu un 6. pantu."

Savienības tiesības

9 Direktīvas 2003/4 pirmajā, piektajā, vienpadsmitajā un sešpadsmitajā apsvērumā ir noteikts:

"(1) Plašāka pieeja vides informācijai un šādas informācijas izplatīšana palīdz pievērst sabiedrības uzmanību vides problēmām, veicina viedokļu brīvu apmaiņu, sabiedrības efektīvāku līdzdalību lēmumu pieņemšanā vides jomā un galu galā palīdz uzlabot vidi.

[..]

(5) Kopienas tiesību aktu noteikumiem jābūt saskaņā ar [Orhūsas konvenciju], lai Eiropas Kopiena varētu to ratificēt.

[..]

(11) Ievērojot Līguma 6. pantā noteikto principu, ka vides aizsardzības prasības jāņem vērā, nosakot un īstenojot Kopienas politiku un darbības, ir jāpaplašina publisko institūciju [valsts iestāžu] definīcija, ietverot tajā valdību vai citas valsts pārvaldes iestādes valsts, reģionu vai vietējā līmenī neatkarīgi no tā, vai tās veic īpašus pienākumus vides jomā. Šai definīcijai tāpat jāaptver citas personas vai struktūras, kas saskaņā ar valsts tiesību aktiem veic valsts pārvaldes funkcijas vides jomā, kā arī citas personas vai struktūras, kuras darbojas to pārraudzībā un kam valsts uzticējusi pienākumus vai funkcijas vides jomā.

[..]

(16) Tiesības iegūt informāciju paredz, ka informācijas publiskums ir vispārējs noteikums un ka publiskās institūcijas [valsts iestādes] drīkst noraidīt pieprasījumu pēc vides informācijas tikai īpašos un skaidri noteiktos gadījumos. Atteikuma iemeslus nedrīkst tulkot paplašināti, turklāt sabiedrības ieguvums informācijas publiskošanas gadījumā jāizvērtē attiecībā pret ieguvumu atteikuma gadījumā. [..]"

10 Šīs direktīvas 1. pantā tās "mērķi" ir definēti šādi:

"Šīs direktīvas mērķi ir:

a) garantēt publisko institūciju [valsts iestāžu] rīcībā esošās vai tām pieejamās vides informācijas iegūšanas tiesības [piekļuvi] un izklāstīt pamatnoteikumus un praktiskus pasākumus attiecībā uz šo tiesību izmantošanu, un

b) nodrošināt, ka vides informācija tādējādi kļūst arvien plašāk pieejama un tiek publiski izplatīta, lai panāktu cik iespējams plašu sistemātisku vides informācijas publisku pieejamību un izplatīšanu. Tālab jo īpaši jāveicina datoru sakaru un/vai elektronisko tehnoloģiju izmantošana – ja tie pieejami."

11 Direktīvas 2003/4 2. panta 1. punktā jēdziens "Vides informācija" šīs direktīvas izpratnē ir definēts šādi:

""Vides informācija" ir jebkura informācija rakstiskā, vizuālā, audio, elektroniskā vai citā formā par:

a) vides elementu, piemēram, gaisa un atmosfēras, ūdeņu, augsnes, zemes, ainavu un dabas teritoriju, tostarp mitrāju, piekrastes un jūras teritoriju, stāvokli, bioloģisko daudzveidību un tās komponentiem, tostarp ģenētiski modificētiem organismiem, un par šo elementu mijiedarbību;

b) tādiem faktoriem kā vielas, enerģija, troksnis, starojums vai atkritumi, tostarp radioaktīvie atkritumi, emisija, izplūde un cita veida novadīšana vidē, kas ietekmē vai var ietekmēt a) apakšpunktā minētos vides elementus;

c) tādiem pasākumiem (arī administratīviem pasākumiem) kā politika, tiesību akti, plāni, programmas, nolīgumi vides jomā un darbības, kas ietekmē vai var ietekmēt a) un b) apakšpunktā minētos vides elementus un faktorus, kā arī pasākumi vai darbības, kuri paredzēti šo elementu aizsardzībai;

d) ziņojumiem attiecībā uz tiesību aktu īstenošanu vides jomā;

e) izmaksu un ieguvumu analīzi un citādu ekonomisko analīzi un pieņēmumiem, ko izmanto saistībā ar c) apakšpunktā minētajiem pasākumiem un darbībām, un

f) cilvēku veselības stāvokli un drošību, vajadzības gadījumā arī barošanās ķēdes piesārņojumu, cilvēku dzīves apstākļiem, kultūras objektiem un celtnēm, ciktāl tos ietekmē vai var ietekmēt a) apakšpunktā minēto vides elementu stāvoklis, vai – ar minēto elementu starpniecību – jebkurš no b) un c) apakšpunktā minētajiem faktoriem."

12 Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punktā jēdziens "Publiska institūcija [valsts iestāde]" ir definēts šādi:

"Publiska institūcija [valsts iestāde]" ir:

a) valdība vai cita valsts pārvaldes iestāde, arī valsts padomdevēja struktūra valsts, reģionu vai vietējā līmenī;

[..]

Dalībvalstis var paredzēt, ka šī definīcija neaptver struktūras vai iestādes, kas realizē tiesu vai likumdošanas varu. Ja konstitucionālie noteikumi šīs direktīvas pieņemšanas dienā neparedz pārskatīšanas procedūru 6. panta nozīmē, dalībvalstis var svītrot [izslēgt] minētās struktūras vai iestādes no šīs definīcijas."

13 Šīs direktīvas 3. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Dalībvalstis nodrošina, lai publiskajām institūcijām [valsts iestādēm], neprasot pamatojumu, saskaņā ar šīs direktīvas noteikumiem būtu pienākums sniegt to rīcībā esošo vai tām pieejamo vides informāciju ikvienam informācijas pieprasītājam, kas iesniedzis pieprasījumu."

14 Pēc Direktīvas 2003/4 4. panta 1. punkta, kurā atļauts dalībvalstīm paredzēt, ka tiek noraidīts vides informācijas pieprasījums noteiktos gadījumos, šīs direktīvas 4. panta 2. punktā tāpat piedāvāta šī izvēle dalībvalstīm, paredzot šādu formulējumu:

"Dalībvalstis var paredzēt, ka vides informācijas pieprasījumu noraida, ja informācijas izpaušana var kaitēt:

a) publisko institūciju [valsts iestāžu] iekšējo lietu konfidencialitātei, ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktā;

[..]

Panta 1. un 2. punktā minētā atteikuma iemeslus nedrīkst tulkot paplašināti, katrā konkrētā gadījumā ņemot vērā sabiedrības ieguvumu informācijas izpaušanas gadījumā. Katrā konkrētā gadījumā sabiedrības ieguvumu informācijas izpaušanas gadījumā pretstata ieguvumam atteikuma gadījumā. Piemērojot 2. punkta a), d), f), g) un h) apakšpunktu, dalībvalstis nedrīkst paredzēt pieprasījuma atteikumu, ja pieprasītā informācija skar piesārņojuma emisiju vidē.

[..]"

15 Direktīvas 2003/4 6. pantā ar virsrakstu "Tiesas pieejamība" dalībvalstīm ir noteikts pienākums pieņemt noteikumus, kas nepieciešami, lai ikviens informācijas pieprasītājs, kurš uzskata, ka viņa informācijas pieprasījums nav ņemts vērā, ir nepamatoti noraidīts, nav pietiekami ņemts vērā vai nav ticis izskatīts, varētu iesniegt administratīvu pārsūdzību vai pārsūdzību tiesā sakarā ar attiecīgās valsts iestādes aktu vai bezdarbību.

Valsts tiesības

16 Direktīva 2003/4 Vācijas tiesībās ir transponēta ar 2004. gada 22. decembra Vides informācijas likumu (*Umweltinformationsgesetz*), (*BGBl.* 2004 I, 3704. lpp.).

17 Šī likuma 2. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Iestādes, kurām ir pienākums sniegt informāciju, ir:

1) valdība un citas valsts pārvaldes iestādes. [..] Pienākuma sniegt informāciju nav:

a) augstākajām federālajām iestādēm, kuras piedalās likumdošanā vai piemērošanas tiesību aktu izstrādē [..]."

18 Attiecībā uz izņēmumu, kas saistīts ar iestāžu apspriežu konfidencialitāti, šī likuma 8. panta 1. punktā ir noteikts:

"Ja informācijas izpaušana var kaitēt [..]:

[..]

2) iestāžu apspriežu konfidencialitātei 2. panta 1. punkta izpratnē,

[..]

informācijas pieprasījumu noraida, izņemot gadījumu, kad informācijas izpaušana ir jāveic sakarā ar augstākām sabiedrības interesēm [..]."

19 2003. gada 23. janvāra Administratīvā procesa likuma (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) (*BGBl*. 2003 I, 102. lpp.) 28. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Pirms tiek pieņemts administratīvs akts, kas skar kāda lietas dalībnieka tiesības, šim lietas dalībniekam ir jādod iespēja paust savu viedokli par faktiem, kas ir būtiski lēmuma pieņemšanai."

20 Šī likuma 29. pantā ir precizēts:

"(1) Administratīvai iestādei ir pienākums atļaut ieinteresētajām pusēm iepazīties ar lietas materiāliem, kas saistīti ar attiecīgo procesu, ja ziņas par šiem materiāliem ir vajadzīgas, lai aizsargātu viņu likumīgās intereses. Līdz administratīvā procesa noslēgšanai pirmais teikums nav piemērojams lēmumu projektiem un ar to sagatavošanu tieši saistītai darbībai. [..]

(2) Administratīvai iestādei nav pienākuma atļaut iepazīties ar lietas materiāliem, ja tas var ietekmēt normālu tās pienākumu izpildes norisi vai ja lietas materiālu satura izpaušana nelabvēlīgi var ietekmēt federāciju vai attiecīgo pavalsti, vai ja šādus faktus nedrīkst izpaust pēc likuma vai to būtības dēļ, konkrēti, ņemot vērā iesaistīto pušu vai trešo personu likumīgās intereses.

[..]"

21 Minētā likuma 68. panta 1. punktā par mutvārdu procesu administratīvā iestādē saistībā ar administratīvu procesu ir noteikts:

"Mutvārdu process nav publisks. Tajā var piedalīties uzraudzības iestāžu pārstāvji un personas, kuras šajā iestādē tiek nodarbinātas izglītības nolūkos. Ja neviens no lietas dalībniekiem neiebilst, mutvārdu procesa vadītājs var atļaut citu personu klātbūtni."

Pamata prāva un prejudiciālie jautājumi

22 *Flachglas Torgau* vēlas saņemt informāciju par apstākļiem, kādos *Umweltbundesamt* (Federālais Vides dienests), kas ir iestāde, kura atbild par siltumnīcefekta gāzu emisijas kvotu tirdzniecību, ir pieņēmusi lēmumus par šo kvotu piešķiršanu laika posmā no 2005. līdz 2007. gadam.

23 Tādēļ *Flachglas Torgau* lūdza *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Vācijas federālā Vides, dabas aizsardzības un kodoldrošības ministrija, turpmāk tekstā – "*Bundesministerium für Umwelt*") tai nosūtīt informāciju gan par likumdošanas procesu, kurā pieņemts *Zuteilungsgesetz 2007*, gan par šī likuma īstenošanu. Konkrētāk, tā lūdza piekļuvi šīs ministrijas iekšējām piezīmēm un atzinumiem, kā arī sarakstes elementiem, tostarp elektroniskās sarakstes elementiem, starp šo ministriju un *Umweltbundesamt*.

24 *Bundesministerium für Umwelt* šo pieteikumu noraidīja, uzskatot, pirmkārt, ka attiecībā uz informāciju par likumdošanas procesu tā ir atbrīvota no pienākuma to paziņot, tādēļ ka tā piedalās šajā procesā, un, otrkārt, uz informāciju par *Zuteilungsgesetz 2007* īstenošanu attiecas valsts iestāžu apspriežu konfidencialitāte.

25 *Verwaltungsgericht Berlin* daļēji apmierināja sūdzību, ko *Flachglas Torgau* iesniedza par lēmumu, ar kuru noraidīts pieteikums. Saņēmusi apelācijas sūdzību, *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* uzskatīja, ka *Bundesministerium für Umwelt* pamatoti ir balstījusies uz savu dalību likumdošanas procesā, taču ka tā nevarēja atsaukties uz apspriežu konfidencialitāti kā pamatu atteikumam paziņot lūgto informāciju, detalizēti nenorādot iemeslus, kādēļ to izpaušana faktiski varētu nodarīt kaitējumu.

26 Gan *Flachglas Torgau*, gan *Bundesministerium für Umwelt* par šo lēmumu iesniedza *Bundesverwaltungsgericht* [Federālā Administratīvā tiesa] kasācijas sūdzību; tajā šis uzņēmums apgalvoja, ka apstrīdētais lēmums par piekļuves atteikumu ir pretrunā Savienības tiesībām. Konkrētāk, tas uzskatīja, ka Savienības tiesības nepieļauj, ka valsts likumdevējs atbrīvo ministrijas no pienākuma sniegt vides informāciju, un ka šai atkāpei katrā ziņā ir jāizbeidzas līdz ar attiecīgā likuma izsludināšanu.

27 *Flachglas Torgau* uzskata arī, ka *Bundesministerium für Umwelt* nevar atsaukties uz valsts iestāžu apspriežu konfidencialitāti, jo Savienības tiesības prasa, lai šāda aizsardzība būtu tieši paredzēta konkrētā valsts tiesību normā, atsevišķā no vispārējā tiesiskā regulējuma par vides informāciju.

28 Šajā ziņā *Bundesverwaltungsgericht* uzskata, ka, ja no Savienības tiesībām patiešām izriet šāds pienākums, ir jānosaka, vai vispārējs nerakstīts tiesību princips, ka valsts iestāžu administratīvais process nenotiek publiski, kāds paredzēts valsts tiesībās, ļauj šo pienākumu izpildīt.

29 Šajos apstākļos *Bundesverwaltungsgericht* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

“1) a) Vai [Direktīvas 2003/4] 2. panta [2. punkta otrās daļas pirmais teikums] ir interpretējams tādējādi, ka likumdošanas varu īsteno tikai tādas struktūras un iestādes, kurām likumdošanas procesā saskaņā ar dalībvalsts tiesībām ir tiesības pieņemt galīgo (saistošo) lēmumu, vai likumdošanas varu var īstenot arī tādas struktūras un iestādes, kurām valsts tiesībās ir piešķirtas pilnvaras un tiesības piedalīties likumdošanas procesā, it īpaši atļaujot tām iesniegt likumprojektus un sniegt atzinumus par šādiem likumprojektiem?

b) Vai dalībvalstis var paredzēt, ka valsts iestādes jēdziens neaptver struktūras un iestādes, kas īsteno tiesu vai likumdošanas varu, tikai tad, ja [Direktīvas 2003/4] pieņemšanas brīdī to konstitucionālajās tiesību normās nav paredzēta pārsūdzības tiesā procedūra minētās direktīvas 6. panta izpratnē?

c) Vai struktūras un iestādes tiktāl, ciktāl tās īsteno likumdošanas varu, ar valsts iestādes definīciju nav aptvertas tikai laikposmā līdz likumdošanas procesa beigām?

2) a) Vai [Direktīvas 2003/4] 4. panta 2. punkta [pirmās daļas] a) apakšpunkta izpratnē apspriežu konfidencialitāte ir paredzēta likumīgi, ja [Direktīvas 2003/4] transpozīcijai pieņemtajās valsts tiesību normās ir paredzēts, ka vides informācijas pieprasījums ir jānoraida tiktāl, ciktāl informācijas izpaušana var kaitēt valsts iestāžu, kurām ir pienākums sniegt informāciju, apspriežu konfidencialitātei, vai arī šajā sakarā ir vajadzīgs atsevišķs tiesību akts, kurā ir paredzēta šāda apspriežu konfidencialitāte?

b) Vai apspriežu konfidencialitāte [Direktīvas 2003/4] 4. panta 2. punkta [pirmās daļas] a) apakšpunkta izpratnē ir paredzēta likumīgi, ja no valsts tiesībām izriet vispārējs nerakstīts tiesību princips, ka valsts iestāžu administratīvās procedūras nav publiskas?”

Par prejudiciālajiem jautājumiem

30 Vispirms ir jāatzīmē, ka, pievienojoties Orhūsas konvencijai, Eiropas Savienība ir apņēmusies Savienības tiesību piemērojamības jomā nodrošināt piekļuvi valsts iestāžu rīcībā esošajai vides informācijai (šajā ziņā skat. 2010. gada 22. decembra spriedumu lietā C-524/09 *Ville de Lyon*, Krājums, I-14115. lpp., 35. punkts).

31 Pieņemot Direktīvu 2003/4, Savienības likumdevējs ir vēlējies ieviest Orhūsas konvenciju, paredzot vispārēju sistēmu ar mērķi nodrošināt, lai ikvienai Savienības dalībvalsts fiziskai vai juridiskai personai būtu tiesības piekļūt valsts iestāžu rīcībā esošajai vai tām pieejamajai vides informācijai, nepamatojot tās nepieciešamību (šajā ziņā skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Ville de Lyon*, 36. punkts).

32 Tāpat ir jāuzsver, ka piekļuves tiesības, kas garantētas ar Direktīvu 2003/4, ir piemērojamas vienīgi tiktāl, ciktāl pieprasītā informācija atbilst šajā direktīvā paredzētajiem kritērijiem par sabiedrības piekļuvi dokumentiem, kas it īpaši prasa, lai tā būtu "vides informācija" šīs direktīvas 2. panta 1. punkta izpratnē; tas, ciktāl tas skar pamata tiesvedību, ir jāpārbauda iesniedzējtiesai.

Par pirmā jautājuma a) un b) punktu

33 Ar sava pirmā jautājuma a) un b) punktu iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums ir jāinterpretē tādējādi, ka ar šo normu dalībvalstīm paredzētā iespēja par valsts iestādēm neuzskatīt "[s]truktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu [..]", var tikt piemērota attiecībā uz ministrijām, ciktāl tās piedalās likumdošanas procesā, konkrētāk, iesniedzot likumprojektus, un vai šī iespēja turklāt ir pakļauta šīs direktīvas 2. panta 2. punkta otrās daļas otrajā teikumā paredzētajiem nosacījumiem.

34 Ievadam ir jānorāda, ka no iesniedzējtiesas lēmuma, kā arī Tiesai sniegtajiem rakstveida un mutvārdu apsvērumiem izriet, ka šis jautājums attiecas tikai uz likumdošanas procesu tā tiešākajā nozīmē, nevis uz procesu, kura rezultātā tiek pieņemta par likumu zemākas hierarhijas norma.

35 Tāpat ir jānoraida *Flachglas Torgau* arguments, kas balstīts uz 2000. gadā publicēto Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas dokumentu ar virsrakstu "Orhūsas konvencija, piemērošanas pamatnostādnes". *Flachglas Torgau* šajā ziņā atsaucas uz šajā dokumentā ietvertajiem precizējumiem, saskaņā ar kuriem, "tā kā valsts iestāžu dalība normatīvo aktu, likumu un juridiski saistošu noteikumu izstrādē ir tieši minēta [Orhūsas konvencijas 8. pantā], var loģiski secināt, ka [Orhūsas konvencijā] šīs aktivitātes netiek uzskatītas par tādām, kas veiktas saistībā ar "likumdošanas varu". Līdz ar to izpildvaras iestādes, kas veic šādas darbības, ir valsts iestādes [Orhūsas konvencijas] izpratnē".

36 Ievērojot, ka šis dokuments nevar sniegt saistošu Orhūsas konvencijas interpretāciju, konvencijas 8. pantā, uz kuru tajā izdarīta atsauce, katrā ziņā tieši nav minēta valsts iestāžu dalība "likumu" izstrādē, tāpēc tāda interpretācija kā šajā dokumentā ietvertā nevar tikt secināta no tā formulējuma.

37 Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru gan no vajadzības Savienības tiesības piemērot vienveidīgi, gan no vienlīdzības principa izriet, ka Savienības tiesību norma, kurā tās satura un piemērošanas jomas noskaidrošanai nav nevienas tiešas norādes uz dalībvalstu tiesībām, parasti visā Eiropas Savienībā ir interpretējama autonomi un vienveidīgi, ņemot vērā attiecīgās normas kontekstu un attiecīgā tiesiskā regulējuma mērķi (it īpaši skat. 2003. gada 9. septembra lēmumu lietā C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia* u.c., *Recueil*, I-8105. lpp., 72. punkts).

38 Turklāt Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums, ar kuru dalībvalstīm ir atļauts atkāpties no vispārējā šajā direktīvā paredzētā režīma, nevar tikt interpretēts tā, ka tas pārsniedz to, kas nepieciešams, lai nodrošinātu tādu interešu aizsardzību, ko ar to tiek mēģināts nodrošināt, un ka tajā

paredzēto atkāpju piemērošanas apjoms ir jānosaka, ņemot vērā šīs direktīvas mērķus (skat. pēc analoģijas 1998. gada 17. jūnija spriedumu lietā C-321/96 *Mecklenburg*, *Recueil*, I-3809. lpp., 25. punkts).

39 Attiecībā uz Direktīvas 2003/4 mērķiem tās 1. pantā ir precizēts, ka tās mērķis ir garantēt piekļuvi valsts iestāžu rīcībā esošajai vai tām pieejamajai vides informācijai un nodrošināt, lai vides informācija tādējādi kļūtu arvien plašāk pieejama un tiktu publiski izplatīta.

40 Gan no pašas Orhūsas konvencijas, gan Direktīvas 2003/4, kuras mērķis ir īstenot šo konvenciju Savienības tiesībās, izriet, ka, norādot uz "valsts iestādēm", to autori ir vēlējušies apzīmēt pārvaldes iestādes, jo valstīs tieši pārvaldes iestāžu rīcībā, īstenojot to funkcijas, parasti ir vides informācija.

41 Turklāt Orhūsas konvencijas 2. panta 2. punktā ir tieši paredzēts, ka izteiciens "valsts iestādes", kas tajā izmantots, "neaptver struktūras vai iestādes, kas realizē tiesu vai likumdošanas varu", un nav paredzēti nekādi ierobežojumi.

42 Atbilstoši šai normai Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmajā teikumā savukārt tieši paredzētas dalībvalstīm tiesības no valsts iestāžu loka izslēgt struktūras vai iestādes, kas īsteno tiesu vai likumdošanas varu.

43 Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmā teikuma mērķis ir atļaut dalībvalstīm paredzēt noteikumus, lai nodrošinātu, ka likumdošanas process norit bez traucējumiem, ņemot vērā apstākli, ka dažādās dalībvalstīs informācijas sniegšana pilsoņiem parasti ir pietiekami nodrošināta likumdošanas procesā.

44 Šajā ziņā var arī norādīt, ka Eiropas Savienības likumdevējs ņem vērā dalībvalstu likumdošanas un tiesu struktūru specifiskumu. Tādējādi atšķirīgajā kontekstā, ko sniedz noteikumi par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu, Padomes 1985. gada 27. jūnija Direktīvā 85/337/EEK (OV L 175, 40. lpp.) ir izslēgts pienākums veikt vērtējumu projektiem, kuru sīks izklāsts pieņemts ar īpašu valsts tiesību aktu, jo šīs direktīvas mērķi, ietverot mērķi sniegt informāciju, tiek sasniegti likumdošanas procesā (šajā ziņā skat., piemēram, 2011. gada 18. oktobra spriedumu apvienotajās lietās no C-128/09 līdz C-131/09, C-134/09 un C-135/09 *Boxus* u.c., Krājumā vēl nav publicēts, 36. punkts).

45 Kā to norādījusi iesniedzējtiesa, ir tiesa, ka Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas otrajā teikumā ir paredzēts, ka dalībvalstis var izslēgt šīs struktūras vai iestādes, ja to konstitucionālajos noteikumos šīs direktīvas pieņemšanas dienā nav paredzēta pārskatīšanas procedūra 6. panta nozīmē.

46 Tomēr šī tiesību norma bija vērsta uz to, lai regulētu konkrēto gadījumu, kad noteiktu valsts iestāžu, konkrētāk, īpašu iestāžu, kas īsteno pārvaldes varu, lēmumi Direktīvas 2003/4 pieņemšanas dienā saskaņā ar spēkā esošo valsts tiesisko regulējumu nevarēja tikt pārskatīti atbilstoši šīs direktīvas prasībām.

47 Šādu interpretāciju apstiprina Eiropas Kopienas deklarācija par noteiktām Direktīvas 2003/4 normām.

48 Tāpēc nedz šīs normas mērķis, nedz iedarbība nav tādi, kas ierobežotu dalībvalstu iespēju no šīs direktīvas piemērošanas jomas izslēgt struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu; tas turklāt ir bez ierobežojumiem paredzēts pašā Orhūsas konvencijā.

49 Tāpēc šie apsvērumi virza uz jēdziena "struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu" funkcionālu interpretāciju, saskaņā ar kuru var uzskatīt, ka šajā definīcijā Direktīvas 2003/4 izpratnē un tās piemērošanas mērķiem ietilpst ministrijas, kas atbilstoši valsts tiesībām ir atbildīgas par likumprojektu sagatavošanu, to iesniegšanu Parlamentā un dalību likumdošanas procesā, it īpaši, sniedzot atzinumus.

50 Šī funkcionālā pieeja ir vēl jo vairāk pamatota, jo likumdošanas process, visticamāk, nozīmīgi atšķirsies dažādās dalībvalstīs, un tāpēc ir jāizmanto interpretācija, kas nodrošina vienveidīgu Direktīvas 2003/4 piemērošanu šajās dalībvalstīs.

51 Ievērojot iepriekš minēto, uz pirmā jautājuma a) un b) punktu ir jāatbild, ka Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums ir jāinterpretē tādējādi, ka ar šo normu dalībvalstīm paredzētā iespēja par valsts iestādēm neuzskatīt "struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu [..]", var tikt piemērota attiecībā uz ministrijām, ciktāl tās piedalās likumdošanas procesā, konkrētāk, iesniedzot likumprojektus vai sniedzot atzinumus, un šī iespēja nav pakļauta šīs direktīvas 2. panta 2. punkta otrās daļas otrajā teikumā paredzētajiem nosacījumiem.

Par pirmā jautājuma c) punktu

52 Ar sava pirmā jautājuma c) punktu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums ir jāinterpretē tādējādi, ka ar šo normu dalībvalstīm paredzētā iespēja par valsts iestādēm neuzskatīt struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu, vairs nevar tikt īstenota, kad pabeigts attiecīgais likumdošanas process.

53 Ir jānorāda, ka ne Direktīvā 2003/4, ne Orhūsas konvencijā šajā sakarā norādes nav sniegtas.

54 Uz šo jautājumu jāatbild, ņemot vērā attiecīgās normas priekšmetu, kas, kā precizēts šī sprieduma 43. punktā, ir pamatots ar nepieciešamību ļaut dalībvalstīm nodrošināt, lai likumdošanas process noritētu bez traucējumiem, kā tas paredzēts valsts konstitucionālajos noteikumos.

55 Lai arī vides informācijas sniegšana likumdošanas procesā saskaņā ar Direktīvas 2003/4 3. pantā paredzētajiem nosacījumiem pēc sava rakstura var kavēt šī procesa norisi bez traucējumiem, tas parasti tā vairs nav, kad šis process ir beidzies. Turklāt dokumenti, kas uz to attiecas, konkrētāk, parlamentārie ziņojumi, parasti ir sabiedrībai pieejami.

56 Šajos apstākļos, kaut arī, lai saglabātu Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta pirmās daļas pirmā teikuma lietderīgo iedarbību, ir jāpiemēro likumdošanas procesa jēdziena plaša interpretācija, ietverot dažādus šī procesa posmus līdz par jebkāda šajā procesā pieņemtā likuma izsludināšanai, atkāpe no šīs direktīvas 1. pantā paredzētā principa par piekļuves tiesībām vides informācijai piemērošanas pagarināšana pēc šī procesa beigām nav pamatota.

57 Tas tā vēl jo vairāk – kā norādījusi ģenerāladvokāte savu secinājumu 77. un 78. punktā – ir tādēļ, ka Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmajā teikumā paredzētās atkāpes iespējas ierobežojums, attiecinot to tikai uz likumdošanas procesa laiku, ir piemērojams, ievērojot iespēju, ka iestāde vai struktūra, kas tajā piedalījusies, var atteikties sniegt vides informāciju citu iemeslu dēļ, konkrētāk, attiecīgā gadījumā atsaucoties uz kādu no izņēmumiem, kas paredzēti šīs direktīvas 4. pantā.

58 Ievērojot iepriekš minēto, uz pirmā jautājuma c) punktu ir jāatbild, ka Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums ir jāinterpretē tādējādi, ka ar šo normu dalībvalstīm paredzētā iespēja par valsts iestādēm neuzskatīt struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu, vairs nevar tikt īstenota, kad pabeigts attiecīgais likumdošanas process.

Par otrā jautājuma a) un b) punktu

59 Ar sava otrā jautājuma a) un b) punktu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai Direktīvas 2003/4 4. panta 2. punkta pirmās daļas a) punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka nosacījums, ka valsts iestāžu apspriežu konfidencialitātei ir jābūt paredzētai tiesiskajā regulējumā, var tikt uzskatīts par izpildītu, ja attiecīgās dalībvalsts tiesības ir tāda tiesību norma kā pamata tiesvedībā, kurā paredzēts, ka valsts iestāžu

apspriežu konfidencialitāte ir pamats atteikt piekļuvi vides informācijai, kas ir šo iestāžu rīcībā, vai arī šis nosacījums prasa specifiskas tiesību normas par šo apspriežu konfidencialitāti. Pēdējā minētajā gadījumā iesniedzējtiesa tāpat lūdz Tiesu precizēt, vai vispārējs tiesību princips, kāds tas pastāv Vācijas tiesībās, saskaņā ar kuru valsts iestāžu administratīvais process nav publisks, atbilst šādām prasībām.

60 Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru, kaut arī ir būtiski, lai tiesiskā situācija, kas rodas valsts transpozīcijas pasākumu rezultātā, būtu pietiekami precīza un skaidra, lai attiecīgās privātpersonas zinātu savu tiesību un pienākumu apjomu, tomēr saskaņā ar pašu LESD 288. panta trešās daļas formulējumu dalībvalstīm ir izvēles iespēja izmantot to direktīvu ieviešanas formu un veidu, kas vislabāk ļauj nodrošināt rezultātu, un no šīs tiesību normas izriet, ka direktīvas transpozīcija valsts tiesībās katrā dalībvalstī obligāti neprasa pieņemt likumdošanas aktus.

61 Tomēr, lai arī ir tiesa, ka, direktīvu transponējot, tās noteikumi nav obligāti jāpārņem formāli tieši izteiktā un specifiskā tiesību normā, jo tās īstenošanā tās satura dēļ var pietikt ar vispārīgu tiesisku formulējumu (it īpaši skat. 1985. gada 23. maija spriedumu lietā 29/84 Komisija/Vācija, *Recueil*, 1661. lpp., 22. un 23. punkts; 1999. gada 9. septembra spriedumu lietā C-217/97 Komisija/Vācija, *Recueil*, I-5087. lpp., 31. un 32. punkts, kā arī 2003. gada 26. jūnija spriedumu lietā C-233/00 Komisija/Francija, *Recueil*, I-6625. lpp., 76. punkts), ir jānorāda, ka ar Direktīvas 2003/4 4. panta 2. punkta pirmās daļas a) punktā paredzēto precizējumu, saskaņā ar kuru sabiedrisko apspriežu konfidencialitātes aizsardzībai ir jābūt "paredzēta[i] tiesību aktā", šim nosacījumam atbilstot prasībai, kas paredzēta Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punktā, saskaņā ar kuru apspriežu noslēpumam ir jābūt "paredzēta[m] attiecīgās valsts tiesību aktos", Savienības likumdevējs acīmredzami ir vēlējies, lai valsts tiesībās pastāvētu tieši noteikts noteikums ar precīzi noteiktu piemērošanas jomu, nevis vienīgi vispārīgs tiesisks formulējums.

62 Savukārt šo precizējumu nevarētu interpretēt tādējādi, ka tas izvirza prasību, lai visi nosacījumi šī piekļuves vides informācijai atteikuma pamata izmantošanai būtu sīki noteikti, jo to rakstura dēļ lēmumi, kas tiek pieņemti šajā jomā, nozīmīgā mērā ir atkarīgi no konkrētā konteksta, kādā tie ir pieņemti, un prasa novērtēt attiecīgo dokumentu raksturu un administratīvā procesa stadiju, kurā iesniegts lūgums sniegt informāciju (pēc analoģijas skat. iepriekš minēto spriedumu lietā Komisija/Francija, 81. un 82. punkts).

63 Tomēr valsts iestādes nedrīkst vienpusēji noteikt apstākļus, kuros var atsaukties uz Direktīvas 2003/4 4. panta 2. punktā paredzēto konfidencialitāti, kas it īpaši nozīmē, ka valsts tiesībās ir skaidri jānosaka šajā normā izmantotā jēdziena valsts iestāžu "apspriedes" apjoms, kurš izmantots šajā normā, kurā izdarīta atsauce uz valsts iestāžu lēmumpieņemšanas procesa gala fāzēm.

64 Visbeidzot un katrā ziņā – prasība, ka valsts iestāžu apspriežu konfidencialitātei ir jābūt paredzētai tiesiskajā regulējumā, ir piemērojama, ievērojot pārējos pienākumus, kas paredzēti Direktīvas 2003/4 4. pantā, konkrētāk, attiecīgās valsts iestādes pienākumu katrā konkrētajā lietā izvērtēt attiecīgās intereses (šajā ziņā skat. 2010. gada 16. decembra spriedumu lietā C-266/09 *Stichting Natuur en Milieu* u.c., Krājums, I-13119. lpp., 58. punkts).

65 Šajos apstākļos uz otrā jautājuma a) un b) punktu ir jāatbild, ka Direktīvas 2003/4 4. panta 2. punkta pirmās daļas a) punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā paredzētais nosacījums, ka valsts iestāžu apspriežu konfidencialitātei ir jābūt paredzētai tiesiskajā regulējumā, var tikt uzskatīts par izpildītu, ja attiecīgās dalībvalsts tiesībās ir tāds noteikums, kurā vispārīgi paredzēts, ka valsts iestāžu apspriežu konfidencialitāte ir pamats atteikt piekļuvi vides informācijai, kas ir šo iestāžu rīcībā, ja valsts tiesībās skaidri ir definēts apspriežu jēdziens; tas ir jāpārbauda valsts tiesai.

Par tiesāšanās izdevumiem

66 Attiecībā uz lietas dalībniekiem šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto lietas dalībnieku izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (virspalāta) nospriež:

1) Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 28. janvāra Direktīvas 2003/4/EK par vides informācijas pieejamību sabiedrībai un par Padomes Direktīvas 90/313/EEK atcelšanu 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums ir jāinterpretē tādējādi, ka ar šo normu dalībvalstīm paredzētā iespēja par valsts iestādēm neuzskatīt "struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu [..]", var tikt piemērota attiecībā uz ministrijām, ciktāl tās piedalās likumdošanas procesā, konkrētāk, iesniedzot likumprojektus vai sniedzot atzinumus, un šī iespēja nav pakļauta šīs direktīvas 2. panta 2. punkta otrās daļas otrajā teikumā paredzētajiem nosacījumiem;

2) Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums ir jāinterpretē tādējādi, ka ar šo normu dalībvalstīm paredzētā iespēja par valsts iestādēm neuzskatīt struktūras vai iestādes, kas īsteno likumdošanas varu, vairs nevar tikt īstenota, kad pabeigts attiecīgais likumdošanas process;

3) Direktīvas 2003/4 4. panta 2. punkta pirmās daļas a) punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā paredzētais nosacījums, ka valsts iestāžu apspriežu konfidencialitātei ir jābūt paredzētai tiesiskajā regulējumā, var tikt uzskatīts par izpildītu, ja attiecīgās dalībvalsts tiesībās pastāv noteikums, kurā vispārīgi paredzēts, ka valsts iestāžu apspriežu konfidencialitāte ir pamats atteikt piekļuvi vides informācijai, kas ir šo iestāžu rīcībā, ja valsts tiesībās skaidri definēts apspriežu jēdziens; tas ir jāpārbauda valsts tiesai.

[Paraksti]