TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2012 m. vasario 14 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Orhuso konvencija — Direktyva 2003/4/EB — Galimybė susipažinti su informacija apie aplinką — Įstatymų leidžiamąsias funkcijas vykdančios institucijos arba įstaigos — Valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumas — Sąlyga, kad šis konfidencialumas turi būti numatytas įstatymu“

Byloje C-204/09

dėl *Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija) 2009 m. balandžio 30 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2009 m. birželio 8 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Flachglas Turgau GmbH

prieš

Bundesrepublik Deutschland

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas V. Skouris, kolegijų pirmininkai A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (pranešėjas), J. Malenovský ir U. Lõhmus, teisėjai A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen ir M. Berger,

generalinė advokatė E. Sharpston,

posėdžio sekretorius B. Fülöp, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2010 m. rugsėjo 1 d. posėdžiui, išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Flachglas Turgau GmbH*, atstovaujamos advokatų S. Altenschmidt ir M. Langner,

— Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos M. Lumma ir T. Henze,

— Europos Komisijos, atstovaujamos P. Oliver ir B. Schima,

susipažinęs su 2011 m. birželio 22 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

* Proceso kalba: vokiečių.

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 375) 2 ir 4 straipsnių išaiškinimu.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant ginčą tarp *Flachglas Turgau GmbH* (toliau – *Flachglas Torgau*) ir Vokietijos Federacinės Respublikos dėl to, kad ši atmetė *Flachglas Turgau GmbH* prašymą leisti susipažinti su informacija, susijusia su Įstatymu dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų paskirstymo plano 2005–2007 metais (*Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007*; toliau – *Zuteilungsgesetz 2007* (2007 m. Paskirstymo įstatymas)).

Teisinis pagrindas

Tarptautinė teisė

3 Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais buvo pasirašyta 1998 m. birželio 25 d. ir Europos bendrijos vardu patvirtinta 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB (OL L 124, p. 1; toliau – Orhuso konvencija).

4 Šios konvencijos 2 straipsnio 2 dalyje sąvoka „valstybės institucija“ apibrėžiama taip:

„Valstybės institucija“:

a) valstybės, regiono ar kito lygmens administracija;

b) fiziniai ar juridiniai asmenys, atliekantys nacionalinių įstatymų reglamentuotas valstybės administravimo funkcijas, įskaitant su aplinkosauga susijusias konkrečias prievoles, veiklą ar paslaugas;

<...>

Šis terminas neapima teismų ar įstatymų leidybos institucijų.“

5 Šios konvencijos 4 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad su tam tikromis išlygomis ir tam tikromis sąlygomis kiekviena Šalis užtikrina, kad valstybės institucijos, vadovaudamosi nacionaliniais įstatymais, suteiktų informaciją apie aplinką, kurios jų prašoma.

6 Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta:

„Prašymas suteikti informacijos apie aplinką gali būti atmestas, jeigu tokios informacijos paskelbimas darytų neigiamą įtaką:

a) valstybės institucijų darbo konfidencialumui, kai tokį konfidencialumą reglamentuoja nacionaliniai įstatymai;

<...>

Nurodytos atsisakymo teikti informaciją priežastys aiškinamos siaurai, atsižvelgiant į visuomenės pageidavimą gauti tokios informacijos [atsižvelgiant viešąjį interesą, kurį tenkintų informacijos atskleidimas] ir ar prašoma informacija yra susijusi su teršalų išmetimais į aplinką.“

7 Šios konvencijos 8 straipsnyje „Visuomenės dalyvavimas rengiant vykdomojo pobūdžio teisės aktus ir (arba) bendrojo pobūdžio [taikymo] privalomuosius norminius aktus“ numatyta:

„Kiekviena Šalis stengiasi užtikrinti efektyvų visuomenės dalyvavimą, kai dar yra galimybė rinktis atitinkamame valdžios institucijų rengiamų vykdomojo pobūdžio norminių teisės aktų ir kitų bendro pobūdžio [bendrojo taikymo] privalomųjų teisės normų, galinčių turėti didelį poveikį aplinkai, rengimo etape. <...>

<...>“

8 Europos bendrijos deklaracijoje dėl tam tikrų konkrečių Direktyvos 2003/4 nuostatų, pateiktoje Sprendimo 2005/370 priede, nustatyta:

„Dėl Orhuso konvencijos 9 straipsnio Europos bendrija kviečia Konvencijos Šalis atkreipti dėmesį į direktyvos [2003/04] 2 straipsnio 2 dalį ir 6 straipsnį. Pagal šias nuostatas Europos bendrijos valstybėms narėms suteikta galimybė išimtiniais atvejais ir laikantis griežtai apibrėžtų sąlygų tam tikroms institucijoms ir įstaigoms netaikyti taisyklių, reglamentuojančių sprendimų dėl prašymų suteikti informaciją peržiūros procedūrą.

Todėl Orhuso konvencijos ratifikavimas Europos bendrijos vardu apima bet kokią Europos bendrijos valstybės narės numatytą išlygą, kiek tokia išlyga atitinka direktyvos [2003/4] 2 straipsnio 2 dalį ir 6 straipsnį.“

Sąjungos teisė

9 Direktyvos 2003/4 1, 5, 11 ir 16 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(1) Padidintos visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir tokios informacijos platinimas padeda geriau suvokti aplinkosaugos klausimus, laisvai pasikeisti nuomonėmis, veiksmingiau visuomenei dalyvauti priimant su aplinkos apsauga susijusius sprendimus ir galiausiai, pagerinti aplinką.

<...>

(5) <...> Kad [Orhuso konvenciją] galėtų pasirašyti Europos bendrija, Bendrijos teisės aktų nuostatos turi atitikti tą Konvenciją.

<...>

(11) Siekiant atsižvelgti į Sutarties 6 straipsnio principą, kad aplinkos apsaugos reikalavimai būtų įtraukti apibrėžiant Bendrijos politikas ir veiklas ir jas įgyvendinant, valdžios institucijų sąvoka turėtų būti išplėsta, kad apimtų Vyriausybės arba kitas valstybės valdymo institucijas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu, nepriklausomai nuo to, ar institucijos turi įgaliojimus aplinkos srityje. Sąvoka taip pat turėtų būti išplėsta, kad apimtų kitus asmenis arba institucijas, atliekančias viešojo valdymo funkcijas, susijusias su aplinka pagal nacionalinę teisę bei jiems pavaldžius kitus asmenis arba institucijas, turinčias su aplinka susijusius viešuosius įgaliojimus arba funkcijas.

<...>

(16) Teisė į informaciją reiškia, kad informacijos atskleidimas yra bendra taisyklė ir, kad konkrečiais ir aiškiai apibrėžtais atvejais valdžios institucijoms turėtų būti leidžiama nepatenkinti prašymo dėl informacijos apie aplinką. Atsisakymo pateikti informaciją pagrindai turėtų būti aiškinami ribojančiai, informacijos atskleidimo visuomenei interesą palyginant su atsisakymo ją pateikti interesu. Atsisakymo priežastys pareiškėjui turėtų būti pateiktos per šioje direktyvoje nustatytą laikotarpį.“

10 Šios direktyvos 1 straipsnyje jos tikslai apibrėžiami taip:

„Šios direktyvos tikslai yra šie:

a) užtikrinti teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką ir nustatyti naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones; ir

b) užtikrinti, kad laikui bėgant informacija apie aplinką palaipsniui būtų pateikiama ir platinama visuomenei taip, kad būtų galima pasiekti, jog informacija apie aplinką būtų kuo plačiau sistemiškai prieinama ir platinama visuomenei. Todėl, jei įmanoma, visų pirma turėtų būti skatinamas kompiuterinių telekomunikacijų ir (arba) elektroninių technologijų naudojimas.“

11 Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 1 punkte sąvoka „informacija apie aplinką“ apibrėžiama taip:

„Informacija apie aplinką – tai rašytinės, vaizdinės, akustinės, elektroninės arba kitos materialios formos informacija apie:

a) aplinkos elementų, tokių kaip oro ir atmosferos, vandens, dirvos, žemės, kraštovaizdžio ir gamtos telkinių, įskaitant pelkes, pakrantės ir jūrų zonas, biologinės įvairovės ir jos komponentų, taip pat ir genetiškai modifikuotų organizmų, būklę ir šių elementų sąveiką;

b) faktorius, tokius kaip medžiagos, energija, triukšmas, radiacija arba atliekos, įskaitant radioaktyviąsias atliekas, emisijas, išleidimus ir kitus išmetimus į aplinką, darančius arba galinčius daryti įtaką a punkte nurodytiems aplinkos elementams;

c) priemones (įskaitant administracines priemones), tokias kaip politikos, teisės aktai, planai, programos, susitarimai aplinkos srityje ir veiklos, darančios arba galinčios daryti įtaką a ir b punkte nurodytiems elementams ir faktoriams, bei šiems elementams apsaugoti sukurtas priemones ar veiklas;

d) ataskaitas apie teisės aktų aplinkos srityje įgyvendinimą;

e) ekonominės naudos ir kitas ekonomines analizes bei prielaidas, naudojamas remiantis c punkte nurodytomis priemonėmis ir veiklomis; ir

f) žmonių sveikatos ir saugumo būklę, įskaitant maisto grandinės užteršimą, kai tinka, žmonių gyvenimo sąlygas, kultūros objektus ir pastatus tiek, kiek jiems daro ar gali daryti įtaką a punkte nurodytų aplinkos elementų būklė arba b ir c punktuose nurodyti dalykai per šiuos elementus.“

12 Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkte sąvoka „valdžios institucija“ apibrėžta taip:

„Valdžios institucija“ – tai:

a) Vyriausybės arba kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu;

<...>

Valstybės narės gali nustatyti, kad ši sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas. Jei šios direktyvos priėmimo metu jų konstitucinės nuostatos nenustato 6 straipsnyje nurodytos peržiūros procedūros, valstybės narės gali neįtraukti šių įstaigų arba institucijų į šią sąvoką.“

13 Šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad būtų reikalaujama, jog valdžios institucijos, laikydamosi šios direktyvos nuostatų pareiškėjo prašymu pateiktų jų turimą arba joms skirtą informaciją apie aplinką, nereikalaudamos pareiškėjo nurodyti intereso.“

14 Be Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 1 dalies, kuria valstybėms narėms leidžiama numatyti, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką atmetamas tam tikrais atvejais, 4 straipsnio 2 dalyje valstybėms narėms taip pat suteikiama ši galimybė:

„Valstybė narė gali numatyti, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką būtų atmestas, jei informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų:

a) valdžios institucijų procesinių veiksmų [procedūrų] konfidencialumą, jei toks konfidencialumas numatytas įstatymu;

<...>

Straipsnio 1 ir 2 dalyse minėto nepatenkinimo pagrindai turėtų būti aiškinami ribojančiai, konkrečiu atveju atsižvelgiant į visuomenės interesą informacijos atskleidimu. Kiekvienu konkrečiu atveju visuomenės interesas informacijos atskleidimu turi būti palygintas su atsisakymo ją pateikti interesu. Valstybės narės pagal straipsnio 2 dalies a, d, f, g ir h punktus negali numatyti, kad prašymas būtų nepatenkintas, jei prašymas susijęs su emisijos į aplinką informacija.

<...>“

15 Direktyvos 2003/4 6 straipsniu „Teisė kreiptis į teismą“ valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad bet kuris pareiškėjas, manantis, kad į jo prašymą gauti informaciją nebuvo atsižvelgta, jis neteisingai atmestas, į jį ne iki galo atsakyta arba jis kitaip neišnagrinėtas, turėtų galimybę pateikti administracinį skundą arba skundą teismui dėl atitinkamos valdžios institucijos veiksmų arba pareigų nevykdymo.

Nacionalinė teisė

16 Į Vokietijos teisę Direktyva 2003/4 buvo perkelta 2004 m. gruodžio 22 d. Informacijos apie aplinką įstatymu (*Umweltinformationsgesetz*) (*BGBl.*, 2004 I, p. 3704).

17 Šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Pareigą teikti informaciją turi šios institucijos:

1) vyriausybė ir kitos valstybės valdymo institucijos. <...> Prie pareigą teikti informaciją turinčių institucijų nepriskiriamos:

a) aukščiausiosios federalinės institucijos, vykdančios veiklą įstatymų leidybos arba įgyvendinimo aktų priėmimo srityje <...>“

18 Dėl išimties, susijusios su procedūrų konfidencialumu, šio įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Jeigu informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų:

<...>

2) pareigą teikti informaciją turinčių valdžios institucijų procedūrų konfidencialumą, kaip tai suprantama pagal 2 straipsnio 1 dalį;

<...>

prašymą reikia atmesti, nebent viešasis interesas būtų svarbesnis už informacijos atskleidimą.“

19 2003 m. sausio 23 d. Administracinio proceso įstatymo (*Verwaltungsverfahrensgesetz* toliau – *VwVfG*) (*BGBl.*, 2003 I, p. 102) 28 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Prieš priimant administracinį teisės aktą, paveiksiantį šalies teises, šiai šaliai turi būti suteikiama galimybė pareikšti nuomonę dėl sprendimui reikšmingų faktų.“

20 Šio įstatymo 29 straipsnyje nustatyta:

„1. Administracinė institucija privalo leisti suinteresuotosioms šalims susipažinti su atitinkamos procedūros dokumentais tiek, kiek informacija apie šiuos dokumentus yra būtina minėtų šalių teisinių interesų apsaugai ar gynybai. Iki administracinės procedūros pabaigos pirmasis sakinys netaikomas sprendimų projektams ir darbui, tiesiogiai susijusiam su jų rengimu. <…>

2. Administracinė institucija neprivalo leisti susipažinti su dokumentais, jei tai pakenktų įprastam jos užduočių vykdymui arba jei dokumentų turinio atskleidimas neigiamai paveiktų federaciją ar žemę (*Land*), arba jei faktiniai duomenys turi būti laikomi paslaptyje pagal įstatymą ar dėl jų pobūdžio, ypač atsižvelgiant į susijusių ar trečiųjų šalių teisėtus interesus.

<...>“

21 Šio įstatymo 68 straipsnio 1 dalyje, reglamentuojančioje administracinės institucijos vykdomos administracinės procedūros žodinę dalį, nustatyta:

„Posėdžiai yra uždari. Juose gali dalyvauti priežiūros institucijų atstovai ir asmenys, dirbantys institucijoje mokymosi tikslais. Posėdžiui pirmininkaujantis asmuo gali leisti kitiems asmenims dalyvauti posėdyje, jei tam neprieštarauja šalys.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

22 *Flachglas Torgau* nori gauti informaciją apie sąlygas, kuriomis *Umweltbundesamt* (Federalinė aplinkos apsaugos tarnyba), atsakinga už prekybą šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimais, priėmė sprendimus paskirstyti šiuos leidimus 2005–2007 metais.

23 Šiuo tikslu *Flachglas Torgau* paprašė *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Federalinė aplinkos, gamtos apsaugos ir branduolinio saugumo ministerija; toliau – *Bundesministerium für Umwelt*) pateikti informaciją, susijusią su teisėkūros procesu, per kurį buvo priimtas *Zuteilungsgesetz 2007*, ir su šio įstatymo įgyvendinimu. Būtent: ji prašė leisti susipažinti su šios ministerijos vidaus pastabomis bei pozicijomis ir jos korespondencija, įskaitant elektroninius laiškus, su *Umweltbundesamt*.

24 *Bundesministerium für Umwelt* atsisakė leisti susipažinti remiantis šiuo prašymu, tvirtindama, kad, pirma (dėl informacijos apie teisėkūros procesą), ji neprivalo teikti informacijos apie jį, nes ji dalyvauja šiame procese, ir, antra (dėl informacijos apie *Zuteilungsgesetz 2007* įgyvendinimą), kad šiai informacijai taikomas valdžios institucijų procedūrų konfidencialumas.

25 *Verwaltungsgericht Berlin* iš dalies patenkino *Flachglas Torgau* ieškinį, pareikštą dėl šio sprendimo atsisakyti pateikti informaciją. Išnagrinėjęs apeliacinį skundą, *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* nusprendė, kad *Bundesministerium für Umwelt* teisėtai rėmėsi savo dalyvavimu teisėkūros procese, bet negalėjo remtis procedūrų konfidencialumu kaip atsisakymo suteikti prašomą informaciją pagrindu, išsamiai nenurodydama priežasčių, dėl kurių šios informacijos atskleidimas realiai neigiamai paveiktų konfidencialumą.

26 Dėl šio sprendimo *Flachglas Torgau* ir *Bundesministerium für Umwelt* pateikė *Bundesverwaltungsgericht* kasacinį skundą, kuriame ši įmonė tvirtino, kad ginčijamas sprendimas atsisakyti pateikti informaciją prieštarauja Sąjungos teisei. Tai yra, ji teigia, kad pagal Sąjungos teisę nacionaliniam įstatymų leidėjui neleidžiama atleisti įstatymų leidybos procese dalyvaujančių ministerijų nuo pareigos teikti informaciją apie aplinką, ir ši išimtis bet kuriuo atveju turi būti nebetaikoma paskelbus įstatymą.

27 Be to, *Flachglas Torgau* mano, kad *Bundesministerium für Umwelt* negalėjo remtis valdžios institucijų procedūrų konfidencialumu, nes pagal Sąjungos teisę tokia apsauga turi būti aiškiai nustatyta specialiąja nacionalinės teisės nuostata, kuri skirtųsi nuo bendros teisės į informaciją apie aplinką.

28 Šiomis aplinkybėmis *Bundesverwaltungsgericht* mano, kad jei tokia pareiga Sąjungos teisėje iš tiesų nustatyta, reikia nustatyti, ar šios pareigos nepažeidžia toks nerašytas bendrasis teisės principas, kaip numatytasis nacionalinėje teisėje, pagal kurį valdžios institucijų administracinės procedūros nėra viešos.

29 Būtent šiomis sąlygomis *Bundesverwaltungsgericht* nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. a) Ar direktyvos [2003/4] 2 straipsnio [2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį] reikia aiškinti taip, kad įstatymų leidžiamąją funkciją vykdo tik tokios įstaigos ir institucijos, kurios pagal valstybės narės teisę priima galutinį (privalomą) sprendimą įstatymų leidybos procese, ar tokią funkciją vykdo ir tokios įstaigos bei institucijos, kurioms pagal valstybės narės teisę perleista kompetencija ir dalyvavimo teisės įstatymų leidybos procese, visų pirma teikti įstatymų projektus ir pastabas dėl tokių projektų?

b) Ar valstybės narės gali nustatyti, kad valdžios institucijos sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas, tik tuomet, jei Direktyvos [2003/4] priėmimo metu jų konstitucinėse nuostatose nebuvo numatyta šios direktyvos 6 straipsnyje nurodyta peržiūros procedūra?

c) Ar įstaigos ir institucijos, vykdančios įstatymų leidžiamąją funkciją, į valdžios institucijos sąvoką nepatenka tik per įstatymų leidybos procesą?

2) a) Ar procesinių veiksmų konfidencialumas pagal Direktyvos [2003/4] 4 straipsnio 2 dalies [pirmos pastraipos] a punktą numatytas įstatymu, jei perkeliant Direktyvą [2003/4] priimtame nacionalinės teisės akte bendrai nustatyta, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką turi būti atmestas, jei informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų pareigą teikti informaciją turinčių valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumą, arba ar reikia, kad procesinių veiksmų konfidencialumas būtų nurodytas specialiojoje įstatymo nuostatoje?

b) Ar procesinių veiksmų konfidencialumas pagal Direktyvos [2003/4] 4 straipsnio 2 dalies [pirmos pastraipos] a punktą numatytas įstatymu, jeigu iš nacionalinės teisės išplaukia bendrasis nerašytas principas, nustatantis, kad administracinės procedūros valdžios institucijose nėra viešos?“

Dėl prejudicinių klausimų

30 Pirmiausia reikia priminti, kad pasirašiusi Orhuso konvenciją Europos Sąjunga Sąjungos teisės taikymo srityje įsipareigojo užtikrinti galimybę susipažinti su valstybės institucijų turima informacija apie aplinką (šiuo klausimu žr. 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Ville de Lyon*, C-524/09, Rink. p. I-14115, 35 punktą).

31 Priimdamas Direktyvą 2003/4 Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė užtikrinti, kad Sąjungos teisė būtų suderinta su šia konvencija, prie kurios Bendrija ketino prisijungti, ir numatė bendrąją sistemą, skirtą užtikrinti, kad bet kuris fizinis ir juridinis asmuo, nenurodydamas savo intereso, turėtų teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Ville de Lyon* 36 punktą).

32 Taip pat reikia pažymėti, kad Direktyva 2003/4 garantuojama teisė susipažinti su informacija svarbi tik tiek, kiek prašoma informacija susijusi su šioje direktyvoje nustatytomis taisyklėmis dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija, o tam, be kita ko, reikia, kad tai būtų „informacija apie aplinką“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 2 straipsnio 1 punktą; kiek tai susiję su pagrindine byla, tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Dėl pirmojo klausimo a ir b punktų

33 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmojo klausimo a ir b punktuose iš esmės klausia, ar Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad šia nuostata valstybėms narėms suteikta galimybė nelaikyti valdžios institucijomis „įstaigų arba institucijų, vykdančių <...> įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, gali būti taikoma ministerijoms, jeigu jos dalyvauja teisėkūros procese, visų pirma pateikdamos įstatymų projektus arba pastabas, ir, be to, ar ši galimybė priklauso nuo šios direktyvos 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos antrame sakinyje nustatytų sąlygų laikymosi.

34 Pirmiausia reikia nurodyti, kad iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir Teisingumo Teismui pateiktų rašytinių bei žodinių pastabų matyti, jog šis klausimas susijęs tik su įstatymų tiesiogine prasme leidybos procesu, o ne su procesu, kuris gali baigtis už įstatymą žemesnio rango normos priėmimu.

35 Be to, reikia atmesti *Flachglas Turgau* argumentą, grindžiamą 2000 m. Jungtinių Tautų Organizacijos Europos ekonomikos komisijos paskelbtu dokumentu, pavadintu „Orhuso konvencija: įgyvendinimo vadovas“. Šiuo atžvilgiu *Flachglas Torgau* remiasi šio dokumento nuostatomis, pagal kurias, „kadangi [Orhuso konvencijos 8 straipsnyje] aiškiai nurodytas valdžios institucijų dalyvavimas rengiant įgyvendinimo nuostatas, įstatymus ir kitus norminius aktus, logiška daryti išvadą, kad pagal [Orhuso konvenciją] tokia veikla nelaikoma teisėkūros funkcijų vykdymu. Taigi tokią veiklą vykdančios vykdomosios valdžios institucijos pagal [Orhuso konvenciją] yra valdžios institucijos“.

36 Be to, kad šiame dokumente negali būti pateikiamas privalomas Orhuso konvencijos išaiškinimas, šios konvencijos 8 straipsnyje, kuriuo remiamasi, bet kuriuo atveju aiškiai neminimas valdžios institucijų dalyvavimas rengiant „įstatymus“, todėl remiantis jo tekstu negalima aiškinti taip, kaip daroma šiame dokumente.

37 Pagal nusistovėjusią teismo praktiką tiek iš vienodo Sąjungos teisės taikymo, tiek iš lygybės principo reikalavimų matyti, kad Sąjungos teisės nuostatos, kurioje tam, kad būtų nustatyta jos prasmė ir apimtis, nėra aiškios nuorodos į valstybių narių teisę, sąvokos visoje Sąjungoje paprastai turi būti aiškinamos autonomiškai ir vienodai, atsižvelgiant į nuostatos kontekstą ir atitinkamu teisės aktu siekiamą tikslą (žr., be kita ko, 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Monsanto Agricoltura Italia ir kt.*, C-236/01, Rink. p. I-8105, 72 punktą).

38 Be to, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmo sakinio, kuriuo valstybėms leidžiama nukrypti nuo šioje direktyvoje numatytos bendrosios sistemos, negalima aiškinti taip, kad jo pasekmės viršija tai, kas reikalinga užtikrinant juo garantuojamų interesų apsaugą, ir jame numatytų išimčių apimtis turi būti nustatyta atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus (pagal analogiją žr. 1998 m. birželio 17 d. Sprendimo *Mecklenburg*, C-321/96, Rink. p. I-3809, 25 punktą).

39 Dėl Direktyvos 2003/4 tikslų jos 1 straipsnyje konkrečiai nurodyta tai, kad ja siekiama užtikrinti teisę susipažinti su valdžios institucijų turima informacija apie aplinką, ir tai, kad laikui bėgant informacija apie aplinką palaipsniui būtų pateikiama ir platinama visuomenei.

40 Iš pačios Orhuso konvencijos ir Direktyvos 2003/4, kurios tikslas – įgyvendinti šią konvenciją Sąjungos teisėje, matyti, kad jų autoriai, nurodydami „valdžios institucijas“, norėjo įvardyti administracines institucijas, nes valstybėse būtent jos, vykdydamos savo funkcijas, turi informaciją apie aplinką.

41 Be to, Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalyje aiškiai ir be jokių apribojimų numatyta, kad joje vartojamas terminas „valdžios institucijos“ „neapima teismų ar įstatymų leidybos institucijų“.

42 Pagal šią nuostatą Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmas sakinys savo ruožtu aiškiai leidžia valstybėms narėms valdžios institucijomis nelaikyti įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas.

43 Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmu sakiniu siekiama leisti valstybėms narėms nustatyti taisykles, skirtas geram įstatymų leidybos proceso vykdymui užtikrinti, atsižvelgiant į tai, kad skirtingose valstybėse narėse priimant įstatymus piliečiams paprastai teikiama pakankamai informacijos.

44 Šiuo aspektu, be to, galima nurodyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas atsižvelgia į valstybių narių teisminių ir įstatymų leidybos institucijų specifiškumą. Pavyzdžiui, esant skirtingoms taisyklėms dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo, pagal 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyvą 85/337/EEB (OL L 175, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 248) netaikoma pareiga vertinti projektus, kurių detalės priimtos konkrečiais nacionalinės teisės aktais, jeigu šios direktyvos tikslai, įskaitant informacijos teikimą, įgyvendinami per įstatymų leidybos procesą (šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, 2011 m. spalio 18 d. Sprendimo *Boxus ir kt.*, C-128/09-C-131/09, C-134/09 ir C-135/09, Rink. p. I-9711, 36 punktą).

45 Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos antrame sakinyje numatyta, kad jeigu šios direktyvos priėmimo metu valstybių narių konstitucinės nuostatos nenustato šios direktyvos 6 straipsnyje nurodytos peržiūros procedūros, jos gali neįtraukti šių įstaigų arba institucijų į valdžios institucijų sąvoką.

46 Tačiau ši nuostata buvo skirta ypatingam tam tikrų nacionalinių institucijų, t. y. administracines funkcijas vykdančių institucijų, kurių sprendimai Direktyvos 2003/04 priėmimo momentu pagal tam tikrose valstybėse narėse galiojančią vidaus teisę negalėjo būti peržiūrimi pagal šios direktyvos reikalavimus, atvejui reglamentuoti.

47 Šį išaiškinimą patvirtina Bendrijos deklaracija dėl tam tikrų konkrečių Direktyvos 2003/4 nuostatų.

48 Todėl šios nuostatos tikslas nėra apriboti valstybių narių galimybę neįtraukti į šios direktyvos taikymo sritį įstaigų ar institucijų, vykdančių įstatymų leidžiamąsias funkcijas, kas, be to, be jokių apribojimų numatyta pačioje Orhuso konvencijoje, ir ši nuostata nedaro tokio poveikio.

49 Todėl šie argumentai verčia pasirinkti funkcinį sąvokos „įstaigos arba institucijos, vykdančios <...> įstatymų leidžiamąsias funkcijas“ aiškinimą, pagal kurį galima manyti, kad ši apibrėžtis, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2003/4 ir taikant šią direktyvą, apima ministerijas, kurioms, remiantis nacionaline teise, patikėta rengti įstatymų projektus, pateikti juos parlamentui ir dalyvauti teisėkūros procese, visų pirma teikiant pastabas.

50 Šis funkcinis požiūris dar labiau pateisinamas tuo, kad teisėkūros procesas atskirose valstybėse narėse gali labai skirtis, todėl reikia pateikti aiškinimą, kuris jose užtikrintų vienodą Direktyvos 2003/4 taikymą.

51 Todėl atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pirmojo klausimo a ir b punktus reikia atsakyti, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad valstybėms narėms suteikta galimybė nelaikyti valdžios institucijomis „įstaigų arba institucijų, vykdančių <...> įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, gali būti taikoma ministerijoms, jeigu jos dalyvauja teisėkūros procese, visų pirma teikdamos įstatymų projektus arba pastabas, ir ši galimybė nepriklauso nuo šios direktyvos 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos antrame sakinyje nustatytų sąlygų laikymosi.

Dėl pirmojo klausimo c punkto

52 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmojo klausimo c punkte iš esmės klausia, ar Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad šia nuostata valstybėms narėms suteikta galimybė nelaikyti valdžios institucijomis įstaigų arba institucijų, vykdančių įstatymų leidžiamąsias funkcijas, nebegali būti įgyvendinama, kai baigtas atitinkamas teisėkūros procesas.

53 Reikia pažymėti, kad nei Direktyvoje 2003/4, nei konvencijoje nepateikiama nuorodų šiuo klausimu.

54 Į šį klausimą reikia atsakyti atsižvelgiant į nagrinėjamos nuostatos tikslą, kuris, kaip nurodyta šio sprendimo 43 punkte, pateisinamas būtinybe leisti valstybėms narėms užtikrinti gerą nacionalinėse konstitucinėse normose numatyto teisėkūros proceso vykdymą.

55 Nors informacijos apie aplinką teikimas per teisėkūros procesą Direktyvos 2003/4 3 straipsnyje numatytomis sąlygomis gali trukdyti geram šio proceso vykdymui, iš principo to nebebūna, kai šis procesas užbaigiamas. Be to, su juo susiję dokumentai, visų pirma parlamento pranešimai, apskritai prieinami visuomenei.

56 Šiomis sąlygomis, nors, siekiant išsaugoti Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmo sakinio veiksmingumą, teisėkūros procesą reikia suvokti plačiai, kaip apimantį įvairias šio proceso stadijas iki įstatymo, kuris per šį procesą gali būti priimtas, paskelbimo, šios direktyvos 1 straipsnyje įtvirtinto teisės susipažinti su informacija apie aplinką principo išimties išplėtimas pasibaigus šiam procesui neatrodo esąs pagrįstas.

57 Be to, kaip generalinė advokatė nurodė savo išvados 77 ir 78 punktuose, šis Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmame sakinyje numatytos galimybės taikyti išimtį apribojimas tik teisėkūros proceso trukme taikomas nepažeidžiant jame dalyvavusių institucijų arba įstaigų galimybės atsisakyti teikti informaciją apie aplinką remiantis kitais motyvais ir ypač prireikus remtis viena iš šios direktyvos 4 straipsnyje numatytų išimčių.

58 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pirmojo klausimo c punktą reikia atsakyti, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad šia nuostata valstybėms narėms suteikta galimybė nelaikyti valdžios institucijomis įstaigų arba institucijų, vykdančių įstatymų leidžiamąsias funkcijas, nebegali būti įgyvendinama, kai baigtas atitinkamas teisėkūros procesas.

Dėl antrojo klausimo a ir b punktų

59 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas antrojo klausimo a ir b punktuose iš esmės klausia, ar Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą reikia aiškinti taip, kad sąlyga, pagal kurią procesinių veiksmų konfidencialumas turi būti numatytas įstatymu, gali būti laikoma įvykdyta, jei atitinkamos valstybės narės nacionalinėje teisėje yra nuostata, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, kurioje bendrai numatyta, kad valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumas yra šių institucijų atsisakymo leisti susipažinti su jų turima informacija apie aplinką motyvas, arba – ar šia sąlyga reikalaujama priimti specialiąsias nuostatas dėl šių procesinių veiksmų konfidencialumo. Pastaruoju atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat prašo Teisingumo Teismo paaiškinti, ar bendrasis teisės principas, kaip esantis Vokietijos teisėje, pagal kurį valdžios institucijų administracinės procedūros nėra viešos, atitinka šiuos reikalavimus.

60 Pagal nusistovėjusią teismo praktiką, nors būtina, kad teisinė situacija, susidaranti dėl nacionalinių direktyvos perkėlimo priemonių, būtų pakankamai tiksli ir aiški, kad atitinkami privatūs asmenys galėtų žinoti savo teisių ir pareigų apimtį, pagal SESV 288 straipsnio trečios pastraipos tekstą valstybės narės gali pasirinkti direktyvų įgyvendinimo formą ir būdus, kurie geriausiai leistų garantuoti šiomis direktyvomis siekiamą rezultatą, ir iš šios nuostatos matyti, kad perkeliant direktyvą į vidaus teisę nereikalaujama būtinai imtis įstatymų leidybos veiksmų kiekvienoje valstybėje narėje.

61 Tačiau, nors perkeliant direktyvą jos nuostatų nebūtina formaliai perkelti į aiškias ir specialias teisės normas, nes, atsižvelgiant į jos turinį, jai įgyvendinti gali pakakti bendro teisinio konteksto (žr., be kita ko, 1985 m. gegužės 23 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, 29/84, Rink. p. 1661, 22 ir 23 punktus; 1999 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-217/97, Rink. p. I-5087, 31 ir 32 punktus bei 2003 m. birželio 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-233/00, Rink. p. I-6625, 76 punktą), pažymėtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punkte paaiškinęs, kad valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumo apsauga turi būti „numatyta įstatymu“, o tai yra Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies reikalavimą, kad darbo konfidencialumą „reglamentuoja nacionaliniai įstatymai“, atitinkanti sąlyga, akivaizdžiai norėjo, kad nacionalinėje teisėje būtų aiški norma, kurios apimtis tiksliai nustatyta, o ne tik bendras teisinis kontekstas.

62 Bet šio paaiškinimo negalima aiškinti kaip įpareigojančio detaliai nustatyti visas šio atsisakymo leisti susipažinti su informacija apie aplinką motyvo įgyvendinimo sąlygas, nes šioje srityje priimami sprendimai dėl savo pobūdžio labai priklauso nuo konkrečių jų priėmimo aplinkybių ir reikia įvertinti atitinkamų dokumentų pobūdį ir administracinės procedūros stadiją, kurioje pateiktas prašymas dėl informacijos (pagal analogiją žr. minėto Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* 81 ir 82 punktus).

63 Be to, reikalaujama, kad valdžios institucijos negalėtų vienašališkai nustatyti aplinkybių, kuriomis gali būti remiamasi Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalyje nurodytu konfidencialumu, ir tai būtent reiškia, kad nacionalinėje teisėje turi būti aiškiai nustatoma valdžios institucijų „procesinių veiksmų“ sąvokos, nurodytos šioje nuostatoje, kurioje daroma nuoroda į baigiamąsias valdžios institucijų sprendimų priėmimo proceso stadijas, apimtis.

64 Galiausiai bet kuriuo atveju reikalavimas, kad valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumas būtų numatytas įstatymu, taikomas nepažeidžiant kitų Direktyvos 2003/4 4 straipsnyje nustatytų pareigų, ypač atitinkamos valdžios institucijos pareigos kiekvienu konkrečiu atveju palyginti egzistuojančius interesus (šiuo atžvilgiu žr. 2010 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Stichting Natuur en Milieu ir kt.*, C-266/09, Rink. p. I-13119, 58 punktą).

65 Šiomis sąlygomis į antrojo klausimo a ir b punktus reikia atsakyti, kad Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą reikia aiškinti taip, kad jame numatyta sąlyga, pagal kurią procesinių veiksmų konfidencialumas turi būti numatytas įstatymu, gali būti laikoma įvykdyta, jei atitinkamos valstybės narės nacionalinėje teisėje yra norma, kurioje bendrai numatyta, kad valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumas yra šių institucijų atsisakymo leisti susipažinti su jų turima informacija apie aplinką motyvas, jeigu procesinių veiksmų sąvoka aiškiai apibrėžta nacionalinėje teisėje, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

66 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais,

Teisingumo Teismas (didžioji kolegija)

nusprendžia:

1. **2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad valstybėms narėms suteikta galimybė nelaikyti valdžios institucijomis „įstaigų arba institucijų, vykdančių <...> įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, gali būti taikoma ministerijoms, jeigu jos dalyvauja teisėkūros procese, visų pirma pateikdamos įstatymų projektus arba pastabas, ir ši galimybė nepriklauso nuo šios direktyvos 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos antrame sakinyje nustatytų sąlygų laikymosi.**

2. **Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 punkto antros pastraipos pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad šia nuostata valstybėms narėms suteikta galimybė nelaikyti valdžios institucijomis įstaigų arba institucijų, vykdančių įstatymų leidžiamąsias funkcijas, nebegali būti įgyvendinama, kai baigtas atitinkamas teisėkūros procesas.**

3. **Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą reikia aiškinti taip, kad jame numatyta sąlyga, pagal kurią procesinių veiksmų konfidencialumas turi būti numatytas įstatymu, gali būti laikoma įvykdyta, jei atitinkamos valstybės narės nacionalinėje teisėje yra norma, kurioje bendrai numatyta, kad valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumas yra šių institucijų atsisakymo leisti susipažinti su jų turima informacija apie aplinką motyvas, jeigu procesinių veiksmų sąvoka aiškiai apibrėžta nacionalinėje teisėje, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas.**

Parašai.