GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2011 m. birželio 22 d.[1]

Byla C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
prieš
Vokietijos Federacinę Respubliką

(Bundesverwaltungsgericht (Vokietija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Galimybė susipažinti su valdžios institucijų turima informacija apie aplinką — Orhuso konvencija — Direktyva 2003/4/EB — Teisėkūros funkcijas vykdančios institucijos — Teisėje numatytas procedūrų konfidencialumas“

1. Remiantis Direktyva 2003/4[2] valdžios institucijos iš esmės turi būti įpareigotos bet kuriam pareiškėjui paprašius leisti jam susipažinti su jų turima ar joms prieinama informacija apie aplinką. Tačiau pagal direktyvą valstybėms narėms leidžiama į valdžios institucijų sąvoką neįtraukti teisėkūros funkcijas vykdančių valdžios įstaigų. Be to, gali būti neleidžiama susipažinti su tam tikrų rūšių dokumentais, arba jei dokumentų atskleidimas neigiamai paveiktų institucijų vykdomų procedūrų konfidencialumą, kai toks konfidencialumas yra numatytas teisėje.

2. Vokietijos *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) prašo paaiškinti, kada valstybės vykdomosios valdžios institucijas galima laikyti vykdančiomis teisėkūros funkcijas, galimus tokios išimties apribojimus laiko atžvilgiu ir tikslią kriterijaus, kad procedūrų slaptumas yra „numatytas teisėje“, taikymo sritį.

Orhuso konvencija

3. Europos Sąjunga, valstybės narės ir 19 kitų valstybių yra Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais (toliau – konvencija), kuri įsigaliojo 2001 m. spalio 30 d., šalys. Konvencija yra pagrįsta trimis „ramsčiais“: teise gauti informaciją, visuomenės dalyvavimu ir teise kreiptis į teismus. Konvencijos preambulėje yra tokios konstatuojamosios dalys:

„pripažindamos, kad, plėtojant visuomenės galimybes gauti informaciją ir dalyvauti priimant sprendimus aplinkosaugos srityje, gerėja priimamų sprendimų kokybė ir jų įgyvendinimas, visuomenei pateikiama daugiau informacijos apie aplinkosaugos problemas, taip pat sudaroma galimybė išreikšti savo susirūpinimą ir valstybės institucijoms atkreipti reikiamą dėmesį į šiuos visuomenės interesus,

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 402; toliau – direktyva).

siekdamos tokiu būdu didinti sprendimų priėmimo proceso atskaitomybę bei viešumą ir stiprinti visuomenės paramą priimant aplinkosaugos sprendimus,

pripažindamos viešumo poreikį visose valstybės valdymo srityse ir kviesdamos įstatymų leidybos institucijas savo darbe įgyvendinti šios Konvencijos principus.“

4. Konvencijos 2 straipsnio 2 dalyje „valstybės institucija“ apibrėžta kaip „valstybės, regiono ar kito lygmens administracija“, taip pat bet kokie fiziniai ar juridiniai asmenys, turintys viešojo administravimo prievoles, pareigas ar funkcijas, ypač susijusias su aplinka, tačiau ši sąvoka „neapima teismų ar įstatymų leidybos institucijų“.

5. Konvencijos 4 straipsnio, kuriuo įvestas pirmasis ramstis, pavadinimas yra „Teisė gauti informaciją apie aplinką“. Pirmose dviejose jo dalyse iš esmės reikalaujama, kad šalys užtikrintų, jog valstybės institucijos, atsakydamos į prašymą suteikti informaciją apie aplinką, suteiktų visuomenei tokią informaciją kaip galima greičiau, neprašydamos paaiškinti, kam tokia informacija reikalinga. 4 straipsnio 4 dalyje nustatyti pagrindai, dėl kurių prašymas gali būti atmestas. Pagal 4 straipsnio 4 dalies a punktą tai apima atvejus, kai informacijos paskelbimas darytų neigiamą įtaką, be kita ko, „valstybės institucijų darbo konfidencialumui, kai tokį konfidencialumą reglamentuoja nacionaliniai įstatymai“. Paskutinėje 4 straipsnio 4 dalies pastraipoje numatyta: „Nurodytos atsisakymo teikti informaciją priežastys aiškinamos siaurai, atsižvelgiant į visuomenės pageidavimą gauti tokios informacijos [atsižvelgiant į viešąjį interesą, kurį tenkintų informacijos atskleidimas,] ir ar prašoma informacija yra susijusi su teršalų išmetimais į aplinką“.

6. Kalbant apie antrąjį ramstį, byloje remiamasi konvencijos 8 straipsniu, nors jis nėra tiesiogiai susijęs su teise gauti informaciją. Straipsnio pavadinimas yra „Visuomenės dalyvavimas rengiant vykdomojo pobūdžio teisės aktus ir (arba) bendrojo pobūdžio [bendrojo taikymo] privalomuosius norminius aktus“ ir jame numatyta: „kiekviena Šalis stengiasi užtikrinti efektyvų visuomenės dalyvavimą, kai dar yra galimybė rinktis atitinkamame valdžios institucijų rengiamų vykdomojo pobūdžio norminių teisės aktų ir kitų bendro pobūdžio [bendrojo taikymo] privalomųjų teisės normų, galinčių turėti didelį poveikį aplinkai, rengimo etape“. Todėl šalys turi nustatyti veiksmingą dalyvavimą užtikrinančius terminus, pateikti visuomenei teisės normų projektus, suteikti visuomenei galimybę teikti pastabas tiesiogiai ar per atstovaujamąsias konsultacines įstaigas ir kiek įmanoma atsižvelgti į konsultavimosi su visuomene rezultatus.

7. 9 straipsnis, kuriuo įtvirtintas trečiasis konvencijos ramstis, yra susijęs su teise kreiptis į teismus. Pagal šį straipsnį reikalaujama, kad konvencijos šalys užtikrintų bet kuriam asmeniui, kurio netenkina atsakymas į jo prašymą suteikti informaciją, teisę į tinkamą teisminės peržiūros procedūrą, per kurią suteikiamos pakankamos ir veiksmingos teisių gynimo priemonės.

8. Konvencija Europos bendrijos vardu buvo patvirtinta Tarybos sprendimu 2005/370[3], kurio priede pateikta Europos bendrijos deklaracija (toliau – deklaracija), kurioje tiek, kiek tai reikšminga, yra nurodyta:

„Dėl Orhuso konvencijos 9 straipsnio Europos bendrija kviečia Konvencijos Šalis atkreipti dėmesį į (direktyvos) 2 straipsnio 2 dalį ir 6 straipsnį. Pagal šias nuostatas Europos bendrijos valstybėms narėms suteikta galimybė išimtiniais atvejais ir laikantis griežtai apibrėžtų sąlygų tam tikroms institucijoms ir įstaigoms netaikyti taisyklių, reglamentuojančių sprendimų dėl prašymų suteikti informaciją peržiūros procedūrą.

3 — 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas 2005/370/EB dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu (OL L 124, p. 1). Konvencijos tekstas yra pateiktas šio Oficialiojo leidinio numerio 4 ir paskesniuose puslapiuose.

Todėl Orhuso konvencijos ratifikavimas Europos bendrijos vardu apima bet kokią Europos bendrijos valstybės narės numatytą išlygą, kiek tokia išlyga atitinka (direktyvos) 2 straipsnio 2 dalį ir 6 straipsnį.“

9. 2005 m. gegužės 20 d. ratifikuodama konvenciją Švedija numatė išlygą, kurioje tiek, kiek ji reikšminga, yra numatyta: „Švedija numato išlygą dėl 9 straipsnio 1 dalies, susijusios su teise į parlamento, vyriausybės ir ministrų priimtų sprendimų dėl oficialių dokumentų paviešinimo teisminės peržiūros procedūrą“. 2007 m. sausio 15 d. Vokietija ratifikavo konvenciją, nepadariusi jokių išlygų.

Direktyva

10. Direktyva buvo priimta 2003 m., prieš Tarybai patvirtinant konvenciją. Iš [direktyvos] 5 konstatuojamosios dalies aišku, kad šia direktyva siekta tuometinę Bendrijos teisę suderinti su konvencija, kad Bendrija galėtų ją patvirtinti. Direktyva apima pirmąjį konvencijos ramstį ir tas trečiojo ramsčio dalis, kurios reikšmingos teisės į informaciją požiūriu.

11. 16 konstatuojamojoje dalyje numatyta: „Teisė į informaciją reiškia, kad informacijos atskleidimas yra bendra taisyklė ir kad konkrečiais ir aiškiai apibrėžtais atvejais valdžios institucijoms turėtų būti leidžiama nepatenkinti prašymo dėl informacijos apie aplinką. Atsisakymo pateikti informaciją pagrindai turėtų būti aiškinami ribojančiai, informacijos atskleidimo visuomenei interesą palyginant su atsisakymo ją pateikti interesu. <...>“

12. 1 straipsnio a punkte nurodyta, kad vienas iš direktyvos tikslų yra „užtikrinti teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką ir nustatyti naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones“.

13. 2 straipsnio 2 dalies pirmame sakinyje „valdžios institucija“ apibrėžta kaip „vyriausybės arba kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas, nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu“ ir taip pat bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, vykdantis su aplinka susijusias viešojo administravimo pareigas ar funkcijas. Antrame ir trečiame sakiniuose numatyta: „Valstybės narės gali nustatyti, kad ši sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių [kai jos vykdo] teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas. Jei šios direktyvos priėmimo metu jų konstitucinės nuostatos nenustato 6 straipsnyje [4] nurodytos peržiūros procedūros, valstybės narės gali neįtraukti šių įstaigų arba institucijų į šią sąvoką“.

14. Direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje numatyta: „Valstybės narės užtikrina, kad būtų reikalaujama, jog valdžios institucijos, laikydamosi šios direktyvos nuostatų, pareiškėjo prašymu pateiktų jų turimą arba joms skirtą informaciją apie aplinką, nereikalaudamos pareiškėjo nurodyti intereso“.

15. Reikšmingos 4 straipsnio nuostatos yra šios:

„1. Valstybės narės gali numatyti, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką būtų nepatenkintas, jei:

<…>

d) prašymas susijęs su dar nagrinėjama medžiaga arba neparengtais dokumentais arba duomenimis;

e) prašymas susijęs su vidaus ryšiais, atsižvelgiant į visuomenės interesą informacijos atskleidimu.

<...>

4 — 6 straipsnyje pakartotas konvencijos 9 straipsnis ir numatyta administracinė bei teisminė su teise gauti informaciją susijusių sprendimų peržiūra.

2. Valstybė narė gali numatyti, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką būtų atmestas, jei informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų:

a) valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumą, jei toks konfidencialumas numatytas įstatymu;

<…>

Straipsnio 1 ir 2 dalyse minėto nepatenkinimo pagrindai turėtų būti aiškinami ribojančiai, konkrečiu atveju atsižvelgiant į visuomenės interesą informacijos atskleidimu. Kiekvienu konkrečiu atveju visuomenės interesas informacijos atskleidimu turi būti palygintas su atsisakymo ją pateikti interesu. Valstybės narės pagal straipsnio 2 dalies a <...> punktus negali numatyti, kad prašymas būtų nepatenkintas, jei prašymas susijęs su emisijos į aplinką informacija.

<…>

4. Jei įmanoma atskirti informaciją, kuri patenka į straipsnio 1 dalies d ir e punktų arba 2 dalies taikymo sritį, nuo kitos prašomos informacijos, pateikiama tik dalis valdžios institucijos turimos arba jai skirtos pareiškėjo prašomos informacijos [apie aplinką].

<…>“

Vokietijos teisė

16. Federacinės Vokietijos Respublikos teisėje direktyva buvo įgyvendinta *Umweltinformationsgesetz* (Informacijos apie aplinką įstatymas, toliau –UIG).

17. Pagal UIG 2 straipsnio 1 dalies 1 punktą „vyriausybė ir kitos viešojo administravimo įstaigos“ yra tarp asmenų, įpareigotų teikti informaciją. Tačiau pagal 2 straipsnio 1 dalies 1 punkto a papunktį prie jų aiškiai nepriskiriamos „aukščiausios federacinės valdžios institucijos, kai jos dalyvauja teisėkūros procese arba priima reguliavimo priemones (*Rechtsverordungen*).

18. Pagal UIG 8 straipsnio 1 dalies 2 punktą, jeigu informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų valdžios institucijų, kurių prašoma pateikti informaciją remiantis 2 straipsnio 1 dalimi, vykdomų procedūrų konfidencialumą, prašymas turi būti atmestas, išskyrus atvejus, kai atskleidimo reikalauja viršesnis viešasis interesas, tačiau negalima remiantis šiuo pagrindu neleisti susipažinti su informacija apie aplinką, susijusia su teršalų išmetimu. Be to, pagal 8 straipsnio 2 dalies 2 punktą turi būti atmestas prašymas atskleisti vidinį susirašinėjimą, išskyrus atvejus, kai atskleidimo reikalauja viršesnis viešasis interesas.

19. Taip pat remtasi kai kuriomis *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Administracinio proceso įstatymas, toliau – *VwVfG*) nuostatomis.

20. *VwVfG* 28 straipsnio 1 dalyje nurodyta: „Prieš priimant administracinį teisės aktą, paveiksiantį šalies teises, jai suteikiama galimybė pareikšti nuomonę dėl sprendimui reikšmingų faktų“.

21. *VwVfG* 29 straipsnio 1 ir 2 dalys yra tokios:

„1. Administracinė institucija privalo leisti suinteresuotoms šalims susipažinti su atitinkamos procedūros dokumentais tiek, kiek informacija apie šiuos dokumentus yra būtina minėtų šalių teisinių interesų apsaugai ar gynybai. Iki administracinės procedūros pabaigos pirmasis sakinys netaikomas sprendimų projektams ir darbui, tiesiogiai susijusiam su jų rengimu. <…>

2. Administracinė institucija neprivalo leisti susipažinti su dokumentais, kai tai pakenktų įprastam jos užduočių vykdymui arba kai dokumentų turinio atskleidimas neigiamai paveiktų federaciją ar žemę (*Land*), arba kai faktiniai duomenys turi būti laikomi paslaptyje pagal įstatymą ar dėl jų pobūdžio, ypač atsižvelgiant į susijusių ar trečiųjų šalių teisėtus interesus.“

22. *VwVfG* 68 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad administraciniai posėdžiai neturi būti vieši, tačiau šalims neprieštaraujant gali būti leista dalyvauti trečiosioms šalims.

Faktai, procedūra ir prejudiciniai klausimai

23. *Flachglas Torgau GmbH* (toliau – *Flachglas Torgau*) yra stiklo gamintoja, dalyvaujanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų prekyboje. Šiomis aplinkybėmis ji paprašė Federalinės aplinkos ministerijos (toliau – ministerija), kad ši pateiktų savo turimą informaciją, susijusią su įstatymu dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų paskirstymo 2005–2007 metais[5].

24. Prašoma informacija buvo susijusi su teisėkūros procesu siekiant priimti minėtą įstatymą ir su jo įgyvendinimu. Konkrečiau kalbant, ji apėmė vidinį memorandumą ir ministerijos pateiktas rašytines pastabas bei susirašinėjimą, įskaitant elektroninius laiškus, su Vokietijos prekybos emisijos leidimais tarnyba, kuri yra savarankiška valdžios institucija.

25. Ministerija atmetė prašymą visiškai. Kalbant apie informaciją, susijusią su jos dalyvavimu teisėkūros procese, ji manė, kad pagal UIG 2 straipsnio 1 dalies 1 punkto a papunktį ji nebuvo „valdžios institucija, privalanti teikti informaciją“. Kitai informacijai, paaiškėjusiai vykdant konfidencialias procedūras, kurių veiksmingumą galėtų neigiamai paveikti informacijos atskleidimas, buvo taikomas UIG 8 straipsnio 1 dalies 2 punktas. Galiausiai jos vidinis susirašinėjimas buvo saugomas pagal UIG 8 straipsnio 2 dalies 2 punktą ir joks viršesnis viešasis interesas nereikalavo jo atskleidimo.

26. Atmetimą *Flachglas Torgau* ginčijo *Verwaltungsgericht* (administracinis teismas), kuris patenkino ieškinį iš dalies. Išnagrinėjęs *Flachglas Torgau* apeliacinį skundą ir ministerijos priešinį apeliacinį skundą, *Oberverwaltungsgericht* (Aukštesnysis administracinis teismas) nusprendė, kad ministerija dalyvavo teisėkūros procese ir pagal UIG 2 straipsnio 1 dalies 1 punkto a papunktį neprivalėjo teikti informacijos, susijusios su jos dalyvavimu rengiant teisės aktų projektus atliekant parengiamuosius ir pagalbinius darbus. Tačiau jis taip pat nusprendė, kad ministerija negalėjo remtis procedūrų konfidencialumu kaip atmetimo pagrindu ir kad ji nenurodė, kaip atskleidimas neigiamai paveiktų konsultavimosi procedūrų konfidencialumą. Jis įpareigojo ministeriją persvarstyti savo sprendimą atsižvelgiant į teismo sprendimą.

27. Abi šalys pateikė kasacinius skundus *Bundesverwaltungsgericht*. *Flachglas Torgau* tvirtino, kad pagal ES teisę neleidžiama atleisti ministerijų nuo pareigos teikti informaciją, kai jos dalyvauja parlamento teisėkūros procese, ir kad bet kuriuo atveju parengiamojo darbo apsauga baigiasi paskelbus įstatymą. Ji taip pat tvirtino, kad ministerija negalėjo remtis procedūrų konfidencialumu kaip atmetimo pagrindu, nes pagal ES teisę reikalinga aiški konfidencialumą nustatanti įstatymo nuostata, nepaisant nuostatos, kurią galima rasti bendruose įstatymuose, susijusiuose su informacija apie aplinką.

28. *Bundesverwaltungsgericht* Teisingumo Teismui pateikė tokius klausimus:

„1. a) Ar (direktyvos) 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį reikia aiškinti taip, kad įstatymų leidžiamąją funkciją vykdo tik tokios įstaigos ir institucijos, kurios pagal valstybės narės teisę priima galutinį (privalomą) sprendimą įstatymų leidybos procese, ar taip pat ir tokios įstaigos ar

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

institucijos, kurioms pagal valstybės narės teisę suteikta kompetencija ir dalyvavimo teisės įstatymų leidybos procese, ypač pateikiant įstatymo projektą ir nuomonę dėl įstatymų projektų?

b) Ar valstybės narės gali nustatyti, kad valdžios institucijos sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas, tik tuomet, jei (direktyvos) priėmimo metu jų konstitucinės nuostatos nenustatė šios direktyvos 6 straipsnyje nurodytos peržiūros procedūros?

c) Ar įstaigos ir institucijos, kai jos vykdo įstatymų leidžiamąją funkciją, į valdžios institucijos sąvoką nepatenka tik per įstatymų leidybos procesą?

2. a) Ar procesinių veiksmų konfidencialumas pagal (direktyvos) 4 straipsnio 2 dalies pirmo sakinio a punktą numatytas teisėje, jei perkeliant (direktyvą) priimtame nacionalinės teisės akte bendrai nustatyta, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką turi būti atmetamas, jei informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų pareigą teikti informaciją turinčių valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumą, arba ar reikia, kad procesinių veiksmų konfidencialumas būtų nurodytas specialioje įstatymo nuostatoje?

b) Ar procesinių veiksmų konfidencialumas pagal (direktyvos) 4 straipsnio 2 dalies pirmo sakinio a punktą numatytas teisėje, jeigu iš nacionalinės teisės išplaukia bendras nerašytas principas, nustatantis, kad administracinės procedūros valdžios institucijose nėra viešos?“

29. *Flachglas Torgau*, Vokietijos vyriausybė ir Komisija pateikė Teisingumo Teismui rašytines ir žodines pastabas.

Vertinimas

Požiūris dėl direktyvos aiškinimo

30. Konvencija ir direktyva atspindi pasiryžimą užtikrinti daugiau skaidrumo. Abiejų teisės aktų parengiamuosiuose dokumentuose[6] ir preambulėse[7] akcentuojamas skaidrumas ir galimybė gauti informaciją, ypač kalbant apie piliečių galimybes reikalauti viešosios valdžios institucijų atskaitomybės. Iš tikro veikiausiai neginčytina, kad apskritai skaidrumas yra naudingas. Konkrečiau kalbant, viešas informacijos prieinamumas gali paskatinti geresnę tos informacijos pagrindu priimančių sprendimus asmenų praktiką.

31. Reikia pripažinti, kad neribotas skaidrumas nėra numatytas. Neginčijant naudos, kurią suteikia skaidri sistema, taip pat reikėtų pripažinti, kad, kaip nurodė Vokietijos vyriausybė, dėl skaidrumo gali kilti sunkumų. Tačiau Teisingumo Teismas, nors ir pripažindamas tokius sunkumus, panašiomis aplinkybėmis buvo linkęs rinktis skaidrumą remiantį aiškinimą[8].

6 — Žr. Gairių dėl galimybės gauti informaciją apie aplinką ir visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus aplinkosaugos srityje projektą (*Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making*, Sofija, 1995 m.), vėlesnius Orhuso konvencijos projekto elementus (CEP/AC.3/R.1, p. 2) (abu dokumentus galima rasti http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), pirminį direktyvos pasiūlymą (COM (2000)402, galutinis), p. 4, ir Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonės dėl šio pasiūlymo (OL C 116, 2001, p. 44) 1.3 punktą.

7 — Žr. šios išvados 3 ir 10 punktus.

8 — Žr., pavyzdžiui, 1998 m. birželio 17 d. Sprendimo *Mecklenburg* (C-321/96 , Rink. p. I-3809), 25 punktą arba 2009 m. vasario 17 d. Sprendimo *Azelvandre* (C-552/07, Rink. p. I-987) 52 punktą.

32. Todėl esant dviprasmybei direktyvą reikėtų aiškinti teikiant pirmenybę skaidrumui ir teisei gauti informaciją, o jos taikymo sritį šiuo atžvilgiu ribojančią bet kurią nuostatą, pavyzdžiui, 2 straipsnio 2 dalį, leidžiančią siaurinti valdžios institucijų, kurios turi būti įpareigotos suteikti informaciją, kategoriją, arba 4 straipsnio 1 ir 2 dalis, leidžiančias atsisakyti atskleisti informaciją tam tikromis aplinkybėmis, – reikėtų aiškinti siaurai. Iš tikrųjų, kalbant apie šias nuostatas, pačioje direktyvoje konkrečiai reikalaujama atsisakymo pagrindus aiškinti siaurai.

Dėl pirmojo klausimo

33. Remdamasi direktyvos 2 straipsnio 2 dalimi, Vokietija netaiko pareigos teikti informaciją apie aplinką „aukščiausioms federacinės valdžios institucijoms, kai jos dalyvauja teisės aktų leidybos procese arba priima reguliavimo priemones“. Nagrinėjamu atveju įstaiga, kurios prašyta pateikti informaciją, buvo federalinė ministerija, o ne parlamentinis organas. Taigi, pateikdamas pirmąjį klausimą, sudarytą iš trijų dalių, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori sužinoti: a) ar pagal direktyvą leidžiama minėtą išimtį taikyti įstaigoms, kurių vaidmuo teisėkūros procese apsiriboja teisės aktų pasiūlymų bei pastabų dėl jų pateikimu; b) ar išimtis apskritai yra galima įstaigų, kurių sprendimams jau buvo galima taikyti peržiūros procedūrą, atveju; ir c) ar bet kokia išimtis leidžiama tik iki teisėkūros proceso pabaigos. Tačiau prieš nagrinėdamas a punktą, kuris savo ruožtu atrodo labiau susijęs su c punktu, išnagrinėsiu b punktą, kuris loginiu požiūriu atrodo pirmesnis.

b) Galimybė taikyti išimtį įstaigoms, kurių sprendimams jau galėjo būti taikoma peržiūros procedūra, numatyta 6 straipsnyje

34. 2 straipsnio 2 dalies antras ir trečias sakiniai yra tokie: „Valstybės narės gali nustatyti, kad (valdžios institucijos sąvoka) neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių [kai jos vykdo] teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas. Jei šios direktyvos priėmimo metu jų konstitucinės nuostatos nenustato 6 straipsnyje nurodytos peržiūros procedūros, valstybės narės gali neįtraukti šių įstaigų arba institucijų į šią sąvoką“.

35. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo paaiškinti šių dviejų sakinių tarpusavio santykį. Kitaip tariant, ar trečiame sakinyje yra nustatytos aplinkybės, kuriomis valstybė narė gali pasinaudoti antrame sakinyje numatyta galimybe (*Flachglas Torgau* požiūris), ar jame yra įtvirtinta atskira galimybė, kuria galima pasinaudoti konkrečiomis aplinkybėmis ir kuri nepriklauso nuo antrojo sakinio (požiūris, kuriam pritaria Vokietijos vyriausybė ir Komisija)?

36. Neginčijama, kad direktyvos priėmimo metu Vokietijos konstitucinėje teisėje buvo numatyta tokių sprendimų, kaip šiuo atveju aptariami ministerijos sprendimai, teisminė peržiūra. Todėl pritarus *Flachglas Torgau* požiūriui Vokietija neturėtų jokios galimybės neįtraukti į valdžios institucijos sąvoką tokių įstaigų, kaip antai ministerija, net kai jos vykdo teisėkūros funkcijas.

37. Bet kuriuo požiūriu minėtų dviejų sakinių tarpusavio santykis nėra aiškus. Kaip pažymi Komisija, trečiasis sakinys buvo įterptas vėlesniame teisėkūros proceso etape Taikinimo komitete, sušauktame pagal EB 251 straipsnio 3 dalį[9]. Jeigu nuostata šiame etape buvo įterpta turint konkretų tikslą, rengėjai galėjo iki galo neišnagrinėti jos santykio su aplinkiniu tekstu ar jos reikšmės to teksto aiškinimui. Tačiau kokio konkretaus tikslo siekta? Deja, kaip vėlgi pažymi Komisija, aiškios informacijos parengiamuosiuose dokumentuose nėra. Buvo iškeltos dvi hipotezės.

9 — Dabar, po pakeitimo, – SESV 294 straipsnio 10 dalis.

38. *Flachglas Torgau* pažymi, kad trečiasis sakinys buvo pridėtas po nesėkmingo Parlamento bandymo ištaisyti antrąjį sakinį taip: „valstybės narės gali numatyti, kad *taikant šios direktyvos nuostatas dėl teisės kreiptis į teismus* „valdžios institucijos“ sąvoka neapima įstaigų tuomet ir tiek, kiek jos vykdo teismines ar įstatymų leidžiamąsias funkcijas“ (kursyvu išskirta mano)[10]. Taigi šiuo pasiūlymu siekta, kad reikalavimas suteikti informaciją apie aplinką būtų taikomas visoms valdžios institucijoms ir būtų leistina tik tokia išimtis, kuri susijusi su poreikiu numatyti galimybę peržiūrėti teisme bet kurį sprendimą atmesti prašymą dėl informacijos suteikimo. *Flachglas Torgau* teigia, kad 2 straipsnio 2 dalies trečias sakinys taikinimo procedūroje buvo įterptas kaip tam tikras *quid pro quo* atmetus Parlamento pasiūlymą ir juo buvo siekta nustatyti savarankišką pasinaudojimo antrame sakinyje numatyta galimybe sąlygą.

39. Komisija ir Vokietijos vyriausybė nurodo kitą priežastį – būtent, kad nuostata buvo įterpta siekiant sudaryti sąlygas išlygai[11], kurią Švedija turėtų numatyti ratifikuodama konvenciją, ir suderinti šią išlygą su direktyva. Išlyga, kurią Švedija ketino numatyti, atspindėjo jos vidaus teisinę situaciją, kai neegzistavo aukščiausių valstybės valdžios institucijų priimtų sprendimų dėl klausimų, susijusių su oficialių dokumentų paviešinimu, teisminės peržiūros procedūra. Tokiu atveju trūkstamą grandį užpildė deklaracija[12], kurioje konkrečiai remtasi direktyvos 2 straipsnio 2 dalimi, aiškinama kartu su valstybės narės numatyta išlyga. Taigi Vokietijos vyriausybė teigia, kad nors pagal 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį valstybėms narėms leidžiama daryti išimtį įstaigoms, *kai jos vykdo* teismines ar teisėkūros funkcijas, trečiuoju sakiniu absoliučią išimtį leidžiama taikyti teismines arba teisėkūros funkcijas vykdančioms įstaigoms, kaip tokioms. Be to, Komisija mano, kad antrasis ir trečiasis sakiniai yra alternatyvūs.

40. *Flachglas Torgau* paaiškinimas manęs neįtikina. Kadangi Parlamento siūlytam pakeitimui nebuvo pritarta[13], stebintų tai, jei Taikinimo komitete rastu sprendimu būtų įtvirtinta daugiau, nei buvo numatyta pasiūlymu riboti galimos valdžios institucijos sąvokos išimties taikymo sritį. Direktyvoje jau yra įtvirtinta daugiau nei konvencijoje vien todėl, kad valstybėms narėms leidžiama daryti išimtį dėl šios sąvokos, nors konvencijoje nurodyta, kad sąvoka „neapima“ teismines ar teisėkūros funkcijas vykdančių institucijų. Parlamento siūlytu pakeitimu leistina išimtis būtų apribota iki teisminės peržiūros sferos. Tačiau aiškinant direktyvą taip, kaip tai daro *Flachglas Torgau*, būtų apskritai užkirstas kelias bet kokiai išimčiai kitokiomis nei konkrečiomis konstitucinėmis aplinkybėmis – kurios, galime pripažinti, yra neįprastos, nes tik Švedija yra numačiusi atitinkamą konvencijos išlygą.

41. Vokietijos vyriausybės ir Komisijos siūlomas alternatyvus aiškinimas gali pasirodyti įtikinamesnis. Pagal Švedijos teisinę sistemą parlamento, vyriausybės ar ministrų priimtų sprendimų, susijusių su oficialių dokumentų atskleidimu, teisminė peržiūra neleidžiama. Todėl Švedija numatė išlygą dėl konvencijos 9 straipsnio 1 ir 2 dalių, kurios susijusios su tokių sprendimų teismine peržiūra. Suprantama, kad Švedija nebūtų norėjusi direktyvoje prisiimti pareigos, dėl kurios ji ketino numatyti išlygą pagal tarptautinę teisę. Taigi ji turėjo siekti, kad direktyvoje valstybei narei konkrečiomis aplinkybėmis būtų leidžiama priimti bendrą išimtį dėl tam tikrų įstaigų, užuot nustačius išimtį pagal jų vykdomas funkcijas. Deklaracija, atrodo, patvirtina tokį aiškinimą. Joje nurodoma, kad 2 straipsnio 2 dalimi ir 6 straipsniu valstybėms narėms suteikta galimybė „išimtiniais atvejais ir laikantis griežtai apibrėžtų sąlygų“ kai kurioms institucijoms ir įstaigoms netaikyti normų dėl peržiūros procedūrų ir numatyta, kad ES įvykdomas konvencijos ratifikavimas apima bet kokią valstybės narės išlygą, kuri atitinka minėtus straipsnius. Taigi pačioje deklaracijoje yra numatyta išlyga, dėl kurios ES galėjo prisijungti prie konvencijos, nepažeisdama nė vienos valstybės narės pozicijos.

10 — Žr. 2001 m. vasario 28 d. Aplinkos, visuomenės sveikatos ir vartotojų politikos komiteto ataskaitą A5-0074/2001 (15 pakeitimas) ir 2002 m. gegužės 30 d. per antrąjį svarstymą priimtą Europos Parlamento poziciją (OL C 187 E, 2003, p. 118; 122 puslapyje).

11 — Žr. šios išvados 9 punktą.

12 — Žr. šios išvados 8 punktą.

13 — Bent jau Komisijos požiūriu prieštaravimas, atrodo, grįstas tuo, kad pakeitimas būtų nesuderinamas su konvencijos tekstu, nors direktyva būtent siekta suderinti Bendrijos teisę su konvencija (žr. pakeistą pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką, OL C 240 E, 2001 p. 289).

42. Tačiau abu aiškinimai yra hipotetiniai ir, atrodo, sudėtinga tvirtai nuspręsti, kad kuris nors iš jų yra teisingas. Taikinimo procese įvairios šalys galėjo turėti skirtingų pozicijų, todėl gali būti neprotinga remiantis aplinkybėmis bandyti suformuluoti vienintelį teisės aktų leidėjo ketinimą. Pati formuluotė, kaip minėjau, nėra pravarti. Jeigu trečiasis sakinys būtų pradėtas tokiais žodžiais, kaip antai „be to“ ar „tačiau“, prasmė būtų aiškesnė. Bet taip nėra. Tvirtai galima teigti tik tai, kad tekstas nėra aiškiai patvirtinantis *Flachglas Torgau* aiškinimą, pagal kurį konvencija ir direktyva skirtųsi labiau, nei tvirtina Vokietijos vyriausybė ir Komisija. Kadangi pagrindinis direktyvos tikslas buvo suderinti ES teisę su konvencija, tinkamiau, atrodo, būtų rinktis pastarąjį požiūrį, kuriuo mažiau nukrypstama nuo konvencijos.

43. Todėl manau, kad direktyvos 2 straipsnio 2 dalies trečiame sakinyje numatyta galimybė (kuria Vokietija niekuomet nesiekė pasinaudoti) yra visiškai savarankiška nuo antrame sakinyje numatytos galimybės (kuria Vokietija pasinaudojo). Taigi tai, jog direktyvos priėmimo metu Vokietijos konstitucinėse nuostatose iš tikrųjų buvo numatyta įstaigų, kaip antai ministerija, priimtų sprendimų peržiūros procedūra (todėl šiuo atžvilgiu negalima remtis 2 straipsnio 2 dalies trečiuoju sakiniu), nekliudo jai pasinaudoti antruoju sakiniu ir UIG 2 straipsnio 1 dalies 1 punkto a papunktyje numatyti, kad valdžios institucijos sąvoka neapima kai kurių institucijų, atsižvelgiant į jų veiklos pobūdį.

44. Tačiau tai, ar šios nuostatos turinys iš tikrųjų tiksliai atitinka direktyvos 2 straipsnio 2 dalies antrąjį sakinį, yra klausimas, į kurį reikia atsakyti atsižvelgiant į prejudicinio klausimo a punktą.

a) Įstaigos, kurių vaidmuo teisėkūros procese apsiriboja teisės aktų pasiūlymų ir pastabų dėl jų pateikimu

45. Pagal 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį valstybėms narėms leidžiama į direktyvos taikymo sritį neįtraukti įstaigų (kurios priešingu atveju patenka į valdžios institucijos sąvoką), „kai jos vykdo teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas“. Todėl, atrodo, aišku, kad siekta numatyti kontekstinę, funkcinę sąvoką, priklausančią nuo konkrečiu momentu vykdomos veiklos pobūdžio, o ne struktūrinę sąvoką, kurioje atitinkamos įstaigos rūšis nulemia šios įstaigos priskyrimą kažkuriai vienai iš trijų valdžių pagal Š. Monteskjė[14]. Be to, kaip pažymi Komisija, tik funkcinis aiškinimas leidžia atsižvelgti į skirtingas valstybių narių teisėkūros sistemas taip, kad būtų sukurta tinkama vienodinimo priemonė.

46. Pagal struktūrinę klasifikaciją ministerija tikriausiai priklausytų vykdomajai valdžiai ir nebūtų teisės aktų leidžiamasis organas. Tačiau, kaip mums paaiškinta, vykdomoji valdžia Vokietijoje (kaip turbūt ir visose valstybėse narėse) yra pagrindinis teisės aktų iniciatorius federaliniame parlamente. Be to, per įstatymo projekto priėmimo procedūrą į ministeriją galima kreiptis ir ji gali teikti konsultacijas. Šiais atžvilgiais ji aiškiai „dalyvauja teisėkūros procese“, kaip suformuluota UIG 2 straipsnio 1 dalies 1 punkto a papunktyje. Tačiau, ar tai tas pats, kas vykdyti „įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, kaip numatyta direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje?

47. Ministerija, atrodo, taip pat gali priimti reguliavimo priemones, tikriausiai įgyvendinamąsias priemones, kurias ji įgaliota priimti pagal pirminius teisės aktus. Vėl galima klausti: ar tai darydama ji vykdo teisėkūros funkcijas?

48. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad *Flachglas Torgau* paprašė informacijos „apie teisėkūros procedūras“, susijusias su aptariamu įstatymu – kurį, atrodo, priėmė pats teisės aktų leidėjas ir kuris nėra ministerijos priimta įgyvendinamoji priemonė. Nors nacionalinis teismas išsamiau nenurodė, kokio pobūdžio informacijos prašyta[15], remsiuosi ta pačia prielaida, kuria grindžiamas pats

14 — Tiesa, direktyvos versijoje ispanų kalba yra minimos „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*“ (kursyvu išskirta mano), o kitose versijose kalbama tik apie įstatymų leidžiamąsias funkcijas, kompetenciją ar galias, tačiau net ir toje formuluotėje atitinkamos įstaigos veikla yra akcentuojama bent jau tiek pat, kiek ir įstaigos rūšis.

15 — Nors savo pastabose *Flachglas Torgau* nurodė tik tai, kad jos prašymas buvo susijęs su ministerijos pateiktais administraciniais nurodymais dėl įstatymo įgyvendinimo (o ne konkrečiomis įgyvendinamosiomis priemonėmis, turinčiomis privalomą teisinę galią), šie nurodymai, atrodo, yra antrojo klausimo dalykas.

klausimas ir visos Teisingumo Teismui pateiktos pastabos, t. y. kad vertinti reikia ministerijos, kaip iniciatorės ir patarėjos, dalyvavimą teisėkūros procese. Todėl nenagrinėsiu klausimo, ar ministerija gali vykdyti „įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, įgyvendindama kitus savo įgaliojimus priimti reguliavimo priemones, nes neatrodo, kad šis klausimas būtų reikšmingas pagrindinėje byloje.

49. Panašu, kad pirmiausia reikėtų aptarti teismines ar teisėkūros funkcijas vykdančioms institucijoms skirtos išimties tikslą. Deja, panašu, kad nebegalima iš praeities atkurti išsamaus šio tikslo paaiškinimo.

50. Direktyva buvo priimta siekiant suderinti tuometinę Bendrijos teisę su konvencijos nuostatomis, tačiau konvencijos parengiamuosiuose dokumentuose [16] neužsiminta, kad išimčiai, kuri jau buvo numatyta pirminiame projekte, suformuluoti būtų teikta ypatinga svarba. Iš tikrųjų, kaip pažymėjo Komisija, didelė konvencijos dalis iš pat pradžių buvo inspiruota galiojusių Bendrijos teisės aktų, įskaitant direktyvos pirmtakę (kuriame jau buvo analogiška išimtis) [17], ir pagal juos parengta [18].

51. Mano manymu, vieninteliai duomenys apie svarbos teikimą leistinos išimties tikslui yra parlamento ataskaitoje dėl šios direktyvos pasiūlymo pirmojo svarstymo [19], kurioje, išimties taikymo sritį mėgindamas apriboti iki teisminės peržiūros reikalavimo (bet ne reikalavimo leisti susipažinti su informacija), jis darė prielaidą, kad apribojimo pagrindas yra tradicinė įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios pusiausvyros idėja, tačiau manė, jog galių atskyrimas būtų teisingesnis, jei piliečiai turėtų vienodas galimybes susipažinti su visų trijų valdžių turima informacija. Tačiau ši hipotezė nėra labai susijusi su klausimu, ar tam tikromis aplinkybėmis vykdomoji valdžia gali vykdyti teisėkūros funkcijas.

52. Vokietijos vyriausybė teigia, kad išimtimi siekta apsaugoti teisėkūros veiklą aplinkosaugos srityje – kurioje požiūrio dažnai tvirtai laikomasi ir jis ryžtingai reiškiamas – nuo nuolatinių reikalavimų suteikti informaciją, įnirtingo gautos informacijos neigimo ir uolių mėginimų paveikti rezultatus remiantis tokia informacija. Taigi ja siekiama užtikrinti teisėkūros proceso vientisumą nuo teisės akto projekto iki priimto teisės akto ir ypač tai, jog diskusijos ir pasikeitimai, leidžiantys suformuoti nuomones, vyktų be jokių tokių nesklandumų.

53. Esminiai Vokietijos vyriausybės argumentai yra naudingi kaip hipotezė, jeigu šiuo atveju pripažinsime, kad jie susiję su teismais ir teisės aktų leidėju, kaip tokiais. Teisminių ir teisėkūros funkcijų vykdymui galėtų pakenkti, jei bet kuriuo metu bet kuris visuomenės narys turėtų teisę reikalauti bet kokio pobūdžio informacijos apie kiekvieną proceso etapą – reikšmingų klausimų ir duomenų analizavimą, išvadų remiantis šia analize darymą ir galutinio sprendimo formulavimą [20]. Atrodo, kad galima pagrįstai teigti, jog tokie svarstymai buvo pirmoji iš susijusių priemonių [21] parengusiųjų galvose ir, nors netiesiogiai, liko dalyvavusiųjų rengiant vėlesnes priemones galvose.

54. Tačiau visiškai slaptas teisėkūros ar teisminės veiklos vykdymas jokiu būdu nėra pageidautinas ir neatrodo, kad atitiktų bendrą konvencijos ar direktyvos esmę. Įprasta manyti, kad, siekiant užtikrinti teisės viršenybės ir demokratinio valdymo principų laikymąsi, teismai ir įstatymų leidžiamieji susirinkimai turėtų dirbti visuomenės (ar bent jau žiniasklaidos, kaip tarpininko) akivaizdoje, išskyrus

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

17 — 1990 m. birželio 7 d. Tarybos direktyva dėl laisvo prieinamumo prie informacijos apie aplinką (OL L 158, p. 56).

18 — Pirminiame šios direktyvos pasiūlyme (OL C 335, 1988, p. 5) pavartota kitokia formuluotė: „Teismines funkcijas vykdančios įstaigos ir teisėkūros organai“. Kalbant apie teisėkūros aspektą, atrodo, kad nėra duomenų apie tai, dėl kokių priežasčių struktūrinė sąvoka buvo pakeista į funkcinę. Tai galėjo būti padaryta siekiant suderinti ją su teisminį aspektą turinčia sąvoka, o funkcinė sąvoka, kaip minėjau, labiausiai tinka norint atsižvelgti į teisinių ir politinių sistemų skirtumus.

19 — Ataskaita A5-0074/2001, nurodyta 10 išnašoje, 15 pakeitimas.

20 — Dėl teisminės veiklos žr. 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Švedija ir kiti prieš API ir Komisiją* (sujungtos bylos C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, Rink. p. I-8533) 92 ir 93 punktus. Tačiau tai nebūtinai reiškia, kad teisė prašyti procedūrinių dokumentų automatiškai ir bet kokiomis aplinkybėmis trikdytų norimą „ramybės atmosferą“ vykdant procedūras – žr., pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių konvencijos 40 straipsnio 2 dalį, susijusią su Europos Žmogaus Teisių Teismu.

21 — Žr. šios išvados 50 punktą ir 17 bei 18 išnašas.

visiškai išskirtines aplinkybes – apskritai pripažįstama, kad tokios aplinkybės būdingesnės teisminei, o ne teisėkūros veiklai. Todėl sprendimai niekuomet neturėtų būti priimami remiantis faktais ar pagrindais, kurie slepiami nuo piliečių, išskyrus visiškai išskirtines aplinkybes.

55. Taigi, kalbant apie teismus, visiškai suprantama, kad teisėjų kolegija tariasi slaptai (tą patį turi daryti ir vienasmeniškai bylą nagrinėjantis teisėjas). Tačiau darytina išvada, kad pagrindai, kuriais remdamiesi jie priima sprendimą, turi būti paviešinti kartu su įrodymais ir argumentais, į kuriuos buvo atsižvelgta. *Mutatis mutandis* – ir paliekant nuošalyje išimties taikymo laiko atžvilgiu klausimą, kuris yra 1 klausimo c dalies dalykas, – esu pasirengęs panašų loginį paaiškinimą ir panašius ribojimus taikyti išimčiai iš teisėkūros funkcijas vykdančių įstaigų pareigos suteikti galimybę susipažinti su informacija. Tačiau tai, kad tam tikras klausimas kelia dideles viešas diskusijas, mano nuomone, nėra pakankama priežastis nuo bet kokių prašymų suteikti informaciją saugoti visą teisės aktų svarstymo, rengimo ir priėmimo procesą.

56. Tačiau tai dar neatsako į klausimą, ar tokią pačią apsaugą nuo ne laiku ir nevaržomai teikiamų reikalavimų suteikti informaciją siekiama taikyti vykdomosios valdžios institucijoms, kai teisės aktų leidėjui jos teikia pasiūlymus ar konsultacijas vykstant teisėkūros procesui.

57. Vienas iš teiginių, kuriais remiasi *Flachglas Torgau* ir paminėjo nacionalinis teismas savo nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, yra pagrįstas Jungtinių Tautų Europos ekonomikos komisijos (JT EEK) 2000 m. paskelbtu Konvencijos įgyvendinimo vadovu [22], kuriame, be kita ko, numatyta: „Atskiro aptarimo reikalauja vykdomosios valdžios institucijų įtraukimas į įstatymų rengimą kartu su įstatymų leidžiamąja valdžia. Vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių bendradarbiavimas teisėkūroje pripažįstamas 8 straipsnyje. Kadangi šis straipsnis akivaizdžiai taikomas valdžios institucijų veiklai rengiant nuostatus, įstatymus ir norminius aktus, logiška daryti išvadą, kad pagal konvenciją tokia veikla nelaikoma teisėkūros funkcijų vykdymu. Taigi, tokią veiklą vykdančios vykdomosios valdžios institucijos pagal konvenciją yra valdžios institucijos“.

58. Tačiau, kaip pažymi Vokietijos vyriausybė ir Komisija, kalbant apie konvencijos aiškinimą, šis dokumentas neturi privalomos galios. Jo autoriai pažymi, kad pateiktos nuomonės nebūtinai atspindi JT EEK ar bet kurios kitos organizacijos, parėmusios vadovo išleidimą, poziciją; taip pat neatrodo, kad jis būtų specialiai patvirtintas konvencijos šalių. Be to, nuoroda į konvencijos 8 straipsnį neatrodo tinkama šioje byloje nagrinėjamų teisėkūros procedūrų atžvilgiu, kai vykdomosios valdžios teikiamas pasiūlymas yra parlamentinio nagrinėjimo, kurį atlieka žmonių išrinkti atstovai, objektas. Atrodo, kad 8 straipsnis veikiau susijęs su tiesioginiu visuomenės dalyvavimu rengiant vykdomojo pobūdžio teisės aktus [23]. Taigi priimtinas požiūris į 2 straipsnio 2 dalyje numatytos įstatymų leidžiamosios veiklos sąvokos ir 8 straipsnyje numatytų „vykdomojo pobūdžio teisės aktų ir (arba) bendrojo [taikymo] privalomųjų norminių aktų“ sąvokos santykį būtų toks, kad pirmosios sąvokos išimtis yra susijusi tik su pirminiais teisės aktais, kurie parlamente tam tikru būdu peržiūrimi ir apsvarstomi, o pastaroji sąvoka yra susijusi su antrinėmis, įgyvendinamosiomis priemonėmis, priimtomis remiantis įgalinančia nuostata bei nevykdžius jokio panašaus demokratinio proceso. Todėl iš Įgyvendinimo vadovo kildinami įrodymai, nors ir nėra visai beverčiai, jokiu būdu neturėtų būti vertinami kaip lemiami.

59. Dar svarbiau, mano nuomone, atsižvelgti į šiuos veiksnius: funkcinės „teisėkūros funkcijų vykdymo“ sąvokos akcentavimą; siekį užtikrinti, kad teisėkūros procesas, kaip toks, vyktų be sutrikimų; ir konvencijos bei direktyvos tikslą užtikrinti skaidrumą aplinkos srityje ir geriausias įmanomas galimybes gauti informaciją apie aplinką.

22 — „Orhuso konvencija: įgyvendinimo vadovas“ (*The Aarhus Convention: an implementation guide*), kurį Regioniniam aplinkos centrui Centrinei ir Rytų Europai parengė Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz ir Jerzy Jendroska (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), ypač versijos anglų k. 34–35 punktai.

23 — Kaip pažymi Komisija, žodžių „ir (arba) bendrojo pobūdžio privalomieji norminiai aktai“ vartojimas straipsnio pavadinime veikiausiai rodo, jog siekta išvengti terminologijos, kuri kai kuriose valstybėse galėtų per siaurai apibrėžti reguliavimo priemonių kategoriją; patį straipsnio tekstą nėra paprasta taikyti atstovaujamojoje demokratijoje vykdomoms parlamentinėms procedūroms.

60. Kalbant apie pirmąjį iš šių veiksnių, pateikdama priemonės projektą teisės aktų leidėjui, vykdomosios valdžios institucija – šiuo atveju, pavyzdžiui, ministerija – iš tikrųjų atlieka ir vykdomąją, ir įstatymų leidžiamąją veiklą. Viena vertus, nustatyti vyriausybės politiką ir ją sukonkretinti dokumento projekte yra vykdomoji funkcija; kita vertus, pats projekto pateikimas yra funkcija, kuri nesiskiria nuo atskiro teisės aktų leidėjo nario (ar tokių narių grupės) pateikiant pasiūlymą svarstyti atliekamos funkcijos, kurios negalima kvalifikuoti kitaip, nei teisėkūros veiklos [24]. Panašūs svarstymai tinkami ir vykstant teisėkūros procesui vykdomoms konsultavimosi bei pasitarimo procedūroms. Tačiau, nors aiškiai matyti dvi funkcijos, bent jau atsižvelgiant į patį teisėkūros procesą, apimantį laikotarpį nuo priemonės projekto pateikimo iki teisės akto priėmimo, neįmanoma jų atskirti. Šiomis aplinkybėmis tai yra dvi tos pačios monetos pusės.

61. Taigi, man atrodo, kad šiomis aplinkybėmis pirmenybę reikėtų teikti siekiui užtikrinti, jog teisėkūros procesas vyktų be sutrikimų, nes priešingu atveju būtų paneigtas pats išimties tikslas. Procedūros vykdymas nebūtų apsaugotas išimtimi, kuri būtų taikoma tik vienam būdui gauti informaciją (pačiam teisės aktų leidėjui teikiamas prašymas), o kitas būdas (prašymas kompetentingai vykdomosios valdžios įstaigai) liktų galimas.

62. Tikėtina, kad nors vykdomosios valdžios dalyvavimas teisėkūros procese gali būti iš esmės panašaus pobūdžio visose valstybėse narėse, situacija vienoje valstybėje narėje gali nežymiai skirtis nuo situacijos kitoje. Todėl atitinkamas nacionalinis teismas visuomet turi patikrinti, ar esant teisiniam ir konstituciniam tos valstybės narės kontekstui, konkretus vykdomosios valdžios vaidmuo *nagrinėjamu momentu* yra teisėkūros proceso dalis. Atsižvelgiant į tai, kad neįtraukimas į [valdžios institucijų] sąvoką reiškia išimtį iš bendrų skaidrumo ir galimybės gauti informaciją tikslų, kurių siekiama konvencija ir direktyva, atlikdamas šią užduotį nacionalinis teismas turėtų būti atsargus.

63. Todėl į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmojo klausimo a punktą atsakyčiau, kad pagal direktyvos 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį vykdomosios valdžios institucijos, kurių vaidmuo teisėkūros procese esant jų valstybių narių teisiniam ir konstituciniam kontekstui apsiriboja teisės aktų pasiūlymų ar pastabų dėl jų pateikimu, gali būti neįtraukiamos į „valdžios institucijos“ sąvoką, kai jos atlieka šį vaidmenį.

64. Man atrodo, kad tokio atsakymo į pagrindinėje byloje iškeltą klausimą pakanka, smulkiai negangrinėjant nacionalinio teismo klausime pasiūlyto alternatyvaus kriterijaus, būtent, ar vykdančiomis teisėkūros funkcijas galima laikyti tik institucijas, kurios priima galutinį, privalomą sprendimą teisėkūros procese. Kaip pažymėjo Komisija, valstybių narių teisėkūros procedūros gali labai skirtis, todėl gali būti neįmanoma abstrakčiai apibrėžti santykio tarp teisėkūros funkcijų vykdymo ir galutinio, privalomo sprendimo dėl teisės akto priėmimo.

65. Siūlydamas šį atsakymą, nepamiršau trečiojo elemento, į kurį, minėjau, reikėtų atsižvelgti, būtent siekiant užtikrinti skaidrumą ir galimybę susipažinti su informacija apie aplinką, tačiau šį elementą laikau labiau susijusiu su pirmojo klausimo c punktu, prie kurio dabar pereinu.

c) Ar neįtraukimas leistinas tik iki teisėkūros proceso pabaigos

66. Kai įstaiga vykdo teisėkūros funkcijas, ji gali būti neįtraukiama į valdžios institucijų, pagal direktyvą privalančių atskleisti informaciją apie aplinką, kategoriją. Tačiau ar galimybė taikyti šią išimtį kada nors baigiasi?

67. Kaip teisingai pažymi Komisija ir Vokietijos vyriausybė, nei konvencijoje, nei direktyvoje nėra jokios aiškios nuostatos, kuria būtų nustatytas koks nors šios išimties taikymo apribojimas laiko atžvilgiu.

24 — Vykstant procesui Vokietijos vyriausybė pavirtino, kad pavieniai Bundestago nariai taip pat turi teisę inicijuoti teisės aktą, ir taip tikriausia yra daugelio teisės aktų leidėjų atveju, net jei realiame vyriausybės darbe tai gali būti kiek neįprasta procedūra.

68. Tačiau teigčiau, kad, kalbant apie tokias įstaigas, kokia šiuo atveju yra ministerija, kurios vaidmuo teisėkūroje apsiriboja inicijavimu bei konsultacijomis, tokį ribojimą galima pagrįstai kildinti iš direktyvos 2 straipsnio 2 dalies, aiškinamos kartu su 3 straipsnio 1 dalimi.

69. Mano siūlomas šių nuostatų aiškinimas atitiktų direktyvos tikslą užtikrinti skaidrumą ir galimybę susipažinti su informacija apie aplinką, ir Teisingumo Teismo sprendimą *API* apeliaciniuose procesuose [25]. Tiesa, tokiu atveju reikėtų patikslinti mano vartojamą visiškai funkcinę „teisėkūros funkcijų vykdymo“ sąvoką. Pasistengsiu paaiškinti.

70. Pirma, pažymiu, kad direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje „valdžios institucija“ apibrėžta siekiant identifikuoti įstaigas, kurios turi leisti susipažinti su informacija apie aplinką. Leidus numatyti šios sąvokos išimtį taip pat leidžiama siaurinti įstaigų, kurioms taikomas šis reikalavimas, kategoriją. Leistina išimtis apima įstaigas tik tuomet, „kai jos vykdo teismines ar teisėkūros funkcijas“. Nors versijoje anglų kalba esančio aiškaus žodžio „kai“ nėra kai kuriose kitose kalbinėse versijose, sisteminiu požiūriu formuluotė, atrodo, reiškia, kad įstaigos kartais gali vykdyti tokias funkcijas, o kartais ne – ir kad išimtis gali būti taikoma tik tuomet, kai jos vykdo tokias funkcijas.

71. Toliau pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį „reikalaujama, kad valdžios institucijos <...> pateiktų jų turimą arba joms skirtą informaciją apie aplinką“. Jeigu pagal 2 straipsnio 2 dalį valdžios institucijų sąvokos prasmė priklauso nuo funkcijų, kurias jos vykdo, darau išvadą, kad informacija, kurią jos gali būti įpareigotos suteikti, gali būti tik tokia, kurią jos turi, kai vykdo tas funkcijas.

72. Pirma nagrinėdamas a punktą laikiausi nuomonės, kad vykdomosios valdžios įstaigos, kurių vaidmuo teisėkūros procese apsiriboja teisės aktų pasiūlymų ar pastabų dėl jų pateikimu, gali būti neįtraukiamos į valdžios institucijos sąvoką, kai jos atlieka šį vaidmenį. Kiekvieno teisės akto teisės akto, kurio atžvilgiu jos atlieka šį vaidmenį, atveju išimties taikymas turėtų prasidėti tuomet, kai jos pradeda jį vykdyti, ir pasibaigti, kai jos baigia jį vykdyti. Iki pirmojo momento jos tiesiog veikia kaip vykdomosios valdžios institucijos, apibrėžiančios ir formuluojančios numatomą politiką. Po antrojo momento jos iš esmės užsiims teisės aktų įgyvendinimo užtikrinimu, o tai vėl yra vykdomosios valdžios funkcija. Tik tarp šių dviejų momentų jos (iš dalies) vykdo teisėkūros funkcijas ir, siekiant užtikrinti, kad teisėkūros procesas vyktų be sutrikimų, turi būti įmanoma neįtraukti jų į įstaigų, privalančių leisti susipažinti su informacija, kategoriją. Ir tik tarp šių dviejų momentų „jų turima ar joms skirta“ informacija yra turima tuomet, „kai jos vykdo <...> teisėkūros funkcijas“.

73. Tokių įstaigų padėtį palyginčiau su įstaigų, kurios pagal struktūrinę sąvoką pačios yra teisės aktų leidėjo dalis. Kalbant apie teisės aktų priėmimą ir apie priimtus teisės aktus, įstaigos, kurios yra teisės aktų leidėjo dalis, vykdo išimtinai teisėkūros funkcijas. Jų veikla vykdant šias funkcijas neturi nei pradžios, nei pabaigos momento. Taigi dėl galimybės neįtraukti jų į valdžios institucijos sąvoką, kaip tai suprantama pagal direktyvą, nėra jokio apribojimo laiko atžvilgiu.

74. Šią analizę grindžiu Teisingumo Teismo sprendimu *API* apeliaciniuose procesuose, kuris, reikia pripažinti, priimtas šiek tiek kitokiomis aplinkybėmis, bet, nepaisant to, manau, yra labai reikšmingas [26]. Šiame sprendime Teisingumo Teismas nurodė, kad „nors <...> preziumuojama, jog pareiškimų, pateiktų tebevykstančiame teismo procese, atskleidimas kenkia šio proceso apsaugai, nes pareiškimai sudaro pagrindą, kuriuo remdamasis Teisingumo Teismas vykdo teisminę veiklą, kitaip yra tuo atveju, kai aptariamas procesas yra baigtas teismo sprendimu. <...> šiuo atveju nebereikia

25 — Nurodytas šios išvados 20 išnašoje.

26 — Apeliaciniai skundai buvo susiję su prašymais, pateiktais pagal 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, 2001, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331), leisti susipažinti su tam tikrais Komisijos dokumentais, susijusiais su užbaigtu ir galbūt būsimu teismo procesu, kuriame Komisija buvo ar galėjo būti šalis (Komisijos teigimu, tokia galimybė galėjo nebūti suteikta remiantis šio reglamento 4 straipsnio 2 dalies antrąja įtrauka). Nors minėtas reglamentas šioje byloje nereikšmingas, reikėtų pažymėti, kad 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1367/2006 dėl [konvencijos] nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams (OL L 264, 2006, p. 13) yra sujungti Reglamento Nr. 1049/2001, direktyvos ir konvencijos reikalavimai, taikytini ES institucijoms.

preziumuoti, kad pareiškimų atskleidimas kenkia Teisingumo Teismo teisminei veiklai, nes ši veikla, baigus procesą, yra nebevykdoma“[27]. Vėliau Teisingumo Teismas pažymėjo, kad tokiomis aplinkybėmis kiekvieną prašymą dėl galimybės susipažinti reikėtų nagrinėti atskirai ir kad gali būti tikslinga atskleisti dalį dokumento. Taigi jis pritarė Bendrojo Teismo sprendimui, kad negalima automatiškai nesuteikti galimybės susipažinti su aptariamais dokumentais remiantis tuo, jog tai pakenktų teismo proceso apsaugai, jeigu šis procesas baigėsi[28].

75. Manau, kad iš principo galima atrasti naudingą minėtos ir šios bylų aplinkybių panašumą. Numatant galimybę taikyti valdžios institucijos sąvokos išimtį teisminė ir teisėkūros veikla direktyvoje vertinama vienodai. Kaip paaiškinau, abiem atvejais siekiama to paties tikslo. Taigi, kai vykdomosios valdžios institucija yra teismo proceso šalis, ypač kai ji yra kaltintoja, jos santykis su teisminėmis funkcijomis yra labai panašus į jos santykį su teisėkūros funkcijomis pateikiant teisės akto pasiūlymą. Jeigu pirmesniu atveju ji nebegali remtis sistemine pareigos atskleisti informaciją išimtimi, kai teismas procesas pasibaigia, ES teisė būtų aiškinama logiškai ir nuosekliai, jei pastaruoju atveju taip būtų, kai pasibaigia teisėkūros procedūros.

76. Todėl manau, kad tinkamai aiškinant direktyvos 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį ir 3 straipsnio 1 dalį, jeigu į valdžios institucijos sąvoką neįtraukiamos vykdomosios valdžios institucijos, kurių vaidmuo teisėkūros procese apsiriboja teisės aktų pasiūlymų ar pastabų dėl jų pateikimu, kai jie atlieka šį vaidmenį, tokios išimties taikymas turi būti ribojamas laikotarpiu nuo atitinkamos teisėkūros procedūros pradžios iki jos pabaigos.

77. Primenu, kad net jei pasibaigus teisėkūros procesui įstaiga, kaip antai ministerija šioje byloje, negali būti neįtraukiama į valdžios institucijos sąvoką atsižvelgiant į jos dalyvavimą tokiame procese, direktyvoje valdžios institucijoms leidžiama net ir nevykdant teisminių ar teisėkūros funkcijų dėl tam tikrų priežasčių neleisti susipažinti su informacija.

78. Būtent pagal 4 straipsnį valstybėms narėms leidžiama numatyti, kad prašymas dėl informacijos apie aplinką gali būti atmestas, be kita ko, jeigu jis susijęs su dar nagrinėjama medžiaga ar vidaus ryšiais arba jei informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų valdžios institucijų procedūrų arba komercinės ar pramoninės informacijos konfidencialumą arba asmenų, pateikusių informaciją savo noru, interesus ar apsaugą arba aplinkos apsaugą. Vieną ar kelias šias išimtis galima laikyti taikomomis tokiai informacijai, kokios prašo pareiškėjai šioje byloje. Tačiau pagal 4 straipsnio 2 dalį tokius atsisakymo pagrindus reikia aiškinti siaurai, kiekvienu atveju atsižvelgiant į viešąjį interesą, kuris būtų patenkintas atskleidus informaciją. Konkrečiau kalbant, valstybės narės negali, remdamosi šiomis išimtimis, numatyti, kad prašymas atmetamas, jeigu jis pateiktas dėl informacijos apie teršalų išmetimą į aplinką.

Dėl antrojo klausimo

79. Abi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrojo klausimo dalys susijusios su informacija, kuriai netaikoma teisėkūros funkcijas vykdančioms įstaigoms skirta išimtis, tačiau kurią galbūt galima atsisakyti atskleisti siekiant apsaugoti procedūrų konfidencialumą. Kadangi pagal direktyvos 4 straipsnį ši galimybė suteikiama tik tuomet, „kai toks konfidencialumas numatytas teisėje“, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, kiek konkreti ir aiški turi būti tokia nuostata.

27 — Sprendimo 130 ir 131 punktai.

28 — Žr. 2007 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *API prieš Komisiją* (T-36/04, Rink. p. II-3201) 135 ir paskesnius punktus.

80. Įžanginis klausimas, į kurį reikia atsižvelgti, nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas jo konkrečiai nekelia, yra tai, kas apibrėžiama kaip valdžios institucijų „procedūros“. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad informacija, su kuria susijęs antrasis nacionalinio teismo klausimas, pateikiama vidiniame memorandume ir pastabose, pateiktose ministerijos, ir susirašinėjime, įskaitant elektroninius laiškus, su Prekybos emisijos leidimais tarnyba. Kiek šiuos dalykus apima „procedūrų“ sąvoka?

81. Per posėdį Vokietijos vyriausybė teigė, kad sąvoka apima diskusijas raštu ar žodžiu tarnybų viduje, tačiau, pavyzdžiui, neapima duomenų ar statistikos, kurie yra tokių diskusijų ir remiantis jais priimamų sprendimų pagrindas, arba pačių sprendimų. Tačiau Komisija teigė, jog šios sąvokos apibrėžtis apima tik „kolegialių įstaigų svarstymus“.

82. Pažymiu, kad lyginant skirtingas kalbines versijas direktyvos (ir konvencijos) tekstas gali kelti abejonių. Viena vertus, autentiškame konvencijos tekste prancūzų kalba kalbama apie *délibérations* – sąvoka, taip pat vartojama direktyvoje – kur ją atitinka, pavyzdžiui, *Beratungen* tekste vokiečių kalba ir dar konkretesnė *deliberazioni interne* sąvoka tekste italų kalba. Šios versijos, atrodo, palankesnės Komisijos požiūriui. Kita vertus, vienodai autentiškame konvencijos tekste anglų kalba kalbama apie *proceedings* – vėlgi sąvoka, vartojama direktyvoje – kur ją atitinka *procedim(i)entos* tekstuose ispanų ir portugalų kalbomis bei *handelingen* tekste olandų kalba – tai terminai, kuriuos galima laikyti turinčiais platesnę prasmę ir todėl palankesniais Vokietijos vyriausybės aiškinimui.

83. Man atrodo, kad, aiškinant visą direktyvą ir ypač jos 4 straipsnio 1–2 dalis siaurai, „valdžios institucijų procedūrų“ sąvoka daugiausia turėtų apimti tik požiūrį ir diskusijas dėl politikos formavimo būdų vykdant teisėkūros procedūras kiekvienoje tokioje valdžios institucijoje. Sąvokos turinys, be abejo, neturėtų priklausyti nuo procedūrų formos (raštu ar žodžiu) ir reikėtų atsiminti, kad pagal direktyvos 4 straipsnio 4 dalį reikalaujama, jei įmanoma, atskirti informaciją, kurios neapima atsisakymo pagrindas, nuo informacijos, kurią toks pagrindas apima. Galiausiai manau, kad valdžios institucijų *susirašinėjimo*, kad ir kokio pobūdžio jis būtų, negalima laikyti šių institucijų vykdomomis *procedūromis*.

84. Šie svarstymai gali būti naudingi nustatant, ar informaciją gali apimti direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punkte numatytas atsisakymo pagrindas, dar prieš sprendžiant, ar konfidencialumas yra „numatytas teisėje“, kaip nurodyta toje nuostatoje.

85. Pereinu prie antrojo klausimo abiejų dalių nagrinėjimo.

a) Ar konfidencialumas yra „numatytas teisėje“ nekonkrečios nuorodos į procedūrų konfidencialumą atveju

86. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punkte numatytas kriterijus – kad tam, jog bet koks neigiamas poveikis valdžios institucijų vykdomų procedūrų konfidencialumui galėtų pateisinti atsisakymą leisti susipažinti su informacija, toks konfidencialumas turi būti „numatytas teisėje“ – tenkinamas numačius bendrą nuostatą, kad prašymas leisti susipažinti su informacija apie aplinką atmetamas, jeigu jos atskleidimas neigiamai paveiktų atitinkamų institucijų vykdomų procedūrų konfidencialumą, ar būtina, jog toks konfidencialumas būtų konkrečiai ir atskirai numatytas.

87. Turėdamas omenyje, kad 4 straipsnio 2 dalies a punkte nurodytas pagrindas yra vienas iš tų, kuriuos pagal 4 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą reikia aiškinti „ribojamai“, pritariu *Flachglas Torgau* ir Komisijai, kad šia nuostata yra nustatyta tam tikro pobūdžio teisinė pareiga išlaikyti aptariamas procedūras konfidencialias ir kad sąlyga „kai toks konfidencialumas numatytas teisėje“ reiškia, jog pareiga turi egzistuoti nepriklausomai nuo atsisakymo pagrindo.

88. Nors nacionalinę teisę vertinti turi nacionalinis teismas, man atrodo, kad nuostata, kaip antai UIG 8 straipsnio 1 dalies 2 punktas, – kuriuo, atrodo, paprasčiausia numatyta, kad prašymas atmetamas, *jeigu* informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų procedūrų konfidencialumą, – savaime nenustatoma konfidencialumo pareiga jokių procedūrų atžvilgiu. Iš tikrųjų paprasčiausia atrodo, kad tai nuostata dėl atsisakymo tais atvejais, kai konfidencialumo pareiga jau egzistuoja.

89. Tačiau jeigu nacionalinis teismas nuspręstų, kad – kaip šiame teisme, atrodo, tvirtina Vokietijos vyriausybė – UIG 8 straipsnio 1 dalies 2 punktu ne tik nustatytas prašymo atskleisti tokią informaciją atmetimo pagrindas, bet ir savarankiška konfidencialumo pareiga susijusių valdžios institucijų procedūrų atžvilgiu, tai, mano nuomone, turėtų būti vertinama kaip direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punktu nustatyto kriterijaus atitiktis. Man neatrodo būtina, kad konfidencialumo pareiga turėtų būti oficialiai nustatyta atskiroje nuostatoje nuo tos, kuria nustatytas atsisakymo pagrindas (nors tai būtų pageidautina). Paprasčiausia tik būtina, kad teisiniu požiūriu viena būtų nepriklausoma nuo kitos. Pridurčiau, kad šis kriterijus taip pat būtų tenkinamas, jei kuria nors kita nacionaline nuostata tokia pareiga būtų nustatyta bet kurioms arba visoms valdžios institucijų vykdomoms procedūroms, – nors atsižvelgiant į tai, jog nei prašyme priimti prejudicinį sprendimą, nei teismui pateiktuose argumentuose nėra jokios nuorodos į tokią kitą nuostatą, galima manyti, kad jokios tokios nuostatos nėra.

90. Be išvados dėl konfidencialumo pareigos ir atsisakymo pagrindo teisinio savarankiškumo, man taip pat atrodo, kad frazės „numatytas teisėje“ esmė yra teisinis saugumas, nes atmetama bet kokia savarankiškų sprendimų galimybė. Jeigu valdžios institucija turi kokius nors įgaliojimus spręsti, ar jos procedūros konfidencialios, ar ne, tuomet jų konfidencialumas negali būti laikomas „numatytas teisėje“.

91. Galiausiai reikia turėti omenyje, kad jeigu, net ir aiškinant siaurai, akivaizdu, jog tam tikros valdžios institucijos procedūrų konfidencialumas numatytas teisėje, kaip nurodyta 4 straipsnio 2 dalies a punkte, pagal 4 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą taip pat reikalaujama, kad kiekvienu konkrečiu atveju būtų atsižvelgta į informacijos atskleidimu tenkinamą viešąjį interesą ir jis būtų palygintas su interesu, kuris tenkinamas atsisakant atskleisti informaciją, ir neleidžiama atsisakyti motyvuojant konfidencialumu, kai prašymas susijęs su informacija apie teršalų išmetimą į aplinką. Todėl nacionalinis teismas turi patikrinti, ar konkuruojantys interesai buvo palyginti ir ar atsisakyti nėra draudžiama dėl prašomos informacijos pobūdžio.

b) Ar konfidencialumas „numatytas teisėje“, jeigu jis išplaukia iš bendros nerašytos taisyklės, kad procedūros nėra viešos

92. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat klausia, ar – tuomet, jei UIG 8 straipsnio 1 dalies 2 punktas savaime neatitinka direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punkte numatyto kriterijaus – šį kriterijų atitiktų bendras nerašytas teisės principas, kad valdžios institucijų administracinės procedūros nėra viešos.

93. Pažymiu, kad 4 straipsnio 2 dalies a punkto versijoje vokiečių kalba pavartotas terminas (*gesetzlich*), iš kurio galima spręsti, kad konfidencialumas turi būti numatytas *įstatyme*. Panašią išvadą galima daryti iš kelių versijų kitomis kalbomis (pavyzdžiui, olandų, portugalų ir ispanų). Tačiau versijose anglų ir prancūzų kalbomis, kaip ir konvencijoje (kurios autentiškos kalbos yra pastarosios kalbos), pavartotas bendresnis terminas, kuriuo reikalaujama, kad [konfidencialumas] būtų numatytas tiesiog „teisėje“, ir bent jau direktyvos versijoje italų kalba yra padaryta taip pat. Tokiomis aplinkybėmis man atrodo tinkamiau pasirinkti platesnį požiūrį, nebent yra aiški ir konkreti priežastis susiaurinti sąlygos prasmę iki įstatymo nuostatos.

94. Be to, atsižvelgdamas į tai, ką išdėsčiau dėl šio klausimo a punkto, manau, kad svarbu ne tai, kokia forma įtvirtinta aptariama norma, bet tai, ar teisiniu požiūriu ji įtvirtinta nepriklausomai nuo prašymo suteikti informaciją atmetimo pagrindo ir ar nepaliekant susijusiai valdžios institucijai diskrecijos spręsti dėl procedūrų konfidencialaus pobūdžio (o ne spręsti, ar tenkinti prašymą) laikomasi teisinio saugumo principo.

95. Taigi nerašyta teisės norma iš principo gali atitikti direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punkte nustatytą kriterijų. Išvadą, kad tokia norma egzistuoja, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro remdamasis *VwVfG* 28 straipsnio 1 dalimi ir 68 straipsnio 1 dalimi, kuriomis nustatomos tam tikros konkrečios teisės dėl prieigos prie valdžios institucijų administracinių procedūrų ir, atrodo, preziumuojama, jog bendros tokios teisės nėra, taigi egzistuoja bendras konfidencialumo principas; Vokietijos vyriausybė nurodė to paties įstatymo 29 straipsnio 1 ir 2 dalis, kuriomis taip pat galima pagrįsti šią išvadą.

96. Nuspręsti, ar yra nerašyta taisyklė, kuria valdžios institucijų procedūrų atžvilgiu yra nustatyta bendra konfidencialumo pareiga ir nepalikta diskrecijos nuspręsti dėl šių procedūrų konfidencialaus pobūdžio, gali tik nacionalinis teismas.

97. Man atrodo, kad minėtomis nuostatomis galima pagrįsti išvadą dėl bendros konfidencialumo pareigos buvimo, tačiau tai nėra nei vienintelė galima išvada, nei būtinai akivaizdžiausia išvada. Pavyzdžiui, kai yra numatyta, kad procedūros neturi būti viešos, logiška išvada gali būti tai, jog taip siekiama apsaugoti, kad jų turinys nebūtų atskleistas; tačiau jei susiję asmenys turi teisę dalyvauti nenustačius jiems jokios konkrečios konfidencialumo pareigos, vienodai pagrįsta gali būti prielaida, jog nesiekta nustatyti jokios bendros konfidencialumo pareigos.

98. Siūlyčiau, kad nagrinėdamas bylą nacionalinis teismas taip pat atsižvelgtų į kelias susijusias nuostatas (šiuo atveju remtasi keturiomis įstatymo, kurį sudaro per 100 straipsnių, straipsnių dalimis) ir (vėl šiuo atveju) į iš esmės neigiamą arba *a contrario* padarytos išvados pobūdį[29] ir nuspręstų, ar aptariama nerašytinė norma yra visuotinai pripažįstama, ypač atsižvelgdamas į savo paties ir kitų administracinių teismų praktiką.

99. Todėl manau, kad 4 straipsnio 2 dalies a punkte nustatytas kriterijus tenkinamas, kai bendras nerašytas teisės principas, kad valdžios institucijų administracinės procedūros nėra viešos, aiškiai ir nedviprasmiškai reiškia konfidencialumo pareigą tų procedūrų atžvilgiu ir nepalieka susijusiai valdžios institucijai jokios diskrecijos dėl jų konfidencialaus pobūdžio. Spręsdami, ar toks principas gali būti kildinamas iš teisės aktų, nacionalinis teismas turi atlikti išsamų vertinimą, ypač atsižvelgdamas į reikalavimą, kad toje nuostatoje numatytas atsisakymo pagrindas turi būti aiškinamas siaurai.

Išvada

100. Todėl siūlau, kad atsakydamas į *Bundesverwaltungsgericht* pateiktus klausimus, Teisingumo Teismas nuspręstų taip:

1. a) Pagal 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį vykdomosios valdžios institucijos, kurių vaidmuo teisėkūros procese esant valstybių narių teisiniam ir konstituciniam kontekstui apsiriboja teisės aktų pasiūlymų ar pastabų dėl jų pateikimu, gali būti neįtraukiamos į „valdžios institucijos“ sąvoką, kai atlieka šį vaidmenį;

29 — Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad pagal *VwVfG* 30 straipsnį procedūros šalims suteikta teisė reikalauti, kad institucijos nepaviešintų jų konfidencialių duomenų be jų leidimo. Jeigu tokiomis aplinkybėmis nustatoma konkreti konfidencialumo pareiga, galima daryti patikimą išvadą *a contrario*, kad nėra jokios bendros konfidencialumo pareigos.

b) dėl to, kad Direktyvos 2003/4 priėmimo dieną valstybių narių konstitucinėse nuostatose buvo numatyta šios direktyvos 6 straipsnyje nurodyta peržiūros procedūra, šioms valstybėms narėms nedraudžiama nustatyti, kad šioje direktyvoje numatyta valdžios institucijos sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines ar teisėkūros funkcijas;

c) tinkamai aiškinant Direktyvos 2004/3 2 straipsnio 2 dalies antrą sakinį ir 3 straipsnio 1 dalį, jeigu į valdžios institucijos sąvoką neįtraukiamos vykdomosios valdžios institucijos, kurių vaidmuo teisėkūros procese apsiriboja teisės aktų pasiūlymų ar pastabų dėl jų pateikimu, kai jos atlieka šį vaidmenį, tokios išimties taikymas turi būti ribojamas laikotarpiu nuo atitinkamos teisėkūros procedūros pradžios iki jos pabaigos.

2. a) Valdžios institucijų procedūrų konfidencialumas pagal Direktyvos 2003/4/EB 4 straipsnio 2 dalies pirmo sakinio a punktą numatytas teisėje, jei nacionalinėje teisėje dėl tokių procedūrų nustatyta bendra ar konkreti konfidencialumo pareiga, kuri yra nepriklausoma nuo prašymo dėl informacijos apie aplinką atmetimo pagrindo ir kuria susijusiai valdžios institucijai nepalikta jokios diskrecijos dėl jų konfidencialaus pobūdžio;

b) laikantis šių sąlygų ir, jeigu ši pareiga aiškiai įtvirtinta teisėje, ji gali būti nustatyta pagal nerašytą normą.