A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2012. február 14.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Aarhusi Egyezmény — 2003/4/EK irányelv — Környezeti információkhoz való hozzáférés — Jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények — A hatóságok tanácskozásainak titkos jellege — Feltétel, mely szerint e titkos jelleget jogszabálynak kell előírnia”

A C-204/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Bundesverwaltungsgericht (Németország) a Bírósághoz 2009. június 8-án érkezett, 2009. április 30-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Flachglas Torgau GmbH**

és

a **Bundesrepublik Deutschland**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: M.V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (előadó), J. Malenovský és U. Lõhmus tanácselnökök, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen és M. Berger bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. szeptember 1-jei tárgyalásra, figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Flachglas Torgau GmbH képviseletében S. Altenschmidt és M. Langner Rechtsanwälte,

– a német kormány képviseletében M. Lumma és T. Henze, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében P. Oliver és B. Schima, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. június 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: német.

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) 2. és 4. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Flachglas Torgau GmbH (a továbbiakban: Flachglas Torgau) és a Bundesrepublik Deutschland (a Német Állam) közötti jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy ez utóbbi elutasította a felperesnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek a 2005 és 2007 közötti időszakban történő kiosztásáról szóló törvénnyel (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, a továbbiakban: Zuteilungsgesetz 2007) kapcsolatos információkhoz való hozzáférés iránti kérelmét.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

3 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 1998. június 25-én írták alá, és azt az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL L 124., 1. o.) hagyta jóvá.

4 Ezen egyezmény 2. cikkének (2) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg a „hatóság” fogalmát:

„A »hatóság« jelenti:

a) az országos, regionális és egyéb szintű kormányzatot;

b) nemzeti jog értelmében közigazgatási funkciót, ezen belül a környezethez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket teljesítő, tevékenységeket és szolgáltatásokat végző természetes és jogi személyeket;

[…]

A fenti meghatározás nem tartalmazza azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el”.

5 Ezen egyezmény 4. cikkének (1) bekezdése azt írja elő bizonyos fenntartások és feltételek mellett, hogy valamennyi fél biztosítja, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nemzeti szabályozás keretében a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt.

6 Az Aarhusi Egyezmény 4. cikkének (4) bekezdése pontosan meghatározza:

„(4) A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

a) a hatósági eljárások titkosságát, ahol ezen titkosságot a nemzeti jog előírja;

[…]

„Az információszolgáltatás [helyesen: A hozzáférés megtagadásának] fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.”

7 Az egyezmény „A nyilvánosság részvétele a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában” címet viselő 8. cikke előírja:

„Valamennyi Fél törekszik a hatóságok által kiadott, a környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítése során a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére a megfelelő stádiumban és addig, amíg a választási lehetőségek még nyitottak. […]

[…]”

8 Az Európai Közösség nyilatkozata a 2003/4/EK irányelv egyes rendelkezéseiről, amely a 2005/370 határozat mellékletét képezi, kimondja:

„Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkével kapcsolatban az Európai Közösség felkéri az egyezményt aláíró feleket, hogy vegyék tudomásul a [2003/4] irányelv 2. cikkének (2) bekezdését és 6. cikkét. E rendelkezések megadják a lehetőséget a tagállamoknak és az Európai Közösségnek, hogy kivételes esetekben és szigorúan meghatározott feltételek mellett egyes intézményeket és szerveket kizárjanak az információkérésre vonatkozó döntésekkel kapcsolatos felülvizsgálati eljárási szabályokból.

Ennélfogva az Aarhusi Egyezmény megerősítése az Európai Közösség részéről annyiban foglal magában bármely esetleges fenntartást az Európai Közösség tagállamainak részéről, amennyiben az adott fenntartás összeegyeztethető a [2003/4] irányelv 2. cikkének (2) bekezdésével és 6. cikkével”.

Az uniós jog

9 A 2003/4 irányelv első, ötödik, tizenegyedik és tizenhatodik preambulumbekezdése kimondja:

„(1) A környezeti információkhoz történő szélesebb körű hozzáférés és az ilyen információk terjesztése hozzájárul a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez.

[…]

(5) […] A közösségi jog rendelkezéseinek – az egyezmény Európai Közösség által történt aláírása folytán – összhangban kell lenniük [az Aarhusi Egyezménnyel].

[…]

(11) A Szerződés 6. cikkében foglalt azon elv figyelembevétele céljából, hogy a környezetvédelmi előírásokat integrálni kell a Közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és megvalósításába, a »hatóság« fogalmát oly módon kell kiterjeszteni, hogy az magában foglalja a nemzeti, regionális és helyi szintű kormányzatot, illetve egyéb közigazgatást, függetlenül attól, hogy az rendelkezik-e meghatározott, környezetre vonatkozó feladattal, vagy sem. A meghatározást hasonló módon úgy kell kibővíteni, hogy az a nemzeti jog értelmében a környezettel kapcsolatban közigazgatási funkciókat ellátó egyéb személyeket és testületeket, valamint az olyan más személyeket és testületeket is magában foglalja, amelyek ellenőrzésük alatt működnek, és a környezethez kapcsolódó közfeladataik és funkcióik vannak.

[…]

(16) Az információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ kiadásának kell az általános szabálynak lennie, de a hatóság bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk kiadását megtagadni. A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben mérlegelni. […]”

10 Ezen irányelv 1. cikke az alábbi módon határozza meg az irányelv célkitűzéseit:

„Ennek az irányelvnek a következők a célkitűzései:

a) a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt környezeti információkhoz jutás jogának biztosítása, és e jog gyakorlására vonatkozó alapfeltételek és gyakorlati szabályok meghatározása; és

b) annak biztosítása, hogy a környezeti információkat a nyilvánosság számára fokozatosan bővülő körűen hozzáférhetővé teszik és terjesztik annak érdekében, hogy a környezeti információkat terjesszék, és a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körben hozzáférhetővé tegyék. Ennek érdekében különösen, amennyiben rendelkezésre áll, a számítógépes távközlés és/vagy az elektronikus technológia használatának támogatása.”

11 A 2003/4 irányelv 2. cikkének 1. pontja a „környezeti információ” fogalmát az alábbi módon határozza meg:

„»Környezeti információ«: minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:

a) a környezeti elemek állapota, mint például a levegő vagy a légkör, a víz, a talaj, a föld, a tájkép és a természetes környezet, beleértve a vizes élőhelyeket, a part menti és tengeri területeket, a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, beleértve a géntechnológiával módosított szervezeteket, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatást;

b) olyan tényezők, mint például a különböző anyagok, az energia, a zaj, a sugárzás vagy a hulladék, beleértve a radioaktív hulladékot, a környezetbe történő kibocsátás, bevezetés vagy egyéb módon való kijuttatás, amelyek hatással vannak, illetve hatással lehetnek a környezet a) pontban említett elemeire;

c) olyan intézkedések (beleértve a közigazgatási intézkedéseket is), mint például a politikák, jogszabályok, tervek, programok, a környezetre vonatkozó megállapodások, az a) és b) pontban említett elemekre és tényezőkre hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységek, valamint az azoknak az elemeknek a védelmére hozott intézkedések és tevékenységek;

d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentések;

e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevések; és

f) az emberi egészség és biztonság állapota, ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, amennyiben ez lényeges, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket, amennyiben azokra az a) pontban említett környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.”

12 A 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja az alábbi módon határozza meg a „hatóság” fogalmát:

„»Hatóság« :

a) a kormányzat vagy más közigazgatási szerv, beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket;

[…]

A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy ez a meghatározás ne foglalja magában a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket. Ha alkotmányos rendelkezéseik ezen irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeznek a 6. cikk értelmében történő felülvizsgálati eljárásról, a tagállamok e szerveket vagy intézményeket kivehetik a meghatározás köréből.”.

13 Ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése ezt írja elő:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat, anélkül hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét.”

14 A 2003/4 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése után, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok a környezeti információ iránti kérelmet bizonyos esetekben elutasítsák, ezen irányelv 4. cikkének (2) bekezdése ugyancsak ezt a lehetőséget kínálja fel a tagállamoknak az alábbiak szerint:

„A tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele [helyesen: A tagállamok akként rendelkezhetnek, hogy a környezeti információ iránti kérelem elutasítható, ha az információ hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná a következőket:

a) a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege, amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő;

[…]

Az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket. Az egyes esetekben a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben. A tagállamok nem rendelhetik el a kérés megtagadását a (2) bekezdés a), d), f), g) és h) pontja alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.

[…]”

15 A 2003/4 irányelv „Igazságszolgáltatáshoz való jog [helyesen: Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés]” címet viselő 6. cikke előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák bármely, környezeti információt kérelmező számára, aki úgy ítéli meg, hogy információkérésével nem foglalkoztak, azt alaptalanul utasították el, nem kielégítő módon válaszolták meg, vagy azzal nem megfelelően foglalkoztak, hogy közigazgatási vagy bírósági eljárást indíthasson az érintett hatóság intézkedése vagy mulasztása ellen.

A nemzeti jog

16 A 2003/4 irányelvet a környezeti információkról szóló 2004. december 22-i törvény (Umweltinformationsgesetz) (BGBl. 2004 I, 3704. o.) ültette át a német jogba.

17 E törvény 2. §-ának (1) bekezdése így rendelkezik:

„Adatszolgáltatásra kötelezett szervek:

1. a kormányzat és más közigazgatási szervek. […] Nem tartoznak az adatszolgáltatásra kötelezett szervek közé

a) a törvényhozói vagy – törvényi felhatalmazás alapján – rendeletalkotói minőségben eljáró legfelsőbb szövetségi hatóságok […]”

18 A tanácskozások titkosságához kapcsolódó kivétellel kapcsolatban e törvény 8. §-ának (1) bekezdése kimondja:

„Amennyiben az információk hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná

[…]

2. a 2. § (1) bekezdése szerinti adatszolgáltatásra kötelezett szervek tanácskozásainak titkosságát, […]

[…]

a kérelmet el kell utasítani, kivéve ha a hozzáférhetővé tételhez fűződő nyomósabb közérdek indokolja a hozzáférhetővé tételt […].”

19 A közigazgatási eljárásról szóló 2003. január 23-i törvény, (Verwaltungsverfahrensgesetz) (BGBl. 2003 I, 102. o.) 28. §-ának (1) bekezdése így rendelkezik:

„A félnek a jogait érintő közigazgatási aktus meghozatala előtt lehetőséget kell adni arra, hogy nyilatkozzon a határozat szempontjából jelentős tényekről.”

20 E törvény 29. §-a meghatározza:

„(1) A közigazgatási hatóságnak engedélyeznie kell az érdekelt felek számára, hogy az adott eljárást érintő iratokba betekintsenek, amennyiben ezen iratok ismerete szükséges jogi érdekeik érvényesítéséhez vagy védelméhez. A közigazgatási eljárás befejezéséig az első mondat nem alkalmazható sem a határozattervezetekre, sem az azok kidolgozásához közvetlenül kapcsolódó munkákra. […]

(2) A közigazgatási hatóság nem köteles engedélyezni az iratbetekintést, ha ez befolyásolná feladatai rendes ellátását, vagy ha az iratok tartalmának közlése hátrányosan érintené a Szövetséget vagy valamely tartományt, vagy ha a tényeket törvény erejénél vagy természetüknél fogva titokban kell tartani, különös tekintettel az érdekelt felek vagy harmadik személyek jogos érdekeire.

[…]”

21 Az említett törvénynek a közigazgatási eljárás keretében a hatóság előtti szóbeli eljárásra vonatkozó 68. §-ának (1) bekezdése kimondja:

„A tárgyalás nem nyilvános. A tárgyaláson részt vehetnek a felügyeleti szervek képviselői és a hatóságnál képzésben részt vevő személyek. Amennyiben a felek egyike sem tiltakozik, a tárgyalás vezetője más személyek jelenlétét is engedélyezheti.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

22 A Flachglas Torgau azon feltételekkel kapcsolatban kíván információkhoz jutni, amelyek között az Umweltbundesamt (szövetségi környezetvédelmi hivatal), az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméért felelős hatóság elfogadta az említett kibocsátási egységek 2005–2007. évekre vonatkozó kiosztási tervét.

23 E célból a Flachglas Torgau a Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheittől (szövetségi környezeti, természetvédelmi és nukleáris biztonsági minisztérium; a továbbiakban: környezetvédelmi minisztérium) információkat kért mind a Zuteilungsgesetz 2007 elfogadásához vezető jogalkotási eljárásra, mind e törvény végrehajtására vonatkozóan. Különösen a minisztérium belső feljegyzéseihez és állásfoglalásaihoz, valamint a minisztérium és az Umweltbundesamt közötti levélváltáshoz kért hozzáférést, ideértve az e-mail váltást is.

24 A Bundesministerium für Umwelt elutasította a kérelmet, mivel úgy ítélte meg egyrészt, hogy a jogalkotási eljárásban való résztvétele folytán mentesül az ezen eljárásra vonatkozó információk közlésének kötelezettsége alól, másrészt hogy a Zuteilungsgesetz 2007 végrehajtásával kapcsolatos információkra a hatóságok tanácskozásainak titkossága vonatkozik.

25 A Flachglas Torgau által ezen elutasító határozattal szemben benyújtott keresetnek a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) részben helyt adott. A fellebbezés tárgyában eljáró Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (berlin-brandenburgi közigazgatási felsőbíróság) megállapította, hogy a Bundesministerium für Umwelt helytálló módon hivatkozott a jogalkotási eljárásban való részvételére, ám nem hivatkozhatott volna a tanácskozások titkosságára mint a kért információk közlése megtagadásának okára anélkül, hogy részletesen bemutatta volna, hogy a kért információk hozzáférhetővé tétele mennyiben befolyásolja hátrányosan a tanácskozások titkosságát.

26 Úgy a Flachglas Torgau, mint a Bundesministerium für Umwelt kérelmet terjesztett elő e határozat felülvizsgálata iránt a Bundesverwaltungsgerichtnél (szövetségi közigazgatási bíróság), amelynek keretében e vállalkozás arra hivatkozott, hogy a vitatott elutasító határozat ellentétes az uniós joggal. Azt állítja közelebbről, hogy az uniós az uniós jog nem teszi lehetővé azt, hogy a nemzeti jogalkotó a minisztériumokat kivonja a környezeti adatok szolgáltatásának kötelezettsége köréből, amennyiben a parlamenti jogalkotás keretében tevékenykednek, és a jogszabály-előkészítő tevékenység védelme mindenképpen véget ér a szóban forgó jogszabály kihirdetésével.

27 A Flachglas Torgau úgy véli egyébként, hogy a hatóságok tanácskozásai titkosságának védelmére nem hivatkozhatott volna a Bundesministerium für Umwelt, mivel az uniós jog az általános környezeti információs jog keretein kívül eső jogszabályi előírás kifejezett rendelkezését követeli meg.

28 E vonatkozásban a Bundesverwaltungsgericht úgy véli, hogy noha az uniós jogból ténylegesen következik ilyen kötelezettség, annak meghatározására van szükség, hogy az íratlan jog általános, a belső jog által előírthoz hasonló elve, mely szerint a hatóságok közigazgatási eljárásai nem nyilvánosak, e kötelezettség teljesítését lehetővé teszi-e.

29 Ilyen körülmények között döntött úgy a Bundesverwaltungsgericht, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra Bíróság elé:

„1) a) Úgy kell-e értelmezni [a 2003/4 irányelv] 2. cikke 2. pontjának második mondatát, hogy kizárólag azok a szervek és intézmények járnak el jogalkotói minőségben, amelyek a tagállamok joga szerint a végső (kötelező) döntésért felelősek a jogalkotási eljárásban, vagy jogalkotói minőségben járnak el azok a szervek és intézmények is, amelyekre a tagállam joga a jogalkotási eljárásban hatásköröket és részvételi jogokat ruház, különösen jogszabálytervezetek előterjesztésének és jogszabálytervezetek véleményezésének jogát?

b) A tagállamok csak akkor rendelkezhetnek-e úgy, hogy a hatóság meghatározása nem foglalja magában a bírói és jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket, ha ugyanakkor az alkotmányos rendelkezéseik az irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeztek [2003/4 irányelv] 6. cikke értelmében történő felülvizsgálati eljárásról?

c) A jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket csak a jogalkotási folyamat lezárultáig nem lehet a hatóság fogalmába tartozónak tekinteni?

2) a) [Az irányelv] 4. cikke (2) bekezdése első mondatának a) pontja szerinti tanácskozások titkosságát jogszabály írja-e elő akkor, ha [az irányelvet] átültető nemzeti jogi rendelkezés általánosan úgy rendelkezik, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelmet el kell utasítani, amennyiben az információk hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná az adatszolgáltatásra kötelezett szervek tanácskozásainak titkosságát, vagy ehhez különös jogszabályi rendelkezés szükséges a tanácskozások titkosságáról?

b) [Az irányelv] 4. cikke (2) bekezdése első mondatának a) pontja szerinti tanácskozások titkosságát jogszabály írja-e elő akkor, ha a nemzeti jogból az az általános, íratlan jogelv következik, hogy a hatóságok közigazgatási eljárása nem nyilvános?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

30 Elöljáróban meg kell említeni, hogy az Unió az Aarhusi Egyezmény aláírásával azt vállalta, hogy az uniós jog alkalmazási körében főszabály szerint hozzáférést biztosít a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz (lásd ebben az értelemben a C-524/09. sz. Ville de Lyon ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-14115. o.] 35. pontját).

31 Az uniós jogalkotó a 2003/4 irányelv elfogadásával az Aarhusi Egyezmény uniós joggal való összeegyeztethetőségét kívánta biztosítani annak a Közösséggel való megkötése céljából egy annak biztosítására irányuló általános rendszer előírásával, hogy az Unió valamennyi tagállamában minden természetes és jogi személynek indokolási kötelezettség nélkül joga legyen a hatóságok birtokában lévő, illetve a hatóságok számára tárolt környezeti információkhoz jutni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Ville de Lyon ügyben hozott ítélet 36. pontját).

32 Azt is hangsúlyozni kell, hogy a 2003/4 irányelv által biztosított hozzáférési jognak csak annyiban van szerepe, amennyiben a kért információk az ezen irányelvben a nyilvános hozzáférésre vonatkozóan foglalt előírások hatálya alá tartoznak, ami azt is feltételezi többek között, hogy azok az említett irányelv 2. cikkének 1. pontja szerinti „környezeti információknak" tekinthetők, amelynek vizsgálata az alapeljárás vonatkozásában a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Az első kérdés a) és b) alkérdéséről

33 Első kérdésének a) és b) alkérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát, hogy az e rendelkezés által a tagállamok számára biztosított azon lehetőség, hogy „a jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket" ne tekintsék hatóságoknak, alkalmazható-e a minisztériumokra, amennyiben részt vesznek a jogalkotási eljárásban, főként törvénytervezetek vagy állásfoglalások előterjesztése révén, továbbá ezen lehetőség kötve van-e az ezen irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének második mondatában meghatározott feltételek teljesítéséhez.

34 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, valamint a Bíróság előtt előterjesztett írásbeli és szóbeli észrevételekből következik, hogy e kérdés kizárólag a szigorú értelemben vett törvényhozási eljárásra vonatkozik, nem pedig olyan eljárásra, amely törvénynél alacsonyabb rangú jogszabály elfogadásához vezethet.

35 Egyebekben el kell venni a Flachglas Torgaunak az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága által 2000-ben kibocsátott, „Az Aarhusi Egyezmény, végrehajtási útmutatóra” alapított érvét. A Flachglas Torgau e vonatkozásban az e dokumentumban foglalt pontosításokra hivatkozik, miszerint mivel „[k]ülön említést nyer a végrehajtó ághoz tartozó hatóságoknak a jogszabály-előkészítésbe és a törvényhozó ággal való együttműködésbe történő bevonása, [az Aarhusi Egyezmény 8. cikke], ebből logikusan lehet következtetni arra, hogy az [az Aarhusi Egyezmény] nem tekinti ezeket a tevékenységeket »jogalkotói minőségben« kifejtettnek. Ezért a végrehajtó ághoz tartozó, ilyen tevékenységet végző hatóságok az [az Aarhusi Egyezmény] szerint hatóságnak tekintendők.”

36 Túl azon a tényen, hogy e dokumentum nem adhatja az Aarhusi Egyezmény kötelező erejű értelmezését, az egyezmény általa hivatkozott 8. cikke egyáltalán nem tesz kifejezett említést a hatóságok „törvények” kidolgozásában való részvételéről, miáltal szövegéből nem lehet az említett dokumentumban foglalthoz hasonló értelmezésre következtetni.

37 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját (lásd különösen a C-236/01. sz., Monsanto Agricoltura Italia és társai ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-8105. o.] 72. pontját).

38 Egyébiránt a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérjenek az ezen irányelv által előírt általános rendszertől, nem értelmezhető akként, hogy hatásai túlnyúlnának azon, ami az általa garantálni kívánt érdekek védelmének biztosításához szükséges, és az általa előírt eltérések hatályát ezen irányelv célkitűzéseinek fényében kell meghatározni (lásd analógia útján a C-321/96. sz. Mecklenburg-ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-3809. o.] 25. pontját).

39 A 2003/4 irányelv célkitűzéseivel kapcsolatban ezen irányelv 1. cikke közelebbről pontosítja, hogy célja a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz jutás jogának, valamint annak biztosítása, hogy a környezeti információkat a nyilvánosság számára fokozatosan bővülő körűen hozzáférhetővé teszik és terjesztik.

40 Úgy magából az Aarhusi Egyezményből, mint a 2003/4 irányelvből, amelynek célja ugyanezen intézmény uniós jogban való végrehajtása, következik, hogy a „hatóságok” kifejezés használatával a kibocsátók a közigazgatási szerveket kívánták megjelölni, mivel az államokon belül feladataik gyakorlása során általában ezek jutnak birtokába a környezeti információknak.

41 Egyébként az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten és bármiféle korlátozás nélkül akként rendelkezik, hogy az általa használt „hatóság” kifejezés „nem foglalja magában azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el”.

42 E rendelkezésnek megfelelően a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata pedig kifejezetten felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a hatóságok köréből kivehetik a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket.

43 A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatának célja, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára a törvények elfogadásának eljárása jogszerű lefolytatásának biztosításához megfelelő szabályok meghatározását, tekintettel arra, hogy az egyes tagállamokban a polgárok információhoz jutása általában kellő módon biztosítva van a jogalkotási eljárás keretében.

44 E vonatkozásban megállapítható egyébként, hogy az uniós jogalkotó számításba veszi a tagállamok bírói vagy jogalkotói szervei sajátosságait. Így például egy másik összefüggésben, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatira vonatkozó szabályok vonatkozásában az

1985. június 27-i 85/337/EGK irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.) kizárja a hatásvizsgálati kötelezettség alól azokat a projekteket, amelyek elemeit egy különleges nemzeti jogszabály hagyta jóvá, amennyiben az irányelv a jogalkotási folyamaton keresztül valósítja meg célját, beleértve az információnyújtást is (lásd például ebben az értelemben a C-128/09-C-131/09., C-134/09. és C-135/09. sz., Boxus és társai egyesített ügyekben 2011. október 18-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-9711. o.] 36. pontját).

45 Igaz, hogy – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja – a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének második mondata akként rendelkezik, hogy ha alkotmányos rendelkezéseik a 2003/4 irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeznek az ezen irányelv 6. cikke értelmében történő felülvizsgálati eljárásról, a tagállamok e szerveket vagy intézményeket kivehetik a meghatározás köréből.

46 E rendelkezés célja ugyanakkor egyes nemzeti hatóságok, főként a közigazgatási hatáskörük gyakorlásának keretében eljáró hatóságok sajátos esetének szabályozása, amelyek a 2003/4 irányelv elfogadásának időpontjában egyes tagállamok hatályos nemzeti joga értelmében nem képezhették az irányelv követelményeinek megfelelő felülvizsgálat tárgyát.

47 Ezt az értelmezést megerősíti az Európai Közösség 2003/4/EK irányelv egyes rendelkezéseiről szóló nyilatkozata.

48 Az említett rendelkezésnek ennélfogva nem célja, és nem is hatása, hogy korlátozza a tagállamok lehetőségét a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények ezen irányelv hatálya alóli kizárására, amelyről egyébiránt bármilyen korlátozás nélkül maga az Aarhusi Egyezmény is rendelkezik.

49 E megfontolások a „jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények” fogalmának funkcionális értelmezéséhez vezetnek, amely szerint a 2003/4 irányelv értelmében és alkalmazásában e meghatározás alá tartozónak tekinthetők a minisztériumok, amelyek feladata a nemzeti jog értelmében a törvénytervezetek előkészítése, a parlamentnek való előterjesztése és jogalkotási eljárásban való részvétel – főként álláspont megfogalmazása révén.

50 Ezen funkcionális megközelítés annál is inkább indokolt, mert a jogalkotási eljárás tagállamtól függően nem elhanyagolható mértékben eltérő lehet, ennélfogva olyan értelmezésre van szükség, amely ezen tagállamokban biztosítja a 2003/4 irányelv egységes alkalmazását.

51 A fentiek fényében az első kérdés a) és b) alkérdésére azt a választ kell adni, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamok számára biztosított azon lehetőség, hogy „a jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket” ne tekintsék hatóságoknak, alkalmazható a minisztériumokra, amennyiben részt vesznek a jogalkotási eljárásban, főként törvénytervezetek vagy vélemények előterjesztése révén, és e lehetőség nincs kötve az ezen irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének második mondatában meghatározott feltételek teljesítéséhez.

Az első kérdés c) alkérdéséről

52 Első kérdésének c) alkérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát, hogy az e rendelkezés által a tagállamoknak biztosított lehetőség, hogy a jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket ne tekintsék hatóságnak, a szóban forgó jogalkotási folyamat lezárultával többé nem alkalmazható.

53 Meg kell állapítani, hogy e tekintetben sem a 2003/4 irányelv, sem Aarhusi Egyezmény nem szolgál útmutatással.

54 E kérdésre a szóban forgó rendelkezés céljára figyelemmel kell válaszolni, amely, amint a jelen ítélet 43. pontjában pontosításra került, azon igénnyel indokolható, hogy lehetővé tegyék a tagállamok számára a nemzeti alkotmányos szabályok által előírt jogalkotási eljárás jogszerű lefolytatásának biztosításához megfelelő szabályok elfogadását.

55 Noha a környezeti információknak a jogalkotási eljáráson belül, a 2003/4 irányelv 3. cikkében előírt feltételek között történő rendelkezésre bocsátása akadályozhatja ezen eljárás jogszerű lefolytatását, főszabály szerint ez nem áll többé fenn, amennyiben az eljárás véget ért. Végeredményben az eljárásra vonatkozó dokumentumok, közelebbről a parlamenti jelentések általában hozzáférhetők a nyilvánosság számára.

56 Ilyen körülmények között, noha a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése első mondata hatékony érvényesülésének biztosítása céljából a jogalkotási eljárást tágan kell értelmezni, úgy, hogy magában foglalja ezen eljárás különböző szakaszait egészen az ennek keretében esetlegesen elfogadott törvény kihirdetéséig, a környezeti információkhoz való hozzáférés ezen irányelv 1. cikkében meghatározott elvétől való eltérés meghosszabbítása ezen eljárás végét követően nem tűnik indokoltnak.

57 Annál is inkább ez a helyzet, mert amint azt a főtanácsnok megállapította indítványának 77. és 78. pontjában, a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése első mondatában foglalt lehetőségnek kizárólag a jogalkotási eljárás időtartamára történő korlátozása az ezen eljárásban részt vevő intézmény vagy szerv azon lehetőségének sérelme nélkül alkalmazandó, hogy a környezeti információk továbbítását más okból tagadja meg, és különösen hogy az irányelv 4. cikkében előírt kivételek egyikére hivatkozhasson.

58 A fentiek alapján az első kérdés c) alkérdésére azt a választ kell adni, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamoknak biztosított lehetőség, hogy a jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket ne tekintsék hatóságnak, a szóban forgó jogalkotási folyamat lezárultával többé nem alkalmazható.

A második kérdés a) és b) alkérdéséről

59 Második kérdésének a) és b) alkérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontját, hogy azt a feltételt, miszerint a hatóságok tanácskozásainak titkosságát jogszabálynak kell előírnia, teljesültnek lehet tekinteni azzal, hogy a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti jogi rendelkezés általánosan úgy rendelkezik, hogy a hatóságok tanácskozásainak titkossága az adott hatóság birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem elutasítási okának tekinthető, vagy e feltétel a tanácskozások titkosságára vonatkozó különös rendelkezések elfogadását teszi szükségessé. Ez utóbbi esetben a kérdést előterjesztő bíróság annak pontosítására is kéri a Bíróságot, hogy ezen igényeket kielégíti-e az, a német jogban létezőhöz hasonló általános jogelv, miszerint a hatóságok közigazgatási eljárása nem nyilvános?

60 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint noha az átültető nemzeti intézkedésekből eredő jogi helyzetnek kellően pontosnak és egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy az érintett magánszemélyek számára lehetővé tegye a jogaik és kötelezettségeik terjedelmének megismerését, ez nem változtat azon, hogy a tagállamok , az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése értelmében megválaszthatják az irányelvek végrehajtásának azon formáját és eszközeit, amelyek a legjobban biztosítják az általuk elérni kívánt eredményt, és e rendelkezésből az következik, hogy valamely irányelvnek a belső jogba való átültetése nem igényli feltétlenül minden egyes tagállamban jogalkotási intézkedés meghozatalát.

61 Ugyanakkor, noha igaz, hogy valamely irányelv belső jogba való átültetéséhez nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek kifejezett vagy sajátos jogi normába történő alak- és szövegszerű átvétele, hanem elegendő lehet hozzá az általános jogi kontextus, amennyiben ez kellően világosan és meghatározottan, hatékonyan biztosítja az irányelv teljes érvényesülését (lásd különösen a 29/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1985. május 23-án hozott ítélet [EBHT 1985., 1661. o.] 22. és 23. pontját; a C-217/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1999. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-5087. o.] 31. és 32. pontját, valamint a C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-6625. o.] 76. pontját), meg kell állapítani, hogy a 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontjában foglalt azon pontosítással, mely szerint a hatóságok tanácskozásainak titkos jellegét „jogszabály írja elő”, amely feltétel megfelel az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdésében foglalt követelménynek, az uniós jogalkotónak minden bizonnyal az volt a szándéka, hogy a nemzeti jogban legyen kifejezett és pontosan meghatározott hatállyal rendelkező szabály, és ne csupán általános jogi kontextus.

62 Ugyanakkor e pontosítás nem értelmezhető úgy, mint amely azt írja elő, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés megtagadása ezen okának végrehajtására vonatkozó valamennyi feltételt a legapróbb részletekig határozzák meg, mivel az a területen meghozandó határozatok jellegüknél fogva szorosan függnek azon konkrét kontextustól, amelyben elfogadták őket, és a szóban forgó dokumentumok jellegének, valamint a közigazgatási eljárás azon szakaszának értékelését, amelyben az információk iránti kérelmet benyújtották (lásd analógia útján a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 81. és 82. pontját).

63 Ehhez az szükséges, hogy a hatóságok ne határozhassák meg egyoldalúan azon körülményeket, amelyek között a 2003/4 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében említett titkosság érvényesíthető, ami azt is jelenti különösen, hogy a nemzeti jognak egyértelműen meg kell határoznia a hatóságok említett „tanácskozásainak” hatályát és fogalmát, amelyet ezen, a hatóságok döntéshozatali eljárásának utolsó szakaszaira utaló rendelkezés említ.

64 Végezetül az a követelmény, miszerint a hatóságok tanácskozásainak titkosságát jogszabálynak kell előírnia, mindenképpen a 2003/4 irányelv 4. cikke által előírt egyéb kötelezettségek sérelme nélkül alkalmazandó, különösen ami az érintett hatóság azon kötelezettségét illeti, hogy minden egyes esetben végezze el a fennálló érdekek összehasonlító értékelését (lásd e tekintetben a C-266/09. sz. Stichting Natuur en Milieu ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-13119. o.] 58. pontját).

65 Ilyen körülmények között a második kérdés a) és b) alkérdésére azt a választ kell kell adni, hogy a 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az általa előírt azon feltételt, miszerint a hatóságok tanácskozásainak titkosságát jogszabálynak kell előírnia, teljesültnek lehet tekinteni azon tény folytán, hogy az érintett tagállam nemzeti jogában van olyan szabály, amely általánosan úgy rendelkezik, hogy a hatóságok tanácskozásainak titkossága az e hatóság birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem elutasítási okának tekinthető, amennyiben a nemzeti jog egyértelműen meghatározza a tanácskozás fogalmát, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

A költségekről

66 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamok számára biztosított azon lehetőség, hogy „a jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket” ne tekintsék hatóságoknak, alkalmazható a minisztériumokra, amennyiben részt vesznek a jogalkotási eljárásban, főként törvénytervezetek vagy vélemények előterjesztése révén, és e lehetőség nincs kötve az ezen irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének második mondatában meghatározott feltételek teljesítéséhez.**

2) **A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamoknak biztosított lehetőség, hogy a jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket ne tekintsék hatóságnak, a szóban forgó jogalkotási folyamat lezárultával többé nem alkalmazható.**

3) **A 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az általa előírt azon feltételt, miszerint a hatóságok tanácskozásainak titkosságát jogszabálynak kell előírnia, teljesültnek lehet tekinteni azon tény folytán, hogy az érintett tagállam nemzeti jogában van olyan szabály, amely általánosan úgy rendelkezik, hogy a hatóságok tanácskozásainak titkossága az e hatóság birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem elutasítási okának tekinthető, amennyiben a nemzeti jog egyértelműen meghatározza a tanácskozás fogalmát, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.**

Aláírások