Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 22. junija 2011 [1]

Zadeva C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
proti
Bundesrepublik Deutschland

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija))

„Dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti — Aarhuška konvencija — Direktiva 2003/4/ES — Organi, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti — Zaupnost postopka, predvidena z zakonom“

1. V skladu z Direktivo 2003/4 [2] morajo biti organi oblasti načeloma dolžni, da dajo na voljo vsakemu prosilcu na njegovo zahtevo informacije o okolju, ki jih hranijo ali se zanje hranijo. Vendar Direktiva dovoljuje državam članicam, da iz opredelitve pojma „organ oblasti“ izključijo javne organe, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti. Dostop se lahko zavrne tudi, če gre za določene vrste dokumentov ali če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena.

2. Nemško Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) želi izvedeti, v kolikšnem obsegu bi se lahko izvršilni organi države šteli za organe, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, in o mogočih časovnih omejitvah za to izvzetje ter tudi navodilo o natančnem obsegu merila, ki določa, da je zaupnost postopka „zakonsko predvidena“.

Aarhuška konvencija

3. Evropska unija, države članice in 19 drugih držav so pogodbenice Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Konvencija), ki je začela veljati 30. oktobra 2001. Konvencija temelji na treh „stebrih“ – dostop do informacij, udeležba javnosti in dostop do pravnega varstva. Njena preambula vsebuje te uvodne izjave:

„[P]riznavajo, da boljši dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečujeta kakovost in izvajanje odločitev, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih, dajeta javnosti možnost, da izraža svoje interese, in omogočata organom javne oblasti, da jih ustrezno upoštevajo,

imajo s tem namen povečati odgovornost in preglednost odločanja in okrepiti podporo javnosti pri okoljskem odločanju,

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, str. 26; v nadaljevanju: Direktiva).

priznavajo, da je preglednost zaželena v vseh vejah oblasti, in pozivajo zakonodajna telesa, da pri svojih postopkih uresničujejo načela te konvencije […]“

4. Člen 2(2) Konvencije opredeljuje „organ […] oblasti“ zlasti kot „vlado na državni, regionalni in drugi ravni“ skupaj z vsemi drugimi fizičnimi ali pravnimi osebami, ki imajo javna pooblastila ali naloge v zvezi z okoljem, vendar iz te opredelitve izključuje „organe ali institucije, kadar [opravljajo zadeve iz] sodne ali zakonodajne pristojnosti“.

5. Člen 4 Konvencije, s katerim je uveden prvi steber, ima naslov „Dostop do okoljskih informacij“. V skladu s prvima dvema odstavkoma morajo pogodbenice v bistvu zagotoviti, da organi javne oblasti dajo okoljske informacije čim prej na voljo javnosti, če so te zahtevane, ne da bi bilo treba navesti interes. V členu 4(4) so določeni nekateri razlogi, zaradi katerih je mogoče zavrniti zahtevo. Med njimi so po določbi člena 4(4)(a) primeri, pri katerih bi razkritje škodljivo vplivalo, med drugim, „na zaupnost postopkov organov […] oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja“. V zadnjem pododstavku člena 4(4) je navedeno: „Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

6. V okviru drugega stebra je bil v postopku naveden člen 8 Konvencije, ki pa se ne nanaša neposredno na dostop do informacij. Naslov člena je „Udeležba javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov“ in še posebej določa: „Na ustrezni stopnji in ko so možnosti še odprte, si pogodbenica prizadeva spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov […] oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje.“ V ta namen mora določiti dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo, objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na voljo javnosti in dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih daje svoje pripombe, in čim bolj upoštevati izid udeležbe javnosti.

7. V členu 9 je zajet tretji steber Konvencije in ta člen ureja dostop do pravnega varstva. Od pogodbenic Konvencije zlasti zahteva, naj zagotovijo, da ima vsaka oseba, ki ni zadovoljna z odgovorom na njeno zahtevo po informacijah, dostop do primernega postopka sodnega preizkusa z ustreznimi in učinkovitimi pravnimi sredstvi.

8. Evropska skupnost je Konvencijo potrdila s sprejetjem Sklepa Sveta 2005/370[3], ki v prilogi vsebuje izjavo Evropske skupnosti (v nadaljevanju: izjava), v kateri je v delu, ki je upošteven za to zadevo, navedeno:

„V zvezi s členom 9 Aarhuške konvencije Evropska skupnost pogodbenice te konvencije opozarja na člen 2(2) in člen 6 [Direktive]. Te določbe državam članicam Evropske skupnosti omogočajo, da v izrednih primerih in pod strogo določenimi pogoji izvzamejo nekatere institucije in organe od pravil o […] postopkih [preizkusa] v zvezi z odločitvami o zahtevah za informacije.

Z ratifikacijo Aarhuške konvencije s strani Evropske skupnosti je zajet kakršen koli pridržek države članice Evropske skupnosti, kolikor je ta pridržek združljiv s členom 2(2) in členom 6 [Direktive].“

9. Švedska je ob ratifikaciji Konvencije 20. maja 2005 vložila pridržek, v katerem je, kot je pomembno za to zadevo, navedeno: „Švedska vlaga pridržek v zvezi s členom 9.1 glede dostopa do postopka preizkusa pred sodiščem za odločbe, ki jih sprejmejo parlament, vlada in ministri o vprašanjih glede objave uradnih dokumentov.“ Nemčija je Konvencijo brez pridržkov ratificirala 15. januarja 2001.

3 — Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, str. 1). Besedilo Konvencije je natisnjeno na strani 4 in naslednjih tega izvoda Uradnega lista.

Direktiva

10. Direktiva je bila sprejeta leta 2003, preden je Svet potrdil Konvencijo. Iz njene uvodne izjave 5 izhaja, da naj bi se s to direktivo takratno pravo Skupnosti uskladilo s Konvencijo glede na to, da jo je Skupnost podpisala. Z Direktivo je zajet prvi steber Konvencije, skupaj s tistimi deli tretjega stebra, ki se nanašajo na dostop do informacij.

11. V uvodni izjavi 16 je navedeno: „Pravica do obveščenosti pomeni, da bi moralo biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi moralo biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Razlogi za zavrnitev bi se morali razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. […]“

12. Člen 1(a) določa, da je eden od ciljev Direktive „zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice“.

13. V členu 2(2) je v prvem stavku „organ oblasti“ opredeljen kot „vlada ali drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni,“ in poleg njih je zopet vključena katera koli fizična ali pravna oseba, ki ima javne pristojnosti ali naloge v zvezi z okoljem. V drugem in tretjem stavku je navedeno: „Države članice lahko določijo, da ta opredelitev ne vključuje organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti. Če njihove ustavne določbe na dan sprejetja te direktive ne predvidevajo postopka [preizkusa] v smislu člena 6, [4] lahko države članice navedene organe ali institucije izključijo iz te opredelitve.“

14. Člen 3(1) Direktive določa: „Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes.“

15. V upoštevnih določbah člena 4 je določeno:

„1. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če:

[…]

(d) se zahteva nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke;

(e) se zahteva nanaša na notranje sporočanje, pri čemer se upošteva javni interes, ki bi mu služilo razkritje.

[...]

2. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

(a) zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena;

[…]

4 — Člen 6 ustreza členu 9 Konvencije ter predvideva upravni in sodni preizkus odločb v zvezi z dostopom do informacij.

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a) […] predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje.

[…]

4. Informacije o okolju, ki jih hranijo ali se hranijo za organe oblasti, ki jih je zahteval prosilec, se dajo na razpolago delno, če je možno izločiti informacije, ki sodijo v področje uporabe odstavkov 1(d) in (e) ali 2, od preostalih zahtevanih informacij.

[…]“

Nemško pravo

16. Direktiva je bila v nemško zvezno pravo prenesena z Umweltinformationsgesetz (zakon o informacijah o okolju, v nadaljevanju: UIG).

17. V členu 2(1)(1) UIG so kot organi, ki so dolžni posredovati informacije, navedeni tudi „vlada ali drugi organi javne uprave“. Vendar pa so s členom 2(1)(1)(a) izrecno izvzeti „vrhovni zvezni organi, če ukrepajo v okviru zakonodajnega postopka ali pri sprejemanju podzakonskih aktov [‚*Rechtsverordnungen*‘]“.

18. Če bi razkritje informacije negativno vplivalo na zaupnost postopkov organov oblasti, ki so v skladu s členom 2(1) dolžni posredovati informacije, je treba v skladu s členom 8(1)(2) UIG zahtevo zavrniti, razen če prevlada javni interes za razkritje, čeprav iz tega razloga ni mogoče zavrniti dostopa do informacij o okolju glede emisij. Prav tako se mora na podlagi člena 8(2)(2) zavrniti zahteva za notranje sporočanje, razen če prevlada javni interes za razkritje.

19. Poleg tega so bile navedene nekatere določbe Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o upravnem postopku, v nadaljevanju: VwVfG).

20. Člen 28(1) VwVfG določa: „Preden se izda upravni akt, ki posega v pravice udeleženca, mora ta imeti možnost, da se izjavi o dejstvih, pomembnih za odločbo.“

21. Člen 29(1) in (2) VwVfG določa:

„1. Upravni organ mora dovoliti udeležencem vpogled v spis, ki se nanaša na zadevni postopek, če je poznavanje spisa potrebno zaradi varstva ali obrambe njihovega pravnega interesa. Prvi stavek ne velja do konca upravnega postopka za osnutke odločb niti za delo, neposredno povezano s pripravo teh odločb. […]

2. Upravni organ ni dolžan dovoliti vpogleda v spis, če bi to oviralo pravilno izvajanje njegovih nalog, če bi razkritje vsebine spisa negativno vplivalo na zvezo ali deželo oziroma če se morajo dejstva na podlagi zakona ali zaradi njihove narave, zlasti ob upoštevanju legitimnega interesa udeležencev ali tretjih oseb, varovati kot skrivnost.“

22. Člen 68(1) VwVfG zlasti določa, da obravnave v upravnem postopku niso javne, vendar se lahko tretjim osebam dovoli, da so navzoče, če nobena stranka ne ugovarja.

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

23. Družba Flachglas Torgau GmbH (v nadaljevanju: Flachglas Torgau) izdeluje steklo in je udeležena pri trgovanju z emisijami toplogrednih plinov. V okviru tega je zaprosila zvezno ministrstvo za okolje (v nadaljevanju: ministrstvo) za informacije, ki jih to hrani, glede zakona o razdelitvi pravic do emisije toplogrednih plinov med letoma 2005 in 2007 [5].

24. Zahtevane informacije so se nanašale na zakonodajni postopek za sprejetje tega zakona in njegovo izvajanje. Zlasti so zajemale notranje zaznamke in pisna stališča ministrstva ter njegovo dopisovanje, vključno z e-pošto, z nemško agencijo za trgovanje s pravicami do emisije, ki je samostojen organ.

25. Ministrstvo je zahtevo v celoti zavrnilo. Glede informacij v zvezi z njegovo udeležbo v zakonodajnem postopku je menilo, da ni bilo „organ oblasti, dolžan posredovati informacije," v skladu s členom 2(1)(1)(a) UIG. Druge informacije, ki so izvirale iz zaupnih postopkov in katerih razkritje bi lahko negativno vplivalo na učinkovitost teh postopkov, so bile zajete s členom 8(1)(2) UIG. Notranje sporočanje pa je bilo ne nazadnje zaščiteno na podlagi člena 8(2)(2) UIG in ni bilo prevladujočega javnega interesa za razkritje.

26. Družba Flachglas Torgau je zavrnitev izpodbijala pri Verwaltungsgericht (upravno sodišče), ki je tožbi delno ugodilo. Na podlagi pritožbe družbe Flachglas Torgau in nasprotne pritožbe ministrstva je Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) odločilo, da je ministrstvo ukrepalo v okviru zakonodajnega postopka in zaradi tega v skladu s členom 2(1)(1)(a) UIG ni bilo dolžno posredovati informacij, če je sodelovalo pri pripravi predlogov zakonov v okviru priprave in spremljanja. Odločilo pa je tudi, da se ministrstvo ne more sklicevati na zaupnost postopkov kot razlog za zavrnitev in da ni dokazalo, kako bi razkritje zahtevanih informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov posvetovanja. Ministrstvu je naložilo, naj o zahtevi tožeče stranke ponovno odloči ob upoštevanju ugotovitev sodbe sodišča.

27. Obe stranki sta vložili revizijo pri Bundesverwaltungsgericht. Družba Flachglas Torgau je ugovarjala, da pravo EU ministrstvom ne omogoča, da so izvzeta iz obveznosti posredovanja informacij, kadar delujejo v okviru parlamentarnega zakonodajnega postopka, in da se varstvo dejavnosti pripravljanja zakonov vsekakor konča z objavo zakona. Zatrjevala je tudi, da se ministrstvo že zato ne more sklicevati na zaupnost postopkov kot zavrnilni razlog, ker je v skladu s pravom EU za varstvo take zaupnosti potrebna izrecna zakonska določba, zunaj splošne ureditve informacij o okolju.

28. Bundesverwaltungsgericht je Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. (a) Ali je člen 2, točka 2, drugi stavek, [Direktive] treba razlagati tako, da opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti izključno organi in institucije, ki so v skladu s pravom države članice pristojni za končno (zavezujočo) odločitev v zakonodajnem postopku, ali pa opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti tudi organi in institucije, ki so jim na podlagi prava države članice prenesene pristojnosti in pravice do sodelovanja v zakonodajnem postopku, zlasti pravica do vložitve predloga zakona in do izjave o predlogih zakonov?

(b) Ali lahko države članice izvzamejo organe in institucije, ki opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti, iz opredelitve pojma ‚organ oblasti' le, če njihove ustavne določbe na dan sprejetja [Direktive] niso predvidevale postopka preizkusa v smislu člena 6 te direktive?

(c) Ali pojem ‚organ oblasti' ne vključuje organov in institucij, če opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, le za obdobje do konca zakonodajnega postopka?

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

2. (a) Ali je zaupnost postopkov v smislu člena 4(2)(a) [Direktive] zakonsko predvidena, če predpis nacionalnega prava, ki je bil sprejet za prenos [Direktive], na splošno določa, da je treba dostop do informacij o okolju zavrniti, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov pred organi, ki so dolžni posredovati informacije, ali je za to potrebno, da posebna zakonska določba določa zaupnost postopkov?

(b) Ali je zaupnost postopkov v smislu člena 4(2)(a) [Direktive] zakonsko določena, če iz nacionalnega prava izhaja nenapisano splošno načelo o tem, da upravni postopki pred upravnimi organi niso javni?“

29. Družba Flachglas Torgau, nemška vlada in Komisija so podale Sodišču pisna in ustna stališča.

Presoja

Način razlage Direktive

30. Konvencija in Direktiva izražata odločnost, da se zagotovi večja preglednost. V pripravljalnem gradivu [6] obeh predpisov in preambulah [7] k njima sta poudarjena preglednost informacij in dostop do njih, zlasti z vidika možnosti državljanov, da od organov oblasti zahtevajo odgovornost. Dejansko ne bi moglo biti sporno, če bi navedli, da je preglednost na splošno koristna. Še zlasti bi lahko javna dostopnost informacij spodbudila skrbnejše ravnanje tistih, ki odločajo na podlagi teh informacij.

31. Res je, da se ne predvideva neomejena preglednost. Če ni mogoče zanikati koristi, ki jih prinaša pregleden sistem, toliko bolj ni mogoče zanikati, da bi zaradi preglednosti lahko nastale težave, kot je poudarila nemška vlada. Čeprav se Sodišče zaveda teh težav, se je do zdaj v podobnih primerih raje odločalo za razlago, pri kateri se zagovarja preglednost. [8]

32. V primeru dvoma bi se morala torej Direktiva razlagati kot predpis, ki podpira preglednost in dostop do informacij, vsaka določba, s katero se omejuje njen obseg v tem smislu – kot je člen 2(2), ki omogoča omejitev skupine organov, ki so dolžni predložiti informacije, ali člen 4(1) in (2), ki dopušča zavrnitev razkritja v določenih okoliščinah –, pa bi se morala razlagati ozko. V zvezi z navedenima členoma se celo v Direktivi izrecno zahteva, da se morajo razlogi za zavrnitev razlagati restriktivno.

Prvo vprašanje

33. V skladu s členom 2(2) Direktive je Nemčija iz obveznosti predložitve informacij o okolju izvzela „vrhovne zvezne organe, če ukrepajo v okviru zakonodajnega postopka ali pri sprejemanju podzakonskih aktov“. Organ, ki je bil v obravnavani zadevi zaprošen, naj predloži informacije, je bilo zvezno ministrstvo in ne parlamentarni organ. Predložitveno sodišče želi tako s tremi deli prvega vprašanja v bistvu izvedeti, (a) ali Direktiva dovoljuje izvzetje organov, katerih vloga v zakonodajnem postopku je omejena na vložitev predloga zakona oziroma izjavo o predlogih zakonov; (b) ali je sploh mogoče izvzeti organe, za katerih odločitve je že bil predviden postopek preizkusa, in (c) ali je vsako izvzetje dovoljeno le do konca zakonodajnega postopka. Točko (b), ker je logično prednostna, bom preučila pred točko (a), ki se zdi tesneje povezana s točko (c).

6 — Glej osnutek Smernic o dostopu do informacij o okolju in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja, Sofija, 1995, in poznejši osnutek izhodišč za Aarhuško konvencijo (CEP/AC.3/R.1, str. 2) (oba sta dostopna na http://www.unece.org/env/pp/archives.htm); prvi predlog Direktive (COM(2000) 402 konč., str. 4) in točko 1.3 Mnenja Ekonomskega in socialnega sveta o tem predlogu (UL 2001, C 116, str. 43).

7 — Glej točki 3 in 10 zgoraj.

8 — Glej na primer sodbo z dne 17. junija 1998 v zadevi Mecklenburg (C-321/96, Recueil, str. I-3809, točka 25) ali z dne 17. februarja 2009 v zadevi Azelvandre (C-552/07, ZOdl., str. I-987, točka 52).

(b) Možnost izvzetja organov, za katerih odločitve je že bil predviden postopek preizkusa v smislu člena 6

34. Drugi in tretji stavek člena 2(2) določata: „Države članice lahko določijo, da [opredelitev organa oblasti] ne vključuje organov ali institucij, [če opravljajo zadeve iz] sodne ali zakonodajne pristojnosti. Če njihove ustavne določbe na dan sprejetja te direktive ne predvidevajo postopka [preizkusa] v smislu člena 6, lahko države članice navedene organe ali institucije izključijo iz te opredelitve."

35. Predložitveno sodišče prosi za pojasnitev razmerja med navedenima stavkoma. Z drugimi besedami, ali tretji stavek omejuje primere, v katerih bi države članice lahko izkoristile pravico iz drugega stavka (kar zatrjuje družba Flachglas Torgau), ali določa drugo pravico, ki se lahko uveljavi v določenih okoliščinah in ni odvisna od pravice iz drugega stavka (stališče, ki ga zagovarjata nemška vlada in Komisija).

36. Ni sporno, da je nemško ustavno pravo ob sprejetju Direktive predvidevalo sodni preizkus odločb, kakršna je odločba ministrstva v obravnavani zadevi. Če bi torej razlaga družbe Flachglas Torgau prevladala, potem Nemčija ne bi imela možnosti, da organe, kakršno je ministrstvo, izvzame iz opredelitve organa oblasti, čeprav bi opravljalo zadeve iz zakonodajne pristojnosti.

37. Pri obeh razlagah razmerje med stavkoma ni jasno. Kot je poudarila Komisija, je bil tretji stavek dodan pozneje v zakonodajnem postopku, v Spravnem odboru, ki se je sestal na podlagi člena 251(3) ES.[9] Če se je v tej fazi stavek dodal iz posebnega razloga, predlagatelji morda niso popolnoma upoštevali njegovega razmerja z bližnjim besedilom ali posledic, ki bi jih lahko imel za razlago tega besedila. Kaj se je torej želelo doseči s tem posebnim razlogom? Na žalost pripravljalni dokumenti ne dajejo jasnih podatkov, kot prav tako opozarja Komisija. Predlagani sta bili dve domnevi.

38. Družba Flachglas Torgau opozarja, da je bil tretji stavek dodan po neuspešnem poskusu Parlamenta, da spremeni drugi stavek tako, da bi se glasil: „Države članice lahko določijo, da *pri uporabi določb te direktive glede dostopa do pravnih sredstev* opredelitev pojma ‚organ oblasti' ne vključuje organov, kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti in v obsegu teh zadev (poudarek dodan)."[10] S tem predlogom naj bi se želelo doseči, da bi bili javni organi dolžni dati na voljo informacije o okolju, pri čemer bi bilo dovoljeno le izvzetje od tega, da se mora predvideti možnost sodnega preizkusa vsake zavrnitve zahteve za informacije. Po navedbah družbe Flachglas Torgau naj bi bil člen 2(2), tretji stavek, dodan v spravnem postopku kot protiutež zavrnitvi predloga Parlamenta in naj bi se z njim naložil materialno pravni pogoj za uveljavljanje pravice iz drugega stavka.

39. Komisija in nemška vlada predlagata drug razlog, in sicer da je bil stavek dodan zato, da bi se utrla pot pridržku[11], ki bi ga bila Švedska dolžna vložiti ob ratifikaciji Konvencije, in omogočiti ta pridržek v okviru Direktive. Nameravani pridržek Švedske je bil pogojen z njenim notranjepravnim položajem, v katerem ni bil predviden postopek za sodni preizkus odločb vrhovnih državnih organov o vprašanjih glede objave uradnih dokumentov. Izjava[12], ki se posebej sklicuje na člen 2(2) Direktive v povezavi z vsakim pridržkom države članice, je bila tako namenjena za potrebno povezavo. Nemška vlada zato zatrjuje, da čeprav drugi stavek člena 2(2) državam članicam dovoljuje, da izvzamejo organe, *če opravljajo zadeve* iz sodne ali zakonodajne pristojnosti, pa jim tretji stavek dovoljuje popolno izvzetje sodnih ali zakonodajnih organov. Komisija prav tako meni, da sta drugi in tretji stavek izključujoči določbi.

9 — Zdaj, po spremembi, člen 294(10) PDEU.

10 — Glej poročilo A5-0074/2001 Odbora za varstvo okolja, javno zdravje in potrošniško politiko z dne 28. februarja 2001, v spremembi 15, in Stališče Evropskega parlamenta, sprejeto v drugem branju 30. maja 2002 (UL 2003, C 187 E, str. 118, 122).

11 — Glej točko 9 zgoraj.

12 — Glej točko 8 zgoraj.

40. Pojasnilo družbe Flachglas Torgau me ne prepriča. Ker sprememba, ki jo je predlagal Parlament, ni bila sprejeta,[13] bi bilo presenetljivo, če bi rešitev Spravnega odbora še bolj omejila obseg mogočih izvzetij iz opredelitve pojma „organ oblasti“, kot je bilo predlagano. Že Direktiva je bolj omejevalna od Konvencije, ker državam članicam dovoljuje le izključitev iz opredelitve, medtem ko je v Konvenciji navedeno, da opredelitev „ne vključuje“ organov ali institucij, če opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti. Spremembe, ki jih je predlagal Parlament, bi dovoljena izvzetja omejile na področje sodnega preizkusa. Po razlagi Direktive, ki jo predlaga družba Flachglas Torgau, pa bi se popolnoma preprečilo vsako izvzetje razen v posebnih, z ustavo določenih primerih – ki niso splošni, kot bi se lahko sklepalo, ker je v zvezi s tem le Švedska vložila pridržek h Konvenciji.

41. Druga razlaga, ki jo predlagata nemška vlada in Komisija, bi bila lahko prepričljivejša. Švedski pravni sistem ni dovoljeval sodnega preizkusa odločitev, ki so se nanašale na objavo uradnih dokumentov, ki so jih sprejeli parlament, vlada ali ministrstva. Zato je Švedska vložila pridržek v povezavi s členom 9(1) in (2) Konvencije glede sodnega preizkusa takih odločb. Razumljivo je, da se Švedska ne bi želela zavezati z Direktivo k dolžnosti, glede katere je nameravala vložiti pridržek v mednarodnem pravu. Zato bi ji bolj ustrezalo, da bi Direktiva državi članici dovolila, da za svoje posebne primere določi splošno izvzetje določenih organov, kot pa izvzetje na podlagi pristojnosti, v katerih delujejo. Iz izjave bi izhajala potrditev take razlage. V njej je poudarjeno, da člena 2(2) in 6 dajeta državam članicam možnost, da „v izrednih primerih in pod strogo določenimi pogoji“ izvzamejo nekatere institucije in organe od pravil o postopkih preizkusa, in natančneje opredeli, da je z ratifikacijo Konvencije s strani EU zajet kakršen koli pridržek države članice, ki je združljiv z omenjenima členoma. S tem je v izjavi zajet pridržek, na podlagi katerega je EU lahko pristopila h Konvenciji, ne da bi razvrednotila stališče katere koli svoje države članice.

42. Vendar sta obe razlagi domnevni in ni mogoče z gotovostjo sklepati, katera je pravilna. Udeleženci bi med spravnim postopkom lahko izhajali iz različnih predpostavk, zato ne bi bilo pametno, če bi si iz okoliščin prizadevali izpeljati samo en namen zakonodajalca. Kot sem že navedla, si z besedilom ni mogoče pomagati. Če bi se tretji stavek začel z besedo, kot je „poleg tega“ ali „podredno“, bi bil pomen jasnejši. Vendar se ne. Z gotovostjo lahko rečemo le, da priprava besedila ne potrjuje očitno razlage družbe Flachglas Torgau, iz katere bi izhajal večji razkorak med Konvencijo in Direktivo, kot bi izhajal iz razlage, ki jo predlagata nemška vlada in Komisija. Ker je bil glavni cilj Direktive uskladiti pravo EU s Konvencijo, bi imela prednost razlaga slednjih, ker se manj odmika od Konvencije.

43. Zato menim, da je v tretjem stavku člena 2(2) Direktive zajeta možnost izbire (ki je Nemčija nikakor ni nameravala uporabiti), ki je popolnoma ločena od možnosti izbire iz drugega stavka (ki jo je Nemčija uporabila). Zato Nemčiji, ker so njene ustavne določbe na dan sprejetja Direktive dejansko dovoljevale postopek preizkusa odločb organov, kot je ministrstvo (zato se v zvezi z njimi ni mogoče sklicevati na tretji stavek člena 2(2)), ni onemogočena uporaba drugega stavka niti to, da v členu 2(1)(1)(a) UIG iz opredelitve pojma „organ oblasti“ izvzame določene organe glede na vrsto njihovega delovanja.

44. Ali vsebina te določbe dejansko natančno ustreza vsebini člena 2(2), drugi stavek, Direktive, pa je vendarle vprašanje, ki ga je treba obravnavati v okviru točke (a) prvega vprašanja predložitvenega sodišča.

13 — Komisija naj bi na primer nasprotovala zato, ker naj sprememba ne bi bila v skladu z besedilom Konvencije, pri čemer je bil izrecni cilj Direktive uskladiti pravo Skupnosti s Konvencijo (glej spremenjeni predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij v okoljskih zadevah, UL 2001, C 240 E, str. 289).

(a) Organi, katerih vloga v zakonodajnem postopku je omejena na vložitev predlogov zakonov ali dajanje stališč o predlogih zakonov

45. Člen 2(2), drugi stavek, dovoljuje državam članicam, da s področja uporabe Direktive izključijo organe, ki bi sicer bili zajeti z opredelitvijo pojma „organ oblasti“, „kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“. Očitno je bila torej predvidena opredelitev, ki izhaja iz smisla in namena in je vezana na vrsto delovanja v določenem trenutku, in ne strukturna opredelitev, pri kateri je bistvo vsakega organa odločilno za uvrstitev tega organa v eno od Montesquieujevih treh vej oblasti.[14] Poleg tega, kot poudarja Komisija, se različni zakonodajni sistemi v državah članicah lahko le pri namenski razlagi upoštevajo tako, da se zagotovi razumna mera enotnosti.

46. Ministrstvo bi v skladu s strukturno razvrstitvijo predvidoma spadalo v izvršilno vejo oblasti in ne bi bilo zakonodajni organ. Vendar pa nam je bilo pojasnjeno, da je izvršilna veja v Nemčiji, kot verjetno v vseh državah članicah, glavni predlagatelj zakonodaje v zveznem parlamentu. Poleg tega med parlamentarno obravnavo predloga zakona ministrstvo lahko svetuje in daje mnenja. Glede na navedeno ministrstvo očitno opravlja zadeve „v okviru zakonodaje“, če uporabim izraze iz člena 2(1)(1)(a) UIG. Ali je to vendarle enako kot opravljati zadeve „iz [...] zakonodajne pristojnosti“ v smislu člena 2(2) Direktive?

47. Kot kaže, lahko ministrstvo izdaja tudi podzakonske akte, ki so domnevno izvedbeni predpisi, ki jih je pristojno sprejemati na podlagi primarne zakonodaje. Ponovno bi se lahko postavilo vprašanje: ali pri tem opravlja zadeve iz zakonodajne pristojnosti?

48. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je družba Flachglas Torgau zaprosila za informacije „iz zakonodajnega postopka“ v zvezi s spornim zakonom, ki ga je sprejel zakonodajalec, in ni izvedbeni predpis, ki bi ga sprejelo ministrstvo. Čeprav nacionalno sodišče ne pojasnjuje podrobneje, kakšna je zahtevana informacija,[15] bom izhajala iz enake domneve, kot izhaja iz vprašanja in iz stališč, predloženih Sodišču, in sicer da se mora presojati sodelovanje ministrstva kot predlagatelja in svetovalca v zakonodajnem postopku. Zato ne bom obravnavala vprašanja, ali bi ministrstvo pri izvrševanju svojih pooblastil za izdajo podzakonskih aktov lahko „opravljalo zadeve iz [...] zakonodajne pristojnosti“, to je vprašanja, ki za postopek v glavni stvari, kot kaže, ni pomembno.

49. Zdi se primerno, da se najprej obravnava namen izključitve organov, ki opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti. Žal pa je vsaka izrecna obrazložitev tega namena očitno izgubljena v času.

50. Direktiva je bila sprejeta zaradi uskladitve takratnega prava Skupnosti z določbami Konvencije, vendar iz pripravljalnega gradiva za Konvencijo[16] ni razvidno, da bi se posebej obravnavalo besedilo izvzetja, ki ga je vseboval že prvi predlog. Kot je poudarila Komisija, je večji del Konvencije dejansko izhajal iz obstoječe zakonodaje Skupnosti in je na njej tudi temeljil, vključno s predhodnico Direktive[17], v kateri je že bila predvidena izjema v enakem besedilu.[18]

14 — V španski različici Direktive je res navedeno „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*“ (poudarek dodan), medtem ko so v drugih različicah navedeni le vloga zakonodajalca, zakonodajne pristojnosti ali zakonodajna pooblastila, vendar je tudi v tem besedilu poudarjeno delovanje, vsaj če zadeva svojstvene značilnosti zadevnega organa.

15 — In čeprav družba Flachglas Torgau v stališčih navaja le, da se je njena zahteva nanašala na upravna navodila, ki jih je dalo ministrstvo v zvezi z izvajanjem zakona (v nasprotju z dejanskimi izvedbenimi predpisi, ki so pravno zavezujoči), so taka navodila očitno predmet drugega vprašanja.

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

17 — Direktiva Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (UL L 158, str. 56).

18 — V izvirnem predlogu za to direktivo (UL 1988, C 335, str. 5) je bilo navedeno drugačno besedilo: „organi, ki opravljalo zadeve iz sodne pristojnosti, in zakonodajni organi“. Kot kaže, ni zapisa o razlogu zakonodajalca za spremembo od strukturalne k namenski opredelitvi. Morda je šlo za vprašanje uskladitve opredelitve v zvezi s sodnim vidikom, ker je namenska opredelitev, kot sem že navedla, najprimernejša za upoštevanje razlik med pravnimi in političnimi sistemi.

51. Edini zapis, ki sem ga lahko našla o tem, da se je obravnaval namen dovoljenega izvzetja, je v poročilu Parlamenta o prvem branju predloga sedanje Direktive,[19] v katerem je Parlament v prizadevanju, da se omeji obseg izvzetja od zahteve po sodnem preizkusu (v nasprotju z zahtevo, da se dajo na voljo informacije) predvideval, da je bila razlog za omejitev tradicionalna zasnova ravnotežja med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti, vendar je menil, da bi bila ločitev pooblastil bolj pravična, če bi imeli državljani enak dostop do informacij, ki jih imajo vse tri veje oblasti. Za vprašanje, ali bi v določenih primerih izvršilna veja oblasti lahko opravljala zadeve iz zakonodajne pristojnosti, pa ta domneva skoraj ni pomembna.

52. Po mnenju nemške vlade naj bi bil razlog za izjemo to, da se zakonodajna dejavnost na področju okolja – stališča o tem pogosto temeljijo na trdnih prepričanjih in so izrecno izražena – zavaruje pred nenehnimi zahtevami po informacijah, pred silovitimi nasprotovanji pridobljenim informacijam in pred vztrajnimi poskusi vpliva na izid na podlagi takih informacij. Zato naj bi si prizadevala, da bi ves zakonodajni postopek – od osnutka zakona do sprejetja zakona, še zlasti pa razprave in izmenjave mnenj, ki omogočajo oblikovanje stališč – potekali brez takih motenj.

53. Osnovni razlog, ki ga zagovarja nemška vlada, ima tako vrednost kot domneva, če ga za zdaj obravnavamo, kot da je omejen na sodstvo in zakonodajo. Izvajanje sodnih in zakonodajnih nalog bi bilo lahko ovirano, če bi imel vsak posameznik pravico kadar koli zahtevati kakršne koli informacije na vsaki stopnji postopka – analiza bistvenih vprašanj in informacij, sklepanje na podlagi te analize in oblikovanje končne odločitve.[20] Smiseln bi bil sklep, da so imeli podobne pomisleke tudi tisti, ki so prvotno pripravili prvega od zadevnih predpisov,[21] in da so jih imeli, čeprav posredno, tudi tisti, ki so sodelovali pri pripravi poznejših predpisov.

54. Seveda nikakor ni zaželeno niti ne bi bilo očitno v skladu s splošno usmeritvijo Konvencije ali Direktive, če bi se zakonodajna ali sodna dejavnost izvajala v nepropustni tajnosti. Splošno velja, da je za zagotovitev načela pravne države in demokratične oblasti nujno, da sodišča in zakonodajne skupščine delujejo ob prisotnosti javnosti (ali vsaj medijev kot posrednikov), razen v popolnoma izjemnih okoliščinah – poleg tega pa je splošno sprejeto, da so take okoliščine pogostejše med opravljanjem sodne kot pa zakonodajne dejavnosti. Razen v popolnoma izjemnih okoliščinah odločitve v nobenem primeru ne bi smele biti sprejete na podlagi dejstev ali razlogov, ki so državljanom prikriti.

55. Tako je na sodnem področju popolnoma primerno, da senat sodnikov razpravlja brez javnosti (kot sodnik posameznik vedno mora). Zato pa morajo biti objavljeni razlogi, na podlagi katerih je sprejel svojo odločitev, skupaj z dokazi in s trditvami strank, ki jih je obravnaval. Smiselno – in če za trenutek ne upoštevamo vprašanja časovne veljavnosti izvzetja, ki je predmet točke (c) prvega vprašanja – bi bila pripravljena priznati podobno utemeljitev in podobno omejitev izvzetja iz obveznosti objave informacij organov z zakonodajnimi pristojnostmi. Vendar pa po mojem mnenju to, da določena tema spodbudi živahno javno razpravo, ni zadosten razlog, da se ves postopek razpravljanja, priprave in sprejemanja v zakonodajnem postopku zavaruje pred vsemi zahtevami po informacijah.

56. S tem pa se vendarle ne odgovori na vprašanje, ali je predvideno, da bi bili organi izvršilne veje oblasti pri vložitvi predlogov zakonov zakonodajalcu ali pri svetovanju v postopku sprejemanja zakonodaje enako varovani pred zahtevami po informacijah, ki so vložene ob nepravem času in niso omejene.

19 — Poročilo A5-0074/2001, navedeno v opombi 10, v spremembi 15.

20 — V zvezi s sodno dejavnostjo glej sodbo Sodišča z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točki 92 in 93). Vendarle ni nujno, da bo pravica zahtevati postopkovne dokumente samodejno in v vseh primerih zmotila želeno „nemotenost“ izvajanja postopkov – glej na primer v zvezi z Evropskim sodiščem za človekove pravice člen 40(2) Evropske konvencije o človekovih pravicah.

21 — Glej zgoraj navedene točko 50 ter opombi 17 in 18.

57. Navedba, na katero se sklicuje družba Flachglas Torgau in jo tudi nacionalno sodišče omenja v predložitveni odločbi, izhaja iz Vodnika za izvajanje konvencije, ki ga je leta 2000 objavila Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo (UN/ECE)[22] in v katerem je med drugim navedeno: „Udeležbo organov izvršilne veje oblasti pri pripravi zakonodaje v sodelovanju z zakonodajno vejo oblasti je treba posebej navesti. Sodelovanje med organi izvršilne in sodne veje oblasti pri sprejemanju zakonodaje je potrjeno v členu 8. Ker so dejavnosti organov javne oblasti pri pripravi predpisov, zakonov in normativnih aktov izrecno zajete s tem členom, je logičen sklep, da Konvencija teh dejavnosti ne šteje za delovanje v ‚zakonodajni pristojnosti'. Zato so organi izvršilne veje oblasti, ki sodelujejo v teh dejavnostih, organi javne oblasti v smislu Konvencije."

58. Vendar pa navedeni dokument, kot sta poudarili nemška vlada in Komisija, ni zavezujoč za razlago Konvencije. Avtorji so izrecno navedli, da izražena stališča ne izražajo nujno stališč UN/ECE ali katere koli organizacije, ki je sponzorirala vodnik; kot kaže, ga pogodbenice Konvencije niso izrecno potrdile. Poleg tega sklicevanje na člen 8 Konvencije očitno ni ustrezno glede vrste zakonodajnega postopka, kakršna je sporna v obravnavanem postopku, v katerem je predlog izvršilne veje oblasti predmet parlamentarnega nadzora predstavnikov, ki jih izvolijo državljani. Iz člena 8 bi izhajalo, da se bolj nanaša na neposredno udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov.[23] Prepričljiva razlaga razmerja med pojmom „zakonodajno delovanje" v skladu s členom 2(2) in „pripravo izvršilnih predpisov in/ali splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov" v skladu s členom 8 bi tako bila, da se izvzetje v prvem nanaša izključno na primarno zakonodajo, ki vključuje določeno obliko parlamentarnega nadzora in razprave, medtem ko se slednji nanaša na sekundarne, izvedbene predpise, sprejete na podlagi zakonskega pooblastila brez takega demokratičnega postopka. Čeprav torej Vodnik za izvajanje ni popolnoma brez veljave, pa se izvajanj na njegovi podlagi nikakor ne bi smelo šteti za odločilna.

59. Po mojem mnenju je pomembneje, da se obravnavajo ti elementi: poudarjena namenska opredelitev pojma „opravljajo zadeve iz [...] zakonodajne pristojnosti"; potreba, da se zagotovi potek zakonodajnega postopka brez motenj, ter skupni cilj Konvencije in Direktive zagotoviti preglednost v okoljskih zadevah in najširši mogoč dostop do informacij o okolju.

60. V zvezi s prvim od navedenih elementov organ izvršilne veje oblasti – kot je ministrstvo v obravnavani zadevi – deluje pri vložitvi predloga predpisa zakonodajalcu dejansko na meji med izvršilno in zakonodajno dejavnostjo. Na eni strani je naloga izvršilne veje oblasti, da določi vladno politiko in jo oblikuje v predlogu dokumenta, na drugi strani je dejanska predložitev predloga naloga, ki je ni mogoče ločiti od naloge posameznega predstavnika zakonodajne veje oblasti (ali skupine takih predstavnikov), ki predloži predlog v obravnavo, česar ni mogoče opredeliti drugače kot zakonodajno dejavnost.[24] Podobno velja glede posvetovanja in svetovanja med zakonodajnim postopkom. Vendarle obeh nalog, čeprav sta očitno razpoznavni, ni mogoče ločiti, vsaj ne v okviru zakonodajnega postopka in med njim, to je od predložitve predloga predpisa do končnega sprejetja zakona. V tem smislu sta to dve plati iste medalje.

61. Zato se mi zdi, da mora v tem smislu prevladati potreba, da se zagotovi potek zakonodajnega postopka brez motenj, sicer bi bil ogrožen namen izvzetja. Izvajanje postopka ne bi bilo zaščiteno, če bi izvzetje veljalo le za eno možnost dostopa do informacij (zahteva zakonodajalcu), medtem ko bi druga možnost (zahteva zadevnemu organu izvršilne veje oblasti) ostala odprta.

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, ki so ga Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz in Jerzy Jendroska pripravili za Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), zlasti na straneh 34 in 35 angleške različice.

23 — Kot poudarja Komisija, naj bi iz uporabe besed „priprava izvršilnih predpisov in/ali splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov" v naslovu člena izhajalo prizadevanje izogniti se terminologiji, zaradi katere bi se v nekaterih državah lahko določila preozka skupina podzakonskih aktov; samega besedila člena ni mogoče brez težav uporabiti za parlamentarne postopke v predstavniški demokraciji.

24 — Nemška vlada je med postopkom potrdila, da imajo tudi posamezni poslanci bundestaga pravico do zakonodajne iniciative, kar verjetno velja za večino zakonodaj, čeprav to glede na dejansko delovanje vlade ne bi bil zelo splošen postopek.

62. Čeprav sodelovanje izvršilne veje oblasti v zakonodajnem postopku v vseh državah članicah verjetno v bistvenem poteka po enakem vzorcu, bodo med državami članicami verjetno razlike v podrobnostih. Zato bo moralo zadevno nacionalno sodišče vedno potrditi, ali je posamična naloga, ki jo je izvršilni organ opravil *v zadevnem trenutku*, v pravnem in ustavnem okviru njegove države članice dejansko del zakonodajnega postopka. Ker je izvzetje izjema od splošnih ciljev preglednosti in dostopa do informacij, ki ju zasledujeta Konvencija in Direktiva, mora biti nacionalno sodišče pri tem odločanju preudarno.

63. Glede na navedeno bi na točko (a) prvega vprašanja predložitvenega sodišča odgovorila, da se v skladu s členom 2(2), drugi stavek, Direktive organi izvršilne veje oblasti, ki imajo v pravnem in ustavnem okviru svoje države članice v zakonodajnem postopku vlogo, ki je omejena na vložitev predloga zakona ali dajanje stališč o predlogih zakonov, lahko izvzamejo iz opredelitve pojma „organ oblasti“, kadar opravljajo tako nalogo.

64. Zdi se mi, da bi bil tak odgovor zadosten za rešitev vprašanja, ki se postavlja v postopku v glavni stvari, ne da bi se podrobno obravnavalo podredno merilo, ki izhaja iz vprašanja nacionalnega sodišča, in sicer ali se lahko le organi, ki sprejemajo končno, zavezujočo odločitev v zakonodajnem postopku, štejejo, kot da opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti. Kot je poudarila Komisija, so lahko med državami članicami zakonodajni postopki različni, zato razmerja med opravljanjem zadev iz zakonodajne pristojnosti in sprejetjem končne, zavezujoče odločitve v zakonodajnem postopku ni mogoče opredeliti splošno.

65. Čeprav sem predlagala tak odgovor, nisem pozabila na tretji element, ki se mora obravnavati, kot sem navedla zgoraj, in sicer cilj zagotoviti preglednost in dostop do informacij o okolju, vendar menim, da je to pomembneje pri točki (c) prvega vprašanja, ki se ji bom posvetila zdaj.

(c) Ali je izvzetje dovoljeno le do konca zakonodajnega postopka

66. Ko organ opravlja zadeve iz zakonodajne pristojnosti, je lahko izvzet iz skupine organov oblasti, ki so v skladu z Direktivo dolžni razkriti informacije o okolju. Ali kdaj nastopi trenutek, v katerem ni več izvzet?

67. Kot sta Komisija in nemška vlada pravilno poudarili, niti v Konvenciji niti v Direktivi ni izrecne določbe o časovni omejitvi izvzetja.

68. Vendarle menim, da se v primeru organov, kot je ministrstvo v obravnavani zadevi, katerih zakonodajna vloga je omejena na iniciativo in posvetovanje – taka omejitev legitimno izpelje iz razlage člena 2(2), drugi stavek, v povezavi s členom 3(1) Direktive.

69. Predlagam razlago omenjenih določb, ki je v skladu s ciljem Direktive, da se zagotovi preglednost informacij o okolju in dostop do njih, in s sodbo Sodišča v pritožbenem postopku v zadevi API.[25] Priznam pa, da bi morala pri tem do določene mere prilagoditi popolnoma namensko opredelitev pojma „kolikor opravljajo zadeve iz [...] zakonodajne pristojnosti“, ki sem jo zagovarjala do zdaj. To bom poskusila razložiti.

70. Prvič, ugotoviti moram, da je pojem „organ oblasti“ v členu 2(2) Direktive opredeljen najprej zato, da se določijo organi, ki morajo dati na voljo informacije o okolju. Ker dovoljuje izvzetje iz te opredelitve, dopušča omejitev skupine organov, ki jih ta dolžnost zavezuje. Dovoljeno izvzetje zajema le organe, „kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“. Čeprav izrecne besede „when“ [„kolikor“], ki jo vsebuje angleška [slovenska] različica, ni v vseh jezikovnih različicah, bi iz besedila lahko načrtno izhajalo, da bi organi lahko včasih opravljali zadeve iz te pristojnosti in včasih ne – in da izvzetje velja le, kadar opravljajo zadeve iz te pristojnosti.

25 — Navedena zgoraj v opombi 20.

71. Dalje, v skladu s členom 3(1) Direktive so „organi oblasti [...] dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje“. Če je na podlagi člena 2(2), drugi stavek, opredelitev pojma „organi oblasti“ odvisna od pristojnosti, v kateri delujejo, sklepam, da so informacije, ki so jih dolžni dati na voljo, le tiste, ki jih imajo, kadar opravljajo zadeve iz zadevne pristojnosti.

72. V presoji točke (a) zgoraj sem zavzela stališče, da se organi izvršilne veje oblasti, ki imajo v zakonodajnem postopku vlogo, ki je omejena na vložitev predloga zakona ali dajanje stališč o predlogih zakonov, lahko izvzamejo iz opredelitve „organa oblasti“, kadar opravljajo tako nalogo. V vsakem delu zakonodajnega postopka, v okviru katerega opravljajo to nalogo, naj bi se izvzetje torej uveljavilo, ko organi začnejo opravljati nalogo, in prenehalo, ko se opravljanje naloge konča. Pred prvim časovnim mejnikom delujejo preprosto kot del izvršilne veje oblasti, pri čemer opredeljujejo in oblikujejo načrtovane politike. Po drugem časovnem mejniku se bodo v bistvu ukvarjali s tem, da se zagotovi izvajanje zakonodaje, kar je zopet v okviru nalog izvršilne veje oblasti. Le med tema časovnima mejnikoma bodo opravljali zadeve iz (delno) zakonodajne pristojnosti, zato mora biti zaradi zagotovitve nemotenega poteka zakonodajnega postopka mogoče, da se jih izvzame iz skupne organov, ki so dolžni dati na voljo informacije. In le med tema časovnima mejnikoma imajo „informacije, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje,“ „kolikor opravljajo zadeve iz [...] zakonodajne pristojnosti“.

73. Položaj takih organov bi primerjala s položajem tistih, ki so po strukturni definiciji del zakonodajnega telesa. V zvezi z uveljavitvijo zakonodaje in v zvezi z uveljavljeno zakonodajo, delujejo organi, ki so del zakonodajalca, izključno v zakonodajni pristojnosti. Njihovo delovanje v tej pristojnosti nima časovnega začetka in konca. Zato ni časovne omejitve možnosti njihovega izvzetja iz opredelitve pojma „organa oblasti“ v smislu Direktive.

74. Potrditev za to analizo izhaja iz sodbe Sodišča v pritožbenih postopkih v zadevi API – seveda je bila ta sprejeta v malo drugačnih okoliščinah, vendar je po mojem mnenju zelo pomembna.[26] V tej sodbi je Sodišče navedlo, da „čeprav se za razkritje vlog, predloženih v okviru nekončanega sodnega postopka, domneva, da posega v varstvo tega postopka, ker so vloge podlaga za izvajanje sodne dejavnosti Sodišča, to ne velja, če je bil zadevni postopek končan s sodno odločbo. [...] V zadnjenavedenem primeru namreč ni več treba domnevati, da razkritje vlog posega v sodno dejavnost Sodišča, saj je ta dejavnost po končanju postopka končana.“[27] Sodišče je nato poudarilo, da se mora v takih okoliščinah vsaka prošnja za dostop presojati posamično in da bi delno razkritje lahko bilo primerno. Zato je potrdilo odločbo Splošnega sodišča z obrazložitvijo, da po koncu sodnih postopkov ni mogoče samodejno zavrniti dostopa do zadevnih dokumentov zaradi tega, ker bi bilo zaradi njega oslabljeno varstvo sodnih postopkov.[28]

75. Zdi se mi, da se z načelnega vidika lahko opravi uporabna primerjava z okoliščinami obravnavane zadeve. Pri priznavanju možnosti, da se organi izvzamejo iz pojma organa oblasti, Direktiva izenačuje sodno in zakonodajno dejavnost. In kot sem pojasnila zgoraj, sklepanje je v obeh zadevah v bistvu enako. Kadar je organ izvršilne oblasti stranka sodnega postopka, zlasti kadar je v položaju tožilca, se torej njegovo razmerje s sodnimi nalogami lahko precej primerja z njegovim razmerjem z zakonodajnimi nalogami pri vlaganju predlogov zakonov. Če se v prvem primeru po koncu sodnega postopka ne more več zanašati na sistematično izvzetje iz obveznosti, da razkrije informacije, potem bi po logični in usklajeni razlagi prava EU v drugem primeru veljalo enako po koncu zakonodajnega postopka.

26 — Ti pritožbeni postopki so se nanašali na zahtevo – na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) – za dostop do določenih dokumentov Komisije o končnem in morda poznejšem postopku pred Sodiščem, katerega stranka je ali bi verjetno bila Komisija (dostop do katerih naj bi se po navedbah Komisije lahko zavrnil na podlagi člena 4(2), druga alinea, te uredbe). Čeprav ta uredba za obravnavani postopek ni pomembna, bi morala opozoriti, da Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb [Konvencije] v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, str. 13) združuje tri vidike Uredbe št. 1049/2001, Direktive in Konvencije in da se z njo v njih urejene obveznosti prenašajo na institucije EU.

27 — Točki 130 in 131 sodbe.

28 — Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2007 v zadevi API proti Komisiji (T-36/04, ZOdl., str. II-3201, točka 135 in naslednje).

76. Zato menim, da mora ob pravilni razlagi člena 2(2), drugi stavek, in člena 3(1) Direktive, kadar se organi izvršilne veje oblasti, ki imajo v zakonodajnem postopku vlogo, ki je omejena na vložitev predloga zakona ali dajanje stališč o predlogih zakonov, lahko izvzamejo iz opredelitve pojma „organ oblasti“, kadar opravljajo tako nalogo, to izvzetje veljati omejeno na obdobje med začetkom in koncem zadevnega zakonodajnega postopka.

77. Čeprav po koncu zakonodajnega postopka organa, kot je ministrstvo v obravnavani zadevi, ni mogoče izvzeti iz opredelitve pojma „organ oblasti“ v zvezi z njegovo udeležbo v tem postopku, pa na tem mestu ponovno navajam, da Direktiva dopušča organom oblasti, tudi če ne opravljajo zadev iz sodne ali zakonodajne pristojnosti, da iz določenih razlogov zavrnejo dostop do informacij.

78. Natančneje, v skladu s členom 4 je državam članicam dovoljeno, da predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če se med drugim nanaša na gradivo v pripravi ali na notranje sporočanje ali če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov organov oblasti, ali zaupnost poslovnih oziroma industrijskih informacij, ali na interese, ali varstvo katere koli osebe, ki je prostovoljno dala zahtevane informacije, ali na varstvo okolja. Eno ali več teh izjem bi se lahko uporabilo za informacije, kakršne v obravnavanem postopku zahteva tožeča stranka. Vendar se morajo v skladu s členom 4(2) ti razlogi za zavrnitev razlagati restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. Natančneje to pomeni, da države članice na podlagi teh izjem ne smejo predvideti, da se zahteva zavrne, če se nanaša na informacije o emisijah v okolje.

Drugo vprašanje

79. Oba dela drugega vprašanja predložitvenega sodišča se nanašata na informacije, ki niso nedostopne zato, ker organ opravlja zadeve iz zakonodajne pristojnosti, ampak bi se dostop do njih morda lahko odrekel zaradi varstva zaupnosti postopkov. Ker je v členu 4 Direktive ta možnost dovoljena le za postopke, „za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena“, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, kako izrecna in določna mora biti taka določba.

80. Predhodno bi bilo treba razjasniti, čeprav tega predložitveno sodišče ni izrecno vprašalo, kaj pomeni pojem „postopki“ organov oblasti. Iz predložitvene odločbe izhaja, da so informacije, na katere se nanaša drugo vprašanje predložitvenega sodišča, v notranjih zaznamkih in pisnih stališčih ministrstva in njegovem dopisovanju, vključno z dopisovanjem po e-pošti z nemško agencijo za trgovanje s pravicami do emisije. V kolikšnem obsegu ta gradiva spadajo v okvir pojma „postopki“?

81. Nemška vlada je na obravnavi menila, da pojem zajema pisne ali ustne medresorske razprave, vendar ne, na primer, informacij ali statistike, na katerih temeljijo te razprave, in iz njih izhajajočih odločitev ali samih odločitev. Po mnenju Komisije naj bi bil vendarle obseg pojma omejen na „posvetovanje kolegijskih organov“.

82. Na tem mestu moram ugotoviti, da bi se zaradi besedila Direktive (in Konvencije) bilo mogoče obotavljati pri odločanju, če bi se primerjale različne jezikovne različice. Na eni strani je v verodostojni francoski različici Konvencije navedeno „*délibérations*“, kar je izraz, ki je uporabljen tudi v Direktivi, v kateri se na primer v nemški različici ponovi z „*Beratungen*“ in še natančneje z „*deliberazioni interne*“ v italijanski različici. S temi različicami bi se lahko zagovarjalo stališče Komisije. Na drugi strani je v enako verodostojni angleški različici Konvencije navedeno „*proceedings*“, kar je izraz, ki je prav tako uporabljen v Direktivi, v kateri je na primer v španski in portugalski različici povzet s „*procedim(i)entos*“ in v nizozemski različici s „*handelingen*“ – to so vse izrazi, ki bi se lahko razlagali, kot da imajo širši pomen in zato bolj podpirajo razlago nemške vlade.

83. V duhu restriktivne razlage, ki velja za celotno Direktivo in zlasti za člen 4(1) in (2), bi moral biti po mojem mnenju pojem „postopki organov oblasti“ omejen na največ izražanje mnenj in razprave o mogočih politikah v okviru postopkov odločanja v vsakem takem organu. Pojem seveda ne bi smel biti odvisen od oblike postopka (pisni ali ustni) in moralo bi se upoštevati, da je v členu 4(4) Direktive navedena dolžnost, da se informacije, ki jih razlogi za zavrnitev ne zajemajo, izločijo iz informacij, ki jih zajemajo, kadar je to mogoče. Nazadnje pa po mojem mnenju *sporočanja med* organi oblasti, ne glede na njihovo naravo, ni mogoče šteti za *postopke* teh organov.

84. Ti preudarki bi bili lahko v pomoč pri ugotavljanju, ali bi bila informacija lahko zajeta z razlogom za zavrnitev, ki ga dovoljuje člen 4(2)(a) Direktive, že pred ugotavljanjem, ali je zaupnost postopka „zakonsko predvidena“ v smislu te določbe.

85. Zdaj bom obravnavala oba dela drugega vprašanja.

(a) Ali je zaupnost „zakonsko predvidena“, če ni izrecne določbe o zaupnosti postopkov

86. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je merilo iz člena 4(2)(a) Direktive – da mora biti zaupnost postopkov organov oblasti „zakonsko predvidena“, da bi se zaradi negativnega vpliva na to zaupnost lahko utemeljila zavrnitev dostopa do informacij – izpolnjeno s splošno določbo, da je treba dostop do informacij o okolju zavrniti, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov pred zadevnimi organi, ali je potrebno, da je taka zaupnost izrecno in ločeno predpisana.

87. Ob upoštevanju, da se mora v skladu s členom 4(2), drugi pododstavek, razlog iz člena 4(2)(a) razlagati „restriktivno“, se strinjam z družbo Flachglas Torgau in s Komisijo, da se z določbo zahteva določena oblika zakonske obveznosti varovanja zaupnosti spornih postopkov in da besedna zveza „za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena“ pomeni, da mora biti ta obveznost neodvisna od razlogov za zavrnitev.

88. Čeprav mora nacionalno pravo presojati nacionalno sodišče, pa se mi zdi, da določba, kot je člen 8(1)(2) UIG – ki očitno določa le, da se mora zahteva zavrniti, *če* bi razkritje informacije negativno vplivalo na zaupnost postopkov – sama ne določa neodvisno obveznosti varovanja zaupnosti katerega koli postopka. Dejansko gre le za določbo, ki predvideva zavrnitev v primerih, v katerih že obstaja dolžnost varovanja zaupnosti.

89. Če pa nacionalno sodišče ugotovi, kar očitno pred Sodiščem zatrjuje nemška vlada, da se s členom 8(1)(2) UIG poleg določitve razlogov za zavrnitev zahteve za informacije dodatno in samostojno nalaga obveznost varovanja zaupnosti postopkov zadevnih organov oblasti, potem bi moralo po mojem mnenju veljati, da so s tem izpolnjena merila iz člena 4(2)(a) Direktive. Ne zdi se mi nujno, da bi se morala dolžnost varovanja zaupnosti uradno določiti s posebno določbo, ločeno od tiste, s katero so določeni razlogi za zavrnitev (čeprav bi bilo to zaželeno). Potrebno je le, da sta določbi pravno neodvisni druga od druge. Dodati moram, da bi bilo obravnavano merilo prav tako izpolnjeno s katero koli drugo nacionalno določbo, s katero bi bila naložena taka dolžnost za posamičen ali za vse postopke organov oblasti – čeprav po vsej verjetnosti take določbe ni, kot bi lahko sklepala iz tega, da se je ne omenja niti v predložitveni odločbi niti v stališčih, predloženih Sodišču.

90. Poleg tega, da iz izraza „zakonsko predvidena“ izhaja zahteva po pravni neodvisnosti med dolžnostjo varovanja zaupnosti in razlogom za zavrnitev, se mi zdi, da mora biti osrednje bistvo izraza „zakonsko predvidena“ načelo pravne varnosti, da bi se z njim onemogočilo vsakršno samovoljno odločanje. Če ima organ oblasti diskrecijsko pravico pri odločanju o tem, ali so njegovi postopki zaupni, potem njihova zaupnost ne more veljati za „zakonsko predvideno“.

91. Končno je treba upoštevati, da se mora, čeprav je celo ob restriktivni razlagi očitno, da je zaupnost postopkov določenega organa oblasti zakonsko predvidena v smislu člena 4(2)(a), v skladu s členom 4(2), drugi pododstavek, v vsakem posameznem primeru upoštevati javni interes, ki mu služi razkritje, ter tehtati med njim in interesom, ki mu služi zavrnitev, in da je na njegovi podlagi izključena vsaka zavrnitev na podlagi zaupnosti, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje. Zato mora nacionalno sodišče preveriti, ali so se tehtali nasprotujoči si interesi in ali je zavrnitev izključena zaradi vrste zahtevane informacije.

(b) Ali je zaupnost „zakonsko predvidena“, če je v obliki nenapisanega splošnega pravila, da postopki niso javni

92. Predložitveno sodišče tudi sprašuje, ali če člen 8(1)(2) UIG ne izpolnjuje merila iz člena 4(2)(a) Direktive, nenapisano splošno pravno načelo o tem, da upravni postopki pred upravnimi organi niso javni, izpolnjuje to merilo.

93. Opažam, da je v nemški različici člena 4(2)(a) uporabljen izraz („*gesetzlich*“), iz katerega bi lahko izhajalo, da mora biti zaupnost predvidena z *zakonom*. Podoben sklep bi lahko izpeljali iz nekaj drugih jezikovnih različic (na primer iz nizozemske, portugalske in španske). Angleška in francoska različica vendarle sledita Konvenciji (angleščina in francoščina sta jezika njenih verodostojnih različic) in v njiju je uporabljen splošnejši izraz, zaradi katerega naj bi bila zaupnost predvidena preprosto „v pravu“; enako je vsaj še v italijanski različici Direktive. V opisanih okoliščinah bi bila po mojem mnenju boljša širša razlaga, razen če obstaja jasen in poseben razlog zato, da se pogoj zaupnosti določi z zakonsko določbo.

94. Če izhajam iz preudarkov v zvezi s točko (a) tega vprašanja, po mojem mnenju ni pomembna oblika spornega pravila, ampak ali je pravno neodvisen od razloga za zavrnitev zahteve za informacije in ali je skladen z načelom pravne varnosti, ker zaradi slednjega organ oblasti nima polja proste presoje pri odločanju o zaupnosti postopkov (v nasprotju z odločanjem o ugoditvi zahtevi).

95. Nenapisano pravno pravilo zato načeloma lahko izpolni merilo iz člena 4(2)(a) Direktive. Po mnenju predložitvenega sodišča izhaja tako pravilo iz členov 28(1) in 68(1) VwVfG, saj naj bi se zato, ker so z njima predvidene posebne pravice dostopa v upravnih postopkih pred upravnimi organi, v njima predvidevalo, da ni splošne pravice niti obstoja splošnega načela zaupnosti; nemška vlada je kot člen, s katerim bi se lahko utemeljil enak sklep, navedla člen 29(1) in (2) istega zakona.

96. Ali obstaja nenapisano pravilo, s katerim se nalaga splošna dolžnost varovanja zaupnosti v zvezi s postopki organov oblasti in zaradi katerega ni polja proste presoje pri odločanju o zaupnosti teh postopkov, lahko odloči le nacionalno sodišče.

97. Menim, da bi bile navedene določbe primerne za potrditev sklepanja o splošni dolžnosti varovanja zaupnosti, vendar pa to ni edini mogoč in dejansko tudi ne najočitnejši sklep. Če je na primer predvideno, da postopki niso javni, bi se logično lahko sklepalo, da to služi temu, da se njihova vsebina zavaruje pred razkritjem; če pa imajo udeleženci vseeno pravico, da so prisotni, ne da bi bili zavezani z izrecno dolžnostjo varovanja zaupnosti, bi se enako razumno lahko sklepalo, da splošna dolžnost varovanja zaupnosti ni predvidena.

98. Predlagam, naj nacionalno sodišče pri razsojanju upošteva tudi število zadevnih določb (v tem primeru so bili navedeni štirje pododstavki zakona, ki ima več kot 100 členov) in (zopet v obravnavanem primeru) pravzaprav negativnost oziroma nasprotnost izvedenega sklepa [29]; moralo bi preveriti, ali je sporno nenapisano pravilo splošno priznano, zlasti ob upoštevanju svoje sodne prakse in sodne prakse drugih upravnih sodišč.

99. Glede na navedeno menim, da je merilo iz člena 4(2)(a) izpolnjeno le, če je na podlagi nenapisanega splošnega pravnega načela o tem, da upravni postopki pred upravnimi organi niso javni, mogoče očitno in nedvoumno sklepati, da obstaja dolžnost varovanja zaupnosti teh postopkov, in če zaradi njega zadevni organ oblasti nima polja proste presoje pri odločanju o zaupnosti teh postopkov. Pri ugotavljanju, ali se tako načelo lahko izpelje iz zakonodaje, bodo morala nacionalna sodišča opraviti temeljit preizkus in zlasti upoštevati zahtevo, da se morajo razlogi, navedeni v omenjeni določbi, razlagati restriktivno.

Predlog

100. Zato Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo Bundesverwaltungsgericht, odgovori:

1. (a) V skladu s členom 2(2), drugi stavek, Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju se organi izvršilne veje oblasti, ki imajo v pravnem in ustavnem okviru svoje države članice v zakonodajnem postopku vlogo, ki je omejena na vložitev predloga zakona ali dajanje stališč o predlogih zakonov, lahko izvzamejo iz opredelitve pojma „organ oblasti“, kadar opravljajo tako nalogo.

   (b) Ker njihove ustavne določbe na dan sprejetja Direktive 2003/4/ES niso predvidevale postopka preizkusa v smislu njenega člena 6, državam članicam zaradi tega ni onemogočeno izvzetje organov in institucij, če opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti, iz opredelitve pojma „organ oblasti“ v smislu te direktive.

   (c) Kadar se organi izvršilne veje oblasti, ki imajo v zakonodajnem postopku vlogo, ki je omejena na vložitev predloga zakona ali dajanje stališč o predlogih zakonov, lahko izvzamejo iz opredelitve pojma „organ oblasti“, kadar opravljajo tako nalogo, mora ob pravilni razlagi člena 2(2), drugi stavek, in člena 3(1) Direktive 2003/4/ES to izvzetje veljati omejeno za obdobje med začetkom in koncem zadevnega zakonodajnega postopka.

2. (a) Zaupnost postopkov organov oblasti je v smislu člena 4(2)(a) Direktive 2003/4/ES zakonsko predvidena, kadar nacionalno pravo nalaga splošno ali posebno dolžnost varovanja zaupnosti v zvezi s temi postopki, ki ni odvisna od razlogov za zavrnitev zahteve za informacije o okolju, in če zaradi nje zadevni organ oblasti nima polja proste presoje pri odločanju o zaupnosti teh postopkov.

   (b) Taka obveznost se ob upoštevanju navedenih pogojev, in če je v pravu očitno uveljavljena, lahko naloži tudi z nenapisanim pravilom.

29 — V zvezi s tem opozarjam, da je v skladu s členom 30 VwVfG strankam postopka izrecno dana pravica, da vztrajajo pri tem, da organi brez njihovega dovoljenja ne smejo objaviti njihovih zaupnih informacij. Če je v teh okoliščinah naložena posebna dolžnost varovanja zaupnosti, bi se z nasprotnim razlogovanjem po vsej verjetnosti lahko sklepalo, da ni splošne dolžnosti varovanja zaupnosti.