Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 22ας Ιουνίου 2011 [1]

Υπόθεση C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
κατά
Bundesrepublik Deutschland

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχουν δημόσιες αρχές — Σύμβαση του Άαρχους — Οδηγία 2003/4/ΕΚ — Φορείς που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα — Προβλεπόμενος από τη νομοθεσία εμπιστευτικός χαρακτήρας διαδικασιών»

1. Κατά την οδηγία 2003/4/ΕΚ [2] οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται καταρχήν να παρέχουν τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από αυτές ή για λογαριασμό τους σε όποιον υποβάλλει σχετική αίτηση. Εντούτοις, η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εξαιρούν από τον ορισμό της έννοιας της δημόσιας αρχής δημόσιους φορείς που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα. Επιπλέον, είναι δυνατό να αποκλειστεί η πρόσβαση σε ορισμένα είδη εγγράφων ή σε περίπτωση που η κοινολόγηση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται νομοθετικώς.

2. Το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) ζητεί να διευκρινιστούν, ειδικότερα, κατά πόσον είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι οι διοικητικές αρχές ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα, οι τυχόν χρονικοί περιορισμοί της προαναφερθείσας εξαιρέσεως, και το ακριβές περιεχόμενο του κριτηρίου κατά το οποίο ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών πρέπει να «προβλέπεται από τη νομοθεσία».

I – Σύμβαση του Άαρχους

3. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και δέκα εννέα άλλα κράτη είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση του Άαρχους για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (στο εξής: Σύμβαση), η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 30 Οκτωβρίου 2001. Η Σύμβαση βασίζεται σε τρεις «πυλώνες»: πρόσβαση στις πληροφορίες, συμμετοχή του κοινού και πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Στο προοίμιό της περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες αιτιολογικές σκέψεις:

«Αναγνωρίζοντας ότι, στο πεδίο του περιβάλλοντος, η ευρύτερη πρόσβαση σε πληροφορίες και η συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων βελτιώνει την ποιότητα και την εφαρμογή των αποφάσεων, συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση του κοινού για περιβαλλοντικά ζητήματα, δίδει στο κοινό την ευκαιρία να εκφράσει τις ανησυχίες του και επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις ανησυχίες αυτές,

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 41, σ. 26) (στο εξής: οδηγία).

Αποσκοπώντας, με τον τρόπο αυτόν, να προωθήσουν την υπευθυνότητα και τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και να ενισχύσουν την υποστήριξη του κοινού για αποφάσεις σχετικά με το περιβάλλον,

Αναγνωρίζοντας ότι είναι επιθυμητό να υπάρχει διαφάνεια σε όλους τους κλάδους της κυβέρνησης και καλώντας τα νομοθετικά σώματα να εφαρμόζουν τις αρχές της παρούσας Συμβάσεως στις εργασίες τους».

4. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της Συμβάσεως ορίζει ως «δημόσια αρχή», ειδικότερα, «τη δημόσια διοίκηση σε εθνικό, περιφερειακό και άλλο επίπεδο», καθώς και φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκτελούν δημόσιο διοικητικό λειτούργημα, δυνάμει του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ειδικών καθηκόντων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σε σχέση με το περιβάλλον, αλλά εξαιρεί από τον εν λόγω ορισμό «φορείς ή θεσμικά όργανα που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα».

5. Το άρθρο 4 της Συμβάσεως, που εισάγει τον πρώτο πυλώνα, τιτλοφορείται «Πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες». Οι πρώτες δύο παράγραφοί του απαιτούν από τα συμβαλλόμενα μέρη να εξασφαλίζουν ότι οι δημόσιες αρχές, ανταποκρινόμενες σε αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες, διαθέτουν τις εν λόγω πληροφορίες στο κοινό το συντομότερο δυνατό, χωρίς να πρέπει να δηλωθεί η ύπαρξη συμφέροντος. Το άρθρο 4, παράγραφος 4, προβλέπει ορισμένους λόγους βάσει των οποίων είναι δυνατό να απορριφθεί η αίτηση. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, στοιχείο α', περιπτώσεις κατά τις οποίες η κοινολόγηση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις, inter alia, «στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των εργασιών των δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο». Η τελευταία υποπαράγραφος του άρθρου 4, παράγραφος 4, ορίζει: «Οι προαναφερόμενοι λόγοι απορρίψεως ερμηνεύονται υπό στενή έννοια, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την κοινολόγηση και λαμβανομένου υπόψη κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες σχετίζονται με εκπομπές στο περιβάλλον».

6. Στον δεύτερο πυλώνα, το άρθρο 8 της Συμβάσεως, παρότι δεν αφορά ευθέως την πρόσβαση σε πληροφορίες, αναφέρθηκε κατά τη διάρκεια της δίκης. Τιτλοφορείται «Συμμετοχή του κοινού κατά την προπαρασκευή εκτελεστικών κανονισμών ή/και νομικώς δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων γενικής εφαρμογής» και ορίζει, ειδικότερα: «Κάθε μέρος προσπαθεί να προωθήσει την πραγματική συμμετοχή του κοινού σε ενδεδειγμένο στάδιο, και ενώ είναι ακόμη ανοικτές οι επιλογές, κατά την προπαρασκευή από τις δημόσιες αρχές εκτελεστικών κανονισμών και άλλων νομικώς δεσμευτικών κανόνων γενικής εφαρμογής που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον». Προς τον σκοπό αυτό, πρέπει να καθορίζονται επαρκή χρονοδιαγράμματα για πραγματική συμμετοχή, να δημοσιεύονται ή να τίθενται με άλλον τρόπο στη διάθεση του κοινού σχέδια κανόνων και να δίδεται η ευκαιρία στο κοινό να διατυπώνει σχόλια, άμεσα ή μέσω αντιπροσωπευτικών συμβουλευτικών φορέων και το αποτέλεσμα της συμμετοχής του κοινού λαμβάνεται υπόψη όσο το δυνατόν περισσότερο.

7. Το άρθρο 9 κατοχυρώνει τον τρίτο πυλώνα της Συμβάσεως και αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Ειδικότερα, απαιτεί από τα μέρη της Συμβάσεως να εξασφαλίζουν ότι οποιοδήποτε άτομο δεν έχει ικανοποιηθεί από την απάντηση που δόθηκε στο αίτημά του για πληροφορίες διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης, καθιστώντας δυνατή την άσκηση επαρκών και αποτελεσματικών ενδίκων βοηθημάτων.

8. Η σύναψη της Συμβάσεως εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου[3], το παράρτημα της οποίας περιλαμβάνει δήλωση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (στο εξής: Δήλωση) η οποία, καθόσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, έχει ως εξής:

«Αναφερόμενη στο άρθρο 9 της Συμβάσεως του Ώρχους, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα καλεί τα συμβαλλόμενα μέρη της Συμβάσεως να λάβουν υπό σημείωση το άρθρο 2 παράγραφος 2 και το άρθρο 6 της [οδηγίας]. Οι διατάξεις αυτές παρέχουν στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας τη δυνατότητα, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό αυστηρά καθορισμένους όρους, να εξαιρούν ορισμένα όργανα και οργανισμούς, από τους κανόνες για τις διαδικασίες αναθεώρησης όσον αφορά αποφάσεις σχετικά με αιτήσεις παροχής πληροφοριών.

Όθεν, η εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επικύρωση της Συμβάσεως του Ώρχους, συμπεριλαμβάνει κάθε τυχόν επιφύλαξη κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο βαθμό που η επιφύλαξη αυτή συνάδει προς το άρθρο 2, παράγραφος 2, και το άρθρο 6 της [οδηγίας].»

9. Κατά την επικύρωση της Συμβάσεως στις 20 Μαΐου 2005, η Σουηδία διατύπωσε επιφύλαξη, η οποία, καθόσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, έχει ως εξής: «Η Σουηδία διατυπώνει επιφύλαξη όσον αφορά το άρθρο 9, παράγραφος 1 όσον αφορά την πρόσβαση σε διαδικασία επανεξετάσεως ενώπιον δικαστηρίου των αποφάσεων του Κοινοβουλίου, της Κυβερνήσεως και των Υπουργών επί ζητημάτων που συνεπάγονται τη δημοσιοποίηση επίσημων εγγράφων». Η Γερμανία επικύρωσε τη Σύμβαση στις 15 Ιανουαρίου 2007, χωρίς να διατυπώσει επιφυλάξεις.

II – Η οδηγία

10. Η οδηγία εκδόθηκε το 2003, πριν την έγκριση της Συμβάσεως από το Συμβούλιο. Η πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της καθιστά σαφές ότι το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να συμβαδίζει με τη Σύμβαση ενόψει της συνάψεώς της από την Κοινότητα. Η οδηγία καλύπτει τον πρώτο πυλώνα της Συμβάσεως, καθώς και τα τμήματα του τρίτου πυλώνα που αφορούν την πρόσβαση στην πληροφορία.

11. Η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου ορίζει:

«Το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να είναι ο γενικός κανόνας και ότι θα πρέπει να επιτρέπεται στις δημόσιες αρχές να απορρίπτουν αιτήματα για περιβαλλοντικές πληροφορίες σε συγκεκριμένες και σαφώς καθοριζόμενες περιπτώσεις. Οι λόγοι απόρριψης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, το δε δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από την διάθεση των πληροφοριών θα πρέπει να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση».

12. Το άρθρο 1, στοιχείο α΄, ορίζει ότι ένας από τους σκοπούς της οδηγίας είναι «να κατοχυρώσει το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών και να καθορίσει τους βασικούς όρους και προϋποθέσεις, καθώς και πρακτικές ρυθμίσεις, άσκησης του ως άνω δικαιώματος».

13. Στην πρώτη του περίοδο, το άρθρο 2, παράγραφος 2, ορίζει τη «δημόσια αρχή» ως «οποιαδήποτε κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο», επίσης από κοινού με φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκτελούν δημόσια καθήκοντα ή δραστηριότητες σε σχέση με το περιβάλλον. Η δεύτερη και η τρίτη περίοδος ορίζουν: «Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι ο ορισμός αυτός δεν περιλαμβάνει φορείς ή

3 — Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2005, για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ L 124, σ. 1). Το κείμενο της Συμβάσεως αναπαράγεται στις σελίδες 4 επ. της εν λόγω εκδόσεως της Επίσημης Εφημερίδας.

όργανα όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα. Εφόσον οι συνταγματικές τους διατάξεις κατά την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας οδηγίας δεν περιέχουν πρόβλεψη για διαδικασία προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 6[4], τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν τους εν λόγω φορείς και όργανα από τον ορισμό αυτό […]».

14. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, να παρέχουν τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις ίδιες ή για λογαριασμό τους, σε όποιον υποβάλλει σχετική αίτηση και χωρίς ο αιτών να οφείλει να επικαλεσθεί οιοδήποτε συμφέρον».

15. Οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 4 έχουν ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να απορρίψουν αίτηση πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση εφόσον:

[…]

δ) η αίτηση αφορά ημιτελές υλικό ή ημιτελή έγγραφα και δεδομένα·

ε) η αίτηση αφορά εσωτερικές επικοινωνίες, λαμβανομένου υπόψη του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών.

[...]

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων περιβαλλοντικών πληροφοριών εάν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά:

α) τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών, εφόσον ο εμπιστευτικός αυτός χαρακτήρας προβλέπεται από τη νομοθεσία·

[…]

Οι λόγοι απορρίψεως που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 ερμηνεύονται συσταλτικά, λαμβανομένου υπόψη, για τη συγκεκριμένη περίπτωση, του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετεί η άρνηση. Τα κράτη μέλη δεν δύνανται, δυνάμει της παραγράφου 2, στοιχεία α′ [...] να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον.

[...]

4. Περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό τους και οι οποίες έχουν ζητηθεί από τον αιτούντα παρέχονται εν μέρει όταν είναι δυνατόν να διαχωρισθούν οι πληροφορίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 στοιχεία δ) και ε) ή της παραγράφου 2 από το υπόλοιπο των αιτούμενων πληροφοριών.

[...]»

4 — Το άρθρο 6 αντανακλά το άρθρο 9 της Συμβάσεως και προβλέπει διοικητική και δικαστική επανεξέταση αποφάσεων σχετικών με την πρόσβαση σε πληροφορίες.

III – Γερμανικό δίκαιο

16. Ο Umweltinformationsgesetz (νόμος περί περιβαλλοντικών πληροφοριών, στο εξής: UIG) μετέφερε την οδηγία στο ομοσπονδιακό γερμανικό δίκαιο.

17. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του UIG συγκαταλέγει «την κυβέρνηση και άλλες διοικητικές αρχές» μεταξύ των υπόχρεων να παράσχουν πληροφορίες. Εντούτοις, το άρθρο 2, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α', ρητώς αποκλείει «τις ανώτατες ομοσπονδιακές αρχές όταν ενεργούν στο πλαίσιο νομοπαραγωγικής διαδικασίας ή εκδίδουν κανονιστικές πράξεις» [“*Rechtsverordungen*”]».

18. Κατά το άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 2, του UIG, αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαβουλεύσεων των υπηρεσιών που υποχρεούνται σε παροχή πληροφοριών, υπό την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, η αίτηση πρέπει να απορριφθεί, εκτός εάν πράγματι υπέρτερο δημόσιο συμφέρον δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών, καίτοι δεν μπορεί να αποκλειστεί η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες για τον λόγο αυτό. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, σημείο 2, αιτήσεις που αφορούν ενδοϋπηρεσιακές ανακοινώσεις μπορούν να απορριφθούν, εκτός αν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών.

19. Παρατέθηκαν επίσης ορισμένες διατάξεις του Verwaltungsverfahrensgesetz (Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, στο εξής: VwVfG).

20. Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του VwVfG ορίζει: «Πριν από την έκδοση διοικητικής πράξεως, η οποία θίγει τα δικαιώματα ενδιαφερομένου, πρέπει να δίδεται σ' αυτόν η ευκαιρία να αναπτύσσει τις παρατηρήσεις του επί των σημαντικών για την απόφαση πραγματικών περιστατικών».

21. Το άρθρο 29, παράγραφοι 1 και 2, του VwVfG έχει ως εξής:

«(1) Η Διοίκηση υποχρεούται να παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να συμβουλεύονται φακέλους σχετικούς με εκκρεμείς διαδικασίες, καθόσον η γνώση των εν λόγω φακέλων είναι απαραίτητη για την προστασία ή την υπεράσπιση των εννόμων συμφερόντων τους. Έως ότου περατωθεί η διοικητική διαδικασία, το πρώτο εδάφιο δεν εφαρμόζεται σε σχέδια αποφάσεων ούτε σε άμεσα σχετιζόμενες με την επεξεργασία των αποφάσεων εργασίες. […]

(2) Η Διοίκηση δεν υποχρεούται να παρέχει πρόσβαση σε φακέλους σε περίπτωση που αυτό θα επηρέαζε την ομαλή εκπλήρωση των καθηκόντων της ή η δημοσιοποίηση του περιεχομένου των ως άνω φακέλων θα επηρέαζε την Ομοσπονδία ή το Land, ή αν τα πραγματικά περιστατικά πρέπει να παραμείνουν μυστικά δυνάμει νόμου ή λόγω της φύσεώς τους, λαμβανομένων υπόψη ειδικότερα των εννόμων συμφερόντων των ενδιαφερομένων ή τρίτων.»

22. Το άρθρο 68, παράγραφος 1, του VwVfG προβλέπει, ειδικότερα, ότι οι συνεδριάσεις των διοικητικών οργάνων δεν είναι δημόσιες, καίτοι μπορεί να επιτραπεί η προσέλευση τρίτων, εκτός αν εναντιωθεί σχετικώς συμμετέχων στη διαδικασία.

IV – Ιστορικό της διαφοράς, διαδικασία και υποβληθέντα ερωτήματα

23. Η Flachglas Torgau GmbH (στο εξής: Flachglas Torgau) είναι υαλοπαραγωγός επιχείρηση που συμμετέχει στο σύστημα εμπορίας εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Στο πλαίσιο αυτό ζήτησε από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος (στο εξής: Υπουργείο) πρόσβαση σε πληροφορίες που το Υπουργείο είχε στην κατοχή του σχετικά με νόμο περί του εθνικού σχεδίου κατανομής των

ποσοστώσεων εκπομπής αερίων που προκαλούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου για την περίοδο κατανομής 2005 έως 2007[5].

24. Οι πληροφορίες ως προς τις οποίες υποβλήθηκε αίτηση αφορούσαν τόσο τη νομοπαραγωγική διαδικασία του συγκεκριμένου νόμου όσο και την εφαρμογή του. Συγκεκριμένα, η αίτηση αφορούσε εσωτερικά σημειώματα και γνωμοδοτήσεις του Υπουργείου, καθώς και την αλληλογραφία του, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών μηνυμάτων του με τη γερμανική διοικητική αρχή για το εμπόριο εκπομπών, η οποία είναι ανεξάρτητη αρχή.

25. Το Υπουργείο απέρριψε την αίτηση στο σύνολό της. Έκρινε ότι όσον αφορά πληροφορίες σχετικά με τη νομοπαραγωγική διαδικασία, το Υπουργείο δεν ήταν, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχείο α', του UIG, «η υπόχρεη να παράσχει πληροφορίες αρχή». Άλλες πληροφορίες που προέρχονταν από εμπιστευτικές διαβουλεύσεις και των οποίων η δημοσιοποίηση θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διαβουλεύσεως ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 8, παράγραφος 1, σημείο 2, του UIG. Τέλος, οι εσωτερικές ανακοινώσεις καλύπτονται από το άρθρο 8, παράγραφος 2, σημείο 2, του UIG και δεν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίησή τους.

26. Η Flachglas Torgau προσέβαλε την απόρριψη της αιτήσεώς της ενώπιον του Verwaltungsgericht (Διοικητικού Δικαστηρίου), το οποίο έκανε εν μέρει δεκτή την προσφυγή. Κατόπιν εφέσεως της Flachglas Torgau και αντίθετης εφέσεως του Υπουργείου, το Oberverwaltungsgericht (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) έκρινε ότι το Υπουργείο ενήργησε στο πλαίσιο νομοπαραγωγικής διαδικασίας και, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχείο α', του UIG, δεν υποχρεούνταν να παράσχει πληροφορίες, καθόσον συμμετείχε στην επεξεργασία νόμων έχοντας προπαρασκευαστικό και συνοδευτικό ρόλο. Έκρινε ακόμη ότι το Υπουργείο δεν μπορούσε, πάντως, να προβάλει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών ως λόγο απορρίψεως και δεν εξέθεσε κατά τρόπο εμπεριστατωμένο κατά πόσον η δημοσιοποίηση των αιτουμένων πληροφοριών θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών διαβουλεύσεως. Επέβαλε στο Υπουργείο την υποχρέωση να τροποποιήσει την απόφασή του με γνώμονα τη συγκεκριμένη απόφαση.

27. Αμφότεροι οι διάδικοι άσκησαν αναίρεση κατά της αποφάσεως ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht. Η Flachglas Torgau προέβαλε ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει τον αποκλεισμό των Υπουργείων από την υποχρέωση παροχής πληροφοριών, όταν αυτά ενεργούν στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής νομοπαραγωγικής διαδικασίας και ότι, πάντως, η προστασία της νομοπαρασκευαστικής δραστηριότητας παύει με τη δημοσίευση του νόμου. Προέβαλε ακόμη ότι το Υπουργείο δεν μπορεί να προβάλει ως λόγο απορρίψεως αιτήσεως παροχής πληροφοριών τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών, καθότι το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί να προβλέπει ρητώς τον εμπιστευτικό χαρακτήρα ειδική νομοθετική διάταξη ανεξάρτητη από τις γενικές διατάξεις περί παροχής πληροφοριών στον τομέα του περιβάλλοντος.

28. Το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. α) Έχει το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερη περίοδος, της [οδηγίας] την έννοια ότι ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα αποκλειστικώς οι φορείς και τα όργανα στα οποία εναπόκειται, κατά το δίκαιο κράτους μέλους, η οριστική (δεσμευτική) απόφαση στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας ή ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα και οι φορείς και τα όργανα που κατά το δίκαιο του κράτους μέλους έχει αρμοδιότητα να συμμετέχουν στη νομοπαραγωγική διαδικασία, καταθέτοντας, συγκεκριμένα, νομοσχέδια και υποβάλλοντας παρατηρήσεις επί νομοσχεδίων;

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

β) Μπορούν τα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι η έννοια της δημοσίας αρχής δεν περιλαμβάνει φορείς και όργανα που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα μόνον αν κατά την ημερομηνία εκδόσεως της οδηγίας οι συνταγματικές τους διατάξεις δεν προέβλεπαν διαδικασία επανεξετάσεως κατά την έννοια του άρθρου 6 της [οδηγίας];

γ) Εξαιρούνται από την έννοια της δημόσιας αρχής οι φορείς και τα όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα μόνο έως ότου περατωθεί η νομοπαραγωγική διαδικασία;

2. α) Προβλέπεται από τη νομοθεσία ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαβουλεύσεων, υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, σημείο 1, στοιχείο α′, της [οδηγίας] οσάκις η διάταξη του εθνικού δικαίου που εκδόθηκε για τη μεταφορά της [οδηγίας] ορίζει γενικώς ότι η αίτηση παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών πρέπει να απορρίπτεται αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των αρχών που υποχρεούνται στην παροχή πληροφοριών, ή απαιτείται σχετικώς ειδική νομοθετική διάταξη να επιβάλλει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών;

β) Προβλέπεται από τη νομοθεσία ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών, υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, στοιχείο α′, της [οδηγίας], οσάκις δυνάμει του εθνικού δικαίου υπάρχει άγραφη γενική αρχή δικαίου κατά την οποία οι διοικητικές διαδικασίες των δημοσίων αρχών δεν είναι δημόσιες;»

29. Η Flachglas Torgau, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές και διατύπωσαν προφορικές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου.

V – Εκτίμηση

Α— *Ερμηνεία της οδηγίας*

30. Η Σύμβαση και η οδηγία αποτυπώνουν τη βούληση για διασφάλιση υψηλού βαθμού διαφάνειας. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες[6] και τα προοίμια[7] αμφοτέρων των νομοθετημάτων δίνουν έμφαση στη διαφάνεια και την πρόσβαση σε πληροφορίες με γνώμονα, ειδικότερα, τη δυνατότητα των πολιτών να ζητούν από τις δημόσιες αρχές να λογοδοτούν για το έργο τους. Πράγματι, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι γενικώς η διαφάνεια είναι επωφελής. Ειδικότερα, η ελεύθερη πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες μπορεί να ενθαρρύνει εκείνους που λαμβάνουν αποφάσεις βάσει των συγκεκριμένων πληροφοριών να ακολουθήσουν μια καλύτερη πρακτική.

31. Βεβαίως, δεν προβλέπεται απεριόριστη διαφάνεια. Καίτοι δεν αμφισβητούνται τα οφέλη των διαφανών συστημάτων δεν μπορεί επίσης να αμφισβητηθεί ότι είναι δυνατό να ανακύψουν προβλήματα λόγω της διαφάνειας, όπως τόνισε η Γερμανική Κυβέρνηση. Παρότι όμως το Δικαστήριο αναγνώρισε την ύπαρξη τέτοιου είδους προβλημάτων, προέκρινε σε παρεμφερείς περιπτώσεις ερμηνεία υπέρ της διαφάνειας[8].

6 — Βλ. κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες και τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, Σόφια 1995, το μεταγενέστερο σχέδιο της Συμβάσεως του Άαρχους (CEP/AC.3/R.1, σ. 2) (αμφότερα διαθέσιμα στο http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), την αρχική πρόταση για την οδηγία [COM(2000) 402 τελικό], σ. 4, και την παράγραφο 1.3. της γνωμοδοτήσεως της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής όσον αφορά την πρόταση αυτή (ΕΕ 2001, C 116, σ. 43).

7 — Βλ. σημεία 3 και 10 ανωτέρω.

8 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, C-321/96 Mecklenburg (Συλλογή 1998, σ. I-3809, σκέψη 25), και απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2009, C-552/07 Azelvandre (Συλλογή 2009, σ. I-987, σκέψη 52).

32. Για τον λόγο αυτό, εν αμφιβολία η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται υπέρ της διαφάνειας και της προσβάσεως στην πληροφορία, και οποιαδήποτε διάταξη περιορίζει σχετικώς το πεδίο εφαρμογής της —όπως το άρθρο 2, παράγραφος 2, που επιτρέπει τον περιορισμό της κατηγορίας των αρχών που υποχρεούνται να παρέχουν πρόσβαση σε πληροφορίες ή το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, που επιτρέπει τη μη δημοσιοποίηση υπό ορισμένες περιστάσεις— πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς. Πράγματι, όσον αφορά το δεύτερο άρθρο, η οδηγία απαιτεί συγκεκριμένα οι λόγοι αποκλεισμού της δημοσιότητας να ερμηνεύονται συσταλτικώς.

Β— *Το πρώτο ερώτημα*

33. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, η Γερμανία απέκλεισε από την υποχρέωση παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών τις «ανώτατες ομοσπονδιακές αρχές, καθόσον αυτές ενεργούν στο πλαίσιο νομοπαραγωγικής διαδικασίας ή εκδίδουν κανονιστικές πράξεις». Ο φορέας από τον οποίο ζητήθηκε η παροχή πληροφοριών στην υπό κρίση υπόθεση ήταν ομοσπονδιακός υπουργός, και όχι κοινοβουλευτικό όργανο. Με τα τρία υποερωτήματα του πρώτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, (α) αν η οδηγία επιτρέπει τον αποκλεισμό οργάνων ο ρόλος των οποίων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία περιορίζεται στην κατάθεση νομοσχεδίων και στην υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων, (β) αν είναι δυνατός ο αποκλεισμός φορέων οι αποφάσεις των οποίων υπόκεινται σε διαδικασία επανεξετάσεως, και (γ) αν αποκλεισμός επιτρέπεται αποκλειστικώς μέχρι το πέρας της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Σκόπιμο είναι, όμως, να εξεταστεί το σημείο β′, που προηγείται λογικά του σημείου α′, το οποίο προφανώς σχετίζεται περισσότερο με το σημείο γ′.

1. Δυνατότητα αποκλεισμού φορέων οι αποφάσεις των οποίων υπόκεινται σε διαδικασία επανεξετάσεως κατά την έννοια του άρθρου 6

34. Η δεύτερη και η τρίτη περίοδος του άρθρου 2, παράγραφος 2, ορίζουν:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι ο ορισμός της δημόσιας αρχής δεν περιλαμβάνει φορείς ή όργανα όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα. Εφόσον οι συνταγματικές τους διατάξεις κατά την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας οδηγίας δεν περιέχουν πρόβλεψη για διαδικασία προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 6, τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν τους εν λόγω φορείς και όργανα από τον ορισμό αυτό […]».

35. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί η σχέση μεταξύ των δύο περιόδων. Ειδικότερα, η τρίτη περίοδος οριοθετεί τις περιστάσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να κάνουν χρήση της δυνατότητας της δεύτερης περιόδου (όπως ισχυρίζεται η Flachglas Torgau) ή θεσπίζει διακριτή δυνατότητα, χρήση της οποίας μπορεί να γίνεται υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, αλλά η οποία είναι ανεξάρτητη από η δεύτερη περίοδος (γνώμη που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή);

36. Δεν αμφισβητείται ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, το γερμανικό συνταγματικό δίκαιο προέβλεπε διαδικασία επανεξετάσεως των υπουργικών αποφάσεων, όπως αυτή του Υπουργού στην υπό κρίση υπόθεση. Συνεπώς, αν γίνει δεκτή η ερμηνεία της Flachglas Torgau, ουδόλως υπάρχει περιθώριο να εξαιρεθούν από τον ορισμό της δημόσιας αρχής φορείς όπως το Υπουργείο, ακόμη και όταν αυτά ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα.

37. Ανεξαρτήτως της ερμηνείας που θα προκριθεί, η σχέση των δύο περιόδων είναι ασαφής. Όπως τόνισε η Επιτροπή, η τρίτη περίοδος προστέθηκε σε προχωρημένο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας στην επιτροπή συνδιαλλαγής που συνήλθε κατά το άρθρο 251, παράγραφος 3, ΕΚ[9]. Αν η προσθήκη έγινε κατά το στάδιο αυτό για συγκεκριμένο σκοπό, οι συντάκτες μάλλον δεν συνεκτίμησαν πλήρως τη σχέση της με το υπόλοιπο κείμενο ή την επιρροή της στην ερμηνεία του εν λόγω νομοθετήματος. Ποιος, όμως, σκοπός επιδιωκόταν εν προκειμένω; Δυστυχώς, όπως και πάλι τόνισε η Επιτροπή, τα προπαρασκευαστικά έγγραφα δεν παρέχουν σαφείς πληροφορίες. Δύο υποθέσεις διατυπώθηκαν σχετικώς.

38. Η Flachglas Torgau παρατηρεί ότι η τρίτη περίοδος προστέθηκε μετά από ανεπιτυχή απόπειρα του Κοινοβουλίου να τροποποιήσει τη δεύτερη περίοδο ως εξής: «Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι, *κατά την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας που αφορούν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη*, ο ορισμός της δημόσιας αρχής δεν περιλαμβάνει φορείς ή όργανα όταν και καθόσον ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα» (η υπογράμμιση δική μου)[10]. Με την πρόταση αυτή επιδιωκόταν η υπαγωγή όλων των δημόσιων αρχών στην απαίτηση να παρέχουν πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, επιτρέποντας την εξαίρεση μόνον προκειμένου να καταστεί δυνατή η άσκηση προσφυγής κατά της απορρίψεως αιτήσεως παροχής πληροφοριών. Η Flachglas Torgau υποστηρίζει ότι η τρίτη περίοδος του άρθρου 2, παράγραφος 2, προστέθηκε κατά τη διαδικασία συνδιαλλαγής ως αντιστάθμισμα της απορρίψεως της προτάσεως του Κοινοβουλίου, και με τούτο επιδιώχθηκε η επιβολή ουσιαστικής προϋποθέσεως κατά την άσκηση της δυνατότητας που προβλέπει η δεύτερη περίοδος.

39. Η Επιτροπή και η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλουν διαφορετικό λόγο, ήτοι ότι σκοπός της προσθήκης ήταν να προετοιμαστεί το έδαφος για την επιφύλαξη[11] που διατύπωσε η Σουηδία κατά την επικύρωση της Συμβάσεως, και να εισαχθεί η συγκεκριμένη επιφύλαξη στην οδηγία. Η επιφύλαξη που διατύπωσε η Σουηδία αντανακλούσε το δικό της εσωτερικό νομικό σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου δεν προβλέπεται διαδικασία προσφυγής κατά των αποφάσεων των ανώτατων κρατικών οργάνων επί ζητημάτων σχετικά με τη δημοσίευση επίσημων εγγράφων. Η Δήλωση[12], που παρέπεμπε ειδικώς στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας σε συνδυασμό με οποιαδήποτε άλλη επιφύλαξη διατυπώθηκε από κράτος μέλος, αποτέλεσε κατόπιν τον αναγκαίο σύνδεσμο. Η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει επομένως ότι, ενώ η δεύτερη περίοδος του άρθρου 2, παράγραφος 2, επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποκλείουν όργανα *όταν ενεργούν* υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα, η τρίτη περίοδος επιτρέπει τον εξ ολοκλήρου αποκλεισμό των δικαστικών ή των νομοθετικών οργάνων λόγω της ιδιότητάς τους αυτής. Η Επιτροπή φρονεί περαιτέρω ότι η δεύτερη και η τρίτη περίοδος είναι εναλλακτικές μεταξύ τους.

40. Η επεξήγηση της Flachglas Torgau δεν είναι πειστική. Δεδομένου ότι η προτεινόμενη από το Κοινοβούλιο τροποποίηση δεν έγινε δεκτή[13], θα προξενούσε έκπληξη αν η λύση στην οποία κατέληξε η Επιτροπή Συνδιαλλαγής προχωρούσε ακόμη περισσότερο σε σχέση με την πρόταση να περιοριστεί το πεδίο των ενδεχόμενων εξαιρέσεων από τον ορισμό της «δημόσιας αρχής». Η οδηγία ήδη προχωρεί ακόμη περισσότερο σε σχέση με τη Σύμβαση, επιτρέποντας απλώς στα κράτη μέλη να αποκλείσουν όργανα ή θεσμούς από τον ορισμό αυτό, ενώ κατά τη Σύμβαση ο ορισμός «δεν περιλαμβάνει» όργανα ή θεσμούς που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα. Η προτεινόμενη από το Κοινοβούλιο τροποποίηση θα είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της επιτρεπόμενης εξαιρέσεως στη σφαίρα του δικαστικού ελέγχου. Η ερμηνεία της οδηγίας στην οποία προβαίνει η Flachglas Torgau αποκλείει, όμως, παντελώς οποιαδήποτε εξαίρεση, πλην ιδιαίτερων συνταγματικών περιστάσεων —οι οποίες, όπως μπορεί να συναχθεί, σπάνια συντρέχουν, καθόσον μόνον η Σουηδία διατύπωσε συναφώς επιφύλαξη στη Σύμβαση.

9 — Νυν άρθρο 294, παράγραφος 10, ΣΛΕΕ.

10 — Βλ. αναφορά A5-0074/2001 της Επιτροπής περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και πολιτικής των καταναλωτών, της 28ης Φεβρουαρίου 2001, υπό τροποποίηση 15, και θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τη δεύτερη ανάγνωση στις 30 Μαΐου 2002 (ΕΕ C 187 E, σ. 118, και σ. 122).

11 — Βλ. σημείο 9 ανωτέρω.

12 — Βλ. σημείο 8 ανωτέρω.

13 — Τουλάχιστον από τη σκοπιά της Επιτροπής, η ένσταση συνίστατο προφανώς στο ότι η τροποποίηση δεν θα ήταν σύμφωνη με το γράμμα της Συμβάσεως, τη στιγμή που σκοπός της οδηγίας ήταν ειδικώς να ευθυγραμμίσει το κοινοτικό δίκαιο με τη Σύμβαση (βλ. τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, ΕΕ 2001, C 240 E, σ. 289).

41. Η εναλλακτική ερμηνεία που πρότειναν η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή είναι προφανώς πειστικότερη. Το σουηδικό νομικό σύστημα δεν επέτρεπε τον δικαστικό έλεγχο των σχετικών με τη δημοσίευση επίσημων εγγράφων αποφάσεων τις οποίες εκδίδουν το Κοινοβούλιο, η Κυβέρνηση ή οι Υπουργοί. Για τον λόγο αυτό η Σουηδία διατύπωσε επιφύλαξη όσον αφορά το άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 2, της Συμβάσεως σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο τέτοιου είδους αποφάσεων. Είναι κατανοητό ότι η Σουηδία δεν είχε την πρόθεση να αναλάβει δυνάμει της οδηγίας υποχρέωση ως προς την οποία σκόπευε να διατυπώσει επιφύλαξη κατά το διεθνές δίκαιο. Συνεπώς, αυτό που χρειαζόταν από την οδηγία ήταν η συλλήβδην εξαίρεση ορισμένων φορέων παρά η εξαίρεση φορέων αναλόγως της ιδιότητας υπό την οποία αυτοί ενεργούν. Η Δήλωση επιδέχεται προφανώς τέτοιας ερμηνείας. Υπογραμμίζει ότι τα άρθρα 2, παράγραφοι 2 και 6, παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα, «σε εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό αυστηρά καθορισμένους όρους», να εξαιρούν ορισμένους φορείς και όργανα, από τους κανόνες περί διαδικασιών προσφυγής, και διευκρινίζει ότι μέσω της επικυρώσεως της Συμβάσεως καλύπτεται κάθε επιφύλαξη κράτους μέλους που είναι συμβατή με τα ως άνω άρθρα. Επομένως, αυτή καθεαυτή η Δήλωση εμπεριέχει επιφύλαξη, γεγονός που κατέστησε δυνατή την προσχώρηση της Ένωσης στη Σύμβαση, χωρίς να υπονομεύεται η θέση καθενός κράτους μέλους.

42. Εντούτοις, αμφότερες οι επεξηγήσεις είναι υποθετικού χαρακτήρα, και είναι μάλλον δύσκολο να συναχθεί μετά βεβαιότητος ποια από αυτές είναι ορθή. Τα διάφορα μέρη προέβαλαν διαφορετικές θέσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συνδιαλλαγής, επομένως δεν είναι μάλλον σώφρον να συναχθεί από το εν λόγω πλαίσιο η ύπαρξη μίας ενιαίας νομοθετικής προθέσεως. Όπως προελέχθη, αυτό καθεαυτό το γράμμα της διατάξεως δεν βοηθάει. Αν η τρίτη περίοδος άρχιζε με λέξεις όπως «σωρευτικώς» ή «εναλλακτικώς», η σημασία της θα ήταν σαφέστερη. Τούτο όμως δεν ισχύει εν προκειμένω. Το μόνο που μπορεί να λεχθεί μετά βεβαιότητος είναι ότι η ερμηνεία της Flachglas Torgau δεν συνάδει καταφανώς με το σχέδιο, γεγονός που σημαίνει ότι η απόκλιση μεταξύ της Συμβάσεως και της οδηγίας είναι μεγαλύτερη από αυτή που η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι υπάρχει. Δεδομένου ότι ο κύριος σκοπός της οδηγίας ήταν να ευθυγραμμιστεί το δίκαιο της Ένωσης με τη Σύμβαση, είναι μάλλον προτιμότερο να γίνει δεκτή η δεύτερη προσέγγιση που παρεκκλίνει λιγότερο από τη Σύμβαση.

43. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι η τρίτη περίοδος του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αποτυπώνει δυνατότητα (χρήση της οποίας πάντως η Γερμανία δεν επεδίωξε να κάνει) εντελώς διακριτή από τη δυνατότητα που προβλέπει η δεύτερη περίοδος (της οποίας έκανε χρήση η Γερμανία). Συνεπώς, το γεγονός ότι οι γερμανικές συνταγματικές διατάξεις πράγματι προέβλεπαν διαδικασία προσφυγής κατά των αποφάσεων φορέων όπως ο Υπουργός (με αποτέλεσμα να μην είναι συναφώς δυνατή η επίκληση της τρίτης περιόδου του άρθρου 2, παράγραφος 2) δεν αποκλείει, αφενός, την εφαρμογή της δεύτερης περιόδου και, αφετέρου, την εξαίρεση από τον ορισμό της έννοιας της δημόσιας αρχής του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχείο α′, του UIG ορισμένων αρχών αναλόγως της φύσεως των αρμοδιοτήτων τους.

44. Εντούτοις, το κατά πόσον το περιεχόμενο της εν λόγω διατάξεως αντιστοιχεί όντως ακριβώς σε αυτό της δεύτερης περιόδου του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας είναι ζήτημα που πρέπει να απαντηθεί στο πλαίσιο του πρώτου υποερωτήματος του ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου.

2. Φορείς ο ρόλος των οποίων περιορίζεται στην κατάθεση νομοσχεδίων και στην υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων

45. Η δεύτερη περίοδος του άρθρου 2, παράγραφος 2, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας φορείς που άλλως θα ενέπιπταν στην έννοια της δημόσιας αρχής, «όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα». Είναι σαφές, επομένως, ότι πρέπει να προτιμηθεί η συστηματική, λειτουργική ερμηνεία της έννοιας, με κριτήριο τη φύση της δραστηριότητας που ασκείται σε δεδομένη στιγμή, παρά ερμηνεία βάσει του οργανικού κριτηρίου, κατά το οποίο η φύση του επίμαχου οργάνου το κατατάσσει σε μία ή περισσότερες λειτουργίες του κράτους

κατά τον Μοντεσκιέ [14]. Επιπλέον, όπως τονίζει η Επιτροπή, μόνον η λειτουργική ερμηνεία καθιστά δυνατή τη συνεκτίμηση των διαφορετικών νομοθετικών συστημάτων των κρατών μελών, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται εύλογος βαθμός ομοιομορφίας.

46. Βάσει οργανικής ταξινομήσεως, ο Υπουργός θα ανήκε κατά τεκμήριο στην εκτελεστική λειτουργία και δεν θα ήταν νομοθετικό όργανο. Εντούτοις, είναι γνωστό ότι στη Γερμανία κατά βάση η ασκούσα την εκτελεστική λειτουργία αρχή —όπως κατά πάσα πιθανότητα και σε όλα τα κράτη μέλη— καταθέτει νομοσχέδια στο ομοσπονδιακό κοινοβούλιο. Και, κατά την ψήφιση νομοσχεδίων στο κοινοβούλιο, είναι δυνατό να ζητηθεί η γνώμη του Υπουργού και αυτός να γνωμοδοτήσει σχετικώς. Από τη σκοπιά αυτή, ενεργεί σαφώς «στο πλαίσιο νομοπαραγωγικής διαδικασίας» κατά τους όρους του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχείο α′, του UIG. Ταυτίζεται όμως με την έννοια που έχει η φράση «υπό νομοθετική ιδιότητα» στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας;

47. Ακόμη, ο Υπουργός μπορεί, προφανώς, να εκδώσει κανονιστικές πράξεις, μέσω των οποίων εφαρμόζονται κατά τεκμήριο μέτρα, τα οποία μπορούν να ληφθούν και διά τυπικού νόμου. Τίθεται εκ νέου το ερώτημα: ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα στην ως άνω περίπτωση;

48. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι η Flachglas Torgau ζήτησε πληροφορίες σχετικά με τη «νομοπαραγωγική διαδικασία» του επίμαχου νόμου —ο οποίος νόμος, προφανώς, εκδόθηκε από τη νομοθετική λειτουργία και δεν συνιστά εκτελεστικό μέτρο εκδοθέν από τον ίδιο τον Υπουργό. Παρότι το εθνικό δικαστήριο δεν διευκρίνισε ποια ακριβώς ήταν η φύση των αιτούμενων πληροφοριών [15], υποθέτω ότι η λογική είναι η ίδια με αυτή που διέπει τόσο το ερώτημα αυτό καθεαυτό όσο και τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, υπό την έννοια ότι αυτό που πρέπει να εκτιμηθεί είναι η συμμετοχή του Υπουργού στη νομοπαραγωγική διαδικασία υπό τον ρόλο εισηγητή και συμβούλου. Δεν τίθεται, επομένως, το ζήτημα αν ο Υπουργός «ενεργεί […] υπό νομοθετική ιδιότητα» όταν ασκεί την κανονιστική αρμοδιότητά του, ζήτημα που, προφανώς, δεν είναι κρίσιμο όσον αφορά την υπόθεση της κύριας δίκης.

49. Χρήσιμο είναι να εξετάσω καταρχάς τη σκοπιμότητα που εξυπηρετεί η εξαίρεση των φορέων οι οποίοι ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα. Δυστυχώς, όμως, η όποια ρητή επεξήγηση της σκοπιμότητας χάνεται στο βάθος του χρόνου.

50. Η οδηγία εκδόθηκε προκειμένου να ευθυγραμμιστεί το τότε ισχύον κοινοτικό δίκαιο με τις διατάξεις της Συμβάσεως, όμως στις προπαρασκευαστικές εργασίες της Συμβάσεως [16] δεν υπάρχει ένδειξη ότι δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στη διατύπωση της εν λόγω εξαιρέσεως. Πράγματι, όπως τόνισε η Επιτροπή, η τότε ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία, καθώς και του προδρόμου της, [17] που περιελάμβαναν την ίδια εξαίρεση διατυπωμένη κατά τον ίδιο τρόπο [18], αποτέλεσε αρχικά έμπνευση και έρεισμα επί του οποίου στηρίχθηκε μεγάλο τμήμα της Συμβάσεως.

14 — Βεβαίως η ισπανική απόδοση της οδηγίας αναφέρεται σε «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislative*» (η υπογράμμιση δική μου), ενώ οι λοιπές γλωσσικές αποδόσεις κάνουν λόγο μόνο για νομοθετική ιδιότητα, αρμοδιότητες ή εξουσίες, όμως ακόμη και η διατύπωση αυτή προσδίδει στη δραστηριότητα τουλάχιστον τόση έμφαση όση προσδίδεται στην εγγενή φύση του οικείου οργάνου.

15 — Και παρότι η Flachglas Torgau αναφέρει στις παρατηρήσεις της ότι η αίτησή της αφορούσε απλώς τις εγκυκλίους που εξέδωσε ο Υπουργός όσον αφορά την εφαρμογή νόμου (και όχι συγκεκριμένα εκτελεστικά μέτρα δεσμευτικής νομικής ισχύος)· τις εγκυκλίους αυτές αφορά το δεύτερο ερώτημα.

16 — Βλ. http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — Οδηγία 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 1990, σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ L 158, σ. 56).

18 — Η αρχική πρόταση για την οδηγία αυτή (ΕΕ C 335, σ. 5) είχε ως εξής: «Όργανα με δικαιοδοτικές αρμοδιότητες ή νομοθετικά όργανα». Δεν κατεγράφη ο λόγος της μεταστροφής από τον ορισμό βάσει οργανικού κριτηρίου σε ορισμό βάσει λειτουργικού κριτηρίου όσον αφορά το νομοθετικό σκέλος. Ενδεχομένως αποσκοπούνταν η ευθυγράμμιση με τον σχετικό με τον δικαστικό κλάδο ορισμό, δεδομένου ότι ο βάσει οργανικού κριτηρίου ορισμός προσφέρεται περισσότερο, όπως επισημάνθηκε, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι διαφορές μεταξύ νομικών και πολιτικών συστημάτων.

51. Η μόνη καταγεγραμμένη αποτίμηση του σκοπού που επιδιώκεται μέσω της επιτρεπόμενης εξαιρέσεως εντοπίζεται στην έκθεση του Κοινοβουλίου κατά την πρώτη ανάγνωση της προτάσεως της παρούσας οδηγίας[19], στην οποία αυτό, επιχειρώντας να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως στην απαίτηση για τον δικαστικό έλεγχο (και όχι την απαίτηση να διατίθενται οι πληροφορίες στο κοινό), συνήγαγε ότι τον περιορισμό δικαιολογούσε η παραδοσιακή λογική ισορροπίας μεταξύ νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας, αλλά θεωρούσε ότι η διάκριση των εξουσιών θα ήταν πιο ισομερής αν οι πολίτες είχαν εξίσου πρόσβαση στις πληροφορίες που έχουν στην κατοχή τους και οι τρεις κρατικές λειτουργίες. Εντούτοις, η κρίση αυτή δεν σχετίζεται ιδιαίτερα με το ζήτημα αν η ασκούσα την εκτελεστική λειτουργία αρχή μπορεί υπό ορισμένες περιστάσεις να ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα.

52. Η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η εξαίρεση προβλέφθηκε, προκειμένου να τεθεί υπό προστατευτική ασπίδα η νομοθετική δραστηριότητα στο πεδίο του περιβάλλοντος —ως προς την οποία συχνά υποστηρίζονται και εκφράζονται απόψεις με ιδιαίτερη ένταση— έναντι τυχόν επίμονων αιτήσεων για παροχή πληροφοριών, έντονων αμφισβητήσεων των παρεχόμενων πληροφοριών και σοβαρών προσπαθειών να επηρεαστεί η έκβαση του νομοθετικού έργου βάσει τέτοιου είδους πληροφοριών. Αποσκοπείται, επομένως, η ακώλυτη διεξαγωγή του συνόλου της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, από την κατάθεση νομοσχεδίων έως την έκδοση νομοθεσίας, αλλά ιδίως η διεξαγωγή των συζητήσεων και η ανταλλαγή πληροφοριών που καθιστούν δυνατή τη διατύπωση απόψεων χωρίς ενδεχόμενες οχλήσεις.

53. Το βασικό επιχείρημα που προβάλλει η Γερμανική Κυβέρνηση είναι σε κάποιο βαθμό βάσιμο, αν θεωρηθεί, επί του παρόντος, ως σχετικό με τη δικαστική και τη νομοθετική λειτουργία αυτές καθεαυτές. Η άσκηση της δικαιοδοτικής και της νομοθετικής λειτουργίας θα μπορούσε να διακυβευτεί αν κάθε είδους πληροφορίες σχετικά με καθένα στάδιο της διαδικασίας —ανάλυση των κρίσιμων ζητημάτων και δεδομένων, συναγωγή συμπερασμάτων και διατύπωση της τελικής αποφάσεως— ήταν δυνατό να ζητηθούν ανά πάσα στιγμή από οποιοδήποτε μέλος του κοινού[20]. Είναι μάλλον εύλογο να υποτεθεί ότι τέτοιου τύπου εκτιμήσεις είχαν κατά νου όσοι συνέταξαν αρχικώς το πρώτο από τα επίμαχα νομοθετήματα[21] και εξακολουθούσαν να έχουν, έστω εμμέσως, όσοι συμμετείχαν στον σχεδιασμό των μεταγενέστερων νομοθετημάτων.

54. Μολαταύτα δεν είναι σε καμία περίπτωση ευκταίο ούτε και συνεπές με το συνολικό πνεύμα της Συμβάσεως ή της οδηγίας η δικαιοδοτική και νομοθετική λειτουργία να ασκούνται υπό συνθήκες απόλυτης μυστικότητας. Γενικώς θεωρείται αναγκαίο, προκειμένου να διασφαλιστεί το κράτος δικαίου και η δημοκρατική διακυβέρνηση, τόσο για τα δικαστήρια όσο και για τα νομοθετικά σώματα, να λειτουργούν παρουσία κοινού (ή τουλάχιστον των μέσων μαζικής επικοινωνίας) πλην όλως εξαιρετικών περιστάσεων —και, επιπλέον, γίνεται γενικώς δεκτό ότι τέτοιου είδους περιστάσεις συντρέχουν συνήθως κατά την άσκηση δικαιοδοτικών και όχι νομοθετικών αρμοδιοτήτων. Για τον λόγο αυτό, πλην όλως εξαιρετικών περιστάσεων σε καμία περίπτωση δεν είναι δυνατό να λαμβάνονται αποφάσεις βάσει γεγονότων ή για λόγους που αποκρύπτονται από τους πολίτες.

55. Συνεπώς, στη σφαίρα της δικαιοσύνης είναι απολύτως προσήκον τα πολυμελή δικαστήρια να συνεδριάζουν μυστικώς (όπως πράττει κατ' ανάγκη και ένα μονομελές δικαστήριο). Οι λόγοι, όμως, βάσει των οποίων κατέληξαν στην κρίση τους, καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία και τα επιχειρήματα που λήφθηκαν υπόψη πρέπει να δημοσιοποιούνται. Mutatis mutandis —και αφήνοντας κατά μέρος, επί του παρόντος, το ζήτημα των χρονικών ορίων της εξαιρέσεως, που είναι το επιμέρους ζήτημα του ερωτήματος 1γ— πρέπει να γίνει δεκτή παρεμφερής συλλογιστική υπέρ της εξαιρέσεως των φορέων που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα να διαθέτουν πληροφορίες στο κοινό και παρεμφερή περιορισμό της

19 — Έκθεση A5-0074/2001, παρατιθέμενο στην υποσημείωση 10, υπό τροποποίηση 15.

20 — Βλ. όσον αφορά τις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07, Σουηδία κατά API και Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. I-8533, σκέψεις 92 και 93). Δεν συνάγεται, εντούτοις, κατ' ανάγκη ότι δικαίωμα προσβάσεως σε διαδικαστικά έγγραφα διαταράσσει αυτομάτως και εν πάση περιπτώσει το επιθυμητό για τη διεξαγωγή της δίκης «κλίμα ηρεμίας» —βλ., για παράδειγμα, όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, άρθρο 40, παράγραφος 2, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

21 — Βλ. σημείο 50 ανωτέρω και υποσημειώσεις 17 και 18.

ως άνω εξαιρέσεως. Αλλά το γεγονός ότι ένα ειδικό θέμα εγείρει έντονο πολιτικό διάλογο δεν αποτελεί ικανό λόγο κατά τη γνώμη μου προκειμένου να τεθεί ολόκληρη η διαδικασία της μελέτης, προπαρασκευής και ψηφίσεως της νομοθεσίας υπό προστατευτική ασπίδα έναντι όλων των αιτήσεων παροχής πληροφοριών.

56. Τούτο, όμως, δεν απαντά ακόμη στο ερώτημα κατά πόσον τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας πρέπει να απολαύουν της ίδιας προστασίας έναντι άκαιρων και απεριόριστων αιτήσεων για πληροφορίες, όταν καταθέτουν νομοσχέδια ή ασκούν γνωμοδοτικές αρμοδιότητες κατά την ψήφιση της νομοθεσίας.

57. Ένα από τα επιχειρήματα που προέβαλε η Flachglas Torgau και παρέθεσε το εθνικό δικαστήριο στη διάταξη περί παραπομπής απορρέει από τον οδηγό εφαρμογής της Συμβάσεως, που δημοσιεύθηκε από την οικονομική επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UN/ECE) το 2000[22], ο οποίος ορίζει, μεταξύ άλλων: «η ανάμειξη αρχών της εκτελεστικής λειτουργίας στην κατάρτιση νομοσχεδίων σε συνεργασία με τη νομοθετική λειτουργία αξίζει ιδιαίτερης μνείας. Τη συνεργασία μεταξύ αρχών της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας κατά την ψήφιση νόμων προβλέπει το άρθρο 8. Δεδομένου ότι οι σχετικές με την επεξεργασία κανονισμών, νόμων και κανονιστικών πράξεων δραστηριότητες των δημόσιων αρχών καλύπτονται ρητώς από το εν λόγω άρθρο, είναι λογικό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι οι εν λόγω δραστηριότητες ασκούνται υπό «νομοθετική ιδιότητα». Επομένως, οι ασκούσες την εκτελεστική λειτουργία αρχές που συμμετέχουν σε τέτοιου είδους δραστηριότητες είναι δημόσιες αρχές δυνάμει της Συμβάσεως».

58. Εντούτοις, όπως επισημαίνουν η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, το έγγραφο αυτό δεν αποτελεί αυθεντική ερμηνεία της Συμβάσεως. Οι συντάκτες του επισημαίνουν ότι οι απόψεις που εκφράζονται σε αυτό δεν αντικατοπτρίζουν κατ' ανάγκη τις απόψεις των ΗΕ/ΟΗΕ ή οποιασδήποτε οργανώσεως χορηγού του οδηγού· ούτε έχει εγκριθεί από τα συμβαλλόμενα μέρη της Συμβάσεως. Επιπλέον, η παραπομπή στο άρθρο 8 της Συμβάσεως είναι μάλλον άνευ σημασίας όσον αφορά νομοθετικές διαδικασίες όπως οι επίδικες, στο πλαίσιο των οποίων τα νομοσχέδια που καταθέτουν οι ασκούσες την εκτελεστική λειτουργία αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους του λαού. Το άρθρο 8 αφορά περισσότερο την άμεση συμμετοχή του κοινού κατά την επεξεργασία κανονιστικής φύσεως πράξεως[23]. Επομένως, μία εύλογη προσέγγιση της σχέσεως της έννοιας της «νομοθετικής δραστηριότητας» του άρθρου 2, παράγραφος 2, και της έννοιας της «συμμετοχής του κοινού κατά την προπαρασκευή εκτελεστικών κανονισμών ή/και νομικώς δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων γενικής εφαρμογής» του άρθρου 8 θα συνίστατο στο ότι η εξαίρεση στην περίπτωση του πρώτου άρθρου αφορά αποκλειστικώς τυπικούς νόμους, η ψήφιση των οποίων προϋποθέτει ορισμένο είδος κοινοβουλευτικού έλεγχου και διαλόγου, ενώ το δεύτερο άρθρο αφορά κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία, εκτελεστικά μέτρα που εκδίδονται δυνάμει εξουσιοδοτικής διατάξεως απουσία δημοκρατικών διαδικασιών. Παρότι δεν στερούνται παντελώς σημασίας, τα αποδεικτικά στοιχεία που αντλούνται από τον οδηγό εφαρμογής δεν μπορούν πάντως να εκλαμβάνονται ως στοιχεία αποφασιστικής σημασίας.

59. Σημαντικότερα, κατ' εμέ, στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι: η έμφαση στη λειτουργική ερμηνεία του «ενεργούν [...] υπό νομοθετική ιδιότητα»· η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι η νομοπαραγωγική διαδικασία διεξάγεται απρόσκοπτα· και ο σκοπός τόσο της Συμβάσεως όσο και της οδηγίας να διασφαλίσουν τη διαφάνεια σε περιβαλλοντικά θέματα και την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, που εκπόνησαν οι Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz και Jerzy Jendroska, για το Περιφερειακό Περιβαλλοντικό Κέντρο για την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), ιδίως στις σελίδες 34-35 της αγγλικής αποδόσεως.

23 — Όπως τόνισε η Επιτροπή, η χρήση των όρων «ή/και νομικώς δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων γενικής εφαρμογής» στην επικεφαλίδα του άρθρου αντικατοπτρίζει μάλλον την ανάγκη να αποφευχθεί ορολογία που σε ορισμένα κράτη ενδέχεται να υποδεικνύει αναγκαστικά συγκεκριμένη κατηγορία κανονιστικών πράξεων· το κείμενο του άρθρου αυτό καθεαυτό δεν είναι δυνατό να εφαρμοστεί άνευ ετέρου σε κοινοβουλευτικές διαδικασίες στο πλαίσιο αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

60. Όσον αφορά το πρώτο από τα ως άνω στοιχεία, όταν οι αρχές της εκτελεστικής λειτουργίας —όπως ο Υπουργός στην παρούσα υπόθεση— καταθέτουν νομοσχέδιο στη Βουλή, ενεργούν στην πραγματικότητα στο μεταίχμιο μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής ιδιότητας. Αφενός, ο καθορισμός της κυβερνητικής πολιτικής και η αποτύπωση της εν λόγω πολιτικής σε νομοσχέδιο εμπίπτει στην εκτελεστική λειτουργία· αφετέρου, η κατάθεση του νομοσχεδίου είναι ενέργεια μη διαχωρίσιμη από την κατάθεση προτάσεως νόμου εκ μέρους μεμονωμένου μέλους του κοινοβουλίου (ή ομάδας μελών), η οποία υπάγεται αποκλειστικώς στη νομοθετική λειτουργία[24]. Παρεμφερείς εκτιμήσεις ισχύουν και όσον αφορά τις διαβουλεύσεις και τις γνωμοδοτήσεις κατά τη διάρκεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Καίτοι είναι σαφής η ύπαρξη αμφότερων των λειτουργιών, είναι αδύνατη η διάκρισή τους, τουλάχιστον στο πλαίσιο και κατά τη διάρκεια αυτής καθεαυτής της νομοθετικής λειτουργίας, από την κατάθεση του νομοσχεδίου έως την τελική ψήφιση της νομοθεσίας. Πρόκειται, στο πλαίσιο αυτό για τις δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος.

61. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι πρέπει να κατισχύσει η ανάγκη διασφαλίσεως της απρόσκοπτης διεξαγωγής της νομοπαραγωγικής διαδικασίας στο πλαίσιο αυτό, ειδάλλως ματαιώνεται ο σκοπός της εξαιρέσεως. Η ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας δεν μπορούσε να προστατευτεί μέσω εξαιρέσεως που θα αφορούσε αποκλειστικώς τη μία οδό προσβάσεως στις πληροφορίες (αίτηση προς το νομοθετικό σώμα αυτό καθεαυτό), ενώ η έτερη οδός (αίτηση προς το αντίστοιχο τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας) θα παρέμενε ανοικτή.

62. Είναι πιθανό, μολονότι η ανάμειξη της εκτελεστικής λειτουργίας στη νομοπαραγωγική διαδικασία ακολουθεί γενικώς το ίδιο μοτίβο σε όλα τα κράτη μέλη, να υπάρχουν μικρές διαφορές από κράτος μέλος σε κράτος μέλος. Συνεπώς, στο εκάστοτε επιληφθέν εθνικό δικαστήριο απόκειται κάθε φορά να εξετάσει αν, εντός του νομοθετικού και συνταγματικού πλαισίου του κράτους μέλους του, ο ειδικός ρόλος της εκτελεστικής λειτουργίας *στον κρίσιμο χρόνο* αποτελεί πράγματι τμήμα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Δεδομένου ότι ο αποκλεισμός συνιστά παρέκκλιση από τους γενικούς σκοπούς της διαφάνειας και της προσβάσεως στις πληροφορίες στις οποίες αναφέρονται η Σύμβαση και η οδηγία, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να είναι ιδιαιτέρως προσεκτικό όταν διενεργεί τον συγκεκριμένο έλεγχο.

63. Για τον λόγο αυτό στο σημείο α′ του πρώτου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, δυνάμει της δεύτερης περιόδου του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, οι ασκούσες την εκτελεστική λειτουργία αρχές, ο ρόλος των οποίων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία περιορίζεται, εντός του νομικού και συνταγματικού πλαισίου του κράτους μέλους τους, στην κατάθεση νομοσχεδίων ή στην υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων, μπορούν να εξαιρεθούν από τον ορισμό της έννοιας της δημόσιας αρχής κατά την εκπλήρωση τέτοιου είδους ρόλου.

64. Η απάντηση αυτή, κατ' εμέ, αρκεί, προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα που τέθηκε στην υπόθεση της κύριας δίκης, χωρίς να είναι απαραίτητο να εξεταστεί διεξοδικά το εναλλακτικό κριτήριο που εισηγήθηκε το αιτούν δικαστήριο με το ερώτημά του, ήτοι κατά πόσο πρέπει να θεωρείται ότι ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα μόνον τα όργανα που δύνανται να λάβουν την τελική, δεσμευτική απόφαση κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία. Όπως τόνισε η Επιτροπή, οι νομοπαραγωγικές διαδικασίες των κρατών μελών μπορεί να διαφέρουν τόσο πολύ μεταξύ τους ώστε να μην είναι κατ' ανάγκη δυνατό να καθοριστεί κατά τρόπο γενικό η σχέση μεταξύ δράσεως υπό νομοθετική ιδιότητα και λήψεως της τελικής, δεσμευτικής, αποφάσεως όσον αφορά τη νομοθεσία.

65. Εισηγούμενη τη συγκεκριμένη απάντηση, δεν παραγνώρισα το τρίτο στοιχείο που όπως προείπα πρέπει να ληφθεί υπόψη, ήτοι τον σκοπό διασφαλίσεως της διαφάνειας και της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, αλλά θεωρώ ότι το στοιχείο αυτό σχετίζεται περισσότερο με το σημείο γ του πρώτου ερωτήματος, το οποίο θα εξετάσω ευθύς αμέσως.

24 — Η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε κατά τη διάρκεια της δίκης ότι και μεμονωμένα μέλη του Bundestag δικαιούνται να υποβάλλουν προτάσεις νόμων και το ίδιο ισχύει μάλλον στην πλειονότητα των νομοθετικών σωμάτων, έστω και αν λόγω της κυβερνητικής πρακτικής τούτο συνιστά μάλλον ασυνήθη διαδικασία.

3. Κατά πόσον η εξαίρεση επιτρέπεται μόνο μέχρι το πέρας της νομοπαραγωγικής διαδικασίας

66. Όταν φορέας ενεργεί υπό νομοθετική ιδιότητα, μπορεί να εξαιρεθεί από την κατηγορία των δημόσιων αρχών που υποχρεούνται να δημοσιοποιούν περιβαλλοντικές πληροφορίες δυνάμει της οδηγίας. Παύει όμως η εξαίρεση αυτή να ισχύει κάποια στιγμή;

67. Όπως ορθώς τονίζουν η Επιτροπή και η Γερμανική Κυβέρνηση, ούτε στη Σύμβαση ούτε στην οδηγία υπάρχει ρητή πρόβλεψη σχετικά με τυχόν χρονικά όρια της εξαιρέσεως.

68. Θεωρώ, όμως, ότι —όσον αφορά όργανα όπως ο Υπουργός στην υπό κρίση υπόθεση, ο νομοθετικός ρόλος των οποίων περιορίζεται στη νομοθετική πρωτοβουλία και τις γνωμοδοτήσεις— τέτοιου είδους περιορισμός μπορεί δικαιολογημένα να συναχθεί από τη συνδυασμένη ερμηνεία της δεύτερης περιόδου του άρθρου 2, παράγραφος 2, και του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

69. Ο τρόπος κατά τον οποίο ερμήνευσα τις εν λόγω διατάξεις συνάδει με τον σκοπό διασφαλίσεως της διαφάνειας και της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που επιδιώκει η οδηγία και με την κατ' αναίρεση κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση API [25]. Ομολογουμένως, προϋποθέτει και ορισμό κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο της αμιγώς λειτουργικής ερμηνείας των όρων «ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα» που έχω προκρίνει μέχρι στιγμής. Θα επιχειρήσω να επεξηγήσω τα ανωτέρω.

70. Κατά πρώτον, σημειώνω ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας ορίζει τη δημόσια αρχή κυρίως προκειμένου να προσδιοριστούν οι φορείς που απαιτείται να θέτουν περιβαλλοντικές πληροφορίες στη διάθεση του κοινού. Επιτρέποντας την εξαίρεση από τον εν λόγω ορισμό, καθιστά δυνατό τον περιορισμό της κατηγορίας των φορέων που υπόκεινται στον όρο αυτό. Η επιτρεπόμενη εξαίρεση καλύπτει αποκλειστικώς φορείς «όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα». Παρότι αυτή καθεαυτή η λέξη «όταν», που περιέχεται στην αγγλική απόδοση, δεν απαντάται σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις, η διατύπωση, συστηματικώς ερμηνευόμενη, υπονοεί προφανώς ότι είναι δυνατό τα όργανα να ενεργούν ορισμένες φορές υπό την ιδιότητα αυτή και άλλες φορές όχι —και ότι η εξαίρεση ισχύει μόνον όταν ενεργούν υπό την ιδιότητα αυτή.

71. Περαιτέρω, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, «οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται […] να παρέχουν τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις ίδιες ή για λογαριασμό τους». Δεδομένου ότι κατά τη δεύτερη περίοδο του άρθρου 2, παράγραφος 1, η έννοια των δημόσιων αρχών εξαρτάται από την ιδιότητα υπό την οποία ενεργούν, συνάγεται το συμπέρασμα ότι υποχρεούνται να παράσχουν τις πληροφορίες που έχουν στην κατοχή τους, αποκλειστικώς όταν ενεργούν υπό την επίμαχη ιδιότητα.

72. Κατά την ανάλυση του ως άνω σημείου α', διατύπωσα τη γνώμη ότι τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, ο ρόλος των οποίων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία περιορίζεται στην κατάθεση νομοσχεδίων ή την υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων, μπορούν να εξαιρεθούν από την έννοια της δημόσιας αρχής κατά την εκπλήρωση τέτοιου είδους ρόλου. Έναντι κάθε νομοθετήματος, ως προς το οποίο εκπληρώνουν τον ρόλο αυτό, η εξαίρεση ξεκινά συνεπώς όταν αρχίζουν να τον εκτελούν και παύει όταν σταματούν. Πριν το πρώτο χρονικό σημείο ενεργούν απλώς ως τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας, προσδιορίζοντας και διαμορφώνοντας την επιδιωκόμενη πολιτική. Μετά το δεύτερο χρονικό σημείο μεριμνούν κατ' ουσία για τη διασφάλιση της εφαρμογής της νομοθεσίας, αρμοδιότητα που υπάγεται εκ νέου στην εκτελεστική λειτουργία. Μόνο μεταξύ των δύο χρονικών σημείων ενεργούν (εν μέρει) υπό νομοθετική ιδιότητα και, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η νομοπαραγωγική διαδικασία διεξάγεται απρόσκοπτα, πρέπει να είναι δυνατή η εξαίρεσή τους από την κατηγορία των οργάνων που υποχρεούνται να παρέχουν στο κοινό πληροφορίες. Και μόνο μεταξύ των χρονικών αυτών σημείων οι πληροφορίες που «κατέχονται από αυτά» κατέχονται «όταν ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα».

25 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20.

73. Θα αντιπαραβάλλω τους φορείς αυτούς προς άλλους φορείς που δυνάμει ορισμού βάσει του οργανικού κριτηρίου αποτελούν τμήμα του ίδιου του κοινοβουλίου. Όσον αφορά, αφενός, τη θέσπιση της νομοθεσίας και, αφετέρου, τη θεσπισθείσα νομοθεσία, φορείς που αποτελούν τμήμα του κοινοβουλίου ενεργούν αποκλειστικώς υπό νομοθετική ιδιότητα. Η δράση τους υπό αυτή την ιδιότητα ούτε αρχίζει ούτε τελειώνει χρονικώς. Δεν υφίσταται συνεπώς χρονικός περιορισμός της δυνατότητας εξαιρέσεώς τους από τον ορισμό της δημόσιας αρχής κατά την έννοια της οδηγίας.

74. Η ανάλυση αυτή μπορεί, κατ' εμέ, να στηριχθεί και στην επί αναιρέσεως εκδοθείσα απόφαση του Δικαστηρίου —η οποία βεβαίως αφορούσε ελαφρώς διαφορετικό αλλά πάντως ιδιαιτέρως καθοριστικό πλαίσιο[26]. Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι «καίτοι […] η γνωστοποίηση των υπομνημάτων που έχουν κατατεθεί στο πλαίσιο εκκρεμούς ένδικης διαδικασίας τεκμαίρεται ότι προσβάλλει την προστασία της διαδικασίας αυτής, λόγω του ότι τα υπομνήματα συνιστούν τη βάση επί της οποίας ασκείται η δικαιοδοτική δραστηριότητα του Δικαστηρίου, τούτο δεν ισχύει όταν η εν λόγω διαδικασία έχει περατωθεί με δικαστική απόφαση. […] Στην τελευταία αυτή περίπτωση, δεν χρειάζεται πλέον να τεκμαρθεί ότι η γνωστοποίηση των υπομνημάτων θα προσβάλει τη δικαιοδοτική δραστηριότητα του Δικαστηρίου, καθόσον η δραστηριότητα αυτή, μετά την περάτωση της διαδικασίας, έχει τερματιστεί»[27]. Το Δικαστήριο τόνισε περαιτέρω ότι, υπό τέτοιες περιστάσεις, κάθε αίτηση για πρόσβαση σε πληροφορίες πρέπει να εξετάζεται μεμονωμένως και ενδέχεται να ενδείκνυται η εν μέρει δημοσιοποίηση. Κατά συνέπεια έκανε δεκτή την κρίση του Γενικού Δικαστηρίου ότι δεν μπορούσε να απορριφθεί η πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα αυτομάτως για τον λόγο ότι θα υπονομευόταν η προστασία των δικών, αφ' ης στιγμής περατώθηκαν οι εν λόγω δίκες[28].

75. Φρονώ ότι από απόψεως αρχής είναι δυνατός ο παραλληλισμός με τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως. Προβλέποντας τη δυνατότητα εξαιρέσεως από την ορισμό της δημόσιας αρχής, η οδηγία επιφυλάσσει κοινή αντιμετώπιση στις δικαιοδοτικές και νομοθετικές αρμοδιότητες. Και, όπως εξήγησα ανωτέρω, η συλλογιστική σε αμφότερες τις υποθέσεις είναι κατ' ουσία ταυτόσημη. Επομένως, όταν κάποια αρχή της εκτελεστικής λειτουργίας είναι διάδικος σε δίκη και, πιο συγκεκριμένα, όταν είναι εισαγγελέας, η σχέση της με τη δικαιοδοτική λειτουργία είναι συγκρίσιμη με τη σχέση που έχει η ίδια αρχή με τη νομοθετική λειτουργία, όταν καταθέτει νομοσχέδια. Εφόσον στην πρώτη περίπτωση δεν είναι δυνατή η γενική απαλλαγή της από την υποχρέωση δημοσιοποιήσεως πληροφοριών μετά την περάτωση της δίκης, κατά λογική και συστηματική ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το ίδιο θα έπρεπε να ισχύει και στη δεύτερη περίπτωση μετά το πέρας της νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

76. Για τον λόγο αυτό θεωρώ ότι, κατά ορθή ερμηνεία της δεύτερης περιόδου, του άρθρου 2, παράγραφος 2, και του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, αν όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας ο ρόλος των οποίων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία περιορίζεται στην κατάθεση νομοσχεδίων ή στην υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων μπορούν να εξαιρεθούν από την έννοια της δημόσιας αρχής κατά την εκπλήρωση τέτοιου είδους ρόλου, η εν λόγω εξαίρεση πρέπει να περιορίζεται στο διάστημα μεταξύ ενάρξεως και περατώσεως της οικείας νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

77. Στο σημείο αυτό, υπενθυμίζω ότι, ακόμη και αν, μετά την περάτωση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, φορέας όπως ο Υπουργός στην παρούσα υπόθεση δεν μπορεί να αποκλεισθεί από την έννοια της δημόσιας αρχής λόγω της συμμετοχής του στη συγκεκριμένη διαδικασία, η οδηγία παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να αρνούνται την πρόσβαση σε πληροφορίες για ορισμένους λόγους, ακόμη και όταν δεν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα.

26 — Οι αναιρέσεις αυτές αφορούσαν αιτήσεις δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145, σ. 43), σχετικά με περατωθείσες και πιθανόν μελλοντικές δίκες ενώπιον του Δικαστηρίου, στις οποίες η Επιτροπή ήταν διάδικος ή ήταν δυνάμει διάδικος (η πρόσβαση στα οποία, όπως προέβαλε η Επιτροπή, μπορούσε να αποκλειστεί βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του εν λόγω κανονισμού). Παρότι ο κανονισμός αυτός δεν εφαρμόζεται στις εν λόγω δίκες, πρέπει να σημειωθεί ότι ο κανονισμός (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας [της σύμβασης] (ΕΕ L 264, σ. 13), συνενώνει τις τρεις συνιστώσες του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001, την οδηγία και τη Σύμβαση, προκειμένου να εφαρμοστούν οι όροι τους στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

27 — Σκέψεις 130 και 131 της αποφάσεως.

28 — Βλ. απόφαση του Πρωτοδικείου της 12ης Σεπτεμβρίου 2007, Τ-36/04, API κατά Επιτροπής (Συλλογή 2007, σ. II-3201, σκέψεις 135 επ.)-

78. Συγκεκριμένα, το άρθρο 4 επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι αιτήσεις παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών απορρίπτονται αν αφορούν, μεταξύ άλλων, υλικό ημιτελές, ή εσωτερικές επικοινωνίες ή αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών ή εμπορικών ή βιομηχανικών πληροφοριών ή τα συμφέροντα προστασίας οιουδήποτε προσώπου το οποίο έχει δώσει εθελουσίως τις πληροφορίες ή την προστασία του περιβάλλοντος. Μία ή περισσότερες από τις ως άνω εξαιρέσεις είναι δυνατό να τύχουν εφαρμογής σε πληροφορίες όπως οι αιτούμενες από τους προσφεύγοντες στην παρούσα υπόθεση. Εντούτοις, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, τέτοιου είδους λόγοι απορρίψεως ερμηνεύονται συσταλτικώς, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τη δημοσιοποίηση. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη δεν δύνανται, βάσει των ως άνω εξαιρέσεων, να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον.

Γ— *Το δεύτερο ερώτημα*

79. Τα δύο σκέλη του δεύτερου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν πληροφορίες που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση που ισχύει για όσους φορείς ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα, αλλά ενδέχεται να αποκρύπτονται, προκειμένου να προστατευθεί ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών. Καθόσον το άρθρο 4 της οδηγίας παρέχει αυτή τη δυνατότητα μόνον «εφόσον ο εμπιστευτικός αυτός χαρακτήρας προβλέπεται από τη νομοθεσία», το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν πόσο συγκεκριμένη και ρητή πρέπει να είναι τέτοιου είδους πρόβλεψη.

80. Ένα προκαταρκτικό ζήτημα που πρέπει να ληφθεί υπόψη, αν και δεν το θέτει ειδικώς το αιτούν δικαστήριο, είναι η έννοια των «διαδικασιών» των δημόσιων αρχών. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι οι πληροφορίες τις οποίες αφορά το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου περιέχονταν σε ενδοϋπηρεσιακά σημειώματα και γνωμοδότηση του Υπουργείου, καθώς και στην αλληλογραφία του, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών μηνυμάτων που αντηλλάγησαν με την αρχή για το εμπόριο εκπομπών. Σε ποιο βαθμό τέτοιου είδους στοιχεία εμπίπτουν στην έννοια των «διαδικασιών»;

81. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Γερμανική Κυβέρνηση προέβαλε ότι ο όρος καταλαμβάνει ενδοϋπηρεσιακές συζητήσεις, γραπτές ή προφορικές, αλλά δεν καταλαμβάνει, για παράδειγμα, δεδομένα ή στατιστικά στοιχεία στα οποία βασίστηκαν οι ως άνω συζητήσεις και οι συνακόλουθες αποφάσεις ή οι ίδιες οι αποφάσεις. Η Επιτροπή, αντιθέτως, υποστήριξε ότι το πεδίο εφαρμογής του όρου περιορίζεται σε «διαβουλεύσεις συλλογικών οργάνων».

82. Επισημαίνω στο σημείο αυτό ότι το γράμμα της οδηγίας (και της Συμβάσεως) εγείρει αμφιβολίες αν συγκριθούν οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις. Αφενός, το αυθεντικό γαλλικό κείμενο της Συμβάσεως κάνει λόγο για «deliberations», όρος που χρησιμοποιείται και στην οδηγία, στον οποίο αντιστοιχούν, ενδεικτικά ο γερμανικός όρος «Beratungen» και ακόμη ειδικότερα ο όρος «deliberazioni interne» στην ιταλική. Οι αποδόσεις αυτές συνηγορούν υπέρ της απόψεως της Επιτροπής. Αφετέρου, η εξίσου αυθεντική αγγλική απόδοση της Συμβάσεως κάνει λόγο για «proceedings», όρος που επίσης απαντάται στην οδηγία, στον οποίο αντιστοιχούν, ενδεικτικώς, οι όροι «procedim(i)entos» στην ισπανική και την πορτογαλική και «handelingen» στην ολλανδική —είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι όλοι οι όροι έχουν ευρύτερη έννοια και επομένως ότι συνηγορούν υπέρ της ερμηνείας στην οποία προέβη η Γερμανική Κυβέρνηση.

83. Υπό το πρίσμα της συσταλτικής ερμηνείας που αρμόζει γενικώς στην οδηγία, και ειδικότερα στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, νομίζω ότι η έννοια των «διαδικασιών των δημόσιων αρχών» πρέπει να περιορίζεται, το πολύ, στην έκφραση απόψεων και τις συζητήσεις σχετικά με πολιτικές επιλογές στο πλαίσιο διαδικασιών λήψεως αποφάσεων εντός τέτοιου είδους αρχών. Η έννοια δεν πρέπει φυσικώς να εξαρτάται από το είδος των διαδικασιών (γραπτών ή προφορικών), και πρέπει να υπομνησθεί ότι το

άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας απαιτεί, ει δυνατό, πληροφορίες που δεν καλύπτονται από λόγο απορρίψεως αιτήσεως παροχής πληροφοριών να διακρίνονται από τις πληροφορίες που καλύπτονται. Τέλος, κατ' εμέ, η *επικοινωνία* μεταξύ δημόσιων αρχών, ανεξαρτήτως της φύσεώς τους, δεν μπορεί να θεωρείται *διαδικασία*.

84. Οι εκτιμήσεις αυτές ενδέχεται να είναι κατά κάποιο τρόπο χρήσιμες, προκειμένου να προσδιοριστεί αν οι πληροφορίες είναι δυνατό να καλύπτονται από λόγο απορρίψεως αιτήσεως παροχής πληροφοριών του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας, ακόμη και πριν κριθεί αν ο εμπιστευτικός χαρακτήρας «προβλέπεται από τη νομοθεσία» κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως.

85. Θα εξετάσω ευθύς αμέσως τα δύο σκέλη του δεύτερου ερωτήματος.

1. Κατά πόσον ο εμπιστευτικός χαρακτήρας «προβλέπεται από τη νομοθεσία» ελλείψει ειδικής αναφοράς στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών

86. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, αφενός, κατά πόσον πληρούται το κριτήριο του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας —κατά το οποίο ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημοσίων αρχών πρέπει να «προβλέπεται από τη νομοθεσία», προκειμένου τυχόν αρνητικές επιπτώσεις στον εμπιστευτικό χαρακτήρα να μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη δημοσιοποίηση των εν λόγω πληροφοριών— σε περίπτωση που γενική διάταξη προβλέπει ότι αίτηση προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες πρέπει να απορρίπτεται αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών είχε αρνητικές επιπτώσεις στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των οικείων δημόσιων αρχών, ή, αφετέρου, αν είναι απαραίτητο τέτοιου είδους εμπιστευτικός χαρακτήρας να προβλέπεται ειδικώς και αυτοτελώς.

87. Λαμβανομένου υπόψη ότι ο λόγος που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', συγκαταλέγεται μεταξύ των λόγων που πρέπει να ερμηνεύονται «συσταλτικώς» κατά τη δεύτερη υποπαράγραφο του άρθρου 4, παράγραφος 2, συμμερίζομαι τη θέση της Flachglas Torgau και της Επιτροπής ότι η διάταξη επιβάλλει κάποιας μορφής υποχρέωση να παραμένουν εμπιστευτικές οι επίμαχες διαδικασίες και ότι η προϋπόθεση «εφόσον ο εμπιστευτικός αυτός χαρακτήρας προβλέπεται από τη νομοθεσία» σημαίνει ότι η ύπαρξη υποχρεώσεως εμπιστευτικότητας πρέπει να είναι ανεξάρτητη από τον λόγο απορρίψεως αιτήσεως παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών.

88. Μολονότι στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο, φρονώ ότι διάταξη όπως αυτή του άρθρου 8, παράγραφος 1, σημείο 2, του UIG —που προβλέπει απλώς ότι η αίτηση πρέπει να απορρίπτεται *αν* η δημοσιοποίηση θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών— δεν επιβάλλει προφανώς αυτή καθεαυτή την υποχρέωση εμπιστευτικότητας. Προβλέπει μόνον απόρριψη των αιτήσεων παροχής πληροφοριών σε περίπτωση κατά την οποία υφίσταται ήδη υποχρέωση εμπιστευτικότητας.

89. Εντούτοις, αν το εθνικό δικαστήριο κρίνει ότι —όπως υποστήριξε και η Γερμανική Κυβέρνηση ενώπιον του Δικαστηρίου— το άρθρο 8, παράγραφος 1, σημείο 2, του UIG, πέραν του ότι προβλέπει λόγους απορρίψεως των αιτήσεων παροχής πληροφοριών, επιβάλλει επιπλέον και αυτοτελή υποχρέωση εμπιστευτικότητας των διαδικασιών των οικείων αρχών, τότε τούτο πρέπει κατ' εμέ να θεωρηθεί ότι πληροί το κριτήριο του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας. Φρονώ ότι δεν είναι αναγκαίο η υποχρέωση εμπιστευτικότητας να προβλέπεται τυπικώς από διάταξη διακριτή σε σχέση με αυτή που προβλέπει λόγους απορρίψεως (παρότι τούτο θα ήταν ευκταίο). Πρέπει απλώς οι διατάξεις να είναι νομικώς αυτοτελείς μεταξύ τους. Επιπροσθέτως, το ίδιο κριτήριο πληροί και εθνική διάταξη που επιβάλλει τέτοιου είδους υποχρέωση ως προς όλες ή ορισμένες διαδικασίες δημόσιων αρχών —παρότι από την απουσία οποιασδήποτε αναφοράς σε τέτοιου είδους διάταξη τόσο στη διάταξη περί παραπομπής όσο και στις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο είναι δυνατό να συναχθεί ότι δεν υπάρχει τέτοια διάταξη.

90. Πέραν των συνεπειών της νομικής αυτοτέλειας μεταξύ της υποχρεώσεως εμπιστευτικότητας και των λόγων απορρίψεως, φρονώ ότι στον πυρήνα της φράσεως «προβλέπεται από τη νομοθεσία» βρίσκεται μάλλον η έννοια της ασφάλειας δικαίου, καθόσον αποκλείεται κάθε ενδεχόμενο αυθαίρετης αποφάσεως. Σε περίπτωση που δημόσια αρχή έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει αν οι διαδικασίες της έχουν ή όχι εμπιστευτικό χαρακτήρα, τότε ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι «προβλέπεται από τη νομοθεσία».

91. Τέλος, πρέπει να υπομνησθεί ότι αν, ακόμη και βάσει συσταλτικής ερμηνείας, είναι σαφές ότι ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών δεδομένης δημόσιας αρχής προβλέπεται από τη νομοθεσία κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α′, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 4, παράγραφος 2, απαιτεί επίσης, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να λαμβάνεται υπόψη το κοινό συμφέρον που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση και να σταθμίζεται έναντι του συμφέροντος που εξυπηρετεί η άρνηση δημοσιοποιήσεως, και αποκλείει την απόρριψη αιτήσεως παροχής πληροφοριών λόγω εμπιστευτικού χαρακτήρα, όταν αυτή αφορά πληροφορίες σχετικά με τις εκπομπές στο περιβάλλον. Το εθνικό δικαστήριο πρέπει συνεπώς να ελέγξει τόσο αν τα συγκρουόμενα συμφέροντα έχουν σταθμιστεί όσο και αν η απόρριψη των αιτήσεων αποκλείεται λόγω της φύσεως των αιτούμενων πληροφοριών.

2. Κατά πόσο ο εμπιστευτικός χαρακτήρας «προβλέπεται από τη νομοθεσία» οσάκις προσλαμβάνει τη μορφή γενικού άγραφου κανόνα κατά τον οποίο οι διοικητικές διαδικασίες δεν είναι δημόσιες

92. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί επίσης να διευκρινιστεί αν —σε περίπτωση που το άρθρο 8, παράγραφος 1, σημείο 2, του UIG δεν πληροί αυτό καθεαυτό το κριτήριο του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας— πληροί το εν λόγω κριτήριο γενική άγραφη αρχή του δικαίου κατά την οποία οι διαδικασίες των δημόσιων αρχών δεν είναι δημόσιες.

93. Επισημαίνω ότι στη γερμανική απόδοση του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α′, γίνεται χρήση του όρου («gesetzlich») από τον οποίο είναι δυνατό να συναχθεί ότι ο εμπιστευτικός χαρακτήρας πρέπει να προβλέπεται από *γραπτή νομοθεσία*. Τέτοιου είδους συμπέρασμα θα μπορούσε να συναχθεί από διάφορες άλλες γλωσσικές αποδόσεις (για παράδειγμα την ολλανδική, την πορτογαλική και την ισπανική). Η αγγλική και η γαλλική απόδοση, εντούτοις, ακολουθούν τη Σύμβαση (της οποίας είναι αυθεντικές γλώσσες), χρησιμοποιώντας γενικότερο όρο, απαιτώντας να προβλέπεται απλώς «από το δίκαιο» και τούτο τουλάχιστον ισχύει και στην περίπτωση της ιταλικής αποδόσεως της οδηγίας. Υπό αυτές τις περιστάσεις θεωρώ προτιμότερη μία ευρύτερη προσέγγιση, εκτός και αν υφίσταται σαφής και συγκεκριμένος λόγος να θεωρηθεί ότι η προϋπόθεση αφορά αποκλειστικώς νομοθετική διάταξη.

94. Σε συνέχεια των εκτιμήσεων που εξέθεσα σχετικά με το σκέλος α′ του εν λόγω ερωτήματος, φρονώ ακόμη ότι κρίσιμο δεν είναι το είδος του επίμαχου κανόνα αλλά το αν αυτός έχει θεσπιστεί κατά τρόπο νομικώς αυτοτελή σε σχέση με τον λόγο απορρίψεως των αιτήσεων παροχής πληροφοριών και αν συνάδει με την αρχή της ασφάλειας δικαίου σε περίπτωση που δεν καταλείπεται στην οικεία δημόσια αρχή κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών (παρά το ζήτημα αν πρέπει να γίνει δεκτή η αίτηση).

95. Επομένως, άγραφος κανόνας δικαίου πληροί καταρχήν το κριτήριο του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας. Το αιτούν δικαστήριο συνάγει την ύπαρξη τέτοιου είδους κανόνα από τα άρθρα 28, παράγραφος 1 και 68, παράγραφος 1, του VwVfG, τα οποία, προβλέποντας ορισμένα ειδικά δικαιώματα προσβάσεως σε διοικητικές διαδικασίες δημόσιων αρχών, προϋποθέτουν προφανώς γενικό δικαίωμα προσβάσεως και επομένως την ύπαρξη γενικής αρχής εμπιστευτικότητας· η Γερμανική Κυβέρνηση παραπέμπει στο άρθρο 29, παράγραφοι 1 και 2, του ίδιου νόμου, θεωρώντας ότι από αυτό μπορεί επίσης να συναχθεί το ίδιο συμπέρασμα.

96. Το αν άγραφος κανόνας που επιβάλλει γενική υποχρέωση εμπιστευτικού χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών και δεν καταλείπει κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών αυτών είναι ζήτημα η κρίση επί του οποίου απόκειται μόνο στο εθνικό δικαστήριο.

97. Φρονώ ότι από τις παρατιθέμενες διατάξεις μπορεί να συναχθεί η ύπαρξη γενικής υποχρεώσεως εμπιστευτικότητας, αλλά τούτο δεν συνιστά ούτε το μοναδικό ούτε κατ' ανάγκη το προφανέστερο συμπέρασμα που μπορεί να συναχθεί. Για παράδειγμα, οσάκις προβλέπεται ότι οι διαδικασίες δεν πρέπει να είναι δημόσιες, συνάγεται λογικώς το συμπέρασμα ότι το περιεχόμενό τους πρέπει επομένως να προστατεύεται από τυχόν δημοσιοποίηση· όμως αν τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα δικαιούνται να παρίστανται χωρίς να επιβάλλεται ουδόλως σε αυτά καθήκον εχεμύθειας, μπορεί εξίσου εύλογα να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει καμία γενική υποχρέωση εμπιστευτικότητας.

98. Προτείνω το αιτούν δικαστήριο να λάβει επίσης υπόψη κατά τη διαμόρφωση της κρίσεώς του τον αριθμό των εφαρμοστέων διατάξεων (εν προκειμένω, έχουν παρατεθεί τέσσερα εδάφιο ενός νόμου που περιλαμβάνει πλέον των 100 άρθρων) και (πάντοτε, στην προκείμενη υπόθεση) το κατ' ανάγκη αρνητικό ή a contrario συμπέρασμα που είναι δυνατό να συναχθεί[29], και να κρίνει αν γίνεται γενικώς δεκτό ότι υπάρχει ο επίμαχος γενικός άγραφος κανόνας, έχοντας ως γνώμονα, συγκεκριμένα, τη νομολογία του και τη νομολογία άλλων διοικητικών δικαστηρίων.

99. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι το κριτήριο του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', πληρούται μόνον οσάκις γενική άγραφη αρχή του δικαίου κατά την οποία οι διοικητικές διαδικασίες των δημόσιων αρχών δεν είναι δημόσιες, επιβάλλει σαφώς και αδιαμφισβήτητα υποχρέωση εμπιστευτικότητας όσον αφορά τις εν λόγω διαδικασίες και δεν καταλείπει στην οικεία δημόσια αρχή κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών τους. Κατά την κρίση αν τέτοιου είδους αρχή μπορεί να συναχθεί από τη νομοθεσία, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να προβαίνουν σε διεξοδικό έλεγχο, έχοντας ως γνώμονα ειδικότερα την απαίτηση να ερμηνεύεται συσταλτικώς ο λόγος απορρίψεως που περιέχεται στην εν λόγω διάταξη.

VI – Πρόταση

100. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα υποβληθέντα από το Bundesverwaltungsgericht προδικαστικά ερωτήματα:

«1. (α) Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, οι ασκούσες την εκτελεστική λειτουργία αρχές ο ρόλος των οποίων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία περιορίζεται, εντός του νομικού και συνταγματικού πλαισίου του κράτους μέλους τους, στην κατάθεση νομοσχεδίων ή στην υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων μπορούν να εξαιρεθούν από τον ορισμό της έννοιας της δημόσιας αρχής κατά την εκπλήρωση τέτοιου είδους ρόλου.

(β) Δεν απαγορεύεται τα κράτη μέλη να εξαιρούν φορείς και όργανα που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα από τον ορισμό της έννοιας της δημόσιας αρχής κατά την οδηγία 2003/4/ΕΚ για τον λόγο ότι οι συνταγματικές τους διατάξεις κατά την ημερομηνία εκδόσεως της εν λόγω οδηγίας προέβλεπαν διαδικασίες προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 6 της ίδιας οδηγίας.

29 — Συναφώς, επισημαίνω ότι το άρθρο 30 του VwVfG παρέχει ειδικώς στους συμμετέχοντες στις διαδικασίες το δικαίωμα να απαιτούν να μη δημοσιοποιούνται από τις αρχές τα εμπιστευτικού χαρακτήρα δεδομένα τους χωρίς την άδειά τους. Εφόσον υπ' αυτές τις συνθήκες επιβάλλεται ειδική υποχρέωση εμπιστευτικότητας, μπορεί ενδεχομένως να συναχθεί a contrario ότι δεν υφίσταται γενική υποχρέωση εμπιστευτικότητας.

(γ) Κατά ορθή ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, και του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4/ΕΚ, αν όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας ο ρόλος των οποίων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία περιορίζεται στην κατάθεση νομοσχεδίων ή στην υποβολή παρατηρήσεων επί νομοσχεδίων μπορούν να εξαιρεθούν από την έννοια της δημόσιας αρχής κατά την εκπλήρωση τέτοιου είδους ρόλου, η εν λόγω εξαίρεση πρέπει να περιορίζεται στο διάστημα μεταξύ ενάρξεως και περατώσεως της οικείας νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

2. (α) Ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των διαδικασιών των δημόσιων αρχών προβλέπεται από τη νομοθεσία κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2003/4/ΕΚ, οσάκις εθνικός νόμος επιβάλλει γενική ή ειδική υποχρέωση εμπιστευτικότητας όσον αφορά τέτοιου είδους διαδικασίες ανεξαρτήτως του λόγου απορρίψεως των αιτήσεων παροχής πληροφοριών και δεν καταλείπει στην οικεία δημόσια αρχή κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών.

(β) Υπό τους όρους αυτούς και εφόσον προβλέπεται σαφώς από τη νομοθεσία, τέτοιου είδους υποχρέωση μπορεί να επιβάλλεται και από άγραφο κανόνα.