Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

14 februarie 2012*

„Trimitere preliminară — Convenția de la Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Acces la informațiile despre mediu — Organisme sau instituții care acționează în baza capacităților legislative — Confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice — Condiție potrivit căreia această confidențialitate trebuie să fie prevăzută de legislație”

În cauza C-204/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Bundesverwaltungsgericht (Germania), prin decizia din 30 aprilie 2009, primită de Curte la 8 iunie 2009, în procedura

Flachglas Torgau GmbH

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (raportor), J. Malenovský și U. Lõhmus, președinți de cameră, domnii A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh și L. Bay Larsen și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 1 septembrie 2010, luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Flachglas Torgau GmbH, de S. Altenschmidt și de M. Langner, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul german, de domnii M. Lumma și T. Henze, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de domnii P. Oliver și B. Schima, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 22 iunie 2011,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 2 și 4 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Flachglas Torgau GmbH (denumită în continuare „Flachglas Torgau”), pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), pe de altă parte, cu privire la respingerea de către aceasta din urmă a unei cereri de acces la informații referitoare la Legea privind alocarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru perioada 2005-2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, denumită în continuare „Zuteilungsgesetz 2007”).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

3 Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu a fost semnată la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”).

4 Articolul 2 alineatul (2) din această convenție definește noțiunea „autoritate publică” astfel:

„«Autoritate publică»” înseamnă

(a) administrația publică la nivel național, regional sau la alt nivel;

(b) persoane fizice sau juridice cu funcții în administrația publică în conformitate cu legislația internă, care includ sarcini, activități sau servicii specifice legate de mediu;

[...]

Prezenta definiție nu include organisme sau instituții care acționează cu capacitate juridică sau legislativă.”

5 Articolul 4 alineatul (1) din această convenție prevede că, sub rezerva unui anumit număr de rezerve și de condiții, fiecare parte trebuie să se asigure că autoritățile publice pun la dispoziția publicului, în cadrul legislației interne, informațiile despre mediu care le sunt solicitate.

6 Articolul 4 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus prevede:

„O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care dezvăluirea lor ar avea efecte negative asupra:

(a) confidențialității acțiunilor autorităților publice, în cazul în care confidențialitatea este prevăzută de legislația internă;

[...]

Motivele de refuz menționate anterior se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul publicului în beneficiul căruia ar fi făcută dezvăluirea și în cazul în care informațiile solicitate se referă la emisiile poluante."

7 Articolul 8 din această convenție, intitulat „Participarea publicului la etapa de elaborare a normelor administrative și/sau a instrumentelor normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală", prevede:

„Fiecare parte depune eforturi de promovare a unei participări efective a publicului la o etapă adecvată, când opțiunile sunt încă deschise, în timpul pregătirii de către autoritățile publice a normelor administrative și a altor instrumente normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală care pot avea un efect semnificativ asupra mediului. [...]

[...]"

8 Declarația Comunității Europene privind anumite dispoziții ale Directivei 2003/4, anexată la Decizia 2005/370, prevede:

„În ceea ce privește articolul 9 din Convenția de la Aarhus, Comunitatea Europeană invită părțile la convenție să ia notă de articolul 2 punctul 2 și de articolul 6 din Directiva [2003/4]. Aceste prevederi le oferă statelor membre ale Comunității Europene posibilitatea, în situații excepționale și în condiții bine precizate, de a exclude anumite instituții și organisme de la normele privind procedurile de revizuire în raport cu deciziile privind cererile de informare.

Ratificarea Convenției de la Aarhus de către Comunitatea Europeană include orice rezervă formulată de un stat membru al Comunității Europene, în măsura în care o astfel de rezervă este compatibilă cu articolul 2 punctul 2 și cu articolul 6 din Directiva [2003/4]."

Dreptul Uniunii

9 În considerentele (1), (5), (11) și (16) ale Directivei 2003/4 se arată:

„(1) Accesul sporit al publicului la informațiile despre mediu și diseminarea acestor informații contribuie la o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, la schimbul liber de opinii, la o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și, în cele din urmă, la îmbunătățirea mediului.

[...]

(5) [...] Dispozițiile de drept comunitar trebuie să fie compatibile cu cele ale [Convenției de la Aarhus] în vederea încheierii acesteia de către Comunitatea Europeană.

[...]

(11) Pentru a lua în considerare principiul prevăzut la articolul 6 din tratat, care impune integrarea cerințelor privind mediul în definirea și punerea în aplicare a politicilor și a activităților comunitare, definiția autorităților publice trebuie extinsă pentru a cuprinde guvernul sau administrațiile publice de la nivel național, regional sau local, indiferent dacă acestea au sau nu responsabilități specifice legate de mediu. Definiția trebuie extinsă în același mod pentru a include alte persoane sau organisme care îndeplinesc funcții publice administrative privind mediul în conformitate cu legislația internă, precum și alte persoane sau organisme care acționează sub controlul acestora și care au responsabilități sau funcții publice legate de mediu.

[...]

(16) Dreptul la informație înseamnă că dezvăluirea informațiilor este regula generală și că autoritățile publice pot refuza o cerere de informații despre mediu în cazuri specifice și clar definite. Motivele de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz. [...]”

10 Articolul 1 din directiva în cauză definește „obiectivele” acesteia după cum urmează:

„Obiectivele prezentei directive sunt:

(a) garantarea dreptului de acces la informațiile despre mediu deținute de către sau pentru autoritățile publice și stabilirea condițiilor de bază și a modalităților practice de exercitare a acestuia și

(b) asigurarea, ca regulă generală, a punerii la dispoziția publicului și a diseminării progresive a informațiilor despre mediu pentru a se realiza cea mai largă disponibilitate și diseminare sistematică a informațiilor despre mediu la nivelul publicului. În acest scop, este promovată utilizarea, în special, a telecomunicațiilor computerizate și/sau a tehnologiei electronice, în cazul în care acestea sunt disponibile.”

11 Articolul 2 punctul 1 din Directiva 2003/4 definește noțiunea „informații despre mediu”, în sensul acestei directive, după cum urmează:

„«Informații despre mediu» înseamnă orice informații scrise, vizuale, verbale, electronice sau în orice altă formă materială privind:

(a) starea elementelor mediului, precum aerul și atmosfera, apa, solul, pământul, peisajul și siturile naturale, inclusiv terenuri umede, de coastă și maritime, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente;

(b) factorii, precum substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte tipuri de diseminare în mediu, care afectează sau care este posibil să afecteze elementele de mediu menționate la litera (a);

(c) măsurile (inclusiv măsurile administrative) cum sunt politicile, legislația, planurile, programele, acordurile de mediu și activitățile care afectează sau care este posibil să afecteze elementele și factorii menționați la literele (a) și (b), precum și măsurile sau activitățile elaborate pentru protejarea acestor elemente;

(d) rapoartele privind punerea în aplicare a legislației privind mediul;

(e) analizele costuri-beneficii și alte analize economice și ipoteze folosite în cadrul măsurilor și al activităților menționate la litera (c) și

(f) starea sănătății și a siguranței umane, inclusiv contaminarea lanțului alimentar, în cazul în care este relevantă, situația vieții umane, a edificiilor de interes cultural și a structurilor construite, în măsura în care acestea sunt sau ar putea fi afectate de starea elementelor de mediu menționate la litera (a) sau, prin intermediul acelor elemente, de către oricare dintre aspectele menționate la literele (b) și (c)”.

12 Articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 definește noțiunea „autoritate publică” după cum urmează:

„«Autoritate publică» înseamnă:

(a) guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local;

[...]”

Statele membre pot prevedea ca această definiție să nu includă organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative. În cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării prezentei directive nu prevăd o procedură de recurs în sensul articolului 6, statele membre pot exclude instituțiile sau organismele respective din definiție."

13 Articolul 3 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Statele membre se asigură că, în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interesul pe care îl are în acest sens, informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor."

14 După articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2003/4, care permite statelor membre să prevadă, în anumite ipoteze, respingerea unei cereri de informare privind mediul, articolul 4 alineatul (2) din prezenta directivă oferă de asemenea această posibilitate statelor membre, astfel:

„Statele membre pot prevedea ca cererea de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care dezvăluirea informațiilor respective ar afecta în mod negativ:

(a) confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice, în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate;

[...]

Motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) se interpretează în mod restrictiv, ținându-se seama de interesul public servit de dezvăluire în cazul respectiv. În fiecare caz în parte interesul public servit de dezvăluire trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Statele membre nu pot prevedea refuzarea unei cereri, în temeiul alineatului (2) literele (a), (d), (f), (g) și (h), în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu.

[...]"

15 Articolul 6 din Directiva 2003/4, intitulat „Accesul la justiție", impune statelor membre să asigure oricărui solicitant care consideră că cererea sa de informații a fost ignorată, refuzată în mod incorect, a primit un răspuns neadecvat sau nu a fost tratată, accesul la o revizuire administrativă sau la o procedură de atac într-o instanță, îndreptate împotriva acțiunilor sau a inacțiunilor autorității publice în cauză.

Dreptul național

16 Legea privind informațiile referitoare la mediu (Umweltinformationsgesetz) din 22 decembrie 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3704) a transpus Directiva 2003/4 în dreptul german.

17 Articolul 2 alineatul 1 din această lege prevede:

„Administrațiile obligate să furnizeze informații sunt:

1. Guvernul și alte organisme ale administrației publice [...]. Nu fac parte din organismele administrației publice obligate să furnizeze informații

a) cele mai înalte autorități federale, atunci când acționează în cadrul unei proceduri legislative sau atunci când emit decrete de aplicare [...]"

18 În ceea ce privește excepția legată de confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice, articolul 8 alineatul 1 din legea menționată prevede:

„În cazul în care dezvăluirea informațiilor ar avea efecte negative asupra

[...]

2. confidențialității procedurilor desfășurate de autoritățile care sunt obligate să furnizeze informații potrivit articolului 2 alineatul 1,

[...]

cererea trebuie respinsă, cu excepția cazului în care există un interes public imperativ privind această dezvăluire [...]”

19 Legea privind procedura administrativă necontencioasă (Verwaltungsverfahrensgesetz) din 23 ianuarie 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102) prevede la articolul 28 alineatul (1):

„Înainte de adoptarea unui act administrativ care afectează drepturile unei părți, i se va acorda acestei persoane posibilitatea de a preciza care este opinia sa cu privire la faptele relevante pentru decizie.”

20 Articolul 29 din această lege prevede:

„(1) Autoritatea administrativă trebuie să acorde părților interesate permisiunea de a consulta dosarele privind procedura în cauză, în măsura în care cunoașterea acestor dosare este necesară pentru protecția sau pentru apărarea intereselor lor legale. Până la încheierea procedurii administrative, prima teză nu se aplică proiectelor de decizie și nici lucrărilor pregătitoare legate în mod direct de acestea. [...]

(2) Autoritatea administrativă nu este obligată să acorde permisiunea de consultare a dosarelor dacă aceasta ar afecta îndeplinirea normală a atribuțiilor sale sau în cazul în care dezvăluirea elementelor din dosare ar afecta în mod negativ federația ori un land sau în cazul în care este necesar, conform legii sau având în vedere însăși natura lor, să se păstreze confidențialitatea datelor, ținându-se cont în special de interesele legitime ale părților implicate sau ale terților.

[...]”

21 Articolul 68 alineatul (1) din legea menționată, referitor la procedura orală în fața unei autorități administrative în cadrul unei proceduri administrative, prevede:

„Dezbaterile nu au caracter public. Pot participa reprezentanții autorităților de control și persoanele angajate de autoritate în vederea formării profesionale. Conducătorul dezbaterilor poate autoriza prezența altor persoane, cu excepția cazului în care una dintre părți obiectează.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

22 Flachglas Torgau dorește să obțină informații cu privire la condițiile în care Umweltbundesamt (Agenția Federală pentru Mediu), care este autoritatea responsabilă cu comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, a adoptat decizii privind alocarea cotelor menționate pentru perioada 2005-2007.

23 În acest scop, Flachglas Torgau a solicitat Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Ministerul Mediului, Conservării Naturii și Siguranței Nucleare, denumit în continuare „Bundesministerium für Umwelt") să îi transmită informații referitoare atât la procedura legislativă în cadrul căreia a fost adoptată Zuteilungsgesetz 2007, cât și la punerea în aplicare a acestei legi. Ea a solicitat în special accesul la notele și la avizele interne ale ministerului menționat, precum și la elemente de corespondență, inclusiv electronică, purtată între acesta și Umweltbundesamt.

24 Bundesministerium für Umwelt a refuzat să dea curs acestei cereri, apreciind, pe de o parte, în privința informațiilor referitoare la procedura legislativă, că este exonerat de obligația de comunicare a acestora ca urmare a participării sale la această procedură și, pe de altă parte, în ceea ce privește informațiile referitoare la punerea în aplicare a Zuteilungsgesetz 2007, că acestea erau protejate de confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice.

25 Verwaltungsgericht Berlin a admis în parte acțiunea formulată de Flachglas Torgau împotriva acestei decizii de respingere. Sesizat în apel, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg a apreciat că Bundesministerium für Umwelt a invocat în mod întemeiat participarea sa la procedura legislativă, dar că nu putea să invoce confidențialitatea procedurilor ca motiv de refuz al comunicării informațiilor solicitate fără a expune în mod detaliat motivele pentru care dezvăluirea informațiilor ar fi afectat într-adevăr în mod negativ confidențialitatea acestora.

26 Atât Flachglas Torgau, cât și Bundesministerium für Umwelt au formulat recurs la Bundesverwaltungsgericht împotriva acestei decizii, în cadrul căruia întreprinderea în cauză afirmă că decizia de respingere în litigiu este contrară dreptului Uniunii. Ea susține în special că dreptul Uniunii nu permite legiuitorului național să excludă ministerele care acționează în cadrul procedurii legislative de la obligația de a furniza informații despre mediu și că, în orice caz, această derogare trebuie să înceteze odată cu promulgarea legii în cauză.

27 Flachglas Torgau consideră, pe de altă parte, că protecția confidențialității procedurilor desfășurate de autoritățile publice nu putea fi invocată de Bundesministerium für Umwelt din moment ce dreptul Uniunii impune ca o astfel de protecție să fie prevăzută expres în legislația națională specială, în mod distinct de dreptul general referitor la informațiile despre mediu.

28 În această privință, Bundesverwaltungsgericht consideră că, deși o astfel de obligație rezultă într-adevăr din dreptul Uniunii, trebuie stabilit dacă un principiu general de drept nescris potrivit căruia procedurile administrative desfășurate de autoritățile publice nu sunt publice, precum cel prevăzut în legislația internă, permite respectarea acestei obligații.

29 În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolul 2 [punctul 2 al doilea paragraf prima teză] din Directiva [2003/4] trebuie interpretat în sensul că numai organismele și instituțiile care, potrivit dreptului național, adoptă decizia finală (cu caracter obligatoriu) în cadrul procedurii legislative acționează în baza capacităților legislative sau acționează astfel și organismele și instituțiile cărora dreptul național le-a încredințat competențe și dreptul de a participa în cadrul procedurii legislative, permițându-le în special să prezinte proiecte de legi și să emită avize cu privire la astfel de proiecte?

b) Statele membre pot prevedea că noțiunea de autoritate publică nu include organismele și instituțiile care acționează în baza capacităților lor judiciare și legislative numai dacă, la data adoptării Directivei [2003/4], dispozițiile constituționale ale acestora nu prevăd o procedură de recurs în sensul articolului 6 din directiva menționată?

c) Organismele sau instituțiile care acționează în baza capacităților legislative sunt excluse din definiția autorității publice numai până la finalizarea procedurii legislative?

2) a) Confidențialitatea procedurilor, în sensul articolului 4 alineatul (2) [primul paragraf] litera (a) din Directiva [2003/4], este prevăzută de lege atunci când dispozițiile de drept național adoptate pentru a transpune Directiva [2003/4] prevăd, la modul general, că cererea de acces la informații despre mediu trebuie respinsă în cazul în care dezvăluirea acestor informații ar afecta în mod negativ confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice care sunt supuse obligației de a furniza informații sau este necesar pentru aceasta ca o dispoziție legală specifică să prevadă confidențialitatea procedurilor?

b) Confidențialitatea procedurilor în sensul articolului 4 alineatul (2) [primul paragraf] litera (a) din Directiva [2003/4] este prevăzută de lege atunci când în dreptul național există un principiu general nescris de drept potrivit căruia procedurile administrative desfășurate de autoritățile publice nu sunt publice?”

Cu privire la întrebările preliminare

30 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, prin aderarea la Convenția de la Aarhus, Uniunea Europeană s-a angajat să asigure, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, un acces de principiu la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Rep., p. I-14115, punctul 35).

31 Prin adoptarea Directivei 2003/4, legiuitorul Uniunii a intenționat să asigure compatibilitatea dreptului Uniunii cu această convenție în vederea încheierii acesteia de către Comunitatea Europeană, instituind un regim general care urmărește să asigure oricărei persoane fizice sau juridice dintr-un stat membru al Uniunii un drept de acces la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice sau în numele acestora, fără ca persoanele în cauză să aibă obligația de a declara interesul pe care îl au în acest sens (a se vedea în acest sens Hotărârea Ville de Lyon, citată anterior, punctul 36).

32 Mai trebuie subliniat că dreptul de acces garantat de Directiva 2003/4 nu se aplică decât în măsura în care informațiile solicitate intră sub incidența dispozițiilor referitoare la accesul publicului prevăzute de această directivă, ceea ce presupune în special că ele constituie „informații despre mediu” în sensul articolului 2 punctul 1 din directiva menționată, aspecte pe care trebuie să le verifice instanța de trimitere în ceea ce privește litigiul care face obiectul acțiunii principale.

Cu privire la prima întrebare literele a) și b)

33 Prin intermediul primei întrebări literele a) și b), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită prin această dispoziție statelor membre de a nu considera autorități publice „organismele sau instituțiile care acționează în baza capacităților [...] legislative” se poate aplica ministerelor, în măsura în care participă la procedura legislativă, în special prin prezentarea de proiecte de legi sau de avize și dacă această posibilitate este, în plus, subordonată respectării condițiilor prevăzute la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf a doua teză din această directivă.

34 Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că din decizia de trimitere, precum și din observațiile scrise și orale transmise Curții rezultă că această întrebare nu se referă decât la procedura legislativă propriu-zisă, iar nu la cea susceptibilă să poată conduce la adoptarea unei norme de rang inferior unei legi.

35 Trebuie, pe de altă parte, să se înlăture argumentul invocat de Flachglas Torgau, dedus dintr-un document publicat în 2000 de Comisia Economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite, intitulat „Convenția de la Aarhus: Ghid de aplicare”. Flachglas Torgau se referă în această privință la precizările cuprinse în acest document, potrivit cărora, „[a]vând în vedere că activitățile autorităților publice care constau în elaborarea de dispoziții de reglementare, de legi și de acte normative [sunt] prevăzute expres la [articolul 8 din Convenția de la Aarhus], este logic să se ajungă la concluzia conform căreia [Convenția de la Aarhus] nu consideră că aceste activități se desfășoară pe baza unei «capacități legislative». Prin urmare, autoritățile executive care se angajează în astfel de activități sunt autorități publice potrivit [Convenției de la Aarhus]”.

36 Pe lângă faptul că acest document nu poate conferi Convenției de la Aarhus o interpretare obligatorie, articolul 8 din convenția menționată la care face trimitere același document nu prevede, în orice caz, în mod explicit participarea autorităților publice la elaborarea de „legi”, astfel încât din modul său de redactare nu se poate deduce o interpretare precum cea reținută de documentul în cauză.

37 Potrivit unei jurisprudențe constante, din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și ale principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză (a se vedea în special Hotărârea din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricoltura Italia și alții, C-236/01, Rec., p. I-8105, punctul 72).

38 Pe de altă parte, articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4, care permite statelor membre să deroge de la regimul general prevăzut de această directivă, nu poate fi interpretat astfel încât să se extindă efectele acesteia dincolo de ce este necesar pentru a asigura protecția intereselor pe care urmărește să le garanteze, iar întinderea derogărilor pe care le prevede trebuie stabilită ținând seama de finalitățile directivei menționate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iunie 1998, Mecklenburg, C-321/96, Rec., p. I-3809, punctul 25).

39 În ceea privește finalitățile Directivei 2003/4, articolul 1 prevede în special că aceasta urmărește garantarea dreptului de acces la informațiile despre mediu deținute de sau pentru autoritățile publice și asigurarea punerii la dispoziția publicului și a diseminării progresive a informațiilor despre mediu.

40 Rezultă atât din însăși Convenția de la Aarhus, cât și din Directiva 2003/4, al cărei obiect constă în transpunerea acestei convenții în dreptul Uniunii, că atunci când s-au referit la „autoritățile publice”, autorii acestora au intenționat să desemneze autoritățile administrative, având în vedere că, în cadrul statelor, ele sunt cele care, în exercițiul funcțiunii, ajung să dețină informații despre mediu.

41 Pe de altă parte, Convenția de la Aarhus prevede expres la articolul 2 alineatul (2) că expresia „autorități publice” pe care o utilizează „nu include organisme sau instituții care acționează cu capacitate judiciară sau legislativă”, și aceasta fără nicio restricție.

42 În conformitate cu această dispoziție, articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 autorizează, la rândul său, în mod expres statele membre să excludă din sfera autorităților publice organismele sau instituțiile care acționează cu capacitate judiciară sau legislativă.

43 Articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 are ca obiect să permită statelor membre să stabilească normele apte să asigure buna desfășurare a procedurii de adoptare a legilor ținând seama de faptul că, în diferitele state membre, informarea cetățenilor este, în mod normal, asigurată într-o măsură suficientă în cadrul procedurii legislative.

44 În această privință, se poate preciza de altfel că legiuitorul Uniunii ia în considerare particularitățile organismelor legislative și judiciare din statele membre. Astfel, de exemplu, în contextul diferit al normelor privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174) exclude obligația de evaluare a proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern, deoarece obiectivele urmărite de prezenta directivă, inclusiv obiectivul transmiterii informațiilor, sunt realizate prin intermediul procesului legislativ (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 18 octombrie 2011, Boxus și alții, C-128/09-C-131/09, C-134/09 și C-135/09, Rep., p. I-9711, punctul 36).

45 Este adevărat că, astfel cum precizează instanța de trimitere, articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf a doua teză din Directiva 2003/4 prevede că statele membre pot să excludă organismele sau instituțiile în cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării acestei directive nu prevăd o procedură de recurs în sensul articolului 6 din aceeași directivă.

46 Cu toate acestea, dispoziția respectivă era destinată să soluționeze cazul particular al anumitor autorități naționale și în special al autorităților care acționează cu capacitate administrativă, ale căror decizii, la data adoptării Directivei 2003/4, nu puteau, potrivit dreptului național în vigoare în anumite state membre, să facă obiectul unor căi de atac conforme cu cerințele acesteia.

47 Această interpretare este coroborată cu Declarația Comunității Europene privind anumite dispoziții ale Directivei 2003/4.

48 Dispoziția menționată nu are, prin urmare, nici ca obiect, nici ca efect să limiteze posibilitatea statelor membre de a exclude din definiția autorităților publice organismele sau instituțiile care acționează cu capacitate legislativă, posibilitate care, de altfel, este prevăzută fără nicio restricție chiar de Convenția de la Aarhus.

49 Aceste considerații conduc, prin urmare, la reținerea unei interpretări funcționale a noțiunii „organisme sau instituții care acționează [...] legislativă”, potrivit căreia pot fi considerate ca intrând sub incidența acestei definiții, în sensul și în vederea aplicării Directivei 2003/4, ministerele care, în temeiul dreptului național, au sarcina de a pregăti proiectele de legi, de a le prezenta în parlament și de a participa la procedura legislativă, în special prin formularea de avize.

50 Această abordare funcțională este cu atât mai justificată cu cât procedura legislativă poate să difere într-un mod care nu este neglijabil în funcție de statele membre și că, prin urmare, trebuie reținută o interpretare care să asigure în acestea din urmă o aplicare uniformă a Directivei 2003/4.

51 Având în vedere cele expuse anterior, este necesar, prin urmare, să se răspundă la prima întrebare literele a) și b) că articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită prin această dispoziție statelor membre de a nu considera autorități publice „organismele sau instituțiile care acționează în baza capacităților [...] legislative” se poate aplica ministerelor, în măsura în care participă la procedura legislativă, în special prin prezentarea de proiecte de legi sau de avize, și că această posibilitate nu este subordonată respectării condițiilor prevăzute la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf a doua teză din această directivă.

Cu privire la prima întrebare litera c)

52 Prin intermediul primei întrebări litera c), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 2 punctul 2 al doilea alineat prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită prin această dispoziție statelor membre de a nu considera autorități publice organismele și instituțiile care acționează în baza capacităților legislative nu mai poate fi pusă în aplicare după finalizarea procedurii legislative în cauză.

53 Trebuie precizat că nici Directiva 2003/4, nici Convenția de la Aarhus nu furnizează nicio indicație cu privire la acest aspect.

54 Trebuie să se răspundă la această întrebare ținând seama de obiectivul dispoziției în cauză, care, după cum s-a precizat la punctul 43 din prezenta hotărâre, se justifică prin necesitatea de a permite statelor membre să asigure buna desfășurare a procedurii legislative, astfel cum este prevăzută de normele constituționale naționale.

55 În timp ce punerea la dispoziție a informațiilor despre mediu în cursul procedurii legislative, în condițiile prevăzute la articolul 3 din Directiva 2003/4, poate fi de natură să obstrucționeze buna desfășurare a acestei proceduri, acest lucru nu mai este valabil, în principiu, odată ce procedura menționată a fost finalizată. În rest, documentele aferente acesteia și, în special, rapoartele parlamentare sunt, în general, accesibile publicului.

56 În aceste condiții, dacă, pentru a se păstra efectul util al articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4, trebuie să se rețină o concepție largă a procedurii legislative care să includă diferitele etape ale acestei proceduri până la promulgarea legii adoptate eventual în acest cadru, prelungirea derogării de la principiul prevăzut la articolul 1 din această directivă, a dreptului de acces la informațiile despre mediu dincolo de finalizarea acestei proceduri, nu este justificată.

57 Aceasta cu atât mai mult cu cât, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 77 și 78 din concluzii, această limitare a posibilității de derogare prevăzută la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 se aplică numai la durata procedurii legislative, fără a aduce atingere posibilității oferite instituției sau organismului care a participat la procedură de a refuza să transmită informații despre mediu pentru alte motive și în special de a invoca, dacă este cazul, una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din această directivă.

58 Având în vedere cele expuse anterior, este necesar să se răspundă la prima întrebare litera c) că articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită prin această dispoziție statelor membre de a nu considera autorități publice organismele și instituțiile care acționează în baza capacităților legislative nu mai poate fi pusă în aplicare după finalizarea procedurii legislative în cauză.

Cu privire la a doua întrebare literele a) și b)

59 Prin intermediul celei de a doua întrebări literele a) și b), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că acea condiție conform căreia confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice trebuie să fie prevăzută de legislație poate fi considerată îndeplinită ca urmare a existenței, în legislația națională a statului membru în cauză, a unei dispoziții precum cea în discuție în acțiunea principală, care prevede, la modul general, că confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice constituie un motiv de a refuza accesul la informațiile despre mediu deținute de aceste autorități sau dacă această condiție impune adoptarea unor dispoziții speciale cu privire la confidențialitatea procedurilor. În această ultimă ipoteză, instanța de trimitere solicită de asemenea Curții să precizeze dacă un principiu general de drept, precum cel care există în dreptul german, în temeiul căruia procedurile administrative desfășurate de autoritățile publice nu sunt publice, ar răspunde acestor cerințe.

60 Potrivit unei jurisprudențe constante, deși este indispensabil ca situația juridică care decurge din măsurile naționale de transpunere să fie suficient de precisă și de clară pentru a permite particularilor interesați să cunoască întinderea drepturilor și a obligațiilor lor, nu este mai puțin adevărat că, potrivit chiar dispozițiilor articolului 288 al treilea paragraf TFUE, statele membre beneficiază de posibilitatea de a alege forma și mijloacele de punere în aplicare a directivelor care garantează în cea mai mare

măsură atingerea rezultatului urmărit de acestea din urmă și că din această prevedere rezultă că transpunerea în dreptul intern a unei directive nu impune în mod obligatoriu adoptarea unei măsuri legislative în fiecare stat membru.

61 Cu toate acestea, deși este adevărat că transpunerea unei directive nu impune în mod necesar o preluare formală și textuală a dispozițiilor sale într-o dispoziție expresă și specifică și că pentru punerea ei în aplicare, în funcție de conținutul său, poate fi suficient un context juridic general (a se vedea în special Hotărârea din 23 mai 1985, Comisia/Germania, 29/84, Rec., p. 1661, punctele 22 și 23, Hotărârea din 9 septembrie 1999, Comisia/Germania, C-217/97, Rec., p. I-5087, punctele 31 și 32, precum și Hotărârea din 26 iunie 2003, Comisia/Franța, C-233/00, Rec., p. I-6625, punctul 76), trebuie subliniat că, prin precizarea prevăzută la articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4, potrivit căreia confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice este protejată în cazul în care „legislația prevede o astfel de confidențialitate”, condiție care corespunde cerinței prevăzute la articolul 4 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, conform căreia confidențialitatea acțiunilor autorităților publice trebuie să fie „prevăzută de legislația internă”, legiuitorul Uniunii a dorit în mod evident să existe în dreptul național o normă explicită și al cărei conținut să fie stabilit cu precizie, iar nu numai un context juridic general.

62 În schimb, această precizare nu poate fi interpretată în sensul că impune ca toate condițiile privind punerea în aplicare a acestui motiv de refuz al accesului la informații despre mediu să fie stabilite în detaliu din moment ce, prin însăși natura lor, deciziile care trebuie luate în acest domeniu depind în mare măsură de contextul concret în care sunt adoptate, fiind necesar să se aprecieze care este natura documentelor în cauză și în ce etapă a procedurii administrative este formulată această cerere de acces la informații (a se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctele 81 și 82).

63 Cu toate acestea, trebuie ca autoritățile publice să nu poată stabili în mod unilateral împrejurările în care este opozabilă confidențialitatea vizată la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4, ceea ce implică în special ca dreptul național să stabilească în mod clar conținutul noțiunii „proceduri” desfășurate de autoritățile publice, vizată în această dispoziție, care face trimitere la etapele finale ale proceselor decizionale desfășurate de autoritățile publice.

64 În sfârșit și în orice caz, cerința potrivit căreia confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice trebuie să fie prevăzută de legislație se aplică fără a aduce atingere celorlalte obligații impuse la articolul 4 din Directiva 2003/4 și în special obligației ca autoritatea publică în cauză să procedeze pentru fiecare caz în parte la o evaluare comparativă a intereselor aflate în joc (a se vedea în această privință Hotărârea din 16 decembrie 2010, Stichting Natuur en Milieu și alții, C-266/09, Rep., p. I-13119, punctul 58).

65 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la a doua întrebare literele a) și b) că articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că condiția pe care o prevede, potrivit căreia confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice trebuie să fie prevăzută de legislație, poate fi considerată îndeplinită ca urmare a existenței, în legislația națională a statului membru în cauză, a unei norme care prevede, la modul general, că confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice constituie un motiv de refuz al accesului la informațiile despre mediu deținute de aceste autorități, cu condiția ca legislația națională să stabilească în mod clar noțiunea de proceduri, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

Cu privire la cheltuielile de judecată

66 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) Articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită prin această dispoziție statelor membre de a nu considera autorități publice „organismele sau instituțiile care acționează în baza capacităților [...] legislative” se poate aplica ministerelor, în măsura în care participă la procedura legislativă, în special prin prezentarea de proiecte de legi sau de avize, și că această posibilitate nu este subordonată respectării condițiilor prevăzute la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf a doua teză din această directivă.

2) Articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită prin această dispoziție statelor membre de a nu considera autorități publice organismele și instituțiile care acționează în baza capacităților legislative nu mai poate fi pusă în aplicare după finalizarea procedurii legislative în cauză.

3) Articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că condiția pe care o prevede, potrivit căreia confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice trebuie să fie prevăzută de legislație, poate fi considerată îndeplinită ca urmare a existenței, în legislația națională a statului membru în cauză, a unei norme care prevede, la modul general, că confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice constituie un motiv de refuz al accesului la informațiile despre mediu deținute de aceste autorități, cu condiția ca legislația națională să stabilească în mod clar noțiunea de proceduri, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

Semnături