ĢENERĀLADVOKĀTES ELEANORAS ŠARPSTONES
[*ELEANOR SHARPSTON*] SECINĀJUMI,
sniegti 2011. gada 22. jūnijā [1]

Lieta C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
pret
Bundesrepublik Deutschland

(Bundesverwaltungsgericht (Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Valsts iestāžu rīcībā esošās vides informācijas pieejamība — Orhūsas konvencija — Direktīva 2003/4/EK — Institūcijas, kas veic likumdošanas funkcijas — Likumā noteikta lietvedības konfidencialitāte

1. Saskaņā ar Direktīvu 2003/4 [2] publiskām institūcijām [valsts iestādēm] principā ir pienākums sniegt to rīcībā esošo vai tām pieejamo vides informāciju ikvienam informācijas pieprasītājam, kas iesniedzis pieprasījumu. Tomēr direktīva ļauj dalībvalstīm izslēgt valsts iestādes, kas veic likumdošanas funkcijas, no termina "publiska institūcija [valsts iestāde]" definīcijas piemērošanas jomas. Turklāt var tikt liegta piekļuve konkrētu veidu dokumentiem vai arī tad, ja izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu iestāžu veikto procedūru konfidencialitāti, ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktā.

2. Vācijas *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā Administratīvā tiesa) cita starpā vēlas iegūt skaidrojumu par apmēru, kādā valsts izpildvaras institūcijas var tikt uzskatītas par tādām, kas veic likumdošanas funkcijas, un par šādas izslēgšanas iespējamiem ierobežojumiem laika ziņā, kā arī par kritērija, ka iekšējās lietvedības jeb procesa konfidencialitāte ir "paredzēta tiesību aktā", satura precīzajām robežām.

Orhūsas konvencija

3. Eiropas Savienība, dalībvalstis un 19 citas valstis ir Orhūsas konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (turpmāk tekstā – "konvencija"), kas stājās spēkā 2001. gada 30. oktobrī, līgumslēdzējas puses. Konvencija ir balstīta uz trim "pīlāriem" – informācijas pieejamību, sabiedrības līdzdalību un tiesas pieejamību. Tās preambulā ir iekļauti šādi apsvērumi:

"atzīstot, ka vides aizsardzības jomā plašākas iespējas iegūt informāciju un sabiedrības dalība lēmumu pieņemšanā uzlabo lēmumu kvalitāti un sekmē to ieviešanu, veido sabiedrības izpratni par vides jautājumiem, dod iespēju sabiedrībai izteikt savas bažas un ļauj valsts iestādēm šādām bažām pievērst atbilstošu uzmanību,

1 — Oriģinālvaloda – angļu.

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 28. janvāra Direktīva 2003/4/EK par vides informācijas pieejamību sabiedrībai un par Padomes Direktīvas 90/313/EEK atcelšanu (OV L 41, 26. lpp.) (turpmāk tekstā – "direktīva").

cenšoties tādējādi veicināt atbildību un atklātību lēmumu pieņemšanā un stiprināt sabiedrības atbalstu lēmumiem vides jomā,

atzīstot, ka atklātība vēlama visos valsts pārvaldes sektoros, un aicinot likumdevējas iestādes īstenot šīs konvencijas principus savā darbībā [..].”

4. Konvencijas 2. panta 2. punktā “valsts iestāde” ir definēta cita starpā kā “[..] valsts, reģionāla vai cita līmeņa pārvaldes iestāde”, kopā ar jebkurām fiziskām vai juridiskām personām, kas veic publiskos pienākumus vai funkcijas, konkrēti, saistībā ar vides aizsardzību, bet no šīs definīcijas ir izslēgtas “iestādes vai institūcijas, kas pilda tiesas vai likumdevēja funkcijas”.

5. Konvencijas 4. panta, kurā ir izskaidrots pirmais pīlārs, virsraksts ir “Pieeja vides informācijai”. Tā pirmajos divos punktos būtībā ir noteikts, ka puses nodrošina, ka valsts iestādes, atbildot uz lūgumu sniegt vides informāciju, pēc iespējas agrāk dara šādu informāciju pieejamu sabiedrībai, neprasot, lai sabiedrība pamato savu interesi. 4. panta 4. punktā ir minēti konkrēti iemesli, uz kuru pamata šāds lūgums sniegt informāciju var tikt noraidīts. Tie ietver, kā noteikts 4. panta 4. punkta a) apakšpunktā, gadījumus, kuros informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu, cita starpā, “valsts iestāžu procedūru konfidencialitāti, ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta attiecīgās valsts tiesību aktos”. 4. panta 4. punkta pēdējā apakšpunktā ir noteikts: “Iepriekšminētos atteikuma iemeslus interpretē sašaurināti, ņemot vērā visas sabiedrības intereses saistībā ar lūgtās informācijas izpaušanu, kā arī to, vai lūgtā informācija attiecas uz [izmešu emisiju] vidē.”

6. Otrā pīlāra kontekstā tiesvedības gaitā tika norādīts uz konvencijas 8. pantu, lai gan tas neattiecas tieši uz informācijas pieejamību. Tā virsraksts ir “Sabiedrības [līdz]dalība normatīvo aktu un/vai vispārēji piemērojamu juridiski saistošu noteikumu sagatavošanā”. Tajā cita starpā ir noteikts: “katra Puse cenšas veicināt efektīvu sabiedrības [līdz]dalību attiecīgajā posmā un – kamēr vēl ir iespējami jebkādi risinājumi – posmā, kad valsts iestādes izstrādā tādus normatīvos aktus vai citus vispārēji piemērojamus juridiski saistošus noteikumus, kam var būt nozīmīga ietekme uz vidi”. Šajā nolūkā tām ir jānosaka pietiekami termiņi, lai nodrošinātu rezultatīvu līdzdalību, jāpublicē vai citādi jādara pieejami sabiedrībai normatīvo aktu projekti, jādod sabiedrībai iespēja izteikt savus apsvērumus tieši vai ar kompetentu konsultatīvo organizāciju starpniecību un pēc iespējas jāņem vērā sabiedriskās apspriešanas rezultāti.

7. Konvencijas 9. pants veido trešo pīlāru. Tajā runa ir par tiesas pieejamību. Konkrētāk, tas paredz, ka konvencijas dalībvalstis nodrošina, ka ikvienai personai, kas nav apmierināta ar atbildi uz viņa/viņas lūgumu sniegt informāciju, ir pienācīga iespēja pārsūdzēšanas nolūkā vērsties tiesā, kas nodrošina piemērotus un iedarbīgus tiesību aizsardzības līdzekļus.

8. Konvencija Eiropas Kopienas vārdā tika apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370[3], kura pielikumā ir ietverta Eiropas Kopienas deklarācija (turpmāk tekstā – “deklarācija”), kurā šajā sakarā cita starpā ir teikts:

“Saistībā ar Orhūsas Konvencijas 9. pantu Eiropas Kopiena aicina Konvencijas Līgumslēdzējas puses ņemt vērā [direktīvas] 2. panta 2. punktu un 6. pantu. [..] Šie noteikumi Eiropas Kopienas dalībvalstīm dod iespēju izņēmuma gadījumos un stingri noteiktos apstākļos dažas iestādes un struktūras izslēgt no pārskatīšanas [pārsūdzēšanas] procedūru noteikumiem attiecībā uz lēmumiem par informācijas pieprasījumiem.

Tādēļ tas, ka Eiropas Kopiena ratificē Orhūsas Konvenciju, ietver visas Eiropas Kopienas dalībvalstu atrunas tiktāl, ciktāl šādas atrunas ir saderīgas ar [direktīvas] 2. panta 2. punktu un 6. pantu.”

3 — Padomes 2005. gada 17. februāra Lēmums 2005/370/EK par to, ka Eiropas Kopienas vārdā noslēdz Konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (OV L 124, 1. lpp.). Konvencijas teksts ir publicēts izdevuma *Oficiālais Vēstnesis* minētā numura 4. un nākamajās lpp.

9. Ratificējot konvenciju 2005. gada 20. maijā, Zviedrija iesniedza atrunu, kurā, ciktāl tam ir nozīme, ir teikts: "Zviedrija iesniedz atrunu attiecībā uz 9. panta 1. punktu par iespējām pārsūdzēt tiesā parlamenta, valdības un ministru pieņemtos lēmumus par jautājumiem, kas saistīti ar oficiālu dokumentu izsniegšanu." Vācija konvenciju ratificēja 2007. gada 15. janvārī, neiesniedzot nekādas atrunas.

Direktīva

10. Direktīva tika pieņemta 2003. gadā, pirms Padome apstiprināja konvenciju. Tās preambulas piektajā apsvērumā ir izskaidrots, ka tās mērķis ir tobrīd spēkā esošās Kopienas tiesības saskaņot ar konvenciju, lai Eiropas Kopiena varētu to ratificēt. Direktīva attiecas uz konvencijas pirmo pīlāru, kā arī tiem trešā pīlāra elementiem, kas ir nozīmīgi informācijas pieejamībai.

11. Preambulas 16. apsvērumā ir teikts:

"Tiesības iegūt informāciju paredz, ka informācijas publiskums ir vispārējs noteikums un ka publiskās institūcijas [valsts iestādes] drīkst noraidīt pieprasījumu pēc vides informācijas tikai īpašos un skaidri noteiktos gadījumos. Atteikuma iemeslus nedrīkst tulkot paplašināti, turklāt sabiedrības ieguvums informācijas publiskošanas gadījumā jāizvērtē attiecībā pret ieguvumu atteikuma gadījumā [..]."

12. 1. panta a) punktā ir norādīts, ka viens no direktīvas mērķiem ir "garantēt publisko institūciju [valsts iestāžu] rīcībā esošās vai tām pieejamās vides informācijas iegūšanas tiesības un izklāstīt pamatnoteikumus un praktiskus pasākumus attiecībā uz šo tiesību izmantošanu".

13. 2. panta 2. punkta pirmajā teikumā "publiska institūcija [valsts iestāde]" ir definēta kā "valdība vai cita valsts pārvaldes iestāde, arī valsts padomdevēja struktūra valsts, reģionu vai vietējā [pašvaldību] līmenī", arī šeit – kopā ar jebkuru fizisku vai juridisku personu, kas veic publiskos pienākumus vai funkcijas vides jomā. Otrajā un trešajā teikumā ir teikts: "Dalībvalstis var paredzēt, ka šī definīcija neaptver struktūras vai iestādes, kas realizē tiesu vai likumdošanas varu. Ja konstitucionālie noteikumi šīs direktīvas pieņemšanas dienā neparedz pārskatīšanas procedūru 6. panta [4] nozīmē, dalībvalstis var svītrot minētās struktūras vai iestādes no šīs definīcijas."

14. Saskaņā ar šīs direktīvas 3. panta 1. punktu

"dalībvalstis nodrošina, lai valsts iestādēm, neprasot pamatojumu, saskaņā ar šīs direktīvas noteikumiem būtu pienākums sniegt to rīcībā esošo vai tām pieejamo vides informāciju ikvienam informācijas pieprasītājam, kas iesniedzis pieprasījumu".

15. 4. panta attiecīgajās daļās ir noteikts:

"1. Dalībvalstis var paredzēt, ka vides informācijas pieprasījums tiek noraidīts, ja:

[..]

d) pieprasījums skar materiālus, kas ir sagatavošanas procesā, vai nepabeigtus dokumentus un datus;

e) pieprasījums skar iekšēju informācijas apmaiņu – ņemot vērā sabiedrības ieguvumu informācijas izpaušanas gadījumā.

[..]

4 — 6. pantā atspoguļojas konvencijas 9. pants; tajā ir noteikta lēmumu par informācijas pieejamību apstrīdēšana administratīvā kārtā un pārsūdzēšana tiesā.

2. Dalībvalstis var paredzēt, ka vides informācijas pieprasījumu noraida, ja informācijas izpaušana var kaitēt:

a) publisko institūciju [valsts iestāžu] iekšējo lietu [apspriežu] konfidencialitātei, ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktā;

[..]

Panta 1. un 2. punktā minētā atteikuma iemeslus tulko šauri, katrā konkrētā gadījumā ņemot vērā visas sabiedrības ieguvumu informācijas izpaušanas gadījumā. Katrā konkrētā gadījumā sabiedrības ieguvumu informācijas izpaušanas gadījumā pretstata ieguvumam atteikuma gadījumā. Piemērojot 2. punkta a) [..] apakšpunktu, dalībvalstis nedrīkst paredzēt pieprasījuma atteikumu, ja pieprasītā informācija skar piesārņojuma emisiju vidē.

[..]

4. Informācijas pieprasītāja pieprasīto vides informāciju, kas ir publisko institūciju [valsts iestāžu] rīcībā vai pieejama tām, sniedz daļēji, ja ir iespējams nodalīt informāciju, uz kuru attiecas 1. punkta d) un e) apakšpunkts vai 2. punkts, no pārējās pieprasītās informācijas.

[..]"

Vācijas tiesības

16. Ar *Umweltinformationsgesetz* (Vides informācijas likums, turpmāk tekstā – "*UIG*") direktīva tika transponēta Vācijas federālajās tiesībās.

17. Ar *UIG* 2. panta 1. punkta 1. apakšpunktu "valdība un citas valsts pārvaldes institūcijas" ir iekļautas to personu vidū, kam ir pienākums sniegt informāciju. Tomēr ar 2. panta 1. punkta 1. apakšpunkta a) daļu tieši ir izslēgtas "augstākās federālās iestādes, tām darbojoties likumdošanas procesa kontekstā vai izdodot regulējošus noteikumus [*Rechtsverordnungen*]".

18. Saskaņā ar *UIG* 8. panta 1. punkta 2. apakšpunktu, ja informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu iestāžu, kam saskaņā ar 2. panta 1. punktu ir pienākums sniegt informāciju, apspriežu konfidencialitāti, tad informācijas pieprasījums ir noraidāms, ja vien sabiedrības prioritāras intereses neattaisno informācijas izpaušanu, lai gan piekļuve vides informācijai par [izmešu] emisiju nevar tikt liegta ar šādu pamatojumu. Saskaņā ar 8. panta 2. punkta 2. apakšpunktu tāpat tiek noraidīti pieprasījumi izsniegt iekšējo saraksti, ja vien sabiedrības prioritārās intereses neattaisno informācijas izpaušanu.

19. Lietā ir citētas arī noteiktas *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Administratīvā procesa likums, turpmāk tekstā – "*VwVfG*") normas.

20. *VwVfG* 28. panta 1. punktā ir noteikts: "Pirms administratīva akta, kas ietekmē personas tiesības, pieņemšanas, šai personai tiek dota iespēja paust savu viedokli attiecībā uz lēmumam nozīmīgajiem faktiskajiem apstākļiem."

21. *VwVfG* 29. panta 1. un 2. punkts ir formulēts šādi:

"1) Administratīvai iestādei ir pienākums atļaut ieinteresētajām pusēm iepazīties ar lietas materiāliem, kas saistīti ar attiecīgo procesu, ja ziņas par šiem materiāliem ir vajadzīgas, lai aizsargātu viņu likumīgās intereses. Līdz administratīvā procesa noslēgšanai pirmais teikums nav piemērojams lēmumu projektiem un ar to sagatavošanu tieši saistīto darbību. [..]

2) Administratīvai iestādei nav pienākuma atļaut iepazīties ar lietas materiāliem, ja tas ietekmētu tās pienākumu izpildes normālu norisi vai ja lietas materiālu satura izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu federāciju vai attiecīgo pavalsti, vai ja šādus faktus nedrīkst izpaust pēc likuma vai to būtības dēļ, konkrēti, ņemot vērā iesaistīto pušu vai trešo personu likumīgās intereses."

22. *VwVfG* 68. panta 1. punktā cita starpā ir noteikts, ka administratīvā procesa sēdes nav atklātas, lai gan trešām personām var tikt ļauts tajās piedalīties, ja vien neviena no pusēm neiebilst.

Faktiskie apstākļi, tiesvedība un prejudiciālie jautājumi

23. *Flachglas Torgau GmbH* (turpmāk tekstā – "*Flachglas Torgau*") ir stikla ražotājs, kas piedalās siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu tirdzniecībā. Šajā kontekstā tas lūdza Federālo Vides ministriju (turpmāk tekstā – "ministrija") sniegt tās rīcībā esošo informāciju par likumu par siltumnīcas efektu izraisošo gāzu emisijas kvotu sadali 2005.–2007. gada periodam[5].

24. Pieprasītā informācija attiecās gan uz likumdošanas procesu, kurā šis likums tiks pieņemts, gan uz likuma īstenošanu. Konkrētāk, runa bija par iekšējiem ziņojumiem un ministrijas sagatavotiem rakstveida atzinumiem un saraksti, tostarp e-pasta saraksti, ar Vācijas Emisijas kvotu tirdzniecības aģentūru, kas ir neatkarīga institūcija.

25. Ministrija lūgumu pilnībā noraidīja. Attiecībā uz informāciju par tās līdzdalību likumdošanas procesā tā norādīja, ka saskaņā ar *UIG* 2. panta 1. punkta 1. apakšpunkta a) daļu tā nav uzskatāma par "valsts iestādi, kam ir pienākums sniegt informāciju". Citai informācijai, kas sagatavota konfidenciālās sarunās, kuru rezultativitāti informācijas izpaušana varētu nelabvēlīgi ietekmēt, esot piemērojams *UIG* 8. panta 1. punkta 2. apakšpunkts. Un, visbeidzot, tās iekšējo saraksti aizsargājot *UIG* 8. panta 2. punkta 2. apakšpunkts un nepastāvot nekādas sabiedrības prioritāras intereses izpaust šo informāciju.

26. *Flachglas Torgau* šo atteikumu pārsūdzēja *Verwaltungsgericht* (Administratīvā tiesa), kas prasību daļēji apmierināja. *Flachglas Torgau* par to *Oberverwaltungsgericht* (Augstākā administratīvā tiesa) iesniedza apelācijas sūdzību, bet ministrija – pretapelācijas sūdzību. Tiesa nosprieda, ka ministrija bija rīkojusies likumdošanas procesa ietvaros un saskaņā ar *UIG* 2. panta 1. punkta 1. apakšpunkta a) daļu tai nebija pienākuma sniegt informāciju, ciktāl tā bija iesaistīta likumprojekta izstrādē sākotnējā un atbalstošā izstrādātāja statusā. Tomēr tiesa arī nosprieda, ka ministrija nevarēja paļauties uz apspriežu konfidencialitāti kā atteikuma pamatu un nebija paskaidrojusi, kā informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu konsultāciju procesa konfidencialitāti. Tā uzdeva ministrijai pārskatīt savu lēmumu, ņemot vērā tiesas spriedumu.

27. Abas puses lietu pārsūdzēja [kasācijas kārtībā] *Bundesverwaltungsgericht*. *Flachglas Torgau* apgalvoja, ka ES tiesības neļauj izslēgt ministrijas no pienākuma sniegt informāciju, ja tās rīkojas parlamentārā likumdošanas procesa ietvaros, un ka katrā ziņā likumprojekta izstrādes procesa aizsardzība izbeidzas līdz ar likuma pieņemšanu. Tā arī apgalvoja, ka ministrija nevarēja atsaukties uz apspriežu konfidencialitāti kā atteikuma pamatu, jo ES tiesībās ir ietverta prasība, ka šādu konfidencialitāti var tieši paredzēt vienīgi tiesību aktos, kas pieņemti papildus vispārpiemērojamiem likumiem par vides informāciju.

28. *Bundesverwaltungsgericht* Tiesai uzdod šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) a) Vai [direktīvas] 2. panta 2. punkta otrais teikums ir interpretējams tādējādi, ka likumdošanas varu īsteno tikai tādas struktūras un iestādes, kurām likumdošanas procesā saskaņā ar dalībvalsts tiesībām ir tiesības pieņemt galīgo (saistošo) lēmumu, vai likumdošanas varu var īstenot arī tādas struktūras un iestādes, kurām valsts tiesībās ir piešķirtas pilnvaras un tiesības piedalīties likumdošanas procesā, it īpaši atļaujot tām iesniegt likumprojektus un sniegt atzinumus par šādiem likumprojektiem?

5 — *Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007* [Likums par valsts siltumnīcefekta gāzu emisijas kvotu sadales plānu 2005.–2007. gada sadales periodam].

b) Vai dalībvalstis var paredzēt, ka valsts iestādes jēdziens neaptver struktūras un iestādes, kas īsteno tiesu vai likumdošanas varu, tikai tad, ja [direktīvas] pieņemšanas brīdī to konstitucionālās tiesību normas neparedz pārsūdzības tiesā procedūru minētās direktīvas 6. panta izpratnē?

c) Vai struktūras un iestādes tiktāl, ciktāl tās īsteno likumdošanas varu, ar valsts iestādes definīciju nav aptvertas tikai laikposmā līdz likumdošanas procesa beigām?

2) a) Vai [direktīvas] 4. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē apspriežu konfidencialitāte ir paredzēta likumīgi, ja [direktīvas] transpozīcijai pieņemtajās valsts tiesību normās ir paredzēts, ka vides informācijas pieprasījums ir jānoraida tiktāl, ciktāl informācijas izpaušana var kaitēt valsts iestāžu, kurām ir pienākums sniegt informāciju, apspriežu konfidencialitātei, vai arī šajā sakarā ir vajadzīgs atsevišķs tiesību akts, kurā ir paredzēta šāda apspriežu konfidencialitāte?

b) Vai apspriežu konfidencialitāte [direktīvas] 4. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē ir paredzēta likumīgi, ja no valsts tiesībām izriet vispārējs nerakstīts tiesību princips, ka valsts iestāžu administratīvais process nav publisks?"

29. *Flachglas Torgau*, Vācijas valdība un Komisija ir sniegusi Tiesai rakstveida un mutvārdu apsvērumus.

Juridiskais vērtējums

Pieeja direktīvas interpretācijai

30. Konvencijā un direktīvā ir pausta apņēmība nodrošināt augstāka līmeņa pārskatāmību. Abu tiesību aktu izstrādes materiālos [6] un preambulā [7] ir uzsvērta pārskatāmība un informācijas pieejamība, it īpaši attiecībā uz pilsoņu iespējām kontrolēt valsts iestādes. Tik tiešām, diez vai ir pretrunīgi teikt, ka vispār pārskatāmība ir vērtējama pozitīvi. Konkrētāk, tas, ka informācija ir pieejama visai sabiedrībai, var veicināt lēmumu pieņēmēju, kas izmanto šādu informāciju, labāku praksi.

31. Jāatzīst, ka neierobežota pārskatāmība nav paredzēta. Ja ieguvumi no pārskatāmas sistēmas nav pretrunīgi un nav pretrunu atzīt, ka pārskatāmība var izraisīt sarežģījumus, kā ir norādījusi Vācijas valdība. Tomēr Tiesa, lai arī ir atzinusi, ka šādi sarežģījumi pastāv, parasti līdzīgā kontekstā ir devusi priekšroku tādai interpretācijai, kas veicina pārskatāmību [8].

32. Tādēļ gadījumā, ja direktīvas teksts nav viennozīmīgi skaidrs, tā ir jāinterpretē tā, lai tiktu veicināta pārskatāmība un informācijas pieejamība, un jebkura norma, kas šajā ziņā ierobežo tās piemērošanas jomu – kā, piemēram, 2. panta 2. punkts, kurā ir paredzēts ierobežot to iestāžu kategorijas, kam ir pienākums sniegt informāciju, vai 4. panta 1. un 2. punkts, kurā ir paredzēts konkrētos apstākļos atteikt informācijas sniegšanu, – ir jāinterpretē šauri. Tik tiešām, attiecībā uz pēdējo pašā direktīvā ir noteikts, ka atteikuma pamats ir jāinterpretē šauri.

6 — Skat. projektu dokumentam *Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making* [pamatnostādnes par vides informācijas pieejamību un sabiedrības līdzdalību ar vidi saistīto lēmumu pieņemšanā], Sofija, 1995, un vēlāk sagatavoto priekšlikumu par Orhūsas konvencijas elementiem (CEP/AC.3/R.1, 2. lpp.) (abi pieejami interneta vietnē http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), direktīvas sākotnējo priekšlikumu (COM(2000) 402, galīgā redakcija), 4. lpp., un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinuma par šo priekšlikumu 1.3. punktu (OV 2001, C 116, 43. lpp.).

7 — Skat. šo secinājumu 3. un 10. punktu.

8 — Skat., piemēram, 1998. gada 17. jūnija spriedumu lietā C-321/96 *Mecklenburg* (*Recueil*, I-3809. lpp., 25. punkts) vai 2009. gada 17. februāra spriedumu lietā C-552/07 *Azelvandre* (Krājums, I-987. lpp., 52. punkts).

Par pirmo jautājumu

33. Atbilstoši direktīvas 2. panta 2. punktam Vācija no pienākuma sniegt vides informāciju ir izslēgusi "augstākās federālās iestādes, tām darbojoties likumdošanas procesa kontekstā vai izdodot regulējošos noteikumus". Šajā lietā lūgums sniegt informāciju tika adresēts federālai ministrijai, nevis parlamentārai institūcijai. Tādēļ ar sava pirmā jautājuma trim daļām iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, a) vai direktīva ļauj izslēgt institūcijas, kuru loma likumdošanas procesā ir ierobežota un izpaužas tikai kā likumprojektu iesniegšana vai komentēšana, b) vai vispār ir iespējama tādu institūciju izslēgšana, kuru lēmumi jau ir bijuši apstrīdēti vai arī pārsūdzēti, un c) vai jebkura izslēgšana ir atļauta tikai līdz likumdošanas procedūras noslēgumam. Tomēr es vispirms izvērtēšu b) punktu, kas no loģikas viedokļa šķiet atrodamies pirms a) punkta, kas savukārt šķiet ciešāk saistīts ar c) punktu.

b) Iespēja izslēgt institūcijas, kuru lēmumi jau tikuši pārskatīti vai arī pārsūdzēti 6. panta izpratnē

34. Direktīvas 2. panta 2. punkta otrajā un trešajā teikumā ir teikts:

"Dalībvalstis var paredzēt, ka [valsts iestādes definīcija] neaptver struktūras [organizācijas] vai iestādes, kas realizē [īsteno] tiesu vai likumdošanas varu. Ja konstitucionālie noteikumi šīs direktīvas pieņemšanas dienā neparedz pārskatīšanas procedūru 6. panta nozīmē [izpratnē], dalībvalstis var svītrot minētās struktūras vai iestādes no šīs definīcijas."

35. Iesniedzējtiesa vēlas saņemt skaidrojumu par saistību starp šiem diviem teikumiem. Citiem vārdiem sakot, vai ar trešo teikumu ir ierobežoti apstākļi, kuros dalībvalsts var izmantot otrajā teikumā minēto iespēju (*Flachglas Torgau* apgalvojums), vai tomēr tajā ir paredzēta atsevišķa iespēja, kas var tikt izmantota īpašos apstākļos, bet nav atkarīga no otrajā teikumā minētās iespējas (viedoklis, kuram piekrīt Vācijas valdība un Komisija)?

36. Pastāv vienprātība, ka direktīvas pieņemšanas brīdī Vācijas konstitucionālajās tiesībās bija paredzēta iespēja pārsūdzēt tiesā tādus lēmumus, kādu šajā lietā pieņēma ministrija. Līdz ar to, ja virsroku gūtu *Flachglas Torgau* interpretācija, tad Vācijai nebūtu nekādu iespēju izslēgt tādas institūcijas kā ministrija no valsts iestādes jēdziena definīcijas pat tad, kad tā veic likumdošanas funkcijas.

37. Katrā ziņā saikne starp abiem teikumiem ir neskaidra. Kā norāda Komisija, trešais teikums tika iekļauts papildus, likumdošanas procesa vēlā stadijā, Samierināšanas komitejā, kas tika sasaukta saskaņā ar EKL 251. panta 3. punktu[9]. Ja teikums tika iekļauts šādā stadijā ar konkrētu nolūku, tad iespējams, ka likumprojekta autori nav pilnīgi apsvēruši tā saikni ar līdzās esošo tekstu vai tā ietekmi uz šā teksta interpretāciju. Kādam konkrētam nolūkam tas tika darīts? Diemžēl, kā atkal norāda Komisija, likumprojekta izstrādes materiālos trūkst skaidras informācijas. Taču ir izvirzītas divas hipotēzes.

38. *Flachglas Torgau* norāda, ka trešais teikums tika iekļauts pēc tam, kad parlamentam neizdevās grozīt otro teikumu, lai tā formulējums būtu "dalībvalstis var paredzēt, ka, *piemērojot šīs direktīvas normas par tiesas pieejamību*, termina "valsts iestādes" definīcija neietver institūcijas, kad un kādā apmērā tās īsteno tiesu vai likumdošanas varu" (mans izcēlums)[10]. Tādējādi ar šo priekšlikumu tika mēģināts visas valsts iestādes pakļaut prasībai padarīt pieejamu vides informāciju, paredzot, ka izslēgta var tikt vienīgi vajadzība pārsūdzību tiesā paredzēt attiecībā uz ikvienu informācijas pieprasījuma noraidījumu. *Flachglas Torgau* uzskata, ka 2. panta 2. punkta trešais teikums tika iekļauts samierināšanas procedūras gaitā – kā sava veida kompensācija par to, ka tika noraidīts parlamenta priekšlikums, – un ka ar to bija paredzēts izvirzīt materiāltiesisku nosacījumu attiecībā uz otrajā teikumā minētās iespējas izmantošanu.

9 — Tagad, pēc grozījumiem, LESD 294. panta 10. punkts.

10 — Skat. Vides, sabiedrības veselības un patērētāju politikas komitejas 2001. gada 28. februāra ziņojumu A5-0074/2001, 15. grozījums, un 2002. gada 30. maijā otrajā lasījumā pieņemto Eiropas Parlamenta nostāju (OV 2003, C 187 E, 118. lpp., 122. punkts).

39. Komisija un Vācijas valdība min citu iemeslu, proti, ka bija paredzēts, ka iekļaušana sagatavos augsni atrunai[11], ko Zviedrijai nācās pieņemt konvencijas ratifikācijas gaitā, un integrēs šo atrunu direktīvā. Zviedrijas iecerētā atruna atspoguļoja tās iekšzemes tiesību stāvokli: tajā nepastāvēja procedūras, ar ko tiesā pārsūdzēt valsts augstāko institūciju lēmumus jautājumos par oficiālu dokumentu izsniegšanu. Vajadzīgo saikni sniedza deklarācija[12], kurā ietverta konkrēta atsauce uz direktīvas 2. panta 2. punktu saistībā ar jebkuru atrunu, ko pievienojusi dalībvalsts. Tādējādi Vācijas valdība apgalvo, ka, lai gan 2. panta 2. punkta otrajā teikumā dalībvalstīm ir atļauts izslēgt institūcijas, *kad tās veic* tiesas vai likumdošanas funkcijas, ar trešo teikumu ir atļauts pilnīgi izslēgt tiesas vai likumdošanas institūcijas kā tādas. Turklāt Komisija uzskata, ka otrais un trešais teikums ir alternatīvi.

40. *Flachglas Torgau* skaidrojums mani nepārliecina. Tā kā parlamenta ierosinātais priekšlikums par grozījumu netika pieņemts[13], būtu pārsteidzoši, ja Samierināšanas komitejā rastais risinājums būtu tālejošāks nekā šis priekšlikums, ierobežojot piemērošanas apjomu iespējamai izslēgšanai no termina "valsts iestāde" definīcijas. Direktīva jau sniedzas tālāk nekā konvencija, ļaujot dalībvalstīm izdarīt izslēgšanu no definīcijas, savukārt konvencijā ir noteikts, ka definīcija "neattiecas" uz iestādēm un institūcijām, kas veic tiesas vai likumdošanas funkcijas. Parlamenta grozījums būtu ierobežojis atļauto izslēgšanu, attiecinot to vienīgi uz jomu, kas skar pārsūdzību tiesā. Tomēr *Flachglas Torgau* piedāvātā direktīvas interpretācija liegtu vispār jebkādu izslēgšanu, izņemot konkrētas konstitucionālo tiesību problēmsituācijas, kas, kā var saprast, ir neparastas, jo vienīgi Zviedrija konvencijai pievienoja atrunu šajā sakarā.

41. Alternatīvā izpratne, ko ierosina Vācijas valdība un Komisija, varētu šķist pārliecinošāka. Zviedrijas tiesību sistēmā nebija ļauts pārsūdzēt tiesā lēmumus par tādu oficiālu dokumentu izsniegšanu, ko pieņēmis parlaments, valdība vai ministri. Tādēļ Zviedrija pievienoja atrunu saistībā ar konvencijas 9. panta 1. un 2. punktu par šādu lēmumu pārsūdzēšanu tiesā. Ir saprotams, ka Zviedrija nebūtu vēlējusies līdz ar direktīvu sev uzlikt saistības, par ko tā starptautiskajās tiesībās bija iecerējusi pievienot atrunu. Tādēļ tai būtu bijis vajadzīgs, lai direktīva ļautu dalībvalstij tās īpašajos apstākļos radīt vispārpiemērojamu normu par konkrētu institūciju izslēgšanu, nevis par izslēgšanu, kas saistīta ar to faktiski veiktajām funkcijām. Šķiet, ka deklarācija sniedz pamatojumu šādai interpretācijai. Tajā norādīts, ka 2. panta 2. punkts un 6. pants dalībvalstīm sniedz iespēju "izņēmuma gadījumos un ar strikti noteiktiem nosacījumiem" konkrētām institūcijām un organizācijām nepiemērot normas par pārsūdzību tiesā; deklarācijā arī konkretizēts, ka konvencijas ratifikācija no ES puses ietver arī ikvienu dalībvalsts atrunu, kas ir saderīga ar šiem pantiem. Tādējādi pati deklarācija ir uzskatāma par atrunu, kas ES deva iespēju pievienoties konvencijai, neskarot nevienas ES dalībvalsts pieņemto nostāju.

42. Tomēr abi skaidrojumi ir hipotētiski un šķiet grūti skaidri secināt, ka viens no tiem ir pareizs. Procesa dalībniekiem samierināšanas procedūras gaitā varēja būt atšķirīgi pieņēmumi, tādēļ varētu būt nesaprātīgi mēģināt no konteksta atvasināt vienotu likumdevēja nolūku. Kā jau minēju, formulējums pats par sevi nav pietiekams. Ja trešo teikumu ievadītu tādi vārdi kā "papildus" vai "alternatīvi", tā nozīme varētu būt bijusi skaidrāka. Taču tas tā nav. Ar noteiktību var teikt tikai to, ka likumprojekta izstrādes materiāli nesniedz nepārprotamu atbalstu *Flachglas Torgau* interpretācijai, kas nozīmētu lielākas atšķirības starp konvenciju un direktīvu, nekā izvirza Vācijas valdība un Komisija. Tā kā viens no galvenajiem direktīvas mērķiem bija ES tiesību pieskaņošana konvencijai, vēlama šķiet otrā pieeja, kas no konvencijas atkāpjas mazāk.

43. Tādēļ uzskatu, ka direktīvas 2. panta 2. punkta trešais teikums ir uzskatāms par iespēju (ko Vācija katrā ziņā nav mēģinājusi izmantot), kas ir pilnīgi patstāvīga attiecībā pret otrajā teikumā minēto iespēju (ko Vācija ir izmantojusi). Līdz ar to apstāklis, ka direktīvas pieņemšanas brīdī Vācijas

11 — Skat. šo secinājumu 9. punktu.

12 — Skat. šo secinājumu 8. punktu.

13 — Vismaz no Komisijas viedokļa, šķiet, ka iebildums bija par to, ka grozījums pretstatā direktīvas konkrētajam mērķim – Kopienas tiesību saskaņošanai ar konvenciju – būtu bijis nesaderīgs ar konvencijas tekstu (skat. grozīto priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par vides informācijas pieejamību sabiedrībai, OV 2001, C 240 E, 289. lpp.).

konstitucionālajās tiesībās tik tiešām bija atļauts pārskatīt un pārsūdzēt tādu institūciju kā ministrija lēmumus (tā, ka to gadījumā nevar piemērot 2. panta 2. punkta trešo teikumu), Vācijai neliedz izmantot otro teikumu un *UIG* 2. panta 1. punkta 1. apakšpunkta a) daļā no termina "valsts iestāde" definīcijas izslēgt konkrētas iestādes atbilstoši to darbības raksturam.

44. Tomēr tas, vai šīs normas saturs faktiski precīzi atbilst direktīvas 2. panta 2. punkta otrā teikuma saturam, ir jautājums, kas izskatāms iesniedzējtiesas jautājuma a) punkta kontekstā.

a) Institūcijas, kuru loma likumdošanas procesā ir ierobežota un izpaužas tikai kā likumdošanas priekšlikumu iesniegšana vai komentēšana

45. 2. panta 2. punkta otrajā teikumā dalībvalstīm ir ļauts no direktīvas piemērošanas jomas izslēgt institūcijas, kas parasti tiktu ietvertas definīcijā "valsts iestāde", "kad [tā] veic tiesas vai likumdošanas funkcijas". Tādēļ šķiet skaidrs, ka šeit ir domāta kontekstuāla, funkcionāla definīcija (atkarībā no konkrētā brīdī īstenotas darbības rakstura), nevis strukturāla definīcija, kurā attiecīgās institūcijas raksturs ļauj to pieskaitīt kādam no Monteskjē [*Montesquieu*] trim valsts varas atzariem[14]. Turklāt, kā norāda Komisija, vienīgi funkcionāla interpretācija ļauj šādā veidā ņemt vērā dalībvalstu atšķirīgās likumdošanas sistēmas, lai nodrošinātu saprātīgu vienveidības pakāpi.

46. Saskaņā ar strukturālo klasifikāciju varētu pieņemt, ka ministrija ir pieskaitāma valsts varas izpildvaras atzaram un ka tā nav likumdošanas institūcija. Tomēr, kā tiek skaidrots, Vācijā – kā, iespējams, visās dalībvalstīs – izpildvaras institūcijas ir galvenie iniciatori likumdošanai federālajā parlamentā. Un, kamēr likumprojekts tiek virzīts likumdošanas institūcijas ietvaros, pastāv iespēja, ka ministrijai tiek uzdoti jautājumi un tā sniedz atzinumus. Šajā ziņā tā, izmantojot *UIG* 2. panta 1. punkta 1. apakšpunkta a) daļas terminoloģiju, nepārprotami rīkojas "likumdošanas procesa kontekstā". Taču vai tas būtu tas pats, kas "veic [..] likumdošanas funkcijas" direktīvas 2. panta 2. punkta izpratnē?

47. Kā šķiet, ministrija var arī izdot regulējošos noteikumus, kas acīmredzot ir likumu īstenošanas akti, kuru izdošanai tai ir piešķirtas pilnvaras primārajos tiesību aktos. Vēlreiz varētu jautāt: vai, šādi rīkojoties, tā veic likumdošanas funkcijas?

48. No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka *Flachglas Torgau* ir lūdzis sniegt informāciju "no likumdošanas procedūras" attiecībā uz aplūkojamo likumu – ko, kā šķiet, bija pieņēmis pats likumdevējs un kas nav tikai likuma īstenošanas akts, ko ministrija ir tiesīga izdot pati. Lai gan valsts tiesa nesniedz tiešākas papildu ziņas par pieprasītās informācijas precīzu raksturu[15], tomēr izdarīšu to pašu pieņēmumu, kas ir pamatā gan pašam jautājumam, gan visiem Tiesai iesniegtajiem apsvērumiem, proti, ka jāizvērtē ir tieši ministrijas iesaistīšanās likumdošanas procesā iniciatora un padomdevēja statusā. Tādēļ neaplūkošu jautājumu par to, vai ministrija varētu "veikt [..] likumdošanas funkcijas", kad tā īsteno savas pārējās pilnvaras izdot regulējošus noteikumus, jo šis jautājums pamata tiesvedībai nešķiet nozīmīgs.

49. Šķiet, ka būtu piemēroti iesākumā apsvērt, kāpēc būtu jāizslēdz institūcijas, kas veic tiesas vai likumdošanas funkcijas. Tomēr šķiet, ka jebkāds tiešs šā nolūka skaidrojums laika gaitā diemžēl ir zudis.

14 — Tas tiesa, ka direktīvas spāņu valodas redakcijā ir atsauce uz "entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*" (mans izcēlums), savukārt citu valodu redakcijās runa ir tikai par likumdošanas funkcijām, kompetenci vai pilnvarām, bet pat šis formulējums darbību uzsver vismaz tikpat daudz kā attiecīgās institūcijas raksturīgo būtību.

15 — Un, lai gan *Flachglas Torgau* savos apsvērumos vienīgi norāda, ka tā pieprasījums attiecās uz administratīviem norādījumiem, ko ministrija sniedza attiecībā uz likuma īstenošanu (pretstatā faktiskajiem īstenošanas nolūkā pieņemtajiem normatīvajiem aktiem, kas ir juridiski saistoši), šķiet, ka otrajā jautājumā runa ir par šādiem norādījumiem.

50. Direktīva tika pieņemta, lai toreizējās Kopienas tiesības pieskaņotu konvencijas noteikumiem, tomēr konvencijas projekta izstrādes materiālos [16] nav konstatējama neviena norāde par to, ka jelkādā veidā konkrēti būtu ticis apsvērts izslēgšanas formulējums, kas bija ietverts jau sākotnējā projektā. Kā norāda Komisija, lielu daļu konvencijas sākotnējā satura iedvesmoja tā brīža Kopienu tiesību akti un tas pat tika veidots uz to pamata, tostarp direktīvas priekšteci [17], kas jau ietvēra līdzīgi formulētu izņēmumu [18].

51. Vienīgā informācija, ko var atrast, kurā jelkādā mērā ir apsvērts atļautās izslēgšanas nolūks, ir ietverta Parlamenta ziņojumā par tajā notikušo šīs direktīvas priekšlikuma [19] pirmo lasījumu, kurā tas, mēģinot ierobežot izslēgšanas piemērošanas jomu un to attiecināt vienīgi uz prasību pārsūdzēt tiesā (pretstatā prasībai sniegt informāciju), tas pieņēma, ka ierobežojuma iemesls bija tradicionālā ideja par līdzsvaru starp likumdošanas varu, izpildvaru un tiesu varu, bet uzskatīja, ka varas dalīšana būtu taisnīgāka, ja pilsoņiem būtu vienādas iespējas piekļūt informācijai, kas atrodas visu trīs valsts varas atzaru rīcībā. Tomēr šī hipotēze nav īpaši nozīmīga jautājumam, vai izpildvaras institūcijas konkrētos apstākļos var veikt likumdošanas funkcijas.

52. Vācijas valdība uzskata, ka izslēgšanas iemesls bija aizsargāt likumdošanas darbību vides jomā – par ko bieži tiek strikti formulēts un pausts viedoklis – no informācijas uzstājīgas pieprasīšanas, iegūtās informācijas enerģiskas apstrīdēšanas un enerģiskiem mēģinājumiem uz šīs informācijas pamata ietekmēt iznākumu. Tādējādi tā mēģina padarīt iespējamu visa likumdošanas procesa norisi – no likumprojekta līdz pieņemtam tiesību aktam, bet it īpaši diskusijas un informācijas apmaiņu, kas palīdz formulēt viedokli, bez jebkādiem šādiem traucējumiem.

53. Galvenā atziņa, ko pauž Vācijas valdība, ir pelnījusi zināmu atzinību kā hipotēze, ja uz brīdi to uzskatām par tādu, kas saistīta ar tiesu varu un likumdošanas varu kā tādu. Tiesas un likumdošanas funkciju veikšana varētu tikt traucēta, ja visu veidu informāciju attiecībā uz ikvienu procesa posmu – nozīmīgo problēmu un datu analizēšanu, secinājumu izdarīšanu uz šādas analīzes pamata un galīgā lēmuma formulēšanu – jebkurā laikā pamatoti varētu pieprasīt ikviens sabiedrības loceklis [20]. Šķiet saprātīgi pieņemt, ka šādi apsvērumi bija prātā tiem, kas sākotnēji izstrādāja pirmo no attiecīgajiem tiesību aktiem [21], un joprojām ir palikuši, tiesa, netieši, prātā tiem, kas piedalījās turpmāko tiesību aktu izstrādē.

54. Tomēr nekādā ziņā nav vēlams un tas arī nebūtu saderīgi ar konvencijas vai direktīvas galveno uzsvaru, ja likumdošanas vai tiesu darbība norisinātos necaurskatāmā slepenībā. Kā vispārēji tiek atzīts, lai nodrošinātu tiesiskumu un demokrātisku pārvaldību, gan tiesām, gan likumdošanas sapulcēm jādarbojas visas sabiedrības pārstāvju (vai vismaz plašsaziņas līdzekļu kā viņu starpnieku) klātbūtnē (ja vien runa nav par pilnīgiem izņēmuma apstākļiem). Turklāt tas ir vispārēji pieņemts, ka šādi apstākļi ir vairāk pierasti tiesu darbībā nekā likumdošanā. Tādēļ, ja vien runa nav par pilnīgiem izņēmuma apstākļiem, lēmumi nekādā gadījumā nedrīkst tikt pieņemti, pamatojoties uz tādiem faktiem vai tādu iemeslu dēļ, kas tiek slēpti no visas sabiedrības.

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

17 — Padomes 1990. gada 7. jūnija Direktīva 90/313/EEK par brīvu piekļuvi vides informācijai (OV L 158, 56. lpp.).

18 — Sākotnējā priekšlikumā šai direktīvai (OV 1988, C 335, 5. lpp.) tika izmantots atšķirīgs formulējums: "Institūcijas, kas īsteno tiesas pilnvaras vai likumdošanas institūcijas." Šķiet, ka iemesls, kādēļ notika maiņa no strukturālas uz funkcionālu definīciju attiecībā uz likumdošanas aspektu, nekur nav dokumentēts. Iespējams, ka runa bija par to, lai šo definīciju saskaņotu ar to, kas attiecas uz tiesas aspektu, ņemot vērā, ka funkcionālā definīcija, kā jau norādīju, ir vislabāk piemērota, lai dokumentētu atšķirības starp tiesību sistēmām un politiskām sistēmām.

19 — Iepriekš 10. zemsvītras piezīmē minētais ziņojums A5-0074/2001, 15. grozījums.

20 — Attiecībā uz tiesu darbību skat. 2010. gada 21. septembra spriedumu apvienotajās lietās C-514/07 P, C-528/07 P un C-532/07 P Zviedrija/*API* un Komisija (Krājums, I-8533. lpp., 92. un 93. punkts). Tomēr nav tā, ka no tā katrā ziņā varētu secināt, ka tiesības pieprasīt procesuālos dokumentus automātiski un jebkurā kontekstā traucēs procesa norisei vēlamo "skaidrības un nosvērtības atmosfēru" – piemēram, attiecībā uz Eiropas Cilvēktiesību tiesu skat. Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 40. panta 2. punktu.

21 — Skat. šo secinājumu 50. punktu, kā arī 17. un 18. zemsvītras piezīmi.

55. Tādējādi tiesu jomā ir pilnīgi atbilstoši, ja tiesnešu sastāva apspriešanās nav atklāta (kas katrā ziņā notiek tad, kad tiesas sastāvā ir tikai viens tiesnesis). Tomēr tam seko iemeslu, uz kuru pamata tiesneši pieņēma savu nolēmumu, kā arī pierādījumu un argumentu, kas ir tikuši ņemti vērā, publiskošana. *Mutatis mutandis* – un pagaidām neapskatot jautājumu par izslēgšanas, kas ir 1.c) jautājuma priekšmets, piemērošanas juridiskajām robežām laika izteiksmē – var piekrist līdzīgai loģikai un līdzīgam ierobežojumam attiecībā uz institūciju, kas veic likumdošanas funkcijas, izslēgšanu no pienākuma izpaust informāciju. Taču fakts, ka konkrēta tēma izraisa vētrainas publiskās debates, manuprāt, nav pietiekams iemesls, lai visu apsvēršanu, sagatavošanu un virzīšanu likumdošanas procesā norobežotu no visiem informācijas pieprasījumiem.

56. Tomēr tas vēl nesniedz atbildi uz jautājumu, vai ir paredzēts, ka attiecībā uz izpildvaras aģentūrām, kad tās likumprojektus iesniedz likumdošanas institūcijai vai kad tās likumdošanas procesa gaitā sniedz savus padomus, ir piemērojama tāda pati aizsardzība pret nepiemērotā laikā iesniegtiem un neierobežotiem informācijas pieprasījumiem.

57. Norāde, uz ko atsaucas *Flachglas Torgau* un ko valsts tiesa minējusi savā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, ir atvasināta no konvencijas īstenošanas rokasgrāmatas, ko 2000. gadā publicējusi Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomiskā komisija (ANO/EEK)[22], kurā cita starpā ir teikts: "Īpaši jāmin izpildvaras institūciju iesaistīšanās likumprojektu izstrādē sadarbībā ar likumdošanas institūcijām. Izpildvaras institūciju un likumdošanas institūciju sadarbība likumdošanā ir atzīta 8. pantā. Šajā pantā ir ietverta tieša atsauce uz valsts iestāžu darbību regulējošo noteikumu, likumu un [citu] normatīvo aktu projektu izstrādē; loģisks ir secinājums, ka konvencijas izpratnē šīs darbības nav "likumdošanas funkciju" veikšana. Tādējādi izpildvaras institūcijas, kas iesaistījušās šādā darbībā, ir valsts iestādes konvencijas izpratnē."

58. Tomēr, kā norāda Vācijas valdība un Komisija, šim dokumentam nav autoritatīva statusa attiecībā uz konvencijas interpretāciju. Tā autori konkretizē, ka viņu paustais viedoklis var arī nebūt identisks ar ANO/EEK vai jebkuras citas organizācijas, kas atbalstīja šā izdevuma izdošanu, oficiālo nostāju. Šķiet, ka konvencijas līgumslēdzējas puses tam nav izteikušas konkrētu atbalstu. Turklāt šķiet, ka atsauce uz konvencijas 8. pantu neattiecas uz tāda veida likumdošanas procedūru, par kādu ir runa šajā lietā, ja izpildvaras priekšlikumu parlamentā izskata pilsoņu ievēlēti pārstāvji. Šķiet, ka 8. pants drīzāk attiecas uz tiešu visas sabiedrības līdzdalību, kad tiek izstrādāti izpildvaras izdoti noteikumi[23]. Tādējādi pieeja saiknei starp 2. panta 2. punktā definēto terminu "likumdošanas funkcija" un 8. pantā minētiem "izpildvaras izdoti[em] noteikumi[em] un/vai vispārēji piemērojami[em], juridiski saistoši[em] noteikumi[em]" būtu ticama, ja izslēgšana pirmajā gadījumā attiektos vienīgi uz primārajiem tiesību aktiem, kas saistīti ar parlamentāro izziņu un debatēm, savukārt otrajā gadījumā būtu runa par sekundāro īstenošanas aktu pieņemšanu uz pilnvarojošas normas pamata, bet ārpus šāda demokrātiska procesa. Tādēļ, lai gan ne pilnīgi bezvērtīgi, pierādījumi, kas atvasināti no konvencijas īstenošanas rokasgrāmatas, nav uzskatāmi kā jebkādā ziņā izšķirošiem.

59. Manuprāt, vēl svarīgāk ir tas, ka vērā ņemamie elementi ir: uzsvars uz frāzes "veic [..] likumdošanas funkcijas" funkcionālu definīciju; centieni nodrošināt, ka šis likumdošanas process kā tāds notiek bez traucējumiem; kā arī konvencijas un direktīvas mērķi – nodrošināt pārskatāmību ar vidi saistītās lietās un pēc iespējas plašāku pieeju vides informācijai.

22 — Skat. Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. un Jendroska, J. Centrālās un Austrumeiropas Reģionālajam vides centram sagatavoto *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* [Orhūsas konvencija: ieviešanas vadlīnijas] (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), konkrēti, angļu valodas versijas 34.–35. lpp.

23 — Kā norāda Komisija, šķiet, ka frāzes "un/vai vispārēji piemērojami, juridiski saistoši normatīvie instrumenti" izmantošana panta virsrakstā atspoguļo centienus novērst terminoloģiju, kas dažās valstīs varētu norādīt uz pārlieki šauru regulējošo instrumentu kategoriju; savukārt paša panta formulējumu nevar tieši piemērot attiecībā uz parlamenta procedūrām pārstāvniecības demokrātijā.

60. Attiecībā uz pirmo no šiem elementiem, iesniedzot likumdevējam tiesību akta projektu, valsts varas izpildvaras atzara aģentūra – kā šajā lietā ministrija – faktiski rīkojas mijiedarbības jomā starp izpildvaras un likumdošanas darbību. No vienas puses, noteikt valdības politiku un to formulēt tiesību akta projektā ir izpildvaras funkcija; no otras puses, tiesību akta projekta faktiskā iesniegšana ir funkcija, kas nav nošķirama no likumdevēja individuāla locekļa (vai šādu locekļu grupas) funkcijas – priekšlikuma iesniegšanas izskatīšanai, kas nevar tikt kvalificēta citādi kā likumdošanas darbība[24]. Līdzīgi apsvērumi ir piemērojami attiecībā uz likumdošanas procesa gaitā sniegtajām konsultācijām un padomiem. Tomēr, lai gan abas funkcijas skaidri var saskatīt, nav iespējams tās nošķirt vienu no otras, vismaz īstenā likumdošanas procesa kontekstā un gaitā – no tiesību akta projekta iesniegšanas līdz pat tiesību akta galīgajai pieņemšanai. Šajā kontekstā tie ir vienas un tās pašas monētas divas puses.

61. Līdz ar to šķiet, ka šajā kontekstā ir jādominē rūpēm par to, lai nodrošinātu, ka šis likumdošanas process norit bez traucējumiem, citādi tiktu izkropļots pats izslēgšanas nolūks. Procedūras īstenošanu neaizsargātu izslēgšana, kas piemērota vienīgi attiecībā uz vienu informācijas piekļuves kanālu (informācijas pieprasījums pašam likumdevējam), kamēr cits kanāls (informācijas pieprasījums attiecīgajai izpildvaras institūcijai) paliek atklāts.

62. Iespējams, ka, lai gan izpildvaras iesaistīšanās likumdošanas procesā var norisināties apmēram pēc viena un tā paša scenārija visās dalībvalstīs, starp dalībvalstīm pastāvēs atšķirības detaļās. Līdz ar to attiecīgās valsts tiesas ziņā vienmēr būs pārliecināties, vai attiecīgās dalībvalsts tiesību normu un konstitucionālās iekārtas kontekstā *būtiski nozīmīgajā brīdī* izpildvaras institūcijas īstenotā konkrētā loma tik tiešām ir daļa no likumdošanas procesa. Ievērojot, ka izslēgšana veido izņēmumu no vispārīgajiem, konvencijā un direktīvā noteiktajiem mērķiem – informācijas pārskatāmības un pieejamības, valsts tiesai, pildot šo uzdevumu, ir jābūt uzmanīgai.

63. Tādēļ es ierosinātu uz iesniedzējtiesas pirmā jautājuma a) punktu atbildēt tādējādi, ka saskaņā ar direktīvas 2. panta 2. punkta otro teikumu izpildvaras institūcijas, kas attiecīgās dalībvalsts tiesību sistēmas un konstitucionālās iekārtas kontekstā likumdošanas procesa ietvaros veic funkcijas, kas ir ierobežotas un izpaužas tikai kā likumprojektu iesniegšana vai komentēšana, var tikt izslēgtas no termina "valsts iestāde" definīcijas, tām veicot šādas funkcijas.

64. Šķiet, ka šāda atbilde ir pietiekama, lai atrisinātu jautājumu, kas izvirzīts pamata lietā, neveicot detalizētu analīzi par alternatīvo kritēriju, kas piedāvāts valsts tiesas jautājumā, proti, vai vienīgi institūcijas, kas likumdošanas procesā pieņem galīgo, juridiski saistošo lēmumu, var tikt uzskatītas par tādām, kas veic likumdošanas funkcijas. Kā ir norādījusi Komisija, likumdošanas procedūras dažādās dalībvalstīs var ievērojami atšķirties, tādēļ attiecības starp likumdošanas funkciju veikšanu un galīgā, juridiski saistošā lēmuma pieņemšanu likumdošanā var arī nebūt definētas vispārīgā veidā.

65. Ierosinot šo atbildi, es neesmu aizmirsusi trešo elementu, kas, kā minēju, ir jāņem vērā, proti, mērķi nodrošināt vides informācijas pārskatāmību un pieejamību, tomēr uzskatu, ka šis elements ir vairāk nozīmīgs pirmā jautājuma c) punktam, kam es pievērsīšos tagad.

c) Vai izslēgšana ir atļauta tikai līdz [attiecīgās] likumdošanas procedūras noslēgumam?

66. Ja institūcija veic likumdošanas funkcijas, to drīkst izslēgt no valsts iestāžu kategorijas, kam saskaņā ar direktīvu ir pienākums izpaust vides informāciju. Taču vai šāda izslēgšana kādreiz arī beidzas?

67. Kā pareizi norāda Komisija un Vācijas valdība, nedz konvencijā, nedz direktīvā nav tādu normu, kurās būtu tieši noteikts, ka izslēgšana ir ierobežota laikā.

24 — Vācijas valdība tiesvedības gaitā apstiprināja, ka arī atsevišķiem Bundestāga deputātiem ir tiesības uz likumdošanas iniciatīvu, un tas pats, iespējams, ir sakāms par lielāko daļu likumdošanas sistēmu, pat ja valdības darba faktiskā norise varētu to padarīt par visai neparastu procedūru.

68. Tomēr es apgalvošu, ka – ciktāl runa ir par tādām institūcijām kā šajā lietā ministrija, kuras likumdošanas loma ir ierobežota un izpaužas tikai kā ierosināšana un konsultēšana, – šādu ierobežojumu var pamatoti secināt no direktīvas 2. panta 2. punkta otrā teikuma kopsakarā ar tās 3. panta 1. punktu.

69. Mana interpretācija šīm normām atbilstu direktīvas mērķim – nodrošināt vides informācijas pārskatāmību un pieejamību – un Tiesas spriedumiem *API* apelācijas lietās[25]. Jāatzīst, ka tas arī ietvertu zināmu precizēšanu pilnīgi funkcionālajai frāzes "veic [..] likumdošanas funkcijas" definīcijai, ko es izmantoju līdz šim. Mēģināšu paskaidrot.

70. Vispirms jānorāda, ka direktīvas 2. panta 2. punktā "valsts iestāde" ir definēta galvenokārt ar nolūku identificēt institūcijas, kam ir pienākums sniegt vides informāciju. Pieļaujot izslēgšanu no šīs definīcijas, tā ļauj ierobežot to institūciju kategoriju, attiecībā uz kurām ir piemērojama šī prasība. Atļautā izslēgšana attiecas vienīgi uz institūcijām, kas "veic tiesas vai likumdošanas funkcijas". Lai gan tiešā norāde "kad", kas iekļauta angļu valodas redakcijā, nav sastopama visu valodu redakcijās, šķiet, ka šis formulējums, to traktējot sistemātiski, nozīmē, ka institūcijas dažkārt var veikt šādas funkcijas, bet dažkārt ne – un ka izslēgšana var būt piemērojama vienīgi tad, ja tās tiešām veic šādas funkcijas.

71. Turpinot, saskaņā ar direktīvas 3. panta 1. punktu "publiskajām institūcijām [valsts iestādēm] [..] [ir] pienākums sniegt to rīcībā esošo vai tām pieejamo vides informāciju". Ja saskaņā ar 2. panta 2. punkta otro teikumu termina "valsts iestādes" definīcija ir atkarīga no funkcijām, kuras tās veic, jāsecina, ka informācija, kuru tām ir pienākums sniegt, var būt vienīgi tā, kas to rīcībā atrodas laikā, kad tās veic attiecīgās funkcijas.

72. Iepriekš a) punkta vērtējumā paudu viedokli, ka izpildvaras institūcijas, kuru loma likumdošanas procesā ir ierobežota un izpaužas tikai kā likumprojektu iesniegšana vai komentēšana, var tikt izslēgtas no termina "valsts iestāde" definīcijas, ja tās pilda šādu lomu. Tādēļ attiecībā pret ikvienu tiesību aktu, saistībā ar ko tās pilda šo lomu, izslēgšanai ir jāsākas brīdī, kad tās sāk to pildīt, un jābeidzas brīdī, kad tās beidz to pildīt. Pirms pirmā no šiem brīžiem tās rīkojas vienkārši kā izpildvaras atzara elements, kas definē un formulē plānoto politiku. Pēc otrā no šiem brīžiem tās būtībā būs nodarbinātas ar to, lai nodrošinātu tiesību akta īstenošanu, kas arī ir izpildvaras funkcija. Un vienīgi starp šiem diviem brīžiem tās [daļēji] veic likumdošanas funkcijas. Lai nodrošinātu, ka likumdošanas process norit bez traucējumiem, ir jāpastāv iespējai tās izslēgt no to institūciju kategorijas, kurām ir pienākums sniegt informāciju. Un vienīgi starp šiem diviem brīžiem, "veicot [..] likumdošanas funkcijas", informācija ir "to rīcībā vai tām pieejama".

73. Pretstatīšu šādu institūciju situāciju un tādu institūciju situāciju, kas saskaņā ar strukturālo definīciju ir daļa no paša likumdevēja. Attiecībā uz tiesību aktu pieņemšanu un pieņemtajiem tiesību aktiem institūcijas, kas ir daļa no likumdevēja, veic vienīgi likumdošanas funkcijas. To darbībai šādā statusā nav sākuma un beigu punkta laikā. Tādēļ attiecībā uz iespēju tās izslēgt no termina "valsts iestāde" definīcijas direktīvas izpratnē ierobežojums laikā nepastāv.

74. Atbalstu šādai izpratnei rodu Tiesas spriedumā *API* apelācijas lietās, kas, jāatzīst, tika taisīts nedaudz atšķirīgā kontekstā, tomēr, manuprāt, tas ir ļoti nozīmīgs[26]. Šajā spriedumā Tiesa nosprieda, ka, "lai gan [..] tiek prezumēts, ka procesuālo dokumentu, kas iesniegti vēl notiekošā tiesvedībā, publiskošana kaitē šīs tiesvedības aizsardzībai tādēļ, ka procesuālie raksti veido pamatu, uz kura Tiesa īsteno savas tiesvedības funkcijas, tas tā nav gadījumā, kad attiecīgā tiesvedība ir pabeigta ar tiesas

25 — Minēta iepriekš 20. zemsvītras piezīmē.

26 — Šīs apelācijas sūdzības attiecās uz saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regulu (EK) Nr. 1049/2001 par Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentu pieejamību sabiedrībai (OV L 145, 43. lpp.) iesniegtiem lūgumiem sniegt piekļuvi konkrētiem Komisijas dokumentiem par pabeigtu un, iespējams, arī nākotnē sagaidāmu Tiesas tiesvedību, kurā piedalījās vai varētu piedalīties Komisija (Komisija apgalvoja, ka piekļuvi tai var atteikt, pamatojoties uz šīs regulas 4. panta 2. punkta otro ievilkumu). Lai gan šī regula nav nozīmīga izskatāmajā lietā, jāpiebilst, ka Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 6. septembra Regulā (EK) Nr. 1367/2006 par to, kā Kopienas iestādēm un struktūrām piemērot Orhūsas Konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (OV L 264, 13. lpp.), ir savienoti visi trīs virzieni – Regula Nr. 1049/2001, direktīva un konvencija, lai to prasības piemērotu attiecībā uz ES institūcijām.

nolēmumu. [..] Šajā pēdējā gadījumā vairs nav pamata pieņemt, ka procesuālo rakstu publiskošana kaitētu Tiesas tiesvedības funkcijām, jo šī funkcija pēc tiesvedības slēgšanas ir pabeigta"[27]. Tiesa pēc tam norādīja, ka šādos apstākļos ikviens informācijas pieprasījums ir jāizvērtē atsevišķi un ka atbilstoša varētu būt informācijas daļēja izpaušana. Tādēļ tā atstāja negrozītu Vispārējās tiesas nolēmumu par to, ka piekļuve aplūkojamiem dokumentiem nevar tikt automātiski liegta, pamatojoties uz to, ka tas nelabvēlīgi ietekmētu tiesvedības aizsardzību pat tad, kad šī tiesvedība jau ir beigusies[28].

75. Šķiet, ka, raugoties no attiecīgā principa viedokļa, var vilkt noderīgas paralēles ar izskatāmās lietas apstākļiem. Direktīvā, paredzot iespēju izslēgt no definīcijas valsts iestādes, tiesas un likumdošanas funkcijas ir minētas vienkopus. Un, kā jau iepriekš izskaidroju, loģika abos gadījumos būtībā ir viena un tā pati. Tādējādi, ja izpildvaras institūcija ir iesaistīta tiesvedībā kā puse, konkrēti, kad tā atrodas apsūdzības izvirzītāja statusā, tās saistība ar tiesas funkciju lielā mērā ir salīdzināma ar tās saistību ar likumdošanas funkciju, kad tā iesniedz likumprojektus. Ja pirmajā gadījumā tā vairs nevar paļauties uz sistemātisku atbrīvošanu no pienākuma sniegt informāciju, kad tiesvedība jau ir beigusies, tad otrajā gadījumā, loģiski un konsekventi interpretējot ES tiesības, tas pats būtu sakāms par laikposmu pēc tam, kad ir noslēgusies likumdošanas procedūra.

76. Tādēļ jautājumā par direktīvas 2. panta 2. punkta otrā teikuma un 3. panta 1. punkta pareizu interpretāciju uzskatu, ka, ja izpildvaras institūcijas, kuru loma likumdošanas procesā ir ierobežota un izpaužas tikai kā likumprojektu iesniegšana vai komentēšana, ir izslēgtas no termina "valsts iestāde" definīcijas, kad tās veic šādas funkcijas, šāda izslēgšana ir jāierobežo, to attiecinot tikai uz laikposmu starp attiecīgās likumdošanas procedūras sākuma un beigu brīdi.

77. Šajā sakarā atgādināšu, ka, pat ja, noslēdzoties likumdošanas procedūrai, tāda institūcija kā ministrija izskatāmajā lietā nevar tikt izslēgta no valsts iestādes definīcijas attiecībā uz tās dalību šajā procedūrā, direktīva paredz, ka valsts iestādes, pat ja tās neveic tiesas vai likumdošanas funkcijas, zināmu iemeslu dēļ var atteikt sniegt piekļuvi informācijai.

78. Konkrēti, 4. pantā dalībvalstīm ir ļauts paredzēt, ka vides informācijas pieprasījums var tikt noraidīts cita starpā tad, ja tas attiecas uz materiāliem, kas atrodas sagatavošanas stadijā, vai uz iekšējo saziņu vai ja informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu valsts iestādes iekšējās lietvedības vai komerciāla/rūpnieciska rakstura informācijas konfidencialitāti vai to personu interešu aizsardzību, kas labprātīgi iesniegušas informāciju, vai vides aizsardzību. Varētu atzīt, ka viens vai vairāki no šiem izņēmumiem attiecas uz tādu informāciju, kādu šajā lietā mēģināja iegūt pieteicējs. Tomēr saskaņā ar 4. panta 2. punktu šāds atteikuma pamatojums ir jāinterpretē šauri, katrā konkrētā gadījumā ņemot vērā visas sabiedrības intereses, kas tiek nodrošinātas, izpaužot informāciju. Konkrētāk, pamatojoties uz šiem izņēmumiem, dalībvalstis nedrīkst paredzēt pieprasījuma atteikumu, ja pieprasītā informācija attiecas uz izmešu emisiju vidē.

Par otro jautājumu

79. Iesniedzējtiesas otrā jautājuma abas daļas attiecas uz informāciju, uz ko neattiecas tādu institūciju izslēgšana, kas veic likumdošanas funkcijas, bet kas, iespējams, varētu tikt atteikta, lai aizsargātu tiesvedības konfidencialitāti. Tā kā direktīvas 4. pantā šāda iespēja ir atļauta vienīgi tad, "ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktos", iesniedzējtiesa būtībā jautā, cik konkrētai un tieši formulētai šādai normai ir jābūt.

27 — Skat. sprieduma 130. un 131. punktu.

28 — Skat. 2007. gada 12. septembra spriedumu lietā T-36/04 *API*/Komisija (Krājums, II-3201. lpp., 135. un nākamie punkti).

80. Jāpatur prātā arī viens pagaidu aspekts, lai gan iesniedzējtiesa to konkrēti nav minējusi: kas būtu jāsaprot ar terminu valsts iestādes "apspriedes". No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka informācija, uz ko attiecas dalībvalsts tiesas otrais jautājums, ir ietverta iekšējos ziņojumos (memorandos) un ministrijas sagatavotos rakstveida komentāros un sarakstē, tostarp e-pasta sarakstē, ar Emisijas kvotu tirdzniecības aģentūru. Kādā mērā šie dokumenti būtu iekļaujami jēdziena "apspriedes" apjomā?

81. Tiesas sēdē Vācijas valdība pauda viedokli, ka šajā jēdzienā ir iekļaujamas arī starpinstitucionālās [*inter-service*] diskusijas (gan rakstveida, gan mutiskas), taču nav iekļaujami, piemēram, dati vai statistika, ar ko pamatotas šādas diskusijas, un pēc tām pieņemtie lēmumi, nedz arī paši lēmumi. Savukārt Komisija uzskatīja, ka šā jēdziena apjoms nepārsniedz "koleģiālo institūciju apspriedes".

82. Šajā sakarā jāpiebilst, ka direktīvas (un konvencijas) formulējums varētu izraisīt zināmas šaubas, salīdzinot dažādu valodu redakcijas. No vienas puses, konvencijas autentiskajā franču tekstā runa ir par "délibérations", kas ir izmantots arī direktīvā, kam atbilst, piemēram, vācu "Beratungen" un vēl konkrētākais "deliberazioni interne" itāliešu valodā. Šķiet, ka šīs versijas vairāk atbalsta Komisijas viedokli. No otras puses, tikpat autentiskajā konvencijas angļu versijā ir minēti "proceedings", kas ir sastopams arī direktīvā un kur tam pretstatīti, piemēram, spāņu un portugāļu "procedim[i]entos" un nīderlandiešu "handelingen" – jēdzieni, kas varētu tikt interpretēti plašāk un tādējādi vairāk atbilst Vācijas valdības interpretācijai.

83. Atbilstoši šaurai interpretācijai, kas kopumā piemērojama direktīvai un, konkrēti, tās 4. panta 1. un 2. punktam, man šķiet, ka jēdziens "valsts iestādes iekšējā lietvedība" būtu jāierobežo, lai tas nepārsniedz viedokļu un politisku mērķu paušanu attiecīgās institūcijas lēmumu pieņemšanas procedūru kontekstā. Protams, koncepcija nedrīkst būt atkarīga no procesa formas (rakstveidā vai mutiski) un ir jāatceras, ka direktīvas 4. panta 4. punktā ir prasīts, lai informācija, uz ko neattiecas atteikuma pamats, pēc iespējas tiktu nošķirta no informācijas, uz ko tas attiecas. Un, visbeidzot, manuprāt, *saziņa starp* valsts iestādēm neatkarīgi no to rakstura nevar tikt uzskatīta par šādu institūciju "apspriedēm".

84. Šie apsvērumi varētu palīdzēt konstatēt, vai uz informāciju var attiecināt atteikuma pamatu, kas minēts direktīvas 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā, pat pirms apsvēršanas, vai konfidencialitāte ir "paredzēta tiesību aktos" šīs normas izpratnē.

85. Tagad pievērsīšos otrā jautājuma abu daļu izvērtēšanai.

a) Vai konfidencialitāte ir "paredzēta tiesību aktos", ja pastāv tikai nekonkrēta atsauce uz apspriežu konfidencialitāti

86. Iesniedzējtiesa jautā, vai direktīvas 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā minētais kritērijs – ka valsts iestādes apspriežu konfidencialitātei ir jābūt "paredzētai tiesību aktos", lai jebkāda nelabvēlīga ietekme uz šo konfidencialitāti varētu pamatot atteikumu sniegt informāciju, – ir ievērots, ja pastāv vispārīga norma par to, ka lūgums par piekļuvi vides informācijai ir noraidāms, ja informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu attiecīgo institūciju apspriežu konfidencialitāti, vai tomēr ir vajadzīgs, lai šāda konfidencialitāte būtu paredzēta īpaši un atsevišķi?

87. Ņemot vērā, ka 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā minētais pamats ir viens no pamatiem, kas saskaņā ar 4. panta 2. punkta otro teikumu ir jāinterpretē "šauri", piekrītu *Flachglas Torgau* un Komisijai, ka norma prasa zināmu juridisku pienākumu uzturēt attiecīgo apspriežu konfidencialitāti un ka frāze "ja šāda konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktos" nozīmē, ka pienākumam jāpastāv neatkarīgi no atteikuma pamata.

88. Lai gan dalībvalsts tiesību izvērtēšana ir valsts tiesas ziņā, šķiet, ka tāda norma kā *UIG* 8. panta 1. punkta 2. apakšpunkts – kas, šķiet, vienkārši noteic, ka pieprasījums ir noraidāms, *ja* informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu apspriežu konfidencialitāti, – pati par sevi neatkarīgi nenosaka konfidencialitātes pienākumu attiecībā uz kādu apspriedi. Drīzāk, kā šķiet, tā tikai nosaka atteikuma regulējumu gadījumiem, kad jau pastāv konfidencialitātes pienākums.

89. Tomēr, ja dalībvalsts tiesa konstatē – kā, šķiet, Vācijas valdība argumentēja Tiesā –, ka *UIG* 8. panta 1. panta 2. apakšpunktā papildus informācijas pieprasījuma atteikuma pamata noteikšanai tiek arī neatkarīgi noteikts konfidencialitātes pienākums attiecībā uz attiecīgo valsts iestāžu apspriedēm, tad, manuprāt, ir jāuzskata, ka tas atbilst direktīvas 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā noteiktajam kritērijam. Man nešķiet, ka konfidencialitātes pienākums jānosaka formāli atsevišķā normā papildus tai, kas nosaka atteikuma pamatu (lai gan tas būtu vēlams). No likuma viedokļa ir vienīgi nepieciešams, lai viena būtu neatkarīga no otras. Piebildīšu, ka tas pats kritērijs būtu ievērots arī ar jebkuru citu dalībvalsts tiesību normu, kurā noteikts šāds pienākums attiecībā uz jebkuru vai visām valsts iestādes apspriedēm – lai gan varētu būt iespējams, neesot nevienai atsaucei uz šādām citām normām (nedz lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, nedz Tiesai iesniegtajos apsvērumos), ka tādas nepastāv.

90. Papildus secinājumam par juridisku neatkarību starp konfidencialitātes pienākumu un atteikuma pamatu, šķiet, ka frāzes "paredzēta tiesību aktos" kodols ir tiesiskās drošības jēdziens, ciktāl tas izslēdz jebkādu iespēju pieņemt lēmumu pēc sava ieskata. Ja valsts iestādei ir jebkāda rīcības brīvība izlemt, vai tās apspriedes ir konfidenciālas, tad nevar uzskatīt, ka apspriedes konfidencialitāte ir "paredzēta tiesību aktos".

91. Un, visbeidzot, jāpatur prātā, ka, ja, pat interpretējot šauri, ir skaidrs, ka konkrētas valsts iestādes apspriežu konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktos 4. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē, tad 4. panta 2. punkta otrā daļa paredz arī to, ka ikvienā konkrētā gadījumā tiek ņemtas vērā visas sabiedrības intereses, kas tiek nodrošinātas ar informācijas izpaušanu, un ka tās tiek izsvērtas attiecībā pret interesēm, kas tiek nodrošinātas, ja informācijas pieprasījums tiek noraidīts, un liedz atteikt informācijas sniegšanu (pamatojoties uz konfidencialitāti), ja pieprasījums attiecas uz informācija par izmešu emisiju dabas vidē. Tādēļ dalībvalsts tiesai ir jāpārliecinās, vai ir izsvērtas konkurējošās intereses un vai atteikums ir jāaizliedz pieprasītās informācijas būtības dēļ.

b) Vai konfidencialitāte ir "paredzēta tiesību aktos", ja to paredz vispārīgs, nerakstīts princips, ka apspriedes nav atklātas sabiedrībai?

92. Iesniedzējtiesa arī jautā, vai – ja *UIG* 8. panta 1. punkta 2. apakšpunkts pats neatbilst direktīvas 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā noteiktajam kritērijam – vispārīgs, nerakstīts tiesību princips (ka valsts iestādes administratīvais process nav atklāts visai sabiedrībai) atbilstu šim kritērijam.

93. Piebildīšu, ka 4. panta 2. punkta a) apakšpunkta vācu valodas redakcijā ir izmantots jēdziens "gesetzlich", no kā varētu secināt, ka konfidencialitātei ir jābūt paredzētai likumdevēju pieņemtā *tiesību aktā*. Līdzīgu secinājumu varētu izdarīt uz vairāku citu valodu redakciju pamata (piemēram, holandiešu, portugāļu un spāņu). Tomēr angļu un franču redakcijās ir ievērots konvencijas (kurai tās ir autentiskās valodas) variants, izmantojot vispārīgāku terminu, ka tā tiek paredzēta "tiesībās". Vismaz direktīvas itāliešu valodas redakcijā ir līdzīga situācija. Šādos apstākļos šķiet, ka priekšroka ir dodama plašākai pieejai, ja vien nepastāv skaidrs un konkrēts iemesls, kādēļ nosacījumam būtu jābūt ietvertam tiesību aktā.

94. Turpinot apsvērumus attiecībā uz šā jautājuma a) punktu, šķiet, ka izšķiroša ir nevis attiecīgā principa forma, bet gan apstāklis, vai tas ir nostiprināts tiesībās neatkarīgi no informācijas pieprasījuma atteikuma pamata un vai tas atbilst tiesiskās noteiktības principam, neatstājot attiecīgajai valsts iestādei rīcības brīvību lemt par apspriežu konfidenciālo raksturu (nevis par pieprasījuma pieņemšanu).

95. Tādējādi principā nerakstīts tiesību princips var atbilst direktīvas 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā minētajam kritērijam. Iesniedzējtiesa šāda principa esamību atvasina no *VwVfG* 28. panta 1. punkta un 68. panta 1. punkta, kas, paredzot konkrētas speciālās tiesības saņemt informāciju saistībā ar valsts iestādes administratīvo procesu, šķiet, pieņem, ka nepastāv nekādas vispārīgas tiesības un tādējādi – arī nekāds vispārīgs konfidencialitātes princips. Vācijas valdība ir minējusi tā paša likuma 29. panta 1. un 2. punktu, ar ko arī varot izdarīt to pašu secinājumu.

96. To, vai pastāv nerakstīts princips, kas uzliek vispārīgu konfidencialitātes pienākumu attiecībā uz valsts iestādes apspriedēm, neatstājot tai nekādu rīcības brīvību attiecībā uz šā procesa konfidenciālo raksturu, var noteikt vienīgi valsts tiesa.

97. Šķiet, ka minētās normas ļauj secināt vispārīga konfidencialitātes pienākuma esamību, taču tas nav nedz vienīgais iespējamais secinājums, nedz arī acīmredzamākais secinājums. Piemēram, ja ir noteikts, ka apspriedes nav publiski atklātas visai sabiedrībai, viens loģisks pieņēmums varētu būt tāds, ka līdz ar to ir paredzēts to saturu aizsargāt no izpaušanas; bet, ja attiecīgās personas ir tiesīgas piedalīties bez jebkāda konkrēta konfidencialitātes pienākuma, tikpat loģiski var pieņemt, ka nekāds vispārīgs konfidencialitātes pienākums nav paredzēts.

98. Ierosinu, ka valsts tiesai, to vērtējot, būtu jāņem vērā arī attiecīgo normu skaits (šajā gadījumā ir tikuši minēti četri apakšpunkti no likuma, kurā kopumā ir vairāk nekā 100 panti) un (vēlreiz) izdarītā secinājuma nelabvēlīgais vai *a contrario* raksturs [29] un ir jāapsver, vai attiecīgais nerakstītais princips ir vispārēji atzīts, konkrēti ņemot vērā tās pašas tiesas un citu administratīvo tiesu judikatūru.

99. Tādēļ uzskatu, ka 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā paredzētais kritērijs ir ievērots vienīgi tad, ja vispārīgs, nerakstīts tiesību princips (ka valsts iestādes administratīvais process nav publiski atklājams visai sabiedrībai) skaidri un viennozīmīgi nozīmē konfidencialitātes pienākumu attiecībā uz šādām apspriedēm un attiecīgajai valsts iestādei neatstāj rīcības brīvību lemt par tās konfidenciālo raksturu. Nosakot, vai no tiesību aktiem ir iespējams izsecināt šādu principu, valstu tiesām būtu jāveic pilnīga izvērtēšana, cita starpā ņemot vērā prasību, ka atteikuma pamats, kas ietverts šādā normā, ir jāinterpretē šauri.

Secinājumi

100. Tādēļ ierosinu Tiesai uz *Bundesverwaltungsgericht* uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) a) saskaņā Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 28. janvāra Direktīvas 2003/4/EK par vides informācijas pieejamību sabiedrībai 2. panta 2. punkta otro teikumu izpildvaras institūcijas, kas attiecīgās dalībvalsts tiesību sistēmas un konstitucionālās iekārtas kontekstā likumdošanas procesa ietvaros veic funkcijas, kas ir ierobežotas un izpaužas tikai kā likumprojektu iesniegšana vai komentēšana, var tikt izslēgtas no termina "valsts iestāde" definīcijas, tām veicot šādas funkcijas;

b) dalībvalstīm nav liegts izslēgt institūcijas un organizācijas, kas veic tiesas vai likumdošanas funkcijas, no termina "valsts iestāde" definīcijas Direktīvas 2003/4 izpratnē tā apstākļa dēļ, ka to konstitucionālo tiesību normās, kas bija spēkā šīs direktīvas pieņemšanas brīdī, bija paredzētas pārskatīšanas un pārsūdzēšanas procedūras tās 6. panta izpratnē;

c) jautājumā par Direktīvas 2003/4 2. panta 2. punkta otrā teikuma un 3. panta 1. punkta pareizu interpretāciju, ja izpildvaras institūcijas, kuru loma likumdošanas procesā ir ierobežota un izpaužas tikai kā likumprojektu iesniegšana vai komentēšana, ir izslēgtas no

29 — Šajā sakarā jāpiebilst, ka *VwVfG* 30. pantā tiesvedības pusēm ir piešķirtas konkrētas tiesības pieprasīt, lai valsts iestādes bez viņu piekrišanas nedarītu publiski pieejamu viņu konfidenciālo informāciju. Ja šajos apstākļos tiek uzlikts konkrēts konfidencialitātes pienākums, tad visai ticami var izsecināt, *a contrario*, ka nekāds vispārējs konfidencialitātes pienākums nepastāv.

termina "valsts iestāde" definīcijas, kad tās veic šādas funkcijas, tad šāda izslēgšana ir jāierobežo un tā nedrīkst pārsniegt laikposmu starp attiecīgās likumdošanas procedūras sākumu un noslēgumu;

2) a) ir uzskatāms, ka valsts iestāžu iekšējās lietvedības konfidencialitāte ir paredzēta tiesību aktos Direktīvas 2003/4 4. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē, ja dalībvalsts tiesībās attiecībā uz šādām apspriedēm ir paredzēts vispārīgs vai konkrēts konfidencialitātes pienākums, kas nav atkarīgs no iemesliem, kādēļ tiek noraidīts vides informācijas pieprasījums, un kas neparedz attiecīgajai valsts iestādei nekādu rīcības brīvību lemt par lietvedības konfidenciālo raksturu;

b) ievērojot minētos nosacījumus un ja tas ir nepārprotami nostiprināts tiesībās, šāds konfidencialitātes pienākums var tikt uzlikts arī ar nerakstītu tiesību principu.