Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 22 юни 2011 година [1]

Дело C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
срещу
Bundesrepublik Deutschland

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Германия)

„Достъп до информация за околната среда, съхранявана от публичните власти — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Органи, действащи в законодателно качество — Поверителност на дейностите, предвидена със закон“

1. В съответствие с Директива 2003/4 [2] от публичните власти принципно трябва да се изисква да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, на всеки заявител при поискване. Директивата обаче позволява на държавите членки да изключат от определението за „публична власт“ публични органи, които действат в качеството си на законодателни органи. Освен това достъп може да се откаже по отношение на определени видове документи или ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на дейностите на властите, когато тази поверителност е регламентирана със закон.

2. Германският Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) иска насоки по-специално доколко може да се счита, че държавните изпълнителни органи действат в законодателно качество, и какви са възможните времеви ограничения върху това изключване, както и относно точния обхват на критерия, изискващ поверителността на дейностите да е „регламентирана със закон“.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200) (наричана по-нататък „Директивата“).

Орхуската конвенция

3. Европейският съюз, държавите членки и 19 други държави са страни по Орхуската конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Конвенцията“), влязла в сила на 30 октомври 2001 г. Конвенцията се основава на три „стълба“ — достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие. Преамбюлът ѝ съдържа следните съображения:

„като признават, че в областта на околната среда по-добрият достъп до информация и общественото участие във вземането на решения подобряват качеството и изпълнението на тези решения, допринасят за повишаване на обществената информираност по въпроси на околната среда, дават възможност на обществеността да изразява своята загриженост и позволяват на държавните органи надлежно да вземат предвид такава загриженост,

като си поставят за цел по този начин да увеличат отговорността и прозрачността във вземането на решения и да засилят обществената подкрепа за решенията, отнасящи се до околната среда,

като признават, че прозрачността е желателна във всички подразделения на държавната власт и като приканват законодателните органи да прилагат принципите на тази конвенция в своята работа“.

4. Член 2, параграф 2 от Конвенцията определя „държавен орган“ по-специално като „правителство на национално, регионално и друго равнище“, включително физически и юридически лица, които имат обществени задължения, отговорности или функции, особено във връзка с околната среда, но изключва от това определение „органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“.

5. Член 4 от Конвенцията, който въвежда първия ѝ стълб, е озаглавен „Достъп до информация за околната среда“. Първите два параграфа от този член по същество изискват от страните да гарантират, че държавните органи в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда предоставят на обществеността тази информация възможно най-скоро, без да е необходимо да се заявява заинтересованост. В член 4, параграф 4 се уреждат определени основания, въз основа на които такова искане може да бъде отказано. Съгласно член 4, параграф 4, буква а) сред тези основания са случаите, в които разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно, по-специално върху „поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство“. Член 4, параграф 4, последно изречение гласи: „Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

6. Във връзка с втория стълб на Конвенцията по време на производството се прави позоваване на член 8 от нея, макар той да не се отнася пряко до достъпа до информация. Член 8 е озаглавен „Участие на обществеността при изготвянето на [подзаконови] нормативни актове [...] и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила“ и предвижда по-специално: „Всяка страна се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на [подзаконови] нормативни актове [...] и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда“. За тази цел следва да се установят достатъчни срокове за ефективно участие, да бъдат направени публично достояние проектоправилата, да се даде възможност на обществеността да направи своите коментари пряко или чрез представителни консултативни органи и да се взема предвид участието на обществеността в максималната възможна степен.

7. Член 9 е проявление на третия стълб от Конвенцията и се отнася до достъпа до правосъдие. По-специално той изисква от страните по Конвенцията да гарантират, че всяко лице, което е неудовлетворено от отговора на своето искане за информация, има право на подходяща процедура за съдебно обжалване, която предоставя адекватни и ефективни средства за правна защита.

8. Конвенцията е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370[3], приложението към което съдържа декларация на Европейската общност (наричана по-нататък „Декларацията“), която в относимата си част гласи следното:

„Във връзка с член 9 от Конвенцията от Орхус Европейската общност кани страните по конвенцията да вземат предвид член 2, параграф 2 и член 6 от [Директивата]. Тези разпоредби дават на държавите—членки на Европейската общност[,] възможността в изключителни случаи и при строго определени условия да изключат някои институции и власти от правилата по преразглеждане на процедурите във връзка с решения по молби за информация.

Следователно ратификацията от страна на Европейската общност на Конвенцията от Орхус обхваща [резерва] от държава—членка на Европейската общност[,] до степента, при която [тази резерва] е съвместим[а] с член 2, параграф 2 и член 6 от [Директивата]“.

9. При ратифицирането на Конвенцията на 20 май 2005 г. Швеция внася резерва, която в релевантната си част гласи следното: „Швеция възразява по отношение на член 9, параграф 1 във връзка с достъпа до процедура за обжалване пред съда на решения, взети от парламента, правителството и министрите по въпроси, имащи за предмет разпространението на официални документи“. Германия ратифицира Конвенцията на 15 януари 2007 г. без резерви.

Директивата

10. Директивата е приета през 2003 г., преди Съветът да одобри Конвенцията. Съображение 5 от нея ясно определя като цел необходимостта тогавашното законодателство на Общността да бъде приведено в съответствие с Конвенцията предвид присъединяването на Европейската общност към нея. Директивата обхваща първия стълб на Конвенцията, както и третия стълб в частта му, имаща отношение към достъпа до информация.

11. Съображение 16 гласи: „Правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Основанията за отказ следва да бъдат интерпретирани ограничително, като обслужваният обществен интерес от разкриването ѝ следва да бъде преценено спрямо интереса, обслужван от отказа. […]“.

12. Член 1, буква а) указва, че една от целите на Директивата е „да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти, и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване“.

13. В член 2, параграф 2, първо изречение се дава определение за „публична власт“ в смисъл на „държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво“, включително всяко физическо или юридическо лице, натоварено с публични отговорности или функции във връзка с околната среда. Второто и

3 — Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201). Текстът на Конвенцията е възпроизведен на стр. 4 и сл. от същия брой на Официален вестник.

третото изречение гласят: „Държавите членки могат да предвидят, че това определение не включва органи или институции, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи. Ако към датата на приемане на настоящата директива техните конституционни разпоредби не предвиждат процедура по преразглеждане по смисъла на член 6[4], държавите членки могат да изключат тези органи или институции от обхвата на това определение“.

14. Член 3, параграф 1 от Директивата предвижда: „[д]ържавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, за всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес“.

15. В релевантната си част член 4 гласи следното:

„1. Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако:

[…]

г) искането се отнася за материали в процес на изготвяне или недовършени документи или данни;

д) искането се отнася до вътрешни съобщения, като се взема предвид обществения интерес от разкриването ѝ.

[…]

2. Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

а) поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон;

[…]

Основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужвания обществен интерес от разкриването на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа. Държавите членки не могат да регламентират право на отхвърляне на искане за предоставяне на информация на основание параграф 2, букв[а] а) […] в случаите, когато искането се отнася за емисии в околната среда.

[…]

4. Информацията за околната среда, която се съхранява от или за публична власт, до който е отправено искането от заявителя, се предоставя частично, когато е възможно отделянето на информацията, попадаща в обхвата на параграф 1, букви г) и д) или параграф 2, от останалата поискана информация.

[…]“.

4 — Член 6 отразява член 9 от Конвенцията и предвижда административно и съдебно обжалване на решения, свързани с достъпа до информация.

Германското право

16. Umweltinformationsgesetz (Закон за информацията за околната среда, наричан по-нататък „UIG“) транспонира Директивата в германското федерално право.

17. Член 2, параграф 1, точка 1 от UIG включва „правителството и други държавни административни органи“ сред субектите, от които се изисква да предоставят информация. Буква а) от същата точка обаче изрично изключва „върховните федерални власти, когато те действат в контекста на законодателна процедура или издават нормативни актове [„*Rechtsverordungen*“]“.

18. Съгласно член 8, параграф 1, точка 2 от UIG, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на дейностите на властите, от които се изисква да предоставят информация съгласно член 2, параграф 1, искането следва да се отхвърли — освен ако не е налице по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването на информация, — макар на това основание да не е възможно да се откаже достъп до отнасяща се до емисии информация за околната среда. Съгласно член 8, параграф 2, точка 2 исканията относно вътрешни съобщения също следва да се отхвърлят, ако не е налице по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването.

19. Посочват се и определени разпоредби на Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон за административното производство, наричан по-нататък „VwVfG“).

20. Член 28, параграф 1 от VwVfG гласи: „Преди да се приеме административна мярка, която засяга правата на дадена страна, на съответното лице се дава възможност да изложи позицията си по отношение на фактите, които са от значение за решението“.

21. Член 29, параграфи 1 и 2 от VwVfG гласят:

„1. Административният орган трябва да позволи на страните да правят справки в преписките по съответното производство, доколкото познаването на съдържанието им е необходимо с цел опазване или защита на законните интереси на тези лица. До приключването на административното производство първото изречение не се прилага по отношение на проекти на решения или работа, пряко свързана с изготвянето им. […]

2. Административният орган не е длъжен да допусне извършването на справки в преписките, когато това би засегнало нормалното изпълнение на задачите му, когато разкриването на съдържанието на преписките би засегнало неблагоприятно Федерацията или федерална провинция (*Land*) или когато съответните факти трябва да се запазят в тайна по силата на закон или предвид естеството им, по-конкретно с оглед на законните интереси на участващите в производството страни или на трети лица“.

22. Член 68, параграф 1 от VwVfG предвижда по-специално че административните изслушвания не са публични, макар да е възможно трети лица да получат разрешение да присъстват, ако никоя от страните не възразява срещу това.

Факти, производство и преюдициални въпроси

23. Flachglas Torgau GmbH (наричано по-нататък „Flachglas Torgau“) е производител на стъкло, който участва в търговията с квоти за емисии на парникови газове. В този контекст дружеството отправя искане към Федералното министерство на околната среда

(наричано по-нататък „министерството“) да му предостави съхранявана от министерството информация относно закон за разпределение на квотите за емисии на парникови газове в периода 2005—2007 г.[5]

24. Поисканата информация се отнася както до законодателната процедура, довела до приемането на този закон, така и до прилагането на нормативния акт. По-конкретно информацията обхваща изготвени от министерството вътрешни докладни записки и писмени коментари, както и кореспонденция (включително електронни съобщения) с германската Агенция за търговия с емисии в качеството ѝ на независим орган.

25. Министерството отхвърля искането изцяло. Що се отнася до информацията, свързана с участието му в законодателната процедура, то не смята, че е „държавен орган, от който се изисква да предоставя информация“ съгласно член 2, параграф 1, точка 1, буква а) от UIG. Останалата информация, създадена в рамките на поверителните дейности, чиято ефективност може да бъде засегната неблагоприятно от оповестяването, попада в обхвата на член 8, параграф 1, точка 2 от UIG. На последно място министерството посочва, че вътрешните му съобщения са защитени от член 8, параграф 2, точка 2 от UIG, като липсва по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването им.

26. Flachglas Torgau оспорва отказа пред Verwaltungsgericht (Административен съд), който уважава искането му частично. По жалбата на Flachglas Torgau и насрещната жалба на министерството Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд) постановява, че министерството е действало в контекста на законодателна процедура и че съгласно член 2, параграф 1, точка 1, буква а) от UIG от него не се изисква да предоставя информация, доколкото то е участвало в изготвянето на законодателен акт в проектоподготвително и присъствено качество. Освен това обаче Oberverwaltungsgericht приема, че министерството не може да се позовава на поверителността на дейностите като основание за отказ и че то не е доказало по какъв начин оповестяването би се отразило неблагоприятно върху поверителността на процесите на консултации. Oberverwaltungsgericht задължава министерството да преразгледа решението си в светлината на съдебното решение.

27. И двете страни обжалват пред Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau твърди, че правото на Съюза не допуска министерствата да бъдат изключвани от задължението да предоставят информация, когато действат в контекста на парламентарна законодателна процедура, и че във всички случаи защитата на подготвителната работа по даден закон се погасява с обнародването му. Flachglas Torgau също поддържа, че министерството не може да претендира за поверителност на дейностите като основание за отказ, защото правото на Съюза изисква изрична законодателна разпоредба, която да допуска поверителност извън предвидената в общата нормативна уредба относно информацията за околната среда.

28. Bundesverwaltungsgericht поставя на Съда следните въпроси:

„1. а) Трябва ли член 2, параграф 2, второ изречение от [Директивата] да се тълкува в смисъл, че в качество на законодателен орган действат само органите и институциите, които съгласно правото на държавата членка трябва да вземат крайното (задължително) решение в законодателната процедура, или в качество на законодателен орган действат и органите и институциите, на които правото на държавата членка е предоставило правомощия и право на участие в законодателната процедура, по-конкретно правото да внасят законопроекти и да дават становище по такива законопроекти?

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

б) Могат ли държавите членки да изключат от определението за „публична власт“ органите и институциите, действащи в съдебно или законодателно качество, само ако към датата на приемане на [Директивата] в конституционните им разпоредби не е предвидена процедура по преразглеждане по смисъла на член 6 от Директивата?

в) Изключени ли са органите или институциите, когато са в качеството си на законодателен орган, от обхвата на определението за „публична власт“ само до приключване на законодателната процедура?

2. а) Предвидена ли е по закон поверителността на дейностите по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) от [Директивата], когато в приетите с оглед на транспонирането на [Директивата] разпоредби на националното право по общ начин е предвидено, че искането за достъп до информация за околната среда трябва да бъде отхвърлено, ако разкриването на информация би засегнало неблагоприятно поверителността на дейностите на властите, които имат задължение за уведомяване, или поверителността на тези дейности трябва да бъде предвидена със специална законова разпоредба?

б) Предвидена ли е по закон поверителността на дейностите по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) от [Директивата], когато от общ неписан принцип на националното право следва, че административните процедури на публичните власти нямат публичен характер?“.

29. Flachglas Torgau, германското правителство и Комисията представят на Съда писмени и устни становища.

Съображения

Подход при тълкуването на Директивата

30. Конвенцията и Директивата са подчинени на стремежа да се обезпечи по-голяма прозрачност. Подготвителната работа [6] и преамбюлите [7] към двата акта поставят акцент върху прозрачността и достъпа до информация, по-конкретно по отношение на възможността на гражданите да търсят отговорност у публичните власти. Несъмнено може да се твърди, че принципно прозрачността носи ползи. По-специално наличната в публичното пространство информация може да насърчи прилагането на по-добри практики от страна на лицата, вземащи решения въз основа на тази информация.

31. Няма спор, че не се предвижда неограничена прозрачност. Така както е установено, че характеризиращата се с прозрачност система носи ползи, също толкова непротиворечиво е, че прозрачността може да породи трудности, както изтъква германското правителство. При подобни обстоятелства обаче, макар да признава възможното възникване на трудности, Съдът предпочита тълкуване, с което се насърчава прозрачността [8].

6 — Вж. проекта на насоки относно достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността в процеса на вземане на решения по въпроси на околната среда, София 1995, и последвалия проект на Орхуска конвенция (CEP/AC.3/R.1, стр. 2) — и двата документа публикувани на http://www.unece.org/env/pp/archives.htm — както и първоначалното предложение за Директивата (COM(2000) 402 окончателен, стр. 4, и точка 1.3 от становището на Икономическия и социален комитет относно същото предложение (ОВ C 116, 2001 г., стр. 43).

7 — Вж. точки 3 и 10 по-горе.

8 — Вж. напр. Решение от 17 юни 1998 г. по дело Mecklenburg, C-321/96, Recueil, стр. I-3809, точка 25 или Решение от 17 февруари 2009 г. по дело Azelvandre, C-552/07, Сборник, стр. I-987, точка 52.

32. Следователно в случай на неяснота Директивата трябва да се тълкува в полза на прозрачността и достъпа до информация, а всички разпоредби, които ограничават обхвата на Директивата в това отношение — като член 2, параграф 2, допускащ ограничаване на категорията власти, от които се изисква да предоставят информация, или член 4, параграфи 1 и 2, допускащ отказ за разкриване на информация при определени обстоятелства — трябва да се тълкуват стриктно. Действително, по отношение на стриктното тълкуване самата директива конкретно изисква основанията за отказ да се тълкуват ограничително.

Въпрос 1

33. Съгласно член 2, параграф 2 от Директивата Германия изключва от задължението за предоставяне на информация за околната среда „върховните федерални власти, когато те действат в контекста на законодателна процедура или издават нормативни актове“. Органът, от който се изисква да предостави информация в конкретния случай, е федерално министерство, а не парламентарен орган. Следователно с първия си въпрос в трите му части запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали: а) Директивата допуска изключването на органи, чиято роля в законодателната процедура е ограничена до внасянето на законопроекти или изготвянето на коментари по тях, б) изключване изобщо е възможно по отношение на органи, чиито решения вече са били предмет на процедура по преразглеждане, и в) изключване се допуска само до приключването на законодателната процедура. Аз обаче ще разгледам първо буква б), която от логическа гледна точка сякаш предхожда буква а), която от своя страна изглежда по-тясно свързана с буква в).

б) Възможност за изключване на органи, чиито решения вече са били предмет на процедура по преразглеждане по смисъла на член 6

34. Член 2, параграф 2, второ и трето изречение гласи: „Държавите членки могат да предвидят, че [определението за публична власт] не включва органи или институции, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи. Ако към датата на приемане на настоящата директива техните конституционни разпоредби не предвиждат процедура по преразглеждане по смисъла на член 6, държавите членки могат да изключат тези органи или институции от обхвата на това определение“.

35. Запитващата юрисдикция иска да получи разяснение относно връзката между посочените две изречения. С други думи, третото изречение очертава ли обстоятелствата, при които държава членка може да се възползва от предвидената във второто изречение възможност (твърдението на Flachglas Torgau), или по-скоро регламентира отделна възможност, която може да се използва при специфични обстоятелства, но която е независима от тази по второто изречение (позицията, застъпена от германското правителство и Комисията)?

36. Безспорно е, че към момента на приемане на Директивата германското конституционно право предвижда съдебно преразглеждане на решения, подобни на решението на министерството в настоящия случай. Предвид това, ако се даде превес на тълкуването на Flachglas Torgau, Германия не би имала никакво основание да изключва от определението за публична власт органи като министерството дори когато те са в законодателно качество.

37. При всички случаи връзката между двете изречения е неясна. Както изтъква Комисията, третото изречение е добавено на по-късен етап от законодателната процедура — в рамките на помирителния комитет по член 251, параграф 3 ЕО[9]. Ако допълнението е направено на този етап с конкретна цел, възможно е авторите да не са обмислили изцяло връзката му със заобикалящия го текст и последиците за тълкуването на този текст. Каква обаче е преследваната конкретна цел? За съжаление, както отново посочва Комисията, подготвителните документи не съдържат ясна информация в това отношение. Оформят се две хипотези.

38. Flachglas Torgau отбелязва, че третото изречение е добавено след неуспешен опит от страна на Парламента да измени второто изречение така, че да гласи „Държавите членки могат да предвидят, че *при прилагането на разпоредбите на тази Директива относно достъпа до правосъдие* определението за „публична власт“ не включва органи или институции, когато и доколкото са в качеството си на съдебни или законодателни органи“ (курсивът е мой)[10]. С тази формулировка предложението цели да наложи на всички публични власти изискването за предоставяне на информация за околната среда, като допуска изключение само от необходимостта да се предвиди съдебно преразглеждане при всеки отказ на искане за предоставяне на информация. Flachglas Torgau поддържа, че член 2, параграф 2, трето изречение е добавен по време на помирителната процедура като проявление на принципа quid pro quo предвид отхвърленото предложение на Парламента и е предназначено да наложи материалноправно условие за упражняването на възможността, предвидена във второто изречение.

39. Комисията и германското правителство изтъкват различна причина — че целта на допълнението е да се създадат условия за резервата[11], която ще бъде необходимо Швеция да направи при ратифицирането на Конвенцията, като тази резерва се впише в системата на Директивата. Планираната резерва от страна на Швеция отразява нейното вътрешно правно положение, съгласно което не се предвижда съдебно преразглеждане на решения на върховните държавни органи по въпроси, свързани с разпространяването на официални документи. Декларацията[12], която се отнася конкретно до член 2, параграф 2 от Директивата във връзка с резерва на държава членка, предоставя необходимата връзка. Предвид това германското правителство поддържа, че докато член 2, параграф 2, второ изречение позволява на държавите членки да изключват органи, *когато са* в съдебно или законодателно качество, трето изречение допуска цялостно изключване на съдебните или законодателните органи в това им качество. Освен това Комисията от своя страна счита, че второ и трето изречение са алтернативни.

9 — Понастоящем след изменение член 294, параграф 10 от ДФЕС.

10 — Вж. Доклад A5-0074/2001 от 28 февруари 2001 г. на Комисията по околна среда, обществено здраве и политика за потребителите в частта „Изменение 15“ и Позиция на Европейския парламент, приета на второ четене на 30 май 2002 г. (ОВ C 187 E, 2003 г., стр. 118, точка 122).

11 — Вж. точка 9 по-горе.

12 — Вж. точка 8 по-горе.

40. Не намирам обяснението на Flachglas Torgau за убедително. Предвид факта, че предложеното от Парламента изменение не е прието[13], би било учудващо постигнатото в рамките на помирителния комитет решение да ограничава обхвата на възможното изключване от определението за „публична власт“ дори в по-силна степен от отхвърленото предложение. Директивата излиза извън рамките на Конвенцията, като единствено позволява на държавите членки да прибягват към изключване от определението, докато Конвенцията предвижда, че определението „не включва“ органите или институциите, когато са в съдебно или законодателно качество. Изменението на Парламента би ограничило допустимото изключване до съдебното преразглеждане. Тълкуването на Директивата от страна на Flachglas Torgau обаче не би допуснало каквото и да било изключване, освен при определени конституционни обстоятелства, които, видно е, са необичайни, тъй като само Швеция прави резерва пред Комисията във връзка с това.

41. Алтернативното тълкуване, предложено от германското правителство и Комисията, сякаш изглежда по-убедително. Правната система на Швеция не допуска съдебно преразглеждане на решения, свързани с разпространяването на официални документи, взети от парламента, правителството или министрите. По тази причина Швеция прави резерва по член 9, параграф 1 и член 9, параграф 2 от Конвенцията, що се отнася до съдебното преразглеждане на такива решения. Разбираемо е, че Швеция не би искала да бъде обвързана от Директивата със задължение, по което възнамерява да направи резерва по международното право. Следователно Швеция би имала нужда от разпоредба в Директивата, която да позволява на държава членка при конкретните за нея обстоятелства да предвиди общо изключване за определени органи, а не изключване въз основа на качеството, в което тези органи действат. Декларацията изглежда подкрепя това тълкуване. В нея се изтъква, че член 2, параграф 2 и член 6 дават на държавите членки възможността „в изключителни случаи и при строго определени условия“ да изключат някои институции и власти от правилата за производствата по обжалване, и се уточнява, че ратификацията от страна на Европейския съюз на Конвенцията обхваща резерва от държава членка, която е съвместимо с посочените членове. Така самата декларация представлява резерва, която дава възможност на ЕС да се присъедини към Конвенцията, без да се накърнява възприетата позиция на никоя от държавите членки.

42. При все това и двете обяснения са хипотетични и трудно може да се заключи със сигурност, че някое от тях е правилно. Отделните страни може да са поддържали различни допускания по време на помирителната процедура, така че не би било разумно да се стремим към извеждане на една-единствена законодателна воля въз основа на тези обстоятелства. Както вече посочих, самата формулировка не способства за това. Ако третото изречение бе въведено с израз като „освен това“ или „при условията на евентуалност“, смисълът му можеше да е по-ясен. Случаят не е такъв обаче. Със сигурност може да се посочи само, че в тази си редакция текстът не подкрепя недвусмислено тълкуването на Flachglas Torgau, което би било свързано с по-големи несъответствия между Конвенцията и Директивата в сравнение с тълкуването на германското правителство и Комисията. Тъй като основната цел на Директивата е да приведе правото на Съюза в съответствие с Конвенцията, за предпочитане е да се възприеме вторият подход, който се отклонява от Конвенцията в по-малка степен.

43. Предвид това считам, че член 2, параграф 2, трето изречение от Директивата урежда възможност (която Германия не е целяла да използва), изцяло независима от тази във второто изречение (от която Германия се възползва). Следователно обстоятелството, че конституционните разпоредби на Германия към датата на приемане на Директивата допускат преразглеждане на решения на органи като министерството (тоест в това отношение не е

13 — Поне според гледната точка на Комисията възражението се отнася до това, че изменението би било несъвместимо с текста на Конвенцията, а Директивата цели именно да приведе законодателството на Общността в съответствие с Конвенцията (вж. измененото предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда, ОВ C 240 E, 2001 г., стр. 289).

възможно позоваване на член 2, параграф 2, трето изречение), не препятства Германия да се възползва от възможността, уредена във второто изречение, и да изключи в член 2, параграф 1, точка 1, буква а) от UIG определени органи от определението за „публична власт“ предвид естеството на тяхната дейност.

44. Доколко обаче съдържанието на тази разпоредба всъщност отговаря точно на съдържанието на член 2, параграф 2, второ изречение от Директивата, е въпрос, който следва да се разгледа в контекста на буква а) от въпроса на запитващата юрисдикция.

а) Органи, чиято роля в законодателната процедура е ограничена до внасянето на законопроекти или представянето на коментари по тях

45. Член 2, параграф 2, второ изречение позволява на държавите членки да изключат от обхвата на Директивата инак обхванати от определението за „публична власт“ органи, „когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи“. Става ясно следователно, че се цели по-скоро контекстуално, функционално определение, поставено в зависимост от естеството на извършваната в определен момент дейност, а не структурно определение, при което естеството на съответния орган го отнася към някоя от трите власти, определени от Montesquieu [14]. Освен това, както отбелязва Комисията, единствено функционалното тълкуване позволява различните законодателни системи на държавите членки да бъдат взети предвид по такъв начин, че да се осигури приемлива мярка на единство.

46. При прилагането на структурна класификация министерството би следвало да се причисли към изпълнителната власт и то не би било законодателен орган. Уточнява се обаче, че изпълнителната власт в Германия, както вероятно във всички държави членки, е основният двигател на законодателна инициатива във федералния парламент. Освен това през различните етапи от напредъка на съответния проект до министерството може да се прави допитване и то да дава съвети. В това отношение, ако следва да използваме понятията, възприети в член 2, параграф 1, точка 1, буква а) от UIG, министерството недвусмислено действа „в контекста на законодателна процедура“. Равносилно ли е това обаче на хипотезата „когато [е] в качеството си на [...] законодател[ен] орган“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Директивата?

47. Министерството очевидно може също да издава нормативни актове — вероятно в изпълнение на законодателни актове. Отново може да се повдигне въпросът дали при изпълнението на тази му функция министерството е в качеството си на законодателен орган?

48. От акта за преюдициално запитване е видно, че Flachglas Torgau отправя искане за информация „относно законодателната процедура“, свързана с разглеждания в настоящия случай закон, който изглежда е приет от самата законодателна власт, а не е подзаконов акт на министерството. Въпреки че запитващата юрисдикция не дава по-подробно обяснение за точното естество на поисканата информация [15], ще подкрепя същото допускане, което е послужило за основа на самия въпрос и на всички становища, представени на Съда, а именно че следва да се анализира участието на министерството като вносител и съветник в рамките на законодателната процедура. Следователно няма да разглеждам въпроса дали министерството „е в качеството на законодателен орган“, когато упражнява останалите си правомощия да издава подзаконови актове — въпрос, който е без значение с оглед на главното производство.

14 — В текста на Директивата на испански език наистина става дума за „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*“ (курсивът е мой), докато в текстовете на други езици се говори само за законодателно качество, компетентност или правомощия, но дори тази формулировка поставя върху дейността също толкова силен акцент, колкото и върху самото естество на съответния орган.

15 — И въпреки че в становището си Flachglas Torgau посочва само че неговото искане се отнася до административни указания, дадени от министерството във връзка с прилагането на закона (за разлика от действителните мерки за прилагане с обвързваща правна сила), именно тези указания изглежда са предметът на втория въпрос.

49. Изглежда подходящо най-напред да се разгледа целта на изключването на съдебни или законодателни органи, които са в това качество. За съжаление обаче възможността за категорично обяснение на тази цел се е загубила в дебрите на времето.

50. Приемането на Директивата има за цел да приведе тогавашното законодателство на Общността в съответствие с разпоредбите на Конвенцията, но от подготвителната работа по Конвенцията [16] не личи да е отдадено определено значение на формулировката на изключването, което вече присъства в първоначалния проект. Действително, както Комисията посочва, в голямата си част Конвенцията е първоначално вдъхновена от и изградена върху съществуващото законодателство на Общността, включително предхождащия Директивата нормативен акт [17], който вече съдържа разглежданото изключение в същата редакция [18].

51. Единствената документална следа, че целта на позволеното изключване е била разглеждана, откривам в доклада на Парламента при първото четене на предложението за настоящата директива [19], където в опит да ограничи обхвата на изключването до изискването за съдебно преразглеждане (в противовес на изискването за оповестяване на информация) Парламентът презумира, че причината за ограничението е традиционната идея за равновесие между законодателната, изпълнителната и съдебната власт, но счита, че разделението на властите би било по-справедливо, ако гражданите имат равен достъп до информацията, съхранявана от трите власти. Тази хипотеза обаче няма особено значение по въпроса дали изпълнителната власт може да действа в законодателно качество при определени обстоятелства.

52. Германското правителство предполага, че причината за изключването е да се предпази законодателната дейност в областта на околната среда — която често става повод решително да се поддържат или изразяват определени възгледи — от настойчиви искания за информация, гневно оспорване на получената информация и ожесточени опити да се повлияе върху крайния резултат въз основа на тази информация. Така то цели да гарантира, че законодателната процедура в нейната цялост, от законопроект до приет нормативен акт, и най-вече дискусиите и споделянето на гледни точки, които позволяват формирането на становища, ще протича без подобни дестабилизиращи фактори.

53. Основният аргумент на германското правителство не е лишен от основателност като хипотеза, ако за момента го разгледаме във връзка със съдебната и законодателната власт. Изпълнението и на правораздавателните, и на законодателните функции може да бъде накърнено, ако всякаква информация относно всеки отделен етап от процеса — анализа на съответните въпроси и данни, извеждането на заключения от направения анализ и формулирането на окончателно решение — може да се изиска по право от който и да било гражданин [20]. Изглежда разумно да се приеме, че подобни съображения са ръководили авторите на първоначалния проект на първия от разглежданите актове [21] и са продължили, макар и имплицитно, да направляват участниците в изготвянето на последващите актове.

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

17 — Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 година за свободния достъп до информация за околната среда (ОВ L 158, стр. 56).

18 — В първоначалното предложение за тази директива (ОВ C 335, 1988 г., стр. 5) е предпочетена различна формулировка — „органи, които упражняват правораздавателни правомощия, или законодателни органи“. Липсва документиране на причината за преминаването от структурно към функционално определение, що се отнася до законодателния аспект. Възможно е тази промяна да се дължи на стремеж за уеднаквяване с определението относно съдебния аспект — както вече поясних, функционалното определение най-добре отчита различията между правните и политическите системи.

19 — Доклад A5-0074/2001, в частта „Изменение 15“, посочен в бележка под линия 10.

20 — По отношение на правораздавателната дейност вж. Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точки 92 и 93. От това не следва непременно обаче, че правото да се поискат процесуални документи автоматично и във всички случаи ще наруши „необезпокояваното“ протичане на производствата — що се отнася до Европейския съд по правата на човека вж. например член 40, параграф 2 от Европейската конвенция за защита на права на човека.

21 — Вж. точка 50 и бележки под линия 17 и 18 по-горе.

54. При все това никак не е желателно, нито пък би съответствало на общия ефект на Конвенцията или Директивата законодателната или правораздавателната дейност да протичат в непреодолима тайнственост. За да се гарантират върховенството на закона и демократичното управление, по принцип се счита за необходимо съдилищата и законодателните органи да извършват дейността си в присъствието на обществеността (или поне на медиите като посредник), освен при изключителни обстоятелства; общоприето е освен това, че подобни обстоятелства са по-обичайни в хода на правораздавателната, отколкото при законодателната дейност. Следователно освен при изключителни обстоятелства в нито единия от случаите решенията не трябва да се вземат въз основа на факти или по причини, укривани от гражданите.

55. Предвид това в областта на правораздаването е напълно допустимо съдебният състав да провежда закрити заседания (както по необходимост постъпва едноличният съдебен състав). Като последица от това обаче мотивите, въз основа на които съдиите са стигнали до решение, трябва да се оповестят публично, ведно с доказателствата и аргументите, които са взели предвид. Mutatis mutandis — и като за момента оставим настрана въпроса относно времевия обхват на изключването, който е предмет на въпрос 1, буква в) — склонна съм да приема подобна обосновка и подобно ограничение, що се отнася до изключването на действащи в законодателно качество органи от задължението за оповестяване на информация. При все това според мен обстоятелството, че определена тема събужда бурен обществен дебат, не е достатъчно основание за предпазване на цялостната законодателна процедура по обмисляне, изготвяне и внасяне за разглеждане на законодателни актове от всички искания за предоставяне на информация.

56. С това обаче все още не се дава отговор на въпроса дали структурите на изпълнителната власт следва да бъдат обект на същата защита срещу ненавременни и неограничени искания за информация, когато внасят законопроекти за разглеждане от законодателната власт или предоставят съвети при приемането на законодателни актове.

57. Доводът, посочен от Flachglas Torgau и споменат от запитващата юрисдикция в акта за преюдициално запитване, произхожда от ръководството за прилагане на Конвенцията, публикувано от Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) през 2000 г.[22], което гласи по-специално: „Участието на органите на изпълнителната власт в нормотворческата дейност съвместно със законодателната власт изисква специално внимание. Сътрудничеството между органите на изпълнителната и на законодателната власт при изготвянето на нормативни актове е признато от член 8. Предвид обстоятелството, че дейностите на държавните органи при изготвянето на подзаконови актове, закони и нормативни актове [са] изрично обхванати от този член, логично е да се заключи, че Конвенцията не разглежда тези дейности като изпълнявани в „законодателно качество“. Следователно органите на изпълнителната власт, които участват в такива дейности, са държавни органи съгласно Конвенцията“.

58. Както обаче изтъкват германското правителство и Комисията, този документ не дава автентично тълкуване на Конвенцията. Авторите му уточняват, че изразените становища не отразяват непременно позицията на ИКЕ на ООН или на някоя от организациите, възложили изготвянето на ръководството; освен това не изглежда то да е било конкретно одобрено от страните по Конвенцията. В допълнение, позоваването на член 8 от Конвенцията не е относимо към законодателните процедури от разглеждания в настоящото производство вид, при които предложение от изпълнителната власт е предмет на разглеждане от избраните народни представители. Член 8 по-скоро се отнася до прякото обществено участие при изготвянето на

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, изготвено от Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz и Jerzy Jendroska за Регионалния екологичен център за Централна и Източна Европа (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), по-конкретно на стр. 34—35 от текста на английски език.

подзаконови нормативни актове [23]. Следователно като приемлив подход към връзката между понятието „законодателна дейност“ съгласно член 2, параграф 2 и/или понятието „изготвянето на подзаконови нормативни актове и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила“ по член 8 би бил изключването в първия случай да е свързано единствено със законовите актове, при които има някаква форма на парламентарно разглеждане и дебат, докато вторият случай се отнася до подзаконови мерки за прилагане, приети съгласно оправомощаваща разпоредба извън подобен демократичен процес. Макар да не е изцяло лишено от стойност, доказателството, извлечено от Ръководството за прилагане, в никакъв случай не трябва да се разглежда като решаващо.

59. Според мен по-важните елементи, които трябва да се вземат предвид, са особеното значение, което се отдава на функционалното определение „когато са в качеството си на […] законодателни органи“, стремежът да се обезпечи необезпокояваното протичане на законодателната процедура и общата цел на Конвенцията и Директивата да гарантират прозрачност по въпросите, свързани с околната среда, и възможно най-широк достъп до информация за околната среда.

60. Що се отнася до първия елемент, при внасянето на проект на акт за разглеждане от законодателната власт, орган на изпълнителната власт, какъвто е министерството в настоящия случай, всъщност действа в обсега на допирателната между изпълнителна и законодателна дейност. От една страна определянето на държавната политика и формулирането ѝ в проект на документ е функция на изпълнителната власт; от друга страна действителното внасяне на проекта е функция, която не може да се разграничи от тази на отделен член (или група членове) на законодателния орган, внасящ(и) предложение за разглеждане, и не може да се определи по друг начин освен като законодателна дейност [24]. Подобни съображения се прилагат и по отношение на консултирането и предоставянето на съвети в хода на законодателната процедура. Все пак, въпреки че двете функции могат да бъдат ясно доловени, разделянето им не е възможно, поне в контекста и в хода на самата законодателна процедура, от внасянето на проекта на нормативен акт до окончателното му приемане. В този смисъл те са двете страни на една и съща монета.

61. Ето защо ми се струва, че стремежът да се обезпечи необезпокояваното протичане на законодателната процедура трябва да бъде поставен на първо място в този контекст, инак самата цел на изключването би била осуетена. Провеждането на процедурата не би било защитено от изключване, ако то се прилага спрямо само един канал за достъп до информация (искане към самата законодателна власт), докато другият (искане до съответната структура на изпълнителната власт) остава отворен.

62. Макар да е възможно участието на изпълнителната власт в законодателната процедура да следва в широк смисъл един и същ модел във всички държави членки, вероятно ще съществуват разлики по отношение на подробностите в отделните държави членки. Следователно във всички случаи именно съответната национална юрисдикция трябва да потвърди дали — предвид правния и конституционния контекст в съответната държава членка — конкретната роля, упражнявана от изпълнителната власт *към съответния момент*,

23 — Както посочва Комисията, понятийният избор „и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила“ в заглавието на разглеждания член сякаш отразява опасението, че трябва да се избегне терминология, която в някои държави членки може да обозначава твърде тясна категория от нормативни актове; текстът на самата разпоредба не може да се прилага непосредствено към парламентарните процедури при условията на представителна демокрация.

24 — В хода на производството германското правителство потвърждава, че отделни членове на Bundestag също имат право на законодателна инициатива, което вероятно е валидно за повечето законодателни органи, макар в реалните държавни дела тази процедура да е по-скоро рядкост.

наистина е част от законодателната процедура. Предвид обстоятелството, че изключването се отклонява от поддържаната в Конвенцията и Директивата обща цел за обезпечаване на прозрачност и достъп до информация, националната юрисдикция трябва да изпълнява тази задача с неотслабваща бдителност.

63. Ето защо в отговор на буква а) от първия въпрос на запитващата юрисдикция бих посочила, че съгласно член 2, параграф 2, второ изречение от Директивата органите на изпълнителната власт, които предвид правния и конституционен контекст в съответната държава членка изпълняват роля в законодателната процедура, ограничена до внасянето на законопроекти или представянето на коментари по тях, могат да бъдат изключени от определението за „публична власт“, когато изпълняват тази роля.

64. Този отговор ми се струва достатъчен за разрешаване на проблема, повдигнат в главното производство, без да се разглежда подробно алтернативният критерий, предложен във въпроса на запитващата юрисдикция, а именно дали може да се счита, че само органи, които вземат окончателното правнообвързващо решение в законодателната процедура, действат в законодателно качество. Както Комисията отбелязва, законодателните процедури може да се различават съществено в отделните държави членки, така че връзката между законодателно качество и окончателно правнообвързващо решение относно даден законодателен акт не може непременно да се определи по общ начин.

65. С този си отговор не пропускам третия елемент, който отбелязах, че трябва да се вземе под внимание, а именно целта за гарантиране на прозрачността и достъпа до информация за околната среда, но този аспект има по-голямо значение във връзка с буква в) от първия въпрос, която ще разгледам по-долу.

в) Допуска ли се изключване само до приключването на законодателната процедура

66. Когато орган действа в законодателно качество, той може да бъде изключен от категорията на публичните власти, от които се изисква да разкриват информация за околната среда съгласно Директивата. Това изключване обаче погасява ли се в определен момент?

67. Както Комисията и германското правителство правилно отбелязват, нито Конвенцията, нито Директивата съдържат изрична разпоредба, ограничаваща действието на изключването във времето.

68. Бих настояла обаче, че що се отнася до органи като министерството в настоящия случай, чиято законодателна роля е ограничена до проявяването на инициатива и консултиране, наличието на подобно ограничение може основателно да се изведе, ако член 2, параграф 2, второ изречение се тълкува във връзка с член 3, параграф 1 от Директивата.

69. Предлаганото от мен тълкуване на тези разпоредби е в съответствие с целта на Директивата, да се гарантира прозрачност и достъп до информация за околната среда, и с решението на Съда, постановено в производството по обжалване по дело API[25]. Освен това то включва уточнение на изцяло функционалното определение „когато са в качеството на […] законодателни органи“, което възприемах до момента. Ще се постарая да поясня надлежно.

70. На първо място ще отбележа, че в член 2, параграф 2 от Директивата се дава определение за „публична власт“ основно с цел идентифициране на органите, от които се изисква да предоставят информация за околната среда. Като допуска изключване от определението, разпоредбата позволява ограничаване на категорията органи, за които се прилага това

25 — Посочено в бележка под линия 20 по-горе.

изискване. Допустимото изключване обхваща органи само „когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи“. Въпреки че изричното уточнение „когато“, съдържащо се в текста на английски език, не присъства във всичките останали езици, формулировката систематично подсказва, че органите понякога може да действат в законодателно качество, понякога — не, а изключването може да се прилага само когато те действат в това качество.

71. Второ, съгласно член 3, параграф 1 от Директивата „от публичните власти се изисква […] да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях“. Доколкото член 2, параграф 2, второ изречение поставя определението за „публична власт“ в зависимост от качеството, в което органите действат, според мен те са длъжни да предоставят само информацията, която се съхранява, когато те действат във въпросното качество.

72. В анализа по буква а) по-горе възприемам становището, че органите на изпълнителната власт, чиято роля в законодателната процедура е ограничена до внасянето на законопроекти или предоставянето на коментари по тях, могат да бъдат изключени от определението за „публична власт“, когато изпълняват такава роля. Следователно за всеки отделен законодателен акт, във връзка с който те упражняват тази роля, изключването следва да започне да се прилага, когато те започват да я изпълняват, и да приключва в края на изпълнението на въпросната роля. Преди началния момент съответните органи действат само като формирование на изпълнителната власт, определяйки и формулирайки планираната политика. След крайния момент ще работят основно в посока гарантиране на прилагането на законодателството, отново упражняващи изпълнителна функция. Само в така определения интервал те действат в (частично) законодателно качество и точно тогава трябва да е възможно те да бъдат изключени от категорията на органите, от които се изисква да оповестяват информация, така че да се обезпечи необезпокояваното протичане на законодателната процедура. Също така само в рамките на този интервал „съхранявана[та] от или за тях“ информация се съхранява от тях „в качеството на […] законодателни органи“.

73. Бих противопоставила ситуацията, в която се намират тези органи, с тази на други органи, които по силата на структурно определение формират част от самата законодателна власт. Що се отнася до приемането на законодателство и до приетите законодателни актове, органите, които са част от законодателната власт, действат изключително в законодателно качество. Тяхната дейност в това им качество не се отличава с начален и краен момент. Следователно възможността те да бъдат изключени от определението за „публична власт“ по смисъла на Директивата не е ограничена във времето.

74. Този ми анализ се основава на решението на Съда, постановено в производството по обжалване по делото API, което, макар и в малко по-различен контекст, намирам за изключително релевантно[26]. В това решение Съдът посочва, че „макар […] да се презумира, че оповестяването на писмените становища, представени в рамките на висящо съдебно производство, засяга защитата на това производство, тъй като писмените становища представляват основата за упражняване на правораздавателната дейност на Съда, положението е различно, когато въпросното производство е приключило със съдебен акт. […] Всъщност в последната хипотеза не следва да се презумира, че оповестяването на писмените становища засяга правораздавателната дейност на Съда, тъй като след приключване на производството

26 — Жалбите се отнасят до искания съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) за предоставяне на достъп до определени документи на Комисията, свързани с приключили и възможни бъдещи производства пред Съда, по които Комисията е била или е можело да бъде страна (достъпът до които, Комисията твърди, може да бъде отказан на основание на член 4, параграф 2, второ тире от същия регламент). Въпреки че този регламент не е релевантен към настоящото производство, следва да се отбележи, че Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на [Конвенцията] към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126) обединява Регламент № 1367/2006, Директивата и Конвенцията с цел прилагане на предвидените в тях изисквания към институциите на ЕС.

тази дейност е преустановена [27].“ След това Съдът отбелязва, че при подобни обстоятелства всяко искане за предоставяне на достъп трябва да се разглежда самостоятелно и че може да е уместно частично оповестяване. Предвид това Съдът потвърждава решението на Общия съд в смисъл, че достъп до разглежданите документи не може да бъде автоматично отказан, на основание че би засегнал защитата на съдебното производство, ако то вече е приключило [28].

75. Струва ми се, че от принципна гледна точка може да се направи полезна съпоставка с обстоятелствата в настоящото дело. Директивата обединява правораздавателните и законодателните дейности, когато предвижда възможност за изключване от определението за публична власт. А както вече поясних, обосновката в двата случая е по същество еднаква. При тези обстоятелства, когато орган на изпълнителната власт е страна в съдебно производство, по-специално когато например поддържа обвинителната функция, връзката му с правораздавателната функция е много сходна с тази, която той има със законодателната функция, когато внася проект за законодателен акт. Ако в първия случай след приключването на съдебното производство съответният орган вече не може да се позовава на системно изключване от задължението за оповестяване на информация, то логичното и последователно тълкуване на правото на Съюза би предполагало, че същият принцип следва да се прилага и във втория случай след приключване на законодателната процедура.

76. Поради това смятам, че при надлежно тълкуване на член 2, параграф 2, второ изречение и член 3, параграф 1 от Директивата, ако органите на изпълнителната власт, чиято роля в законодателната процедура се свежда до внасянето на законопроекти или предоставянето на коментари по тях, са изключени от определението за „публична власт“, когато те изпълняват такава роля, това изключване трябва да бъде ограничено времево между началото и края на съответната законодателна процедура.

77. В този ред на мисли припомням, че дори ако след приключване на законодателната процедура орган като министерството в настоящото дело не може да бъде изключен от определението за „публична власт“ по отношение на участието му в тази процедура, Директивата позволява на публичните власти — дори когато не действат в съдебно или законодателно качество — да откажат да предоставят достъп до информация на определени основания.

78. По-специално член 4 дава право на държавите членки да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако по-специално то се отнася до материали в процес на изготвяне или до вътрешни съобщения или ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на дейностите на публичните власти или на търговска или индустриална информация, интересите или защитата на лицето, предоставило доброволно исканата информация, или опазването на околната среда. Възможно е едно (или повече) от посочените изключения да се окаже приложимо към информацията, искана от жалбоподателите по настоящото дело. Съгласно член 4, параграф 2 обаче тези основания за отказ следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужваният обществен интерес от разкриването на информацията. По-конкретно държавите членки не могат да регламентират право на отхвърляне на искане за предоставяне на информация въз основа на тези изключения в случаите, когато искането се отнася за емисии в околната среда.

27 — Точки 130 и 131 от Решението.

28 — Вж. Решение от 12 септември 2007 г. по дело API/Комисия, T-36/04, Сборник, стр. II-3201, точка 135 и сл.

Въпрос 2

79. Двете части на втория въпрос, отправен от запитващата юрисдикция, се отнасят до информация, която не попада в обхвата на изключването на органи, действащи в законодателно качество, но която вероятно може да бъде отказана с цел опазване на поверителността на дейностите. Тъй като член 4 от Директивата допуска такава възможност само „когато тази поверителност е регламентирана със закон“, запитващата юрисдикция по същество се интересува доколко конкретни и изрични трябва да бъдат съответните разпоредби.

80. Макар този аспект да не е конкретно засегнат от запитващата юрисдикция, в самото начало следва да се поясни какво се има предвид под „дейности“ на публичните власти. От акта за преюдициално запитване става ясно, че информацията, до която се отнася вторият въпрос на запитващата юрисдикция, се съдържа в изготвени от министерството вътрешни докладни записки и писмени коментари, както и кореспонденция, включително електронни съобщения, с Агенцията за търговия с емисии. В каква степен тези елементи попадат в обхвата на понятието „дейности“?

81. В съдебното заседание германското правителство счита, че понятието включва писмени и устни междуведомствени обсъждания, но не и например данни или статистика, на които тези обсъждания и произтичащите от тях решения се основават, нито пък самите решения. Комисията обаче смята, че обхватът на понятието е ограничен до „разискванията на колегиални органи“.

82. Отбелязвам, че текстът на Директивата (а и на Конвенцията) може да породи известно колебание при сравняването му на различните езици. От една страна, в оригинала на Конвенцията на френски език се говори за „*délibérations*“ — израз, използван и в Директивата, където е предаден като „*Beratungen*“ на немски език и още по-конкретното „*deliberazioni interne*“ на италиански език. Текстовете на тези езици като че ли подкрепят позицията на Комисията в по-голяма степен. От друга страна, в еднакво автентичния текст на Конвенцията на английски език се говори за „*proceedings*“, като същото понятие се открива и в Директивата, в която е отразено например чрез „*procedim(i)entos*“ на испански и португалски език и „*handelingen*“ на нидерландски език — понятия, които могат да се възприемат в по-широк смисъл и следователно подкрепят повече тълкуването на германското правителство.

83. В духа на ограничителното тълкуване, приложимо към Директивата като цяло и към член 4, параграфи 1 и 2 в частност, намирам, че понятието „дейности на публичните власти“ трябва да се ограничи най-много до изразяването на становища и обсъждането на политически възможности в контекста на процедурите за вземане на решения във всеки съответен орган. Несъмнено понятието не трябва да зависи от формата на дейността (писмена или словесна) и не трябва да се забравя, че член 4, параграф 4 от Директивата изисква необхванатата от основание за отказ информация да бъде отделена от останалата, обхваната от основание за отказ информация, когато е възможно. На последно място, *съобщенията между* публични власти, независимо от естеството им, според мен не може да се считат за *дейности* на тези власт.

84. Тези съображения може да бъдат полезни, когато се преценява дали дадена информация попада в обхвата на основанието за отказ по член 4, параграф 2, буква а) от Директивата, дори преди да се анализира дали поверителността е „регламентирана със закон“ по смисъла на същата разпоредба.

85. С оглед на тези аспекти по-долу ще разгледам втория въпрос в двете му части.

а) Дали поверителността е „регламентирана със закон“ в случай на неконкретно позоваване на поверителността на дейностите

86. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали критерият в член 4, параграф 2, буква а) от Директивата, изискващ поверителността на дейностите на публичните власти да е „регламентирана със закон“, за да може неблагоприятният ефект върху тази поверителност да обоснове отказ за предоставяне на информация, е удовлетворен от обща разпоредба, която предвижда, че искането за достъп до информация за околната среда трябва да бъде отхвърлено, ако разкриването на информация би засегнало неблагоприятно поверителността на дейностите на съответните власти, или поверителността на тези дейности трябва да бъде предвидена със специална и конкретна законова разпоредба.

87. Като се има предвид, че основанието по член 4, параграф 2, буква а) е едно от тези, които трябва да се тълкуват „ограничително“ в съответствие с член 4, параграф 2, втора алинея, изразявам съгласие с позицията на Flachglas Torgau и Комисията, че разпоредбата изисква някаква форма на правно задължение за опазване на поверителността на съответните дейности и че условието „когато тази поверителност е регламентирана със закон“ означава, че задължението трябва да съществува самостоятелно от основанието за отказ.

88. Независимо че националното право следва да се преценява от запитващата юрисдикция, според мен разпоредба като член 8, параграф 1, точка 2 от UIG, която предвижда единствено че искането следва да се отхвърли, *ако* разкриването на информация би засегнало неблагоприятно поверителността на дейностите, не установява — сама по себе си и автономно — задължение за поверителност по отношение на дадена дейност. По-скоро изглежда, че тази разпоредба просто урежда възможност за отказ при вече съществуващо задължение за поверителност.

89. Ако запитващата юрисдикция обаче установи, както твърди германското правителство пред Съда, че член 8, параграф 1, точка 2 от UIG, освен че урежда основание за отказ на искане за предоставяне на информация, налага също, и то автономно, задължение за поверителност по отношение на дейностите на съответните публични власти, това според мене трябва да се разглежда като удовлетворяващо критерия по член 4, параграф 2, буква а) от Директивата. Не ми се струва необходимо (макар да е желателно) задължението за поверителност да се обособява формално в специална разпоредба, отделна от тази, която съдържа основанието за отказ. Изисква се само ipso iure задължението за поверителност да е независимо от основанието за отказ. Въпросният критерий би бил изпълнен и от всяка друга национална разпоредба, която налага такова задължение по отношение на дейностите на публичните власти — каквато, по всичко личи, не съществува, предвид липсата на каквото и да било позоваване в акта за преюдициално запитване и представените на Съда становища.

90. Освен подразбиращата се правна независимост между задължението за поверителност и основанието за отказ, изразът „регламентирана със закон“ според мен се основава на принципа на правната сигурност, доколкото тя изключва всякаква възможност за произволно решение. Ако публична власт има някакво право на преценка дали дейностите ѝ са поверителни, тяхната поверителност не може да се счита за „регламентирана със закон“.

91. На последно място, трябва да се има предвид, че ако поверителността на дейностите на дадена публична власт, дори при ограничително тълкуване, е неоспоримо предвидена със закон по смисъла на член 4, параграф 2, буква а), то член 4, параграф 2, втора алинея изисква също във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването да се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа и не допуска отхвърляне на искане на основание поверителност в случаите, когато искането се отнася до информация за емисии в околната среда. Следователно запитващата юрисдикция трябва да провери дали противоположните интереси са били преценени един спрямо друг, както и дали естеството на поисканата информация изключва възможността за отказ.

б) Дали поверителността е „регламентирана със закон“, ако от общ неписан принцип следва, че административните процедури нямат публичен характер

92. Запитващата юрисдикция иска също да се установи дали критерият по член 4, параграф 2, буква а) от Директивата — в случай че не е удовлетворен от член 8, параграф 1, точка 2 от UIG — е изпълнен от общ неписан принцип, от който следва, че административните процедури на публичните власти нямат публичен характер.

93. Обръщам внимание, че в текста на немски език на член 4, параграф 2, буква а) се използва понятие („*gesetzlich*“), от което може да се заключи, че поверителността трябва да е предвидена в приет от *законодателен орган писмен* закон. Подобно заключение може да се изведе от текстовете на още няколко езика (например нидерландски, португалски и испански). Текстовете на английски и френски език обаче следват формулировката на Конвенцията (именно те са и автентичните езици, на които тя е изготвена), като използват по-общо понятие — поверителността да е предвидена „със закон“, като Директивата възприема същия подход поне в текста на италиански език. При тези обстоятелства ми се струва препоръчително да се възприеме по-широкият подход, ако не е налице ясна и конкретна причина за ограничаване на обхвата на условието до законова разпоредба.

94. В продължение на вече изложените съображения по буква а) от този въпрос бих искала да подчертая, че важна е не формата на разглежданата правна норма, а това дали тя е установена ipso iure независимо от основанието за отказ на искане за предоставяне на информация и дали е в съответствие с принципа на правната сигурност, като лишава съответната публична власт от право на преценка относно поверителния характер на дейностите (а не толкова относно това дали да уважи искането).

95. Следователно неписаната правна норма по принцип може да удовлетвори критерия по член 4, параграф 2, буква а) от Директивата. Запитващата юрисдикция заключва, че такава норма съществува въз основа на член 28, параграф 1 и член 68, параграф 1 от VwVfG, които, след като предвиждат определени конкретни права на достъп до административни процедури на публичните власти, изглежда предопределят отсъствието на общо право, а следователно и наличието на общ принцип на поверителност; германското правителство посочва също член 29, параграфи 1 и 2 от VwVfG в подкрепа на това заключение.

96. Само запитващата юрисдикция може да определи доколко е налице неписана норма, която налага общо задължение за поверителност по отношение на дейностите на публичните власти и не допуска право на преценка относно поверителния характер на тези дейности.

97. Струва ми се, че посочените разпоредби могат да подкрепят заключението за общо задължение за поверителност, но то не е единственото възможно, нито непременно най-очевидното заключение, което може да се направи. Например логично може да се допусне, че ако е предвидено дейностите да не са публични, тяхното съдържание следва да се защити срещу разгласяване; ако обаче заинтересовани лица имат право да присъстват, без да им е вменено конкретно задължение за поверителност, също толкова оправдано би било да се допусне, че не е налице общо задължение за поверителност.

98. Бих препоръчала на запитващата юрисдикция в процеса на разглеждане да вземе предвид и броя на относимите в случая разпоредби (посочени са четири алинеи от закон, съдържащ над 100 члена) и на (отново — в конкретния случай) отрицателния по същество или *a contrario* характер на изведените заключения[29], както и да анализира доколко разглежданата неписана норма е общопризната, по-конкретно в светлината на собствената ѝ съдебна практика и практиката на други административни юрисдикции.

99. Ето защо смятам, че критерият по член 4, параграф 2, буква а) е удовлетворен само когато общ неписан правен принцип, съгласно който административните дейности на публичните власти не са публични, ясно и недвусмислено предполага задължение за поверителност по отношение на тези дейности и не дава на съответната публична власт право на преценка относно поверителния им характер. Когато преценяват дали този принцип може да бъде изведен от даден законодателен акт, националните юрисдикции трябва да извършват щателен анализ, като обръщат внимание по-специално на изискването, че съдържащото се в разпоредбата основание за отказ трябва да бъде тълкувано ограничително.

Заключение

100. По изложените съображения предлагам на Съда да постанови следното в отговор на въпросите, отправени от Bundesverwaltungsgericht:

„1. а) Съгласно член 2, параграф 2, второ изречение от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда, органите на изпълнителната власт, които предвид правния и конституционния контекст в съответната държава членка изпълняват роля в законодателната процедура, ограничена до внасянето на законопроекти или представянето на коментари по тях, могат да бъдат изключени от определението за „публична власт“, когато изпълняват тази роля.

б) Държавите членки могат да изключат от определението за „публична власт“ по смисъла на Директива 2003/4 органите и институциите, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи, дори ако към датата на приемане на Директивата в конституционните им разпоредби е предвидена процедура по преразглеждане по смисъла на член 6 от нея.

в) При надлежно тълкуване на член 2, параграф 2, второ изречение и член 3, параграф 1 от Директива 2004/3, ако органите на изпълнителната власт, чиято роля в законодателната процедура се свежда до внасянето на законопроекти или предоставянето на коментари по тях, са изключени от определението за „публична власт“, когато те изпълняват такава роля, това изключване трябва да бъде ограничено времево между началото и края на съответната законодателна процедура.

2. а) Поверителността на дейностите на публичните власти е регламентирана със закон по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4, когато националното право налага общо или конкретно задължение за поверителност по отношение на тези дейности, което е независимо от основанието за отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда и не дава на съответната публична власт право на преценка относно поверителния характер на дейностите.

б) Когато посочените по-горе условия са изпълнени, задължението за поверителност може да бъде наложено от неписана норма, при условие че тази възможност е ясно установена по закон“.

29 — Във връзка с това отбелязвам, че член 30 от VwVfG изрично предоставя на страните в производствата правото да отстояват позицията, че собствените им поверителни данни не трябва да бъдат публично оповестявани от властите без тяхно съгласие. Ако при тези обстоятелства бъде наложено конкретно задължение за поверителност, по аргумент за противното с основание може да се заключи, че не е налице общо задължение за поверителност.