Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

14 февруари 2012 година*

„Преюдициално запитване — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Достъп до информация за околната среда — Органи, или институции, действащи в законодателно качество — Поверителност на дейностите на публичните власти — Условие тази поверителност да е предвидена по закон“

По дело C-204/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Bundesverwaltungsgericht (Германия) с акт от 30 април 2009 г., постъпил в Съда на 8 юни 2009 г., в рамките на производство по дело

Flachglas Torgau GmbH

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot (докладчик), г-н J. Malenovský и г-н U. Lõhmus, председатели на състави, г-н A. Rosas, г-н M. Ilešič, г-н E. Levits, г-н A. Ó Caoimh, г-н L. Bay Larsen и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 септември 2010 г., като има предвид становищата, представени:

— за Flachglas Torgau GmbH, от S. Altenschmidt и M. Langner, Rechtsanwälte,

— за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-н T. Henze, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н P. Oliver и г-н B. Schima, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 юни 2011 г.,

* Език на производството: немски.

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 2 и 4 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Flachglas Torgau GmbH (наричано по-нататък „Flachglas Torgau“) и Федерална република Германия по повод на отхвърлено от нея искане за достъп до информация във връзка със Закона за разпределение на квотите за емисии на парникови газове в периода 2005—2007 г. (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, наричан по-нататък „Zuteilungsgesetz 2007“).

Правна уредба

Международно право

3 Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е подписана на 25 юни 1998 г. и е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

4 Член 2, параграф 2 от тази конвенция определя понятието „държавен орган“ по следния начин:

„Държавен орган“ означава:

(a) правителство на национално, регионално и друго равнище;

(b) физически и юридически лица, изпълняващи държавни административни функции в съответствие с националното законодателство, включително специфични задължения, дейности или услуги във връзка с околната среда;

[…]

Това определение не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“.

5 Съгласно член 4, параграф 1 от тази конвенция, при определени ограничения и условия всяка страна гарантира, че държавните органи в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство.

6 Член 4, параграф 4 от Орхуската конвенция уточнява:

„Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

(a) поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство;

[…]

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита обществения интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

7 Член 8 от тази конвенция, озаглавен „Участие на обществеността при изготвянето на [подзаконови] нормативни актове […] и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила“, предвижда:

„Всяка страна се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на [подзаконови] нормативни актове […] и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда. […]

[…]“.

8 Декларацията на Европейската общност относно някои специфични разпоредби от Директива 2003/4, приложена към Решение 2005/370, гласи:

„Във връзка с член 9 от Конвенцията от Орхус, Европейската общност кани страните по конвенцията да вземат предвид член 2, параграф 2 и член 6 от Директива [2003/4]. Тези разпоредби дават на държавите — членки на Европейската общност[,] възможността в изключителни случаи и при строго определени условия да изключат някои институции и власти от правилата по преразглеждане на процедурите във връзка с решения по молби за информация.

Следователно ратификацията от страна на Европейската общност на Конвенцията от Орхус обхваща [резерва] от държава — членка на Европейската общност[,] до степента, при която [тази резерва] е съвместим[а] с член 2, параграф 2 и член 6 от Директива [2003/4]“.

Правото на Съюза

9 Съображения 1, 5, 11 и 16 от Директива 2003/4 посочват:

„(1) Увеличеният обществен достъп до информация за околната среда и разпространението на такава информация допринасят за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и най-накрая, за по-добра околна среда.

[…]

(5) […] Разпоредбите на законодателството на Общността трябва да бъдат в съответствие с [Орхуската конвенция], предвид присъединяването на Европейската общност към нея.

[…]

(11) За да се отчете принципът в член 6 от Договора, който гласи че изискванията за опазване на околната среда следва да бъдат включени в определянето и прилагането на политиките и дейностите на Общността, следва да бъде разширена дефиницията за публичните власти, така че да обхване правителството или други обществени администрации на национално, регионално или местно ниво, независимо от това дали същите имат специфични отговорности по околната среда. Определението, също така, следва да бъде разширено, за да обхване други лица или органи, изпълняващи обществени административни функции във връзка с околната среда съгласно националното законодателство, както и други лица или органи, действащи под техен контрол, и които имат обществени отговорности или функции във връзка с околната среда.

[…]

(16) Правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило, и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Основанията за отказ следва да бъдат интерпретирани ограничително, като обслужваният обществен интерес от разкриването ѝ следва да бъде преценено спрямо интереса, обслужван от отказа. […]“.

10 Член 1 от тази Директива определя нейните цели по следния начин:

„Целите на настоящата директива са:

а) да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване; и

б) да гарантира, че е нещо естествено все по-голямото предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на информация за околната среда с цел постигане на възможно най-широка систематична достъпност и разпространение на информацията за околната среда сред обществеността. За тази цел се стимулира, по-специално, употребата, на компютърни телекомуникационни и/или на електронни технологии, където те са на разположение, за постигането на тази цел“.

11 Член 2, точка 1 от Директива 2003/4 определя понятието „информация за околната среда“ по смисъла на тази директива, както следва:

„Информация за околната среда“ означава всяка информация в писмена, визуална, слухова, електронна или всякаква друга материална форма относно:

а) състоянието на компонентите на околната среда като въздух и атмосферата, вода, почва, земята, ландшафт и природните обекти, включително и влажните зони, крайбрежни и морски зони, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително и генетично модифицираните организми и взаимодействието между тези елементи;

б) фактори като веществата, енергията, шумът, радиацията или отпадъците, включително и радиоактивните отпадъци, емисиите, освобождаванията и другите изпускания в околната среда, които въздействат, или които е възможно да въздействат върху компонентите на околната среда, посочени в буква а);

в) мерките (включително и административните м[е]рки) като политики, законодателство, планове, програми, споразумения, свързани с околната среда и други дейности, които оказват въздействие, или които е възможно да окажат въздействие върху елементите и факторите в букви а) и б), както и мерките или дейностите, предназначени да опазват тези компоненти;

г) доклади по прилагането на законодателството по околната среда;

д) анализи на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерките и дейностите, посочени в буква в)[,] и

е) състоянието на здравето на човека и безопасността, включително и замърсяването на хранителната верига, където това е уместно, условията за живот на човека, културните забележителности и изградените структури, доколкото същите са или биха могли да бъдат повлияни от състоянието на елементите на околната среда, посочени в буква а) или чрез тези елементи, с някои от нещата, посочени в букви б) и в)“.

12 Член 2, точка 2 от Директива 2003/4 определя понятието „публична власт“ по следния начин:

„Публична власт“ означава:

а) държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво;

[…]

Държавите членки могат да предвидят, че това определение не включва органи или институции, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи. Ако към датата на приемане на настоящата директива техните конституционни разпоредби не предвиждат процедура по преразглеждане по смисъла на член 6, държавите членки могат да изключат тези органи или институции от обхвата на това определение“.

13 Член 3, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, за всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес“.

14 След като в член 4, параграф 1 от Директива 2003/4 се разрешава в определени хипотези държавите членки да предвидят постановяването на отказ по искане за информация за околната среда, член 4, параграф 2 от нея също предоставя посочената възможност на държавите членки, изразена по следния начин:

„Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

а) поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон;

[…]

Основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужвания обществен интерес от разкриването на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването

се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа. Държавите членки не могат да регламентират право на отхвърляне на искане за предоставяне на информация на основание параграф 2, букви а), г), е), ж) и з), в случаите, когато искането се отнася за емисии в околната среда.

[…]“.

15 Член 6 от Директива 2003/4, озаглавен „Достъп до правосъдие“, задължава държавите членки да гарантират, че всеки заявител, който иска информация за околната среда и счита, че искането му е било игнорирано, било е погрешно отхвърлено, че му е отговорено неточно или че по някакъв друг начин не е третирано, има достъп до процедура за административно или съдебно обжалване на действията или бездействията на съответната публична власт.

Национално право

16 Законът за информацията за околната среда (Umweltinformationsgesetz) от 22 декември 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 3704) транспонира Директива 2003/4 в германското право.

17 Член 2, параграф 1 от този закон предвижда:

„Административните органи, от които се изисква да предоставят информация, са:

1. Правителството и другите публични административни органи […]. Не са част от публичните административни органи, които имат задължение да предоставят информация

а) върховните федерални власти, когато те действат в контекста на законодателна процедура или издават нормативни актове […]“.

18 По отношение на изключението, свързано с поверителността на дейностите, член 8, параграф 1 от посочения закон предвижда:

„Когато разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху

[…]

2. поверителността на дейностите на властите, от които се изисква да предоставят информация съгласно член 2, параграф 1,

[…]

искането следва да се отхвърли, освен ако не е налице по-висш обществен интерес, който обосновава разкриването […]“.

19 Член 28, параграф 1 от Закона за административното производство (Verwaltungsverfahrensgesetz) от 23 януари 2003 г. (BGBl. 2003 I, стр. 102) предвижда:

„Преди да се приеме административна мярка, която засяга правата на дадена страна, на съответното лице се дава възможност да изложи позицията си по отношение на фактите, които са от значение за решението“.

20 Член 29 от този закон уточнява:

„1. Административният орган трябва да позволи на страните да правят справки в преписките по съответното производство, доколкото познаването на съдържанието им е необходимо с цел опазване или защита на законните интереси на тези лица. До приключването на административното производство първото изречение не се прилага по отношение на проекти на решения или работа, пряко свързана с изготвянето им. […]

2. Административният орган не е длъжен да допусне извършването на справки в преписките, когато това би засегнало нормалното изпълнение на задачите му, когато разкриването на съдържанието на преписките би засегнало неблагоприятно Федерацията или федерална провинция (Land) или когато съответните факти трябва да се запазят в тайна по силата на закон или предвид естеството им, по-конкретно с оглед на законните интереси на участващите в производството страни или на трети лица.

[…]“.

21 Член 68, параграф 1 от този закон, който се отнася до устната фаза на производството пред административен орган в рамките на административното производство, гласи:

„Устните разисквания не са публични. Участие могат да вземат представители на контролните органи и служители на съответния орган за целите на професионалното обучение. Председателстващият разискванията може да разреши присъствието на други лица в отсъствието на възражение от някоя от страните“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

22 Flachglas Torgau иска информация относно условията, при които Umweltbundesamt (Федералната агенция за околната среда), компетентния орган относно търговията с квоти за емисии на парникови газове, постановява решения за разпределянето на тези квоти в периода 2005—2007 г.

23 За целта Flachglas Torgau иска Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Федерално министерство за околната среда, защитата на природата и ядрената безопасност, наричано по-нататък „Bundesministerium für Umwelt“) да му изпрати информация както относно законодателната процедура, в рамките на която е приет Zuteilungsgesetz 2007, така и относно неговото прилагане. То по-специално иска достъп до вътрешни докладни записки и становища, както и до кореспонденция, включително електронни съобщения, между Bundesministerium für Umwelt и Umweltbundesamt.

24 Bundesministerium für Umwelt постановява отказ по това искане, като приема, от една страна, че няма задължение да съобщава информацията относно законодателната процедура поради участието си в нея, и от друга страна, че информацията относно прилагането на Zuteilungsgesetz 2007 попада под действието на поверителността на дейностите на публичните власти.

25 Verwaltungsgericht Berlin уважава частично жалбата, подадена от Flachglas Torgau срещу решението за отказ. В рамките на въззивното производство Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg приема, че Bundesministerium für Umwelt основателно се позовава на участието си в законодателната процедура, но че няма право да се ползва от поверителността на дейностите като основание за отказ да бъде съобщена поисканата информация, без подробно изложение на мотивите, поради които разкриването действително би се отразило неблагоприятно върху тези дейности.

26 Както Flachglas Torgau, така и Bundesministerium für Umwelt подават ревизионни жалби срещу това решение пред Bundesverwaltungsgericht, като в своята жалба предприятието сочи, че спорното решение за отказ е в разрез с правото на Съюза. То твърди по-конкретно че правото на Съюза не позволява на националния законодател да освободи министерствата, които действат в рамките на законодателната процедура, от задължението да предоставят информация, свързана с околната среда, както и че при всички положения тази дерогация трябва да преустанови действието си с обнародването на съответния закон.

27 Flachglas Torgau освен това счита, че Bundesministerium für Umwelt не може да претендира за защита на поверителността на дейностите, защото правото на Съюза изисква изрична национална законодателна разпоредба, която да предвижда такава защита, извън предвидената в общата нормативна уредба относно информацията за околната среда.

28 Във връзка с това Bundesverwaltungsgericht приема, че макар подобно задължение действително да произтича от правото на Съюза, следва да се установи дали наличието на неписан общ принцип на правото, съгласно който публичността в административните производства на публичните власти не е застъпена и който е предвиден в този смисъл в националното право, дава възможност това задължение да се изпълни.

29 При тези условия Bundesverwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. а) Трябва ли член 2, [точка 2, втора алинея, първо изречение] от Директива [2003/4] да се тълкува в смисъл, че в качество на законодателен орган действат само органите и институциите, които съгласно правото на държавата членка трябва да вземат крайното (задължително) решение в законодателната процедура, или в качество на законодателен орган действат и органите и институциите, на които правото на държавата членка е предоставило правомощия и право на участие в законодателната процедура, по-конкретно правото да внасят законопроекти и да дават становище по такива законопроекти?

б) Могат ли държавите членки да изключат от определението за „публична власт“ органите и институциите, действащи в съдебно или законодателно качество, само ако към датата на приемане на Директива [2003/4] в конституционните им разпоредби не е предвидена процедура по преразглеждане по смисъла на член 6 от Директивата?

в) Изключени ли са органите или институциите, когато са в качеството си на законодателен орган, от обхвата на определението за „публична власт“ само до приключване на законодателната процедура?

2) а) Предвидена ли е по закон поверителността на дейностите по смисъла на член 4, параграф 2, [първа алинея,] буква а) от Директива [2003/4], когато в приетите с оглед на транспонирането на Директива [2003/4] разпоредби на националното право по общ начин е предвидено, че искането за достъп до информация за околната среда трябва да бъде отхвърлено, ако разкриването на информация би засегнало неблагоприятно поверителността на дейностите на властите, които имат задължение за уведомяване, или поверителността на тези дейности трябва да бъде предвидена със специална законова разпоредба?

б) Предвидена ли е по закон поверителността на дейностите по смисъла на член 4, параграф 2, [първа алинея,] буква а) от Директива [2003/4], когато от общ неписан принцип на националното право следва, че административните процедури на публичните власти нямат публичен характер?“.

По преюдициалните въпроси

30 В самото начало следва да се напомни, че като страна по Орхуската конвенция Европейският съюз се ангажира да осигури в пределите на действие на правото на Съюза принципен достъп до съхраняваната от публичните власти информация за околната среда (вж. в този смисъл Решение от 22 декември 2010 г. по дело Ville de Lyon, C-524/09, Сборник, стр. I-14115, точка 35).

31 С приемането на Директива 2003/4 законодателят на Съюза е целял да осигури съвместимостта на правото на Съюза с тази конвенция с оглед на сключването ѝ от Общността, като е предвидил общи правила, с които да гарантира, че всяко физическо и юридическо лице от държава членка ще има право на достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, без съответното лице да трябва да декларира интерес (вж. в този смисъл Решение по дело Ville de Lyon, посочено по-горе, точка 36).

32 Следва да се подчертае също, че гарантираното от Директива 2003/4 право на достъп се прилага само доколкото исканата информация попада под действието на предписанията относно достъпа на обществеността, предвидени в тази директива, което по-специално предполага, че тя представлява „информация за околната среда“ по смисъла на член 2, точка 1 от посочената директива, а това следва да се провери от запитващата юрисдикция в рамките на спора по главното производство.

По първия въпрос, букви а) и б)

33 С първия си въпрос, букви а) и б), запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставената на държавите членки възможност да не разглеждат като публични власти „органи или институции, които са в качеството си на […] законодателни органи“ може да се прилага за министерствата, доколкото участват в законодателната процедура, по-специално като внасят законопроекти или становища, и освен това дали тази възможност е поставена в зависимост от спазването на условията по член 2, точка 2, втора алинея, второ изречение от тази директива.

34 В самото начало следва да се отбележи, че от акта за преюдициално запитване, както и от писмените и устни становища, представени пред Съда, е видно, че този въпрос се отнася единствено за законодателната процедура в тесен смисъл, но не и за процедура, която може да приключи с приемането на правна норма с ранг, по-нисък от закон.

35 В допълнение, следва да се отхвърли доводът, посочен от Flachglas Torgau и изведен от документа, публикуван през 2000 г. от Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации под заглавие „Орхуската конвенция, ръководство за прилагане“. Flachglas Torgau се позовава във връзка с това на съдържащите се в този документ уточнения, съгласно които „[п]редвид обстоятелството, че дейностите на държавните органи при изготвянето на подзаконови актове, закони и нормативни актове са изрично обхванати от [член 8 от Орхуската конвенция], логично е да се заключи, че [Орхуската конвенция] не разглежда тези дейности като изпълнявани в „законодателно качество“. Следователно органите на изпълнителната власт, които участват в такива дейности, са държавни органи съгласно [Орхуската конвенция]“.

36 Освен че този документ не би могъл да бъде източник на задължително тълкуване на Орхуската конвенция, член 8 от нея, на който той се позовава, при всички положения не споменава изрично участието на публичните власти при изработването на „закони“, поради което от неговия текст не би могло да се изведе възприетото в посочения документ тълкуване.

37 Съгласно постоянната съдебна практика както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, което трябва да се намери с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел (вж. по-специално Решение от 9 септември 2003 г. по дело Monsanto Agricoltura Italia и др., C-236/01, Recueil, стр. I-8105, точка 72).

38 Освен това член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, което позволява на държавите членки да дерогират общия режим, предвиден с тази директива, не би могло да се тълкува в смисъл, че действието му се разпростира отвъд необходимото за осигуряване защитата на интересите, които цели да гарантира, като обхватът на предвидените в него изключения трябва да се определя с оглед на целите на споменатата директива (вж. по аналогия Решение от 17 юни 1998 г. по дело Mecklenburg, C-321/96, Recueil, стр. I-3809, точка 25).

39 Що се отнася до целите на Директива 2003/4, член 1 от нея уточнява по-специално че тя цели да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от публичните власти, както и все по-голямото служебно предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на тази информация.

40 Както от самата Орхуска конвенция, така и от Директива 2003/4, която има за цел да приложи тази конвенция в правото на Съюза, е видно, че визирайки „публичните власти“, техните автори са имали предвид административните органи, тъй като в отделните държави при упражняване на функциите си именно те съхраняват информация за околната среда.

41 Освен това в член 2, параграф 2 Орхуската конвенция предвижда изрично, че използваният от нея израз „държавни органи“ „не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“, при това без никакви други ограничения.

42 В съответствие с тази разпоредба член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 от своя страна разрешава изрично на държавите членки да изключат от обхвата на публичните власти органи или институции, които са в качеството си на съдебни или законодателни органи.

43 Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 има за цел да позволи на държавите членки да установят правила, които да могат да гарантират необезпокоявано протичане на процедурата за приемането на закони, отчитайки факта, че в различните държави членки в рамките на законодателната процедура гражданите обикновено получават достатъчна информация.

44 Във връзка с това може впрочем да се отбележи, че законодателят на Съюза взема предвид спецификата на законодателните и съдебните органи на държавите членки. В този смисъл например в по-различния контекст на правилата относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174) изключва от задължението за оценка проекти, подробностите по които са приети със специален акт на националното законодателство, когато целите на Директивата, включително предоставянето на информация, се постигат чрез законодателен процес (в този смисъл вж. по-специално Решение от 18 октомври 2011 г. по дело Boxus и др., C-128/09-C-131/09, C-134/09 и C-135/09, Сборник, стр. I-9711, точка 36).

45 Действително, както отбелязва запитващата юрисдикция, член 2, точка 2, втора алинея, второ изречение от Директива 2003/4 предвижда, че ако към датата на приемане на тази директива техните конституционни разпоредби не предвиждат процедура по преразглеждане по смисъла на член 6 от споменатата директива, държавите членки могат да изключат тези органи или институции.

46 Тази разпоредба обаче е предназначена да уреди особеностите в случая на някои национални власти, които по-специално упражняват административни правомощия и към датата на приемане на Директива 2003/4 съгласно действащото в някои държави членки национално право решенията им не подлежат на обжалване в съответствие с нейните изисквания.

47 Това тълкуване се потвърждава от Декларацията на Европейската общност относно някои специфични разпоредби от Директива 2003/4.

48 При това положение посочената разпоредба няма нито за цел, нито за резултат да ограничи възможността на държавите членки да изключат от приложното поле на Директивата органите или институциите, когато са в качеството си на законодателни органи, като впрочем тази възможност е предвидена без никакви ограничения в самата Орхуска конвенция.

49 Ето защо посочените съображения обуславят възприемането на функционално тълкуване на понятието „органи или институции, когато са в качеството си на […] законодателни органи“, съгласно което по смисъла и при прилагането на Директива 2003/4 в това определение попадат министерствата, които по силата на националното право са натоварени с подготовката на законопроектите, внасянето им в парламента и участието в законодателната процедура, по-специално чрез представянето на становища.

50 Посоченият функционален подход се обосновава допълнително и с това, че след като законодателната процедура може в немалка степен да се различава в различните държави членки, следва да се възприеме тълкуване, което да осигури еднаквото прилагане на Директива 2003/4 в тях.

51 Предвид на изложеното по-горе следва на първия въпрос, букви а) и б), да се отговори в смисъл, че член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че възможността, предоставена от тази разпоредба на държавите членки, да не считат за публични власти „органи или институции, когато са в качеството си на […] законодателни органи“, може да се прилага по отношение на министерствата, доколкото те участват в законодателната процедура, по-конкретно чрез внасяне на законопроекти или становища, както и че тази възможност не е поставена в зависимост от спазването на условията по член 2, точка 2, втора алинея, второ изречение от тази директива.

По първия въпрос, буква в)

52 С първия си въпрос, буква в), запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че възможността, предоставена на държавите членки от тази разпоредба, да не се считат за публични власти органите и институциите, когато са в качеството си на законодателни органи, не може да се прилага след прекратяване на законодателната процедура.

53 Следва да се отбележи, че нито Директива 2003/4, нито Орхуската конвенция дават указания в това отношение.

54 На този въпрос следва да се отговори при съобразяване на целта на разглежданата разпоредба, която съгласно уточненията в точка 43 от настоящото решение е обоснована от необходимостта да позволи на държавите членки да осигурят необезпокояваното протичане на законодателната процедура, предвидена в националните конституционни норми.

55 Ако предоставянето на информация за околната среда в хода на законодателната процедура при условията, предвидени в член 3 от Директива 2003/4, е в състояние да възпрепятства необезпокояваното протичане на тази процедура, по принцип това не би могло да се случи, след като посочената процедура бъде доведена докрай. Впрочем свързаните с нея документи, и по-специално парламентарните доклади, обикновено са достъпни за обществеността.

56 При тези условия, макар че, за да се съхрани полезният ефект на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, е уместно да се възприеме широка концепция във връзка със законодателната процедура, която да обхваща различните ѝ етапи до обнародването на евентуално приетия в нейните рамки закон, продължаването на дерогацията от установения в член 1 от тази директива принцип на правото на достъп до информация за околната среда след края на посочената процедура е неоснователно.

57 Както отбелязва генералният адвокат в точки 77 и 78 от своето заключение, допълнително потвърждение в този смисъл е, че посоченото ограничение на възможността за дерогация, предвидена в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, единствено за времетраенето на законодателната процедура, се прилага, без да се засяга възможността институцията или органът, участващ(а) в нея, да откаже предаването на информация за околната среда поради други съображения, и по-специално без да се засяга възможността му/ѝ да се позове при необходимост на някое от изключенията, предвидени в член 4 от тази директива.

58 Предвид на изложеното по-горе на първия въпрос, буква в), следва да се отговори, че член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставената от тази разпоредба възможност държавите членки да не разглеждат като публични власти органите и институциите, когато са в качеството си на законодателни органи, отпада с прекратяването на съответната законодателна процедура.

По втория въпрос, букви а) и б)

59 С втория си въпрос, букви а) и б), запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че условието, съгласно което поверителността на дейностите на публичните власти трябва да е предвидена по закон, може да се счита за изпълнено поради наличието в националното право на съответната държава членка на разпоредба като разглежданата в главното производство, която предвижда по общ начин, че поверителността на дейностите на публичните власти е основание да се откаже достъпът до информация за околната среда, съхранявана от тези власти, или това условие налага приемането на специални разпоредби относно поверителността на тези дейности. В последната хипотеза запитващата юрисдикция иска от Съда да се уточни и дали общ принцип на правото — какъвто е налице в германското право и по силата на който административните процедури на публичните власти нямат публичен характер — би отговорил на тези изисквания.

60 Според постоянната съдебна практика, макар да е абсолютно необходимо националните мерки за транспонирането на директива да създават достатъчно точно и ясно правно положение, което да позволява на засегнатите частноправни субекти да познават обхвата на правата и задълженията си, това не променя факта, че съгласно самия текст на член 288, трета алинея ДФЕС държавите членки се ползват със свобода при избора на формата и средствата за прилагане на директивите, която позволява да се гарантира в най-голяма степен постигането на

търсения резултат, както и че съгласно тази разпоредба транспонирането на директивите във вътрешното право не изисква непременно предприемането на законодателни действия във всяка държава членка.

61 Все пак, макар транспонирането на дадена директива да не изисква текстуално възпроизвеждане на разпоредбите ѝ в изрична и нарочна правна норма, като в зависимост от съдържанието ѝ за нейното прилагане може да се окаже достатъчен общият правен контекст (вж. по-специално Решение от 23 май 1985 г. по дело Комисия/Германия, 29/84, Recueil, стр. 1661, точки 22 и 23, Решение от 9 септември 1999 г. по дело Комисия/Германия, C-217/97, Recueil, стр. I-5087, точки 31 и 32, както и Решение от 26 юни 2003 г. по дело Комисия/Франция, C-233/00, Recueil, стр. I-6625, точка 76), следва да се отбележи, че с уточнението, предвидено в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4, съгласно което защитата на поверителността на дейностите на публичните власти трябва да е „регламентирана със закон“ — условие, отговарящо на изискването по член 4, параграф 4 от Орхуската конвенция, съгласно което поверителността на работата трябва да е „предвидена в националното законодателство“ — законодателят на Съюза очевидно е искал в националното право да съществува изрично правило с точно определен обхват, а не само общ правен контекст.

62 Обратно, това уточнение не би могло да се тълкува в смисъл, че налага подробно уточняване на всички условия за прилагането на това основание, по силата на което се отказва достъпът до информация за околната среда, тъй като поради самото си естество решенията, които предстои да се вземат в тази област, са в тясна зависимост от конкретния контекст на приемане и изискват преценка на естеството на разглежданите документи и на стадия от административното производство, в който се прави искането за информация (вж. по аналогия Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точки 81 и 82).

63 При това положение е уместно публичните власти да нямат възможност да определят едностранно обстоятелствата, при които посочената в член 4, параграф 2 от Директива 2003/4 поверителност е противопоставима, което изисква по-специално националното право да установи ясно обхвата на понятието „дейности“ на публичните власти, съдържащо се в тази разпоредба, което касае заключителните етапи от процеса на вземане на решения на публичните власти.

64 Накрая и във всички случаи изискването поверителността на дейностите на публичните власти да е предвидена по закон се прилага, без да се засягат останалите задължения по член 4 от Директива 2003/4, и по-специално задължението съответният публичен орган във всеки отделен случай да съизмери засегнатите интереси (вж. във връзка с това Решение от 16 декември 2010 г. по дело Stichting Natuur en Milieu и др., C-266/09, Сборник, стр. I-13119, точка 58).

65 При тези обстоятелства на втория въпрос, букви а) и б), следва да се отговори, че член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него условие, съгласно което поверителността на дейностите на публичните власти трябва да е предвидена по закон, може да се счита за изпълнено при наличие в националното право на съответната държава членка на правило, което предвижда по общ начин, че поверителността на дейностите на публичните власти представлява основание, по силата на което се отказва достъпът до информация за околната среда, съхранявана от тях, при положение че националното право определя ясно понятието „дейност“, което националният съд следва да провери.

По съдебните разноски

66 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че възможността, предоставена от тази разпоредба на държавите членки, да не считат за публични власти „органи или институции, когато са в качеството си на [...] законодателни органи“, може да се прилага по отношение на министерствата, доколкото те участват в законодателната процедура, по-конкретно чрез внасяне на законопроекти или становища, както и че тази възможност не е поставена в зависимост от спазването на условията по член 2, точка 2, втора алинея, второ изречение от тази директива.**

2) **Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставената от тази разпоредба възможност държавите членки да не разглеждат като публични власти органите и институциите, когато са качеството си на законодателни органи, отпада с прекратяването на съответната законодателна процедура.**

3) **Член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него условие, съгласно което поверителността на дейностите на публичните власти трябва да е предвидена по закон, може да се счита за изпълнено при наличие в националното право на съответната държава членка на правило, което предвижда по общ начин, че поверителността на дейностите на публичните власти представлява основание, по силата на което се отказва достъпът до информация за околната среда, съхранявана от тях, при положение че националното право определя ясно понятието „дейност“, което националният съд следва да провери.**

Подписи