CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 22 iunie 2011 [1]

Cauza C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
împotriva
Bundesrepublik Deutschland

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

„Dreptul de acces la informațiile privind mediul deținute de autoritățile publice — Convenția de la Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Organisme care acționează în baza capacității legislative — Confidențialitatea procedurilor prevăzută de legislație”

1. Potrivit Directivei 2003/4 [2], autoritățile publice trebuie, în principiu, să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia, informațiile privind mediul pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor. Cu toate acestea, directiva permite statelor membre să excludă din definiția „autorității publice” organismele publice care acționează în baza capacității lor legislative. În plus, se poate refuza accesul la anumite tipuri de documente, sau dacă dezvăluirea informațiilor ar afecta în mod negativ confidențialitatea procedurilor desfășurate de aceste autorități, în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate.

2. Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) solicită să se stabilească, în special, măsura în care se poate considera că autoritățile executive ale statului acționează în baza capacității lor legislative și limitările temporale posibile ale acestei excluderi, precum și ce reprezintă exact condiția confidențialității procedurilor în cazul în care „legislația prevede” această confidențialitate.

Convenția de la Aarhus

3. Uniunea Europeană, statele membre și alte nouăsprezece state sunt părți ale Convenției de la Aarhus privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (denumită în continuare „convenția”), care a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001. Convenția se bazează pe trei „piloni” – accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție. Preambulul convenției cuprinde următoarele considerente:

„Recunoscând că, în domeniul mediului, îmbunătățirea accesului la informații și intensificarea participării publicului la luarea deciziilor cresc calitatea și îmbunătățesc aplicarea deciziilor, contribuie la conștientizarea publicului cu privire la problemele de mediu, dau publicului ocazia să-și exprime preocupările și permit autorităților publice să țină seama de aceste preocupări în mod corespunzător,

Având ca scop favorizarea respectării principiului responsabilității și transparenței luării deciziilor și asigurarea unui sprijin sporit al publicului privind deciziile din domeniul mediului,

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200, denumită în continuare „directiva”).

Recunoscând dorința de transparență la toate nivelurile de guvernare și invitând organele legislative să aplice principiile prezentei convenții în procedurile lor."

4. Articolul 2 punctul 2 din convenție definește „autoritate publică" drept, în special, „administrația publică la nivel național, regional sau la alt nivel", precum și orice persoane fizice sau juridice cu sarcini, responsabilități sau funcții în administrația publică, în special legate de mediu, însă exclude din această definiție „organisme sau instituții care acționează cu capacitate juridică sau legislativă".

5. Articolul 4 din convenție, care introduce primul pilon, este intitulat „Accesul la informații despre mediu". Primele două alineate ale acestui articol impun părților să se asigure, în esență, că autoritățile publice pun la dispoziția publicului informațiile privind mediul disponibile solicitate cât mai curând posibil și fără să fie necesară invocarea unui interes deosebit. Articolul 4 alineatul (4) prevede anumite motive pentru care poate fi refuzată o cerere de informații. Acestea includ, potrivit articolului 4 alineatul (4) litera (a), cazuri în care dezvăluirea ar avea efecte negative, *inter alia*, asupra „confidențialității acțiunilor autorităților publice, în cazul în care confidențialitatea este prevăzută de legislația internă". Ultimul paragraf al articolului 4 alineatul (4) prevede: „Motivele de refuz menționate anterior se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul publicului în beneficiul căruia ar fi făcută dezvăluirea și în cazul în care informațiile solicitate se referă la emisiile poluante".

6. În cadrul celui de al doilea pilon, în cursul procedurii s-a făcut referire la articolul 8 din convenție, deși nu privește în mod direct accesul la informații. Acesta este intitulat „Participarea publicului la etapa de elaborare a normelor administrative și/sau a instrumentelor normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală" și prevede în special că „[f]iecare parte depune eforturi de promovare a unei participări efective a publicului la o etapă adecvată, când opțiunile sunt încă deschise, în timpul pregătirii de către autoritățile publice a normelor administrative și a altor instrumente normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală care pot avea un efect semnificativ asupra mediului". În acest sens, acestea trebuie să stabilească termene suficiente pentru a permite o participare efectivă, trebuie să publice proiecte de reglementare, trebuie să ofere posibilitatea publicului de a formula observații direct sau prin organisme consultative reprezentative și trebuie să ia în considerare rezultatul consultării publice într-o măsură cât mai mare cu putință.

7. Articolul 9 consacră al treilea pilon al convenției și se referă la accesul la justiție. Acesta impune în special ca fiecare parte la convenție să se asigure că orice persoană care este nemulțumită de răspunsul primit la cererea sa de informații are acces la o cale de atac de natură jurisdicțională adecvată, care să acorde compensații adecvate și efective.

8. Convenția a fost aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370 a Consiliului[3], a cărei anexă conține o declarație a Comunității Europene (denumită în continuare „declarația") care prevede, în partea care prezintă relevanță, următoarele:

„În ceea ce privește articolul 9 din Convenția Aarhus, Comunitatea Europeană invită părțile la convenție să ia notă de articolul 2 alineatul (2) [a se citi «punctul 2»] și de articolul 6 din [directivă]. Aceste prevederi le oferă statelor membre ale Comunității Europene posibilitatea, în situații excepționale și în condiții bine precizate, de a exclude anumite instituții și organisme de la normele privind procedurile de revizuire în raport cu deciziile privind cererile de informare.

În consecință, ratificarea Convenției Aarhus de către Comunitatea Europeană include orice rezervă formulată de un stat membru al Comunității Europene, în măsura în care o astfel de rezervă este compatibilă cu articolul 2 alineatul (2) [a se citi «punctul 2»] și cu articolul 6 din [directivă]".

3 — Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201). Textul convenției este reprodus la p. 4 și următoarele din acest număr al Jurnalului Oficial.

9. Atunci când a ratificat convenția, la 20 mai 2005, Suedia a formulat o rezervă care, în partea în care prezintă relevanță, prevede următoarele: „Suedia formulează o rezervă în ceea ce privește articolul 9 alineatul (1) privind accesul la o cale de atac în fața unei instanțe de judecată împotriva deciziilor adoptate de parlament și de guvern cu privire la anumite aspecte care implică publicarea documentelor oficiale”. Germania a ratificat convenția la 15 ianuarie 2007 fără a formula nicio rezervă.

Directiva

10. Directiva a fost adoptată în 2003, înaintea aprobării convenției de către Consiliu. Considerentul (5) al directivei precizează că aceasta a avut drept obiectiv ca dispozițiile de drept comunitar de la data respectivă să fie compatibile cu cele ale convenției, în vederea încheierii acesteia de către Comunitatea Europeană. Directiva se referă la primul pilon al convenției, precum și la părțile din al treilea pilon care sunt relevante pentru accesul la informații.

11. În considerentul (16) se arată: „Dreptul la informație înseamnă că dezvăluirea informațiilor este regula generală și că autoritățile publice pot refuza o cerere de informații despre mediu în cazuri specifice și clar definite. Motivele de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz [...].”

12. Articolul 1 litera (a) prevede că unul dintre obiectivele directivei este „garantarea dreptului de acces la informațiile despre mediu deținute de către sau pentru autoritățile publice și stabilirea condițiilor de bază și a modalităților practice de exercitare a acestuia”.

13. Articolul 2 punctul 2 prima teză definește „autoritatea publică” drept „guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local”, din nou alături de orice persoană fizică sau juridică având responsabilități sau funcții publice legate de mediu. A doua și a treia teză prevăd: „Statele membre pot prevedea ca această definiție să nu includă organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative. În cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării prezentei directive nu prevăd o procedură de recurs în sensul articolului 6[4], statele membre pot exclude instituțiile sau organismele respective din definiție”.

14. Articolul 3 alineatul (1) din directivă prevede: „Statele membre se asigură că, în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interesul pe care îl are în acest sens, informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor”.

15. Dispozițiile relevante ale articolului 4 prevăd următoarele:

„(1) Statele membre pot dispune ca o cerere de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care:

[...]

(d) cererea vizează materiale în curs de finalizare sau documente sau date care nu sunt finalizate;

(e) cererea vizează comunicările interne, ținându-se seama de interesul prezentat de dezvăluire pentru public.

[...]

4 — Articolul 6 reflectă articolul 9 din convenție și prevede căile de atac administrative și judiciare împotriva deciziilor privind accesul la informații.

(2) Statele membre pot prevedea ca cererea de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care dezvăluirea informațiilor respective ar afecta în mod negativ:

(a) confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice, în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate;

[...]

Motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) se interpretează în mod restrictiv, ținându-se seama de interesul public servit de dezvăluire în cazul respectiv. În fiecare caz în parte, interesul public servit de dezvăluire trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Statele membre nu pot prevedea refuzarea unei cereri, în temeiul alineatul (2) liter[a] (a) [...] în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu.

[...]

(4) Informațiile despre mediu deținute de către sau pentru o autoritate publică care fac obiectul unei cereri sunt puse la dispoziția solicitantului parțial în cazul în care pot fi separate informații care intră în sfera de aplicare a alineatului (1) literele (d) și (e) sau a alineatului (2) de restul informațiilor solicitate.

[...]"

Legislația germană

16. În dreptul german, directiva a fost transpusă prin Umweltinformationsgesetz (Legea privind informațiile referitoare la mediu, denumită în continuare „UIG").

17. Articolul 2 alineatul (1) punctul 1 din UIG include „guvernul și alte organisme ale administrației publice" printre autoritățile care sunt obligate să furnizeze informații. Cu toate acestea, articolul 2 alineatul (1) punctul 1 litera a) exclude în mod expres „cele mai înalte autorități federale, atunci când acționează în cadrul unei proceduri legislative sau atunci când emit instrumente de reglementare" („Rechtsverordungen").

18. Potrivit articolului 8 alineatul (1) punctul 2 din UIG, în cazul în care dezvăluirea informațiilor ar avea efecte negative asupra confidențialității procedurilor desfășurate de autoritățile care sunt obligate să furnizeze informații potrivit articolului 2 alineatul (1), cererea trebuie respinsă, cu excepția cazului în care există un interes public imperativ privind această dezvăluire; cu toate acestea, accesul la informațiile privind mediul referitoare la emisiile poluante nu poate fi respins pentru acest motiv. Potrivit articolului 8 alineatul (2) punctul 2, o cerere de dezvăluire a comunicărilor interne poate fi de asemenea respinsă, cu excepția cazului în care un interes public imperativ justifică dezvăluirea.

19. S-au citat de asemenea anumite dispoziții din Verwaltungsverfahrensgesetz (Legea privind procedura administrativă, denumită în continuare „VwVfG").

20. Articolul 28 alineatul (1) din VwVfG prevede: „Înainte de adoptarea unui act administrativ care afectează drepturile unei părți, i se va acorda acestei persoane posibilitatea de a preciza care este opinia sa cu privire la faptele relevante pentru decizie".

21. Articolul 29 alineatele (1) și (2) din VwVfG prevede:

„(1) Autoritatea administrativă trebuie să acorde părților interesate permisiunea de a consulta dosarele privind procedura în cauză, în măsura în care cunoașterea acestor dosare este necesară pentru protecția sau apărarea intereselor lor legale. Până la încheierea procedurii administrative, prima teză nu se aplică proiectelor de decizie și nici lucrărilor pregătitoare legate în mod direct de acestea. [...]

(2) Autoritatea administrativă nu este obligată să acorde permisiunea de consultare a dosarelor dacă aceasta ar afecta îndeplinirea normală a atribuțiilor sale sau în cazul în care dezvăluirea elementelor din dosare ar afecta în mod negativ federația ori un land sau în cazul în care este necesar, conform legii sau având în vedere însăși natura lor, să se păstreze confidențialitatea datelor, ținându-se cont în special de interesele legitime ale părților implicate sau ale terților."

22. Articolul 68 alineatul (1) din VwVfG prevede în special că dezbaterile în cadrul procedurilor administrative nu au caracter public, deși terții pot fi autorizați să participe, cu excepția cazului în care una dintre părți obiectează.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

23. Flachglas Torgau GmbH (denumită în continuare „Flachglas Torgau") este o întreprindere producătoare de sticlă care participă la sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. În acest context, aceasta a solicitat Ministerului Federal al Mediului (denumit în continuare „ministerul") să îi furnizeze informațiile pe care acesta le deținea în legătură cu Legea privind alocarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru perioada 2005-2007 [5].

24. Informațiile solicitate se refereau atât la procedura legislativă care condusese la adoptarea respectivei legi, cât și la punerea sa în aplicare. În special, acestea se refereau la note interne și la observații scrise ale ministerului, precum și la corespondența, inclusiv e-mailurile, cu Agenția germană pentru comercializarea cotelor de emisie, o autoritate independentă.

25. Ministerul a respins cererea în totalitate. În ceea ce privește informațiile legate de participarea sa la procedura legislativă, acesta a considerat că, potrivit articolului 2 alineatul (1) punctul 1 litera a) din UIG, ministerul nu reprezenta o „autoritate publică obligată să furnizeze informații". Celelalte informații, care proveneau din proceduri confidențiale a căror eficiență ar fi putut fi afectată în mod negativ prin dezvăluire, erau protejate de articolul 8 alineatul (1) punctul 2 din UIG. În sfârșit, comunicările interne ale ministerului erau protejate de articolul 8 alineatul (2) punctul 2 din UIG și nu exista niciun interes public imperativ în dezvăluirea lor.

26. Flachglas Torgau a contestat decizia de respingere în fața Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ), care a admis cererea în parte. În apelul formulat de Flachglas Torgau și în apelul incident formulat de minister, Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior) a hotărât că ministerul a acționat în cadrul unei proceduri legislative și, potrivit articolului 1 alineatul (1) punctul 1 litera a) din UIG, nu era obligat să furnizeze informații, în măsura în care era implicat în elaborarea legilor prin activitatea de pregătire și de asistare la respectiva procedură legislativă. Cu toate acestea, Oberverwaltungsgericht a hotărât de asemenea că ministerul nu putea să invoce confidențialitatea procedurilor ca motiv de respingere și că acesta nu a demonstrat modul în care dezvăluirea ar afecta în mod negativ confidențialitatea procesului de consultare. Instanța a obligat ministerul să modifice decizia ținând seama de hotărârea sa.

27. Ambele părți au formulat o cale de atac în fața Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau a susținut că legislația Uniunii Europene nu permite ca ministerele să fie exonerate de obligația de a furniza informații atunci când acționează în cadrul procedurii legislative parlamentare și că, în orice caz, măsurile de protecție a lucrărilor pregătitoare nu se mai aplică în momentul promulgării legii. Aceasta a mai susținut că ministerul nu poate invoca drept motiv de respingere confidențialitatea procedurilor, deoarece legislația Uniunii Europene impune existența unei dispoziții legale exprese cu privire la păstrarea confidențialității, în afara celei care se găsește în dreptul comun referitor la informațiile privind mediul.

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

28. Bundesverwaltungsgericht a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolul 2 punctul 2 a doua teză din [directivă] trebuie interpretat în sensul că numai organismele și instituțiile care, potrivit dreptului național, adoptă decizia finală (cu caracter obligatoriu) în cadrul procedurii legislative acționează în baza capacităților lor legislative sau acționează astfel și organismele și instituțiile cărora dreptul național le-a încredințat competențe și dreptul de a participa în cadrul procedurii legislative, permițându-le în special să prezinte proiecte de legi și să emită avize cu privire la astfel de proiecte?

b) Statele membre pot prevedea că noțiunea de autoritate publică nu include organismele și instituțiile care acționează în baza capacităților lor judiciare și legislative numai dacă, la data adoptării [directivei], dispozițiile constituționale ale acestora nu prevăd o cale de atac în sensul articolului 6 din directiva menționată?

c) Organismele sau instituțiile care acționează în baza capacităților lor legislative sunt excluse din definiția autorității publice numai până la finalizarea procedurii legislative?

2) a) Confidențialitatea procedurilor, în sensul articolului 4 alineatul (2) prima teză litera (a) din [directivă], este prevăzută de lege atunci când dispozițiile de drept național adoptate pentru a transpune [directiva] prevăd, la modul general, că cererea de acces la informații privind mediul trebuie respinsă în cazul în care dezvăluirea acestor informații ar afecta în mod negativ confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice care sunt supuse obligației de a furniza informații sau este necesar pentru aceasta ca o dispoziție legală specifică să prevadă confidențialitatea procedurilor?

b) Confidențialitatea procedurilor, în sensul articolului 4 alineatul (2) prima teză litera (a) din [directivă], este prevăzută de lege atunci când în dreptul național există un principiu general nescris de drept potrivit căruia procedurile administrative ale autorităților nu sunt publice?”

29. Flachglas Torgau, guvernul german și Comisia au prezentat Curții observații scrise și orale.

Apreciere

Abordarea interpretării directivei

30. Convenția și directiva au drept obiectiv determinant asigurarea unei transparențe sporite. Lucrările pregătitoare[6] și preambulurile[7] ambelor instrumente legislative accentuează asupra transparenței și a accesului la informații, în special în ceea ce privește posibilitatea cetățenilor de a trage la răspundere autoritățile publice. Într-adevăr, cu greu se poate contesta afirmația că, în general, transparența este benefică. În special, accesul publicului la informații îi poate determina pe cei care iau decizii în baza acestor informații să recurgă la practici mai bune.

31. Desigur, nu se urmărește instaurarea unei transparențe nelimitate. Astfel cum a subliniat guvernul german, deși este evident că un sistem bazat pe transparență prezintă avantaje, nu este mai puțin adevărat că transparența poate da naștere unor dificultăți. Cu toate acestea, Curtea, deși a admis

6 — A se vedea Proiectul de orientări privind accesul la informațiile despre mediu și participarea publicului la procesul de luare a deciziilor în materie de mediu, Sofia, 1995, Proiectul Convenției de la Aarhus (CEP/AC.3/R.1, p. 2) (ambele disponibile la adresa http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), Propunerea inițială de directivă (COM(2000) 402 final), p. 4, și punctul 1.3 din Avizul Comitetului Economic și Social cu privire la această propunere (JO 2001, C 116, p. 43).

7 — A se vedea punctele 3 și 10 de mai sus.

existența acestor dificultăți, a avut tendința să se pronunțe, în contexte similare, în favoarea unor interpretări care promovează transparența [8].

32. În consecință, în caz de ambiguitate, directiva trebuie interpretată în sensul că favorizează transparența și accesul la informații și orice dispoziție care îi limitează domeniul de aplicare în această privință – precum articolul 2 punctul 2, care permite o restrângere a categoriei de autorități care pot fi obligate să pună la dispoziție informații, sau articolul 4 alineatele (1) și (2), care permite refuzul cererilor de dezvăluire în anumite împrejurări – trebuie interpretată în mod restrictiv. Într-adevăr, în ceea ce privește această din urmă dispoziție, directiva însăși impune în mod expres ca motivele de refuz să fie interpretate în mod restrictiv.

Prima întrebare

33. În conformitate cu articolul 2 punctul 2 din directivă, Germania a exclus de la obligația de a pune la dispoziție informații privind mediul „cele mai înalte autorități federale, atunci când acționează în cadrul unei proceduri legislative sau atunci când emit instrumente de reglementare". În prezenta cauză, organismul căruia i s-a solicitat să furnizeze informații este un minister federal, iar nu un organism parlamentar. Prin intermediul celor trei părți ale primei întrebări, instanța de trimitere solicită, așadar, să se stabilească în esență (a) dacă directiva permite excluderea organismelor al căror rol în cadrul procedurii legislative este limitat la prezentarea sau la formularea de observații cu privire la propunerile legislative, (b) dacă excluderea mai este în vreun fel posibilă în cazul organismelor ale căror decizii au fost deja supuse unei căi de atac și (c) dacă eventualele excluderi sunt permise numai până la finalizarea procedurii legislative. Vom analiza punctul (b), deoarece ni se pare logic ca acesta să fie analizat înaintea punctului (a), care, la rândul său, pare a avea o legătură mai strânsă cu punctul (c).

b) Posibilitatea excluderii organismelor ale căror decizii au fost deja supuse unei căi de atac în sensul articolului 6

34. A doua și a treia teză ale articolului 2 punctul 2 prevăd: „Statele membre pot prevedea ca [definiția autorității publice] să nu includă organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative. În cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării prezentei directive nu prevăd o procedură de recurs în sensul articolului 6, statele membre pot exclude instituțiile sau organismele respective din definiție".

35. Instanța de trimitere solicită clarificarea raportului dintre aceste două teze. Altfel spus, a treia teză precizează împrejurările în care un stat membru poate utiliza opțiunea prevăzută în cea de a doua teză (opinie susținută de Flachglas Torgau) sau creează o opțiune distinctă care poate fi utilizată în împrejurări specifice, dar care este independentă de opțiunea prevăzută în cea de a doua teză (opinia susținută de guvernul german și de Comisie)?

36. Este cert că, la momentul adoptării directivei, dreptul constituțional german prevedea existența unei căi de atac de natură jurisdicțională împotriva deciziilor precum cea adoptată de minister în prezenta cauză. Prin urmare, în ipoteza în care trebuie să prevaleze interpretarea susținută de Flachglas Torgau, ar fi imposibil pentru Germania să excludă organismele precum ministerul din definiția autorității publice, chiar dacă acesta acționează în baza capacității sale legislative.

8 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 iunie1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec., p. I-3809, punctul 25), sau Hotărârea din 17 februarie 2009, Azelvandre (C-552/07, Rep., p. I-987, punctul 52).

37. Oricare ar fi interpretarea adoptată, raportul dintre cele două teze nu este clar. Astfel cum arată Comisia, a treia teză a fost adăugată într-o etapă ulterioară a procedurii legislative, în cadrul Comitetului de conciliere prevăzut la articolul 251 alineatul (3) CE[9]. Dacă introducerea acestei teze a fost realizată în etapa respectivă cu un scop specific, este posibil ca cei care au elaborat dispoziția să nu fi luat în considerare în totalitate raportul acesteia cu restul textului sau implicațiile sale pentru interpretarea acestui text. Și totuși care a fost scopul specific al introducerii acestei teze? Din nefericire, astfel cum din nou arată Comisia, lucrările pregătitoare nu oferă nicio informație clară cu privire la acest aspect. Au fost avansate două ipoteze.

38. Flachglas Torgau observă că cea de a treia teză a fost adăugată după o încercare nereușită a Parlamentului European de a modifica a doua teză în sensul că „[s]tatele membre pot prevedea ca, *la aplicarea dispozițiilor prezentei directive referitoare la accesul la justiție*, această definiție să nu includă organismele sau instituțiile atunci când și în măsura în care acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative”[10]. Astfel, această propunere urmărea să supună toate autoritățile publice obligației de a pune la dispoziție informațiile privind mediul, permițând excluderea doar de la necesitatea de a asigura o cale de atac de natură jurisdicțională împotriva oricărei respingeri a unei cereri de informații. Flachglas Torgau sugerează că a treia teză a articolului 2 alineatul (2) a fost inclusă în cursul procesului de conciliere ca un fel de compensație în schimbul respingerii propunerii Parlamentului European și că intenționa să impună o condiție de fond în ceea ce privește exercitarea opțiunii prevăzute în teza a doua.

39. Comisia și guvernul german sugerează existența unui motiv diferit, și anume că introducerea acestei teze intenționa să deschidă calea pentru rezerva[11] pe care Suedia trebuia să o formuleze în momentul ratificării convenției și să integreze această rezervă în textul directivei. Rezerva urmărită de Suedia reflecta propria sa situație juridică internă, în care nu exista nicio cale de atac de natură jurisdicțională împotriva deciziilor adoptate de cele mai înalte organisme de stat cu privire la aspecte care implicau dezvăluirea documentelor oficiale. Declarația[12], care s-a referit în mod expres la articolul 2 punctul 2 din directivă în legătură cu orice rezervă formulată de un stat membru, a asigurat ulterior legătura necesară. Astfel, guvernul german susține că, în timp ce articolul 2 punctul 2 a doua teză permite statelor membre să excludă organisme *atunci când acestea acționează* în baza capacităților lor judiciare sau legislative, a treia teză permite o excludere totală a organismelor judiciare sau legislative ca atare. În plus, Comisia consideră că opțiunile prevăzute în a doua și a treia teză sunt alternative.

40. Explicația prezentată de Flachglas Torgau nu ne convinge. Având în vedere că modificarea propusă de Parlamentul European nu a fost acceptată[13], ar fi surprinzător ca soluția găsită de Comitetul de conciliere să fi mers chiar mai departe decât această propunere în ceea ce privește limitarea întinderii excluderii posibile din definiția „autorității publice”. Directiva depășește deja convenția prin simplul fapt că permite statelor membre să excludă aceste organisme din definiția autorităților publice, în timp ce convenția prevede că definiția „nu include” organisme sau instituții care acționează cu capacitate juridică sau legislativă. Modificarea Parlamentului European ar fi limitat excluderea permisă la sfera unei căi de atac de natură jurisdicțională. Cu toate acestea, interpretarea directivei adoptată de Flachglas Torgau s-ar opune oricărei excluderi, cu excepția unor împrejurări constituționale specifice – care, putem deduce, au un caracter mai puțin frecvent, având în vedere că doar Suedia a formulat o rezervă la convenție în această privință.

9 — Devenit după modificare articolul 294 alineatul (10) TFUE.

10 — Sublinierea noastră. A se vedea Raportul nr. A5-0074/2001 al comisiei pentru mediu, sănătate publică și politică de protecție a consumatorului din 28 februarie 2001, amendamentul 15, și Poziția Parlamentului European adoptată în a doua lectură la 30 mai 2002 (JO 2003, C 187 E, p. 118, p. 122).

11 — A se vedea punctul 9 de mai sus.

12 — A se vedea punctul 8 de mai sus.

13 — Cel puțin din punctul de vedere al Comisiei, se pare că obiecțiile s-au referit la faptul că modificarea ar fi fost incompatibilă cu modul de formulare a directivei, având în vedere că obiectivul specific al directivei era alinierea dreptului comunitar cu convenția (a se vedea Propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informațiile despre mediu, JO 2001, C 240 E, p. 289).

41. Interpretarea alternativă propusă de guvernul german și de Comisie pare a fi mai convingătoare. Deciziile referitoare la dezvăluirea documentelor oficiale adoptate de parlament, de guvern sau de ministere nu puteau fi supuse unei căi de atac de natură jurisdicțională în sistemul juridic suedez. În consecință, Suedia a formulat o rezervă în legătură cu articolul 9 alineatele (1) și (2) din convenție cu privire la căile de atac de natură jurisdicțională împotriva acestor decizii. Este de înțeles că Suedia nu ar fi vrut să își asume, prin intermediul directivei, o obligație în legătură cu care intenționa să formuleze o rezervă în dreptul internațional. Suedia ar fi avut, așadar, nevoie ca directiva să permită statelor membre, în condițiile stabilite de aceasta, să introducă mai degrabă o excludere generală pentru anumite organisme decât o excludere raportată la capacitatea în care acționau aceste organisme. Declarația pare să sprijine această interpretare. În declarație se arată că articolul 2 punctul 2 și articolul 6 oferă statelor membre posibilitatea, „în situații excepționale și în condiții bine precizate", de a exclude anumite instituții și organisme de la normele privind căile de atac și se precizează că ratificarea convenției include orice rezervă formulată de un stat membru care este compatibilă cu aceste articole. Astfel, declarația însăși include o rezervă, care a permis UE să adere la convenție fără a submina poziția adoptată de oricare dintre statele sale membre.

42. Cu toate acestea, ambele explicații se bazează pe ipoteze și pare a fi dificil să se afirme cu certitudine care dintre acestea este cea corectă. Este posibil ca diferitele părți implicate să fi avut opinii divergente în cursul procedurii de conciliere, astfel că încercarea de a deduce din acest context o intenție legislativă unică ar putea fi lipsită de judiciozitate. Astfel cum am menționat, nici modul de formulare nu ajută prea mult. Dacă a treia teză ar fi fost introdusă printr-o expresie precum „în plus" sau „pe de altă parte", semnificația acestei teze ar fi putut câștiga un plus de claritate. Însă nu este cazul. Tot ceea ce se poate afirma cu certitudine este că modul de redactare nu sprijină în mod clar interpretarea adoptată de Flachglas Torgau, care ar implica existența unei diferențe mai accentuate între convenție și directivă decât cea care a fost avansată de guvernul german și de Comisie. Având în vedere că unul dintre obiectivele majore ale directivei a fost să alinieze dreptul Uniunii Europene cu convenția, se pare că este preferabilă adoptarea acestei din urmă interpretări, care se îndepărtează mai puțin de convenție.

43. Prin urmare, considerăm că articolul 2 punctul 2 a treia teză din directivă include o opțiune (pe care Germania nu a urmărit în niciun caz să o utilizeze) absolut separată de opțiunea prevăzută în cea de a doua teză (pe care Germania a utilizat-o). În consecință, faptul că dispozițiile constituționale ale Germaniei permiteau într-adevăr, la data adoptării directivei, o cale de atac împotriva deciziilor adoptate de organisme precum ministerul (astfel că în privința acestora nu poate fi invocat articolul 2 punctul 2 a treia teză) nu împiedică Germania să utilizeze dispozițiile celei de a doua teze și nici să excludă, prin articolul 2 alineatul 1 punctul 1 litera (a) din UIG, din definiția „autorității publice" anumite autorități în funcție de natura activităților acestora.

44. Cu toate acestea, aspectul dacă, în realitate, conținutul acestei dispoziții corespunde exact conținutului celei de a doua teze a articolului 2 punctul 2 din directivă trebuie abordat în contextul literei a) din cadrul întrebării formulate de instanța de trimitere.

a) Organismele al căror rol în cadrul procedurii legislative este limitat la prezentarea sau la formularea de observații cu privire la propunerile legislative

45. A doua teză a articolului 2 punctul 2 permite statelor membre să excludă din domeniul de aplicare al directivei organisme care altfel intră sub incidența definiției „autorității publice", „atunci când acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative". În consecință, pare a fi clar că se vizează adoptarea unei definiții contextuale și funcționale, în funcție de natura activității desfășurate la un moment dat, iar nu a unei definiții structurale, în care natura organismului în cauză determină

apartenența la oricare dintre cele trei puteri enunțate în teoria lui Montesquieu [14]. În plus, astfel cum arată Comisia, doar o interpretare funcțională permite luarea în considerare a diferitor sisteme legislative existente în statele membre într-un mod care să asigure un grad rezonabil de uniformitate.

46. Într-o clasificare structurală, ministerul probabil că ar aparține puterii executive, nu ar fi un organism legislativ. Cu toate acestea, ni se aduce la cunoștință că în Germania – precum probabil în toate statele membre – puterea executivă reprezintă principalul titular al dreptului de inițiativă legislativă în cadrul parlamentului federal. Iar ministerul, în cursul procedurii de adoptare a unei legi, poate fi consultat și poate să formuleze avize. În aceste privințe, pentru a utiliza modul de formulare a articolului 2 alineatul (1) punctul 1 litera a) din UIG, ministerul acționează în mod clar „în cadrul unei proceduri legislative". Însă situația este identică cu cea în care ministerul acționează „în baza capacităților [...] legislative" în sensul articolului 2 punctul 2 din directivă?

47. Se pare că ministerul poate de asemenea să emită instrumente de reglementare, cel mai probabil norme de punere în aplicare, pe care acesta este abilitat să le adopte în temeiul legislației primare. Din nou, poate fi pusă întrebarea: acesta acționează în baza capacității legislative atunci când procedează astfel?

48. Din decizia de trimitere rezultă că Flachglas Torgau a solicitat informații care își au originea în „procedura legislativă" pentru legea în cauză – care, se pare, a fost adoptată de puterea legislativă însăși și nu este o normă de punere în aplicare adoptată de minister. Deși instanța națională nu este mai explicită în ceea ce privește natura exactă a informațiilor solicitate [15], vom porni de la aceeași ipoteză ca aceea care stă atât la baza întrebării înseși, cât și la baza tuturor observațiilor prezentate Curții, și anume că ceea ce trebuie să se analizeze este de fapt implicarea ministerului în calitate de titular al inițiativei legislative și de organism consultativ în cursul procedurii legislative. În consecință, nu vom aborda întrebarea cu privire la aspectul dacă ministerul poate „acționa în baza capacităților [...] legislative" atunci când își exercită celelalte competențe de a emite instrumente de reglementare, deoarece această întrebare nu pare a prezenta relevanță în contextul acțiunii principale.

49. Pare a fi oportun să începem prin a examina scopul excluderii organismelor care acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative. În mod regretabil, se pare că toate explicațiile clare cu privire la acest scop s-au pierdut în negura timpurilor.

50. Directiva a fost adoptată pentru a alinia ceea ce reprezenta atunci dreptul comunitar cu dispozițiile convenției, dar din lucrările pregătitoare ale convenției [16] nu rezultă nimic care să arate că s-a acordat vreo atenție specială formulării excluderii, care era prezentă încă din faza proiectului inițial. Într-adevăr, astfel cum a subliniat Comisia, o parte semnificativă a convenției s-a inspirat inițial din și s-a întemeiat pe legislația comunitară existentă, inclusiv pe precedenta directivă [17], care conținea deja excepția în aceeași formulare [18].

51. Singura consemnare pe care am putut-o găsi cu privire la analiza scopului excluderii permise se găsește în Raportul Parlamentului European în prima lectură a propunerii pentru această

14 — Este adevărat că versiunea în limba spaniolă a directivei se referă la „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*" (sublinierea noastră), în timp ce alte versiuni se referă doar la capacitate, competențe sau puteri legislative, dar chiar și această formulare pune accentul pe activitate cel puțin la fel de mult ca pe natura inerentă a organismului vizat.

15 — Și în pofida faptului că Flachglas Torgau afirmă, în cadrul observațiilor sale, că cererea sa se referea la instrucțiunile administrative date de minister în legătură cu punerea în aplicare a legii (diferite de normele de punere în aplicare propriu-zise, care au forță juridică obligatorie); aceste instrucțiuni par a face obiectul celei de a doua întrebări.

16 — A se vedea http://www.unece.org/env/pp/archives.htm

17 — Directiva 90/313/CE a Consiliului din 7 iunie 1990 privind libertatea de acces la informații în domeniul mediului (JO L 158, p. 56).

18 — Propunerea inițială pentru această directivă (JO 1988, C 335, p. 5) a utilizat o formulare diferită: „organisme cu competențe judiciare sau organisme legislative". Se pare că nu există nicio înregistrare referitoare la motivul pentru care definiția a fost modificată, din punctul de vedere al aspectului legislativ, dintr-o definiție structurală într-una funcțională. Se poate să fi fost o problemă de aliniere cu definiția cu privire la aspectul judiciar, o definiție funcțională fiind, astfel cum am arătat, cea mai adecvată pentru a lua în considerare diferențele dintre sistemul juridic și cel politic.

directivă [19], în care, încercând să limiteze domeniul de aplicare al excluderii la condiția existenței unei căi de atac de natură jurisdicțională (diferită de condiția de a face informațiile disponibile), acesta a presupus că motivul restricției era ideea tradițională de echilibru între puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, însă a considerat că separarea puterilor ar fi mai echitabilă dacă cetățenii ar beneficia de acces egal la informațiile deținute de toate cele trei puteri. Această ipoteză nu prezintă totuși o prea mare relevanță pentru întrebarea cu privire la aspectul dacă puterea executivă poate, în anumite împrejurări, să acționeze în baza capacității sale legislative.

52. Guvernul german sugerează că motivul excluderii a fost protejarea activității legislative din domeniul mediului – asupra căruia opiniile se susțin și se exprimă adesea cu foarte multă convingere – împotriva cererilor insistente de informații, împotriva contestărilor vehemente ale informațiilor obținute și împotriva încercărilor insistente de a influența rezultatele în baza acestor informații. Astfel, această excludere urmărește să permită întregii proceduri legislative, de la faza proiectelor de lege până la adoptarea legilor, dar în special discuțiilor și schimburilor de opinii care conduc la formarea unor puncte de vedere, să aibă loc în absența unor astfel de întreruperi.

53. Argumentul principal susținut de guvernul german este într-o anumită măsură o ipoteză valabilă în cazul în care considerăm că acesta are, pentru moment, legătură cu puterea judiciară și cu cea legislativă ca atare. Exercitarea funcțiilor judiciare și legislative poate fi prejudiciată dacă informațiile de orice tip privind toate stadiile procedurii – analiza aspectelor și a datelor relevante, concluziile trase în baza acestei analize și decizia finală – ar putea fi solicitate de drept în orice moment de orice persoană din public [20]. Putem presupune că cei care au elaborat primul dintre instrumentele de reglementare în cauză au avut în vedere astfel de considerații [21], care au rămas, deși în mod implicit, în mintea celor care au participat la redactarea instrumentelor subsecvente.

54. Cu toate acestea, nu este în niciun caz de dorit, și nici nu ar fi compatibil cu economia generală a convenției sau a directivei, ca activitatea legislativă sau judiciară să se desfășoare într-un secret absolut. În general, se consideră că, pentru a asigura existența unui stat de drept și o guvernare democratică, este necesar ca atât instanțele judecătorești, cât și organismele legislative să își desfășoare activitatea în prezența publicului (sau cel puțin în prezența mass-media, în calitate de intermediar), cu excepția unor împrejurări într-adevăr excepționale și, în plus, se admite în general că astfel de împrejurări apar mai frecvent în cursul procedurii judiciare decât în cursul procedurii legislative. Așadar, în afara împrejurărilor într-adevăr excepționale, deciziile nu trebuie să se ia în niciunul dintre cele două cazuri în baza unor fapte sau pentru motive care nu sunt dezvăluite publicului.

55. Astfel, în sfera judiciară este foarte adecvat ca un complet de judecată să delibereze în ședință secretă (astfel cum trebuie să procedeze și judecătorul care judecă în complet unic). Cu toate acestea, motivele pe baza cărora s-a ajuns la o decizie trebuie puse la dispoziția publicului, alături de elementele de probă și de argumentele pe care judecătorii le-au luat în considerare. *Mutatis mutandi*s – și părăsind deocamdată problema sferei temporale a excluderii, care face obiectul primei întrebări litera c) –, suntem pregătiți să admitem un raționament similar pentru și o limitare similară privind exonerarea unor organisme de obligația de a pune la dispoziția publicului informații atunci când acestea acționează în baza capacității lor legislative. Însă faptul că un anumit subiect poate da naștere unor dezbateri publice vii nu este, în opinia noastră, un motiv suficient pentru a proteja întreaga procedură legislativă – care constă în mai multe stadii, precum analiza, pregătirea și adoptarea legilor – de toate cererile de informații.

19 — Raportul A5-0074/2001, citat la nota de subsol 10, amendamentul nr. 15.

20 — În ceea ce privește activitatea judiciară, a se vedea Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533, punctele 92 și 93). Cu toate acestea, nu rezultă în mod necesar că dreptul de a solicita documente de procedură va tulbura în mod automat și în toate împrejurările „atmosfera de calm” a procedurii. A se vedea, de exemplu, în ceea ce privește Curtea Europeană a Drepturilor Omului, articolul 40 alineatul (2) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

21 — A se vedea punctul 50 și notele de subsol 17 și 18 de mai sus.

56. Acest lucru nu răspunde totuși la întrebarea dacă se dorește ca autoritățile executive să fie supuse unei protecții similare împotriva unor cereri de informații intempestive și nelimitate atunci când acestea prezintă proiecte de lege puterii legislative sau atunci când formulează recomandări în cursul procedurii de adoptare a unei legi.

57. O indicație invocată de Flachglas Torgau și menționată de instanța națională în decizia sa de trimitere provine din ghidul pentru aplicarea convenției, publicat de Comisia Economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE/ONU) în 2000[22], care prevede printre altele: „Implicarea autorităților executive în procesul de elaborare a legilor în colaborare cu legislativul merită să fie menționată în mod special. Colaborarea dintre autoritățile executive și cele legislative este recunoscută la articolul 8. Având în vedere că activitățile autorităților publice care constau în elaborarea de dispoziții de reglementare, de legi și de acte normative [sunt] prevăzute expres la acest articol, este logic să se ajungă la concluzia conform căreia Convenția nu consideră că aceste activități se desfășoară în baza unei «capacități legislative». Astfel, autoritățile executive care se angajează în astfel de activități sunt autorități publice potrivit convenției”.

58. Cu toate acestea, astfel cum arată guvernul german și Comisia, documentul menționat nu are autoritate în ceea ce privește interpretarea convenției. Autorii săi precizează că opiniile exprimate nu reflectă în mod necesar opiniile CEE/ONU sau ale oricăreia dintre organizațiile care au promovat redactarea ghidului și nici nu par a fi fost aprobate în mod expres de părțile la convenție. În plus, trimiterea la articolul 8 din convenție nu pare a fi pertinentă în ceea ce privește procedurile legislative de tipul celei în litigiu în prezenta acțiune, unde o propunere a executivului este supusă examinării parlamentare de către reprezentanții aleși ai poporului. Articolul 8 pare să se refere mai degrabă la participarea directă a publicului atunci când sunt elaborate norme administrative[23]. Astfel, o abordare plauzibilă a raportului dintre noțiunea de activitate legislativă de la articolul 2 punctul 2 și noțiunea „elaborare a normelor administrative și/sau a instrumentelor normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală” de la articolul 8 ar fi că excluderea menționată la primul articol se referă numai la legislația primară care implică o anumită formă de examinare și de dezbatere parlamentară, în timp ce ultimul se referă la măsurile secundare cu caracter normativ, de punere în aplicare, adoptate în temeiul unei dispoziții de abilitare, în absența oricărui astfel de proces democratic. Deși nu sunt lipsite în totalitate de valoare, elementele provenite din ghidul de aplicare nu trebuie considerate în niciun caz ca având o importanță decisivă.

59. În opinia noastră, este mai important să se ia în considerare următoarele elemente: accentul pe definiția funcțională a expresiei „care acționează [...] în baza capacității sale legislative”, preocuparea ca procedura legislativă ca atare să aibă loc fără întrerupere și obiectivul ca atât convenția, cât și directiva să asigure transparența problemelor din domeniul mediului și cel mai larg acces posibil la informațiile privind mediul.

60. În ceea ce privește primul dintre aceste elemente, atunci când prezintă un proiect de normă legiuitorului, o autoritate executivă – precum ministerul în prezenta cauză – acționează de fapt la limita dintre activitatea desfășurată de autoritățile executive și activitatea legislativă. Pe de o parte, a stabili politica guvernului și a formula această politică într-un proiect de document reprezintă o funcție executivă; pe de altă parte, prezentarea efectivă a proiectului reprezintă o funcție care nu poate fi deosebită de funcția unui membru individual (sau a unui grup de membri) al legislativului care prezintă o propunere pentru examinare, care nu poate fi caracterizată altfel decât activitate

22 — „Convenția de la Aarhus: Ghid de aplicare”, redactat de Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz și Jerzy Jendroska pentru Centrul Regional pentru Mediu din Europa Centrală și de Est (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), în special p. 34 și 35 din versiunea în limba engleză.

23 — Astfel cum arată Comisia, utilizarea termenilor „și/sau a instrumentelor normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală” în cadrul titlului acestui articol pare a reflecta o preocupare pentru evitarea terminologiei care, în anumite state, poate desemna în mod prea restrictiv o categorie de instrumente de reglementare; textul articolului însuși nu poate fi aplicat automat procedurilor parlamentare din cadrul unei democrații reprezentative.

legislativă [24]. Considerații similare sunt aplicabile în ceea ce privește consultarea și consilierea din cursul procesului legislativ. Cu toate acestea, deși cele două funcții pot fi distinse cu ușurință, este imposibil să fie separate, cel puțin în cadrul și în cursul procedurii legislative propriu-zise, de la prezentarea proiectului de normă până la adoptarea finală a legii. În acest context, aceste funcții reprezintă două fețe ale aceleiași monede.

61. În consecință, considerăm că preocuparea de a asigura că procedura legislativă se desfășoară fără întreruperi trebuie să prevaleze în acest context, pentru că, în caz contrar, însuși obiectivul excluderii ar fi zădărnicit. Desfășurarea procedurii nu ar fi protejată de o excludere care s-ar aplica unei singure căi de acces la informații (cererea adresată legiuitorului însuși), în timp ce cealaltă cale (cererea adresată autorității executive competente) ar rămâne deschisă.

62. Deși implicarea executivului în procedura legislativă poate urma în general același model în toate statele membre, este posibil să existe diferențe de detaliu între un stat membru și altul. În consecință, va reveni întotdeauna instanței naționale obligația să verifice dacă, în contextul juridic și constituțional al statului său membru, rolul specific îndeplinit de executiv *la momentul faptelor* face parte într-adevăr din procedura legislativă. Având în vedere că excluderea constituie o excepție de la obiectivele generale privind asigurarea transparenței și accesul la informații promovate de convenție și de directivă, instanța națională trebuie să acționeze cu vigilență atunci când îndeplinește această sarcină.

63. Prin urmare, vom răspunde la prima întrebare litera a) formulată de instanța națională în sensul că, potrivit articolului 2 punctul 2 a doua teză din directivă, organismele executive care, în contextul juridic și constituțional al statului lor membru, îndeplinesc în cadrul procedurii legislative un rol care se limitează la prezentarea sau la formularea de observații cu privire la propunerile legislative pot fi excluse din definiția „autorității publice” atunci când îndeplinesc acest rol.

64. În opinia noastră, un astfel de răspuns este suficient pentru soluționarea problemei invocate în acțiunea principală, fără a analiza în mod detaliat criteriul alternativ sugerat în cadrul întrebării formulate de instanța națională, și anume dacă se poate considera că numai organismele care adoptă decizia finală (cu caracter obligatoriu) în cadrul procedurii legislative acționează în baza capacităților lor legislative. După cum a subliniat Comisia, procedurile legislative pot varia în mod semnificativ între statele membre, astfel că raportul dintre a acționa în baza unei capacități legislative și a adopta o decizie finală și cu caracter obligatoriu cu privire la o anumită măsură legislativă nu poate fi în esență definit în termeni generali.

65. Atunci când am propus acest răspuns, nu am uitat cel de al treilea element despre care am afirmat că trebuie luat în considerare, și anume obiectivul privind asigurarea transparenței și accesul la informațiile privind mediul, însă am considerat că acest element prezintă mai multă relevanță pentru prima întrebare litera c), spre care ne vom îndrepta atenția în cele ce urmează.

c) Cu privire la aspectul dacă excluderea este permisă numai până la finalizarea procedurii legislative

66. Potrivit directivei, atunci când un organism acționează în baza capacității sale legislative, acesta poate fi exclus din categoria autorităților publice obligate să dezvăluie informații privind mediul. Această excludere încetează totuși să se mai aplice la un moment dat?

67. Astfel cum au arătat în mod corect guvernul german și Comisia, nu există nicio dispoziție expresă în convenție sau în directivă care să indice vreo limitare temporală a acestei excluderi.

24 — Guvernul german a confirmat în cursul procedurii că membrii individuali ai Bundestag sunt de asemenea titulari ai dreptului de inițiativă legislativă și acest lucru se aplică probabil majorității autorităților legislative, chiar dacă realitatea activității guvernamentale poate determina ca această procedură să fie destul de puțin frecventă.

68. Cu toate acestea, am susține că – în măsura în care privește organismele precum ministerul în prezenta cauză, al căror rol legislativ se limitează la inițiativă și consultare – o astfel de limitare poate fi dedusă în mod logic din interpretarea articolului 2 punctul 2 a doua teză coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din directivă.

69. Interpretarea noastră cu privire la aceste dispoziții ar fi compatibilă cu obiectivul directivei de a asigura transparența și accesul la informațiile privind mediul și cu hotărârea pronunțată de Curte în recursurile API [25]. Este adevărat că aceasta va implica de asemenea o anumită limitare a definiției pur funcționale cu privire la organismele care „acționează în baza capacităților lor [...] legislative” pe care am adoptat-o până în acest moment. Vom încerca să explicăm.

70. În primul rând, observăm că articolul 2 punctul 2 din directivă definește „autoritatea publică” în principal pentru a identifica organismele obligate să pună la dispoziție informații privind mediul. Autorizând o excludere din această definiție, directiva permite o limitare a categoriilor de organisme supuse acestei obligații. Excluderea autorizată se referă doar la organisme „atunci când acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative”. Deși termenul explicit „when” [atunci când], care apare în versiunea în limba engleză, nu este prezent în toate versiunile lingvistice, modul de formulare poate implica în general că organismele pot acționa uneori în baza unei astfel de capacități, iar alteori pot să nu acționeze astfel și că excluderea se aplică numai atunci când acestea acționează în baza acestei capacități.

71. În al doilea rând, potrivit articolului 3 alineatul (1) din directivă, „autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant [...] informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor”. Dacă, potrivit articolului 2 punctul 2 a doua teză, definiția „autorității publice” depinde de capacitatea în baza cărora aceste autorități acționează, deducem că informațiile pe care sunt obligate să le pună la dispoziție pot fi doar informațiile deținute atunci când acționează în baza capacității respective.

72. În analiza efectuată la litera a) de mai sus, am fost de opinie că organismele executive al căror rol în cadrul procedurii legislative se limitează la prezentarea sau la formularea de observații cu privire la propunerile legislative pot fi excluse din definiția „autorității publice” atunci când îndeplinesc acest rol. Pentru fiecare măsură legislativă în legătură cu care autoritățile publice îndeplinesc acest rol, ar trebui, așadar, ca excluderea să înceapă să fie aplicabilă atunci când acestea încep să îndeplinească rolul respectiv și să înceteze de a mai fi aplicabilă atunci când autoritățile publice încetează să mai îndeplinească acest rol. Anterior primului dintre aceste momente, autoritățile publice acționează pur și simplu ca organisme ale puterii executive, care definesc și formulează politica vizată. Ulterior celui de al doilea moment, acestea vor viza în esență să se asigure că legislația este pusă în aplicare, acționând din nou în baza funcției lor executive. Numai între aceste două momente autoritățile publice acționează în baza capacității lor legislative (în mod parțial) și tot atunci, pentru a se asigura că procedura legislativă se desfășoară fără întrerupere, trebuie să fie posibil ca acestea să fie excluse din categoria organismelor obligate să pună la dispoziție informații privind mediul. Și doar între aceste două momente autoritățile publice dețin informațiile „pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor” „atunci când acționează în baza capacităților lor [...] legislative”.

73. Am dori să comparăm situația acestor organisme cu cea a altor organisme, care, conform unei definiții structurale, fac parte din puterea legislativă însăși. În ceea ce privește adoptarea unei legi, precum și în ceea ce privește legislația adoptată, organismele care fac parte din puterea legislativă acționează exclusiv în baza capacității lor legislative. Activitatea lor care se desfășoară în baza acestei capacități nu începe și nu se sfârșește niciodată. În consecință, nu există nicio limită temporală a posibilității excluderii acestora din definiția „autorității publice” în sensul directivei.

25 — Citată la nota de subsol 20.

74. Această analiză este susținută de hotărârea Curții în recursurile API – care a fost, într-adevăr, pronunțată într-un context ușor diferit, însă, în opinia noastră, cu o foarte mare relevanță [26]. În hotărârea menționată, Curtea a statuat că, „deși [...] se prezumă că divulgarea memoriilor depuse în cadrul unei proceduri judiciare pendinte aduce atingere protecției acestei proceduri, dat fiind faptul că memoriile constituie fundamentul pe care se exercită activitatea judiciară a Curții, situația este diferită atunci când procedura în discuție a fost finalizată printr-o decizie judiciară [...]. Astfel, în această din urmă ipoteză, nu mai este cazul să se prezume că divulgarea memoriilor aduce atingere activității judiciare a Curții, din moment ce, după finalizarea procedurii, această activitate este terminată” [27]. Curtea a subliniat în continuare că, în aceste împrejurări, fiecare cerere de acces trebuie examinată în mod individual și că divulgarea parțială ar putea fi suficientă. Prin urmare, aceasta a admis hotărârea Tribunalului în măsura în care accesul la documentele în cauză nu poate fi refuzat în mod automat pentru motivul că acesta ar aduce atingere procedurilor judiciare, de vreme ce aceste proceduri au fost încheiate [28].

75. Ni se pare că, în principiu, se poate face o paralelă utilă cu situația de fapt din prezenta cauză. Directiva include activitățile judiciare și legislative în aceeași categorie atunci când oferă posibilitatea excluderii autorității publice din definiția în cauză. Și, așa cum am explicat mai sus, raționamentul este în esență același în ambele cazuri. Astfel, în cazul în care o autoritate executivă este parte într-o procedură judiciară, în special atunci când se află într-o situație similară cu cea a procurorului, relația acesteia cu funcția judiciară este într-o mare măsură comparabilă cu relația pe care o are cu funcția legislativă atunci când prezintă un proiect legislativ. Dacă, în primul caz, aceasta nu mai poate invoca excluderea sistematică de la obligația de dezvăluire a informațiilor odată cu finalizarea procedurii judiciare, atunci, dintr-o interpretare logică și coerentă a dreptului Uniunii rezultă că, și în acest din urmă caz, situația este aceeași odată ce procedura legislativă a fost finalizată.

76. Considerăm, așadar, că, într-o interpretare corectă a articolului 2 punctul 2 a doua teză și a articolului 3 alineatul (1) din directivă, dacă autoritățile executive al căror rol în cadrul procedurii legislative se limitează la prezentarea și la formularea de observații cu privire la propunerile legislative sunt excluse din definiția „autorității publice” atunci când exercită acest rol, această excludere trebuie să se limiteze la perioada cuprinsă între începutul și sfârșitul procedurii legislative în cauză.

77. În acest moment trebuie să reamintim că, odată procedura legislativă finalizată, chiar dacă un organism, precum ministerul în prezenta cauză, nu poate fi exclus din definiția autorității publice în ceea ce privește participarea sa la această procedură, directiva permite autorităților publice, chiar și atunci când acestea nu acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative, să refuze accesul la informații pentru anumite motive.

78. În special, articolul 4 permite statelor membre să dispună ca o cerere de informații privind mediul să fie refuzată, printre altele, în cazul în care cererea vizează materiale în curs de finalizare sau comunicări interne sau în cazul în care dezvăluirea ar afecta în mod negativ confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice ori a informațiilor comerciale sau industriale sau interesele sau protecția persoanelor care au furnizat informațiile solicitate în mod voluntar sau protecția mediului. Se poate constata că una sau mai multe excepții se aplică informațiilor precum cele solicitate de reclamanta din prezenta cauză. Cu toate acestea, potrivit articolului 4 alineatul (2),

26 — Aceste recursuri se refereau – potrivit Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) – la cereri de acces la anumite documente ale Comisiei cu privire la procedurile jurisdicționale finalizate sau posibil viitoare la care Comisia a avut sau era posibil să aibă calitatea de parte procesuală [acces care, potrivit Comisiei, putea fi respins în baza articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din acest regulament]. Deși acest regulament nu este relevant pentru prezenta acțiune, se impune constatarea că Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor [convenției] (JO L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126) reunește cele trei linii de acțiune ale Regulamentului nr. 1049/2001, ale directivei și ale convenției în vederea aplicării lor la instituțiile Uniunii Europene.

27 — Punctele 130 și 131 din hotărâre.

28 — Hotărârea din 12 septembrie 2007, API/Comisia (T-36/04, Rep., p. II-3201, punctul 135 și următoarele).

aceste motive de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, ținându-se seama în fiecare caz în parte de interesul public servit de dezvăluire. În special, statele membre nu pot să prevadă refuzarea unei cereri în baza acestor excepții în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu.

A doua întrebare

79. Cele două părți ale celei de a doua întrebări formulate de instanța de trimitere se referă la informațiile care nu intră sub incidența excluderii referitoare la organismele care acționează în baza capacității lor legislative, dar care pot totuși să nu fie dezvăluite în scopul de a proteja confidențialitatea procedurilor. Având în vedere că articolul 4 din directivă oferă această posibilitate doar „în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate", instanța de trimitere solicită să se stabilească, în esență, gradul obligatoriu de specificitate și de exactitate al acestei dispoziții.

80. Deși nu a fost invocat în mod special de instanța de trimitere, există un aspect preliminar care se impune a fi amintit, și anume aspectul cu privire la semnificația „procedurilor" desfășurate de autoritățile publice. Din decizia de trimitere pare a reieși că informațiile la care se referă cea de a doua întrebare formulată de instanța de trimitere sunt cuprinse în note interne și în observații scrise formulate de minister, precum și în corespondența, inclusiv e-mailurile, cu Agenția pentru comercializarea cotelor de emisie. În ce măsură intră aceste elemente sub incidența noțiunii „proceduri"?

81. În cadrul ședinței, guvernul german a susținut că termenul include discuții interdepartamentale scrise sau orale, însă nu și, de exemplu, informațiile sau datele statistice care stau la baza acestor discuții și a deciziilor rezultate sau deciziile însele. Cu toate acestea, Comisia a considerat că domeniul de aplicare trebuie limitat la „deliberările organismelor colegiale".

82. Observăm aici că modul de formulare a directivei (și a convenției) poate da naștere unor ambiguități atunci când sunt comparate mai multe versiuni lingvistice. Pe de o parte, versiunea autentică în limba franceză a convenției utilizează termenul „délibérations", termen utilizat și în directivă, unde este repetat, de exemplu, de termenul în limba germană „Beratungen" și de cel și mai specific din limba italiană „deliberazioni interne". Aceste versiuni par a susține punctul de vedere al Comisiei. Pe de altă parte, versiunea, în mod egal autentică, în limba engleză a convenției utilizează termenul „proceedings", termen regăsit și de această dată în directivă, unde este repetat, de exemplu, de termenul în limbile spaniolă și portugheză „procedim(i)entos", precum și de cel în limba olandeză, „handelingen" – toți fiind termeni care pot fi interpretați ca având o semnificație mai largă și care vin, așadar, mai mult în sprijinul opiniei guvernului german.

83. În spiritul interpretării restrictive aplicabile directivei în ansamblu, și în special în spiritul articolului 4 alineatele (1) și (2), ni se pare că noțiunea „proceduri desfășurate de autoritățile publice" nu ar trebui să se refere decât la exprimarea unor puncte de vedere și la discuțiile privind opțiunile politice purtate în cadrul procedurilor de luare a deciziilor din cadrul fiecăreia dintre aceste autorități. Bineînțeles, noțiunea nu ar trebui să depindă de forma procedurilor (scrisă sau orală) și ar trebui reamintit că articolul 4 alineatul (4) din directivă, impune ca, ori de câte ori este posibil, informațiile care nu intră sub incidența unui motiv de refuz să fie separate de cele care intră sub incidența unui astfel de motiv. În sfârșit, în opinia noastră, *comunicările dintre* autoritățile publice, indiferent de natura lor, nu pot fi considerate *proceduri* desfășurate de aceste autorități.

84. Aceste considerații pot ajuta într-o anumită măsură atunci când se stabilește dacă informațiile pot intra sub incidența motivului de refuz prevăzut la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din directivă, chiar înainte de a stabili dacă „legislația prevede" o astfel de confidențialitate în sensul acestei dispoziții.

85. În continuare vom analiza cele două părți ale celei de a doua întrebări.

a) Cu privire la aspectul dacă „legislația prevede” o astfel de confidențialitate în cazul unei trimiteri nespecifice la confidențialitatea procedurilor

86. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din directivă – conform căruia confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice trebuie să fie prevăzută de legislație pentru ca efectul negativ asupra acestei confidențialități să poată justifica refuzul de a dezvălui informații – este îndeplinită prin adoptarea unei dispoziții generale care prevede că o cerere de acces la informațiile privind mediul trebuie refuzată în cazul în care dezvăluirea afectează în mod negativ confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile vizate sau dacă este necesar ca această confidențialitate să fie prevăzută în mod specific și separat.

87. Ținând cont de faptul că motivul de refuz prevăzut la articolul 4 alineatul (2) litera (a) reprezintă unul dintre acele motive care trebuie interpretate „în mod restrictiv”, potrivit articolului 4 alineatul (2) a doua teză, admitem punctul de vedere al Flachglas Torgau și al Comisiei conform căruia dispoziția impune existența unei anumite forme de obligație legală de a păstra confidențialitatea procedurilor în discuție, iar propoziția „în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate” trebuie interpretată în sensul că existența obligației trebuie să fie independentă de motivul de refuz.

88. Deși obligația de a analiza legislația internă revine instanței naționale, suntem de părere că o dispoziție precum cea de la articolul 8 alineatul (1) punctul 2 din UIG – care pare că prevede de fapt că o cerere trebuie refuzată *în cazul în care* dezvăluirea ar afecta în mod negativ confidențialitatea procedurii – nu instituie în mod independent o obligație de confidențialitate pentru toate procedurile. Astfel, se pare că această dispoziție nu face altceva decât să prevadă refuzul în cazurile în care există deja o obligație de confidențialitate.

89. Cu toate acestea, dacă instanța națională constată – astfel cum pare să argumenteze guvernul german în fața Curții – că articolul 8 alineatul (1) punctul 2 din UIG, pe lângă faptul că instituie un motiv de refuz al accesului la informații, impune de asemenea, în mod independent, o obligație de confidențialitate în ceea ce privește procedurile autorităților publice vizate, atunci, în opinia noastră, această dispoziție trebuie interpretată în sensul că îndeplinește cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din directivă. Nu ni se pare necesar ca obligația de confidențialitate să fie stabilită în mod formal în cadrul unei dispoziții separate de cea care prevede motivul de refuz (deși acest lucru ar fi recomandabil). Este doar necesar ca acestea să fie independente din punct de vedere juridic. Aceeași cerință, am adăuga, ar trebui îndeplinită de orice altă dispoziție națională care impune o astfel de obligație în legătură cu o parte sau cu toate procedurile desfășurate de autoritățile publice, deși s-ar putea crede, având în vedere lipsa oricărei trimiteri la astfel de alte dispoziții naționale, atât în decizia de trimitere, cât și în observațiile prezentate Curții, că nu există niciuna dintre acestea.

90. În afara implicațiilor independenței juridice dintre obligația de confidențialitate și motivul de refuz, considerăm că ceea ce constituie esența expresiei „legislația prevede” este principiul securității juridice, în măsura în care acesta exclude orice decizie arbitrară. În cazul în care o autoritate publică dispune de o anumită putere de apreciere pentru a decide dacă procedurile pe care aceasta le desfășoară sunt sau nu sunt confidențiale, atunci nu se poate considera că „legislația prevede” o astfel de confidențialitate.

91. În sfârșit, trebuie să se reamintească faptul că, în cazul în care, chiar și într-o interpretare restrictivă, este evident că legislația prevede confidențialitatea procedurilor desfășurate de o autoritate publică specifică în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (a), articolul 4, alineatul (2) a doua teză impune de asemenea, în fiecare caz în parte, ca interesul public servit de dezvăluire să fie

luat în considerare și comparat cu interesul servit de refuz și se opune oricărui refuz întemeiat pe motive de confidențialitate în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu. În consecință, instanța națională este obligată să verifice atât dacă au fost comparate interesele contrare, cât și dacă refuzul nu este permis în baza naturii informațiilor solicitate.

b) Cu privire la aspectul dacă „legislația prevede" o astfel de confidențialitate în cazul în care aceasta îmbracă forma unei norme generale nescrise conform căreia procedurile nu sunt publice

92. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă – în ipoteza în care articolul 8 alineatul (1) punctul 2 din UIG nu îndeplinește el însuși cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din directivă – un principiu juridic general nescris conform căruia procedurile administrative desfășurate de autoritățile publice nu sunt publice ar îndeplini această cerință.

93. Observăm că versiunea în limba germană a articolului 4 alineatul (2) litera (a) utilizează un termen („gesetzlich") din care se poate deduce că confidențialitatea trebuie să fie prevăzută printr-o dispoziție *legală*. O deducție similară poate fi trasă din multe alte versiuni lingvistice (de exemplu, în limbile olandeză, portugheză și spaniolă). Cu toate acestea, versiunile în limbile franceză și engleză urmează convenția (în cazul căreia aceste limbi sunt autentice), utilizând un termen mai general, care cere să fie prevăzută „de legislație", și cel puțin versiunea în limba italiană a directivei utilizează același termen. În această situație, ni se pare că este de preferat abordarea mai largă, cu excepția cazului în care există un motiv evident și specific pentru a restrânge condiția la existența unei dispoziții legale.

94. Urmărind considerațiile pe care le-am avansat în legătură cu litera a) a acestei întrebări, ni se pare cu atât mai mult că ceea ce prezintă relevanță nu este forma pe care o îmbracă norma în discuție, ci dacă aceasta este instituită, din punct de vedere juridic, în mod independent de motivul de refuz al unei cereri de acces la informații și dacă respectă principiul securității juridice neacordând autorității publice vizate nicio putere de apreciere a naturii confidențiale a procedurilor (iar nu o putere de apreciere a faptului dacă să admită sau să nu admită cererea).

95. Așadar, o normă de drept nescrisă poate, în principiu, să îndeplinească cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din directivă. Instanța de trimitere deduce existența unei astfel de norme din articolul 28 alineatul (1) și din articolul 68 alineatul (1) din VwVfG, care, acordând anumite drepturi specifice de acces la procedurile administrative ale autorităților publice, par să presupună inexistența oricărui drept general și deci a unui principiu general privind păstrarea confidențialității. Guvernul german a făcut referire la articolul 29 alineatele (1) și (2) din VwVfG ca fiind de natură să ducă la aceeași concluzie.

96. Aspectul cu privire la faptul dacă există sau nu există o normă nescrisă care impune o obligație generală de confidențialitate în ceea ce privește procedurile autorităților publice și care nu acordă nicio putere de apreciere a naturii confidențiale a acestor proceduri este un aspect care trebuie soluționat exclusiv de instanța națională.

97. Considerăm că dispozițiile citate pot sprijini concluzia că există o obligație generală de confidențialitate, însă aceasta nu este nici singura concluzie posibilă, nici în mod necesar concluzia cea mai evidentă la care se poate ajunge. De exemplu, în cazul în care se prevede că procedurile nu trebuie să fie publice, o presupunere logică poate fi că se urmărește protejarea conținutului acestora împotriva dezvăluirii; dacă însă persoanele interesate au dreptul de a participa la dezbateri fără a avea vreo obligație specifică de confidențialitate, poate fi la fel de rezonabil să se presupună că nu se urmărește instituirea unei obligații generale de confidențialitate.

98. Sugerăm ca, în cursul analizei sale, instanța națională să ia de asemenea în considerare numărul dispozițiilor vizate (în prezenta cauză, au fost citate 4 alineate dintr-o lege care conține peste 100 de articole) și (tot în prezenta cauză) natura în esență negativă sau *a contrario* a concluziei la care s-a

ajuns [29] și că ar trebui să aprecieze dacă norma nescrisă în cauză este recunoscută în general, având în vedere în special propria jurisprudență și jurisprudența altor instanțe administrative.

99. Prin urmare, considerăm că cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (a) este îndeplinită doar în cazul în care un principiu juridic general nescris, conform căruia procedurile administrative desfășurate de autoritățile publice nu sunt publice, implică în mod evident și neechivoc o obligație de confidențialitate în ceea ce privește aceste proceduri și nu acordă autorității publice vizate nicio putere de apreciere a naturii confidențiale a informațiilor în cauză. Instanțele naționale au obligația ca, atunci când stabilesc dacă se poate deduce din legislație existența unui astfel de principiu, să realizeze o analiză aprofundată, ținând cont în special de cerința conform căreia motivul de refuz prevăzut în dispoziția respectivă trebuie interpretat în mod restrictiv.

Concluzie

100. În consecință, sugerăm ca răspunsul Curții la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht să fie următorul:

„1) a) Potrivit articolului 2 punctul 2 a doua teză din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu, organismele executive care, în contextul juridic și constituțional al statului lor membru, îndeplinesc în cadrul procedurii legislative un rol care se limitează la prezentarea sau la formularea de observații cu privire la propunerile legislative pot fi excluse din definiția «autorității publice» atunci când îndeplinesc acest rol.

b) Statele membre nu sunt împiedicate să excludă organismele și instituțiile care acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative din definiția «autorității publice» în sensul Directivei 2003/4 în baza faptului că, la data adoptării acestei directive, dispozițiile constituționale ale acestora prevăd o cale de atac în sensul articolului 6 din directiva menționată.

c) Într-o interpretare corectă a articolului 2 punctul 2 a doua teză și a articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/3, dacă autoritățile executive al căror rol în cadrul procedurii legislative se limitează la prezentarea sau la formularea de observații cu privire la propunerile legislative sunt excluse din definiția «autorității publice» atunci când exercită acest rol, această excludere trebuie să se limiteze la perioada cuprinsă între începutul și sfârșitul procedurii legislative în cauză.

2) a) Confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice este prevăzută de lege în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2003/4 dacă legislația națională impune o obligație de confidențialitate generală sau specifică în ceea ce privește aceste proceduri, care este independentă de motivul de refuz al unei cereri de acces la informațiile privind mediul și care nu acordă autorității publice vizate nicio marjă de apreciere a naturii confidențiale a informațiilor în cauză.

b) Sub rezerva respectării acestor condiții, și cu condiția ca aceasta să fie stabilită clar prin lege, o asemenea obligație poate fi impusă printr-o normă nescrisă.”

29 — În această privință, observăm că articolul 30 din VwVfG acordă în mod special părților la o procedură dreptul de a insista ca propriile informații confidențiale să nu fie făcute publice de către autorități fără o autorizație din partea acestor părți în procedură. Dacă în această situație se impune o obligație specifică de confidențialitate, s-ar putea deduce în mod plauzibil, *per a contrario*, că nu există nicio obligație generală de confidențialitate.