Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΌΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 20ής Ιανουαρίου 2021 *

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Σύμβαση του Aarhus – Οδηγία 2003/4/ΕΚ – Πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες – Έργο κατασκευής υποδομών “Stuttgart 21” – Απόρριψη αίτησης περιβαλλοντικής πληροφορίας – Άρθρο 4, παράγραφος 1 – Λόγοι άρνησης – Έννοια των “εσωτερικών επικοινωνιών” – Περιεχόμενο – Χρονικός περιορισμός της προστασίας τέτοιων επικοινωνιών»

Στην υπόθεση C-619/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) με απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Αυγούστου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

Land Baden-Württemberg

κατά

D.R.,

παρισταμένων των:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan και N. Jääskinen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Hogan

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– το Land Baden-Württemberg, εκπροσωπούμενο από τον G. Torsten, Rechtsanwalt,

– ο D.R., εκπροσωπούμενος από τον F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

– η Deutsche Bahn AG, εκπροσωπούμενη από τον T. Krappel, Rechtsanwalt,

– η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Möller και την S. Eisenberg,

– η Ιρλανδία, εκπροσωπούμενη από τις M. Browne και J. Quaney και τον A. Joyce,

– η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον S. Brandon, επικουρούμενο από τον C. Knight, barrister,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Gattinara και M. Noll-Ehlers,

– η Νορβηγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την L.-M. Moen Jünge και τον K. Isaksen,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Ιουλίου 2020,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 41, σ. 26, και διορθωτικό ΕΕ 2017, L 105, σ. 22).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Land Baden-Württemberg (ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, Γερμανία) και του D.R., σχετικά με αίτηση περιβαλλοντικής πληροφορίας με αντικείμενο την παροχή πρόσβασης σε ορισμένα έγγραφα του Staatsministerium Baden-Württemberg (Υπουργείου Επικρατείας του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης) τα οποία αφορούν το αποκαλούμενο «Stuttgart 21», έργο κατασκευής υποδομών μεταφορών και αστικής ανάπτυξης στο Stuttgarter Schlossgarten (πάρκο του ανακτόρου της Στουτγάρδης, Γερμανία).

Το νομικό πλαίσιο

Το διεθνές δίκαιο

3 Η Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, η οποία υπεγράφη στο Aarhus στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: Σύμβαση του Aarhus), ορίζει στο άρθρο 4, παράγραφος 3, τα εξής:

«Αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορρίπτεται, εάν:

[…]

γ) το αίτημα αφορά υλικό υπό ολοκλήρωση ή αφορά εσωτερικές επικοινωνίες δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που η εν λόγω εξαίρεση προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο ή την εθιμική πρακτική, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την κοινολόγηση.

[…]»

Το δίκαιο της Ένωσης

Ο κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001

4 Ο κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43), προβλέπει στο άρθρο 4, παράγραφος 3, τα εξής:

«Προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο, και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, το εν λόγω θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.»

Ο κανονισμός (ΕΚ) 1367/2006

5 Το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2006, L 264, σ. 13), προβλέπει τα ακόλουθα:

«Ο κανονισμός [1049/2001] ισχύει για οιαδήποτε αίτηση πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες τις οποίες έχουν στην κατοχή τους όργανα και οργανισμοί της [Ένωσης], άνευ διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, εθνικότητας ή τόπου διανομής του αιτούντος, και, στην περίπτωση νομικού προσώπου, άνευ διακρίσεων ως προς τον τόπο της καταστατικής έδρας του ή του πραγματικού κέντρου των δραστηριοτήτων του.

[…]»

6 Το άρθρο 6 του κανονισμού 1367/2006, με τίτλο «Εφαρμογή των εξαιρέσεων όσον αφορά τις αιτήσεις πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Όσον αφορά το άρθρο 4 παράγραφος 2 πρώτο και τρίτο εδάφιο του κανονισμού [1049/2001], εξαιρέσει των ερευνών […], θεωρείται ότι υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών, όταν οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον. Όσον αφορά τις λοιπές εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού [1049/2001], οι λόγοι απόρριψης ερμηνεύονται περιοριστικά, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τη δημοσιοποίηση και το κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον.»

Η οδηγία 2003/4

7 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 5 και 16 της οδηγίας 2003/4 έχουν ως εξής:

«(1) Η αυξημένη πρόσβαση του κοινού στις περιβαλλοντικές πληροφορίες και η διάδοση των πληροφοριών αυτών συμβάλλει στη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση προς τα περιβαλλοντικά θέματα, την ελεύθερη ανταλλαγή απόψεων, ουσιαστικότερη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για περιβαλλοντικά θέματα και, τελικά, σε καλύτερο περιβάλλον.

[…]

(5) Στις 25 Ιουνίου 1998, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπέγραψε τη [Σύμβαση του Aarhus]. Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να συμβαδίζουν προς τη σύμβαση αυτή ενόψει της σύναψής της από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

[…]

(16) Το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να είναι ο γενικός κανόνας και ότι θα πρέπει να επιτρέπεται στις δημόσιες αρχές να απορρίπτουν αιτήματα για περιβαλλοντικές πληροφορίες σε συγκεκριμένες και σαφώς καθοριζόμενες περιπτώσεις. Οι λόγοι απόρριψης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, το δε δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από τη διάθεση των πληροφοριών θα πρέπει

να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση δημοσιοποίησης των πληροφοριών αυτών. Οι λόγοι της άρνησης πρέπει να εκτίθενται στον αιτούντα εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στην παρούσα οδηγία.»

8 Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής:

«Οι στόχοι της παρούσας οδηγίας είναι:

α) να κατοχυρώσει το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών και να καθορίσει τους βασικούς όρους και προϋποθέσεις, καθώς και πρακτικές ρυθμίσεις, άσκησης του ως άνω δικαιώματος και

β) να διασφαλίσει ότι, σε κάθε περίπτωση, οι περιβαλλοντικές πληροφορίες διατίθενται σταδιακά και διαδίδονται στο κοινό προκειμένου να επιτυγχάνεται η ευρύτερη δυνατή συστηματική διάθεση και διάδοση περιβαλλοντικών πληροφοριών στο κοινό. […]»

9 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα ακόλουθα:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1. “Περιβαλλοντική πληροφορία”: οποιαδήποτε πληροφορία σε γραπτή, οπτική, ακουστική, ηλεκτρονική ή άλλη υλική μορφή, σχετικά με:
   α) την κατάσταση των στοιχείων του περιβάλλοντος, όπως ο αέρας και η ατμόσφαιρα, το νερό, το έδαφος, το χώμα, τα τοπία και οι φυσικές τοποθεσίες, συμπεριλαμβανομένων των υδροβιότοπων, των παράκτιων και των θαλάσσιων περιοχών, η βιοποικιλότητα και τα στοιχεία της, συμπεριλαμβανομένων των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, και η αλληλεπίδραση μεταξύ των στοιχείων αυτών·

[…]
   γ) μέτρα (συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών μέτρων), όπως οι πολιτικές, η νομοθεσία, τα σχέδια, τα προγράμματα, οι περιβαλλοντικές συμφωνίες και οι δραστηριότητες που επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάσουν τα στοιχεία και τους παράγοντες που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β), καθώς και μέτρα ή δραστηριότητες που αποσκοπούν στην προστασία των ως άνω στοιχείων·

[…]
   στ) την κατάσταση της ανθρώπινης υγείας και ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της ενδεχόμενης ρύπανσης της τροφικής αλυσίδας, τις συνθήκες της ανθρώπινης διαβίωσης, τις τοποθεσίες πολιτισμικού ενδιαφέροντος και τα οικοδομήματα στο μέτρο που επηρεάζονται ή ενδέχεται να επηρεασθούν από την κατάσταση των στοιχείων του περιβάλλοντος που αναφέρονται στο ως άνω στοιχείο α) ή, μέσω των στοιχείων αυτών, από τα θέματα που αναφέρονται στα στοιχεία β) και γ).

2. “Δημόσια αρχή”:
   α) η κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο·

[…]

3. “Πληροφορίες που κατέχει δημόσια αρχή”: περιβαλλοντικές πληροφορίες στην κατοχή της, οι οποίες προέρχονται ή λαμβάνονται από την εν λόγω αρχή.

[…]

5. “Αιτών”: το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που ζητεί περιβαλλοντικές πληροφορίες.

[…]»

10 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες κατόπιν αίτησης», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, να παρέχουν τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις ίδιες ή για λογαριασμό τους, σε όποιον υποβάλλει σχετική αίτηση και χωρίς ο αιτών να οφείλει να επικαλεσθεί οιοδήποτε συμφέρον.»

11 Κατά το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Εξαιρέσεις»:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν τη δυνατότητα απόρριψης αίτησης περιβαλλοντικής πληροφορίας όταν:

[…]

δ) η αίτηση αφορά ημιτελές υλικό ή ημιτελή έγγραφα και δεδομένα·

ε) η αίτηση αφορά εσωτερικές επικοινωνίες, λαμβανομένου υπόψη του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών.

Σε περίπτωση απόρριψης αίτησης για το λόγο ότι αφορά ημιτελές υλικό, η δημόσια αρχή αναφέρει το όνομα της αρχής που ετοιμάζει το υλικό και τον εκτιμώμενο χρόνο που χρειάζεται για την ολοκλήρωσή του.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων περιβαλλοντικών πληροφοριών εάν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά:

α) τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών, εφόσον ο εμπιστευτικός αυτός χαρακτήρας προβλέπεται από τη νομοθεσία·

[…]

Οι λόγοι απόρριψης που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 ερμηνεύονται συσταλτικά, λαμβανομένου υπόψη, για τη συγκεκριμένη περίπτωση, του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετεί η άρνηση. Τα κράτη μέλη δεν δύνανται, δυνάμει της παραγράφου 2 στοιχεία α), δ), στ), ζ) και η), να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον.

[…]

4. Περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό τους και οι οποίες έχουν ζητηθεί από τον αιτούντα παρέχονται εν μέρει όταν είναι δυνατόν να διαχωρισθούν οι πληροφορίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 στοιχεία δ) και ε) ή της παραγράφου 2 από το υπόλοιπο των αιτούμενων πληροφοριών.

5. Η άρνηση παροχής, συνολικά ή εν μέρει, των αιτούμενων πληροφοριών κοινοποιείται στον αιτούντα […]. Η κοινοποίηση πρέπει να αναφέρει τους λόγους της απόρριψης και να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία προσφυγής που προβλέπεται σύμφωνα με το άρθρο 6.»

Το γερμανικό δίκαιο

12 Το άρθρο 28, παράγραφος 2, σημείο 2, του Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (νόμου του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης για την περιβαλλοντική διαχείριση), της 25ης Νοεμβρίου 2014 (GBl. 2014, 592), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του νόμου της 28ης Νοεμβρίου 2018 (GBl. 2018, 439), προβλέπει τα ακόλουθα:

«Αίτηση η οποία αφορά εσωτερικές επικοινωνίες αρχών που υπέχουν υποχρέωση παροχής πληροφοριών κατά την έννοια του άρθρου 23, παράγραφος 1, πρέπει να απορρίπτεται, εκτός εάν υπερέχει το δημόσιο συμφέρον της δημοσιοποίησης.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

13 Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά την αίτηση που υπέβαλε ένα φυσικό πρόσωπο, ήτοι ο D.R., στο Υπουργείο Επικρατείας του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, ζητώντας να λάβει έγγραφα σχετικά με την κοπή δέντρων στο πάρκο του ανακτόρου της Στουτγάρδης, τον Οκτώβριο του 2010, στο πλαίσιο της υλοποίησης του έργου κατασκευής υποδομών και αστικής ανάπτυξης «Stuttgart 21».

14 Τα έγγραφα αυτά περιέχουν, αφενός, πληροφορία που διαβιβάστηκε στη διεύθυνση του Υπουργείου Επικρατείας του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης σχετικά με τη διεξαγωγή των εργασιών της οικείας εξεταστικής επιτροπής, όσον αφορά την αστυνομική παρέμβαση, στις 30 Σεπτεμβρίου 2010, στο πάρκο του ανακτόρου της Στουτγάρδης και, αφετέρου, σημειώσεις του υπουργείου αυτού σχετικά με τη διεξαγωγή διαδικασίας συμβιβασμού, στις 10 και 23 Νοεμβρίου 2010, στο πλαίσιο του έργου «Stuttgart 21».

15 Η ένδικη προσφυγή την οποία άσκησε ο D.R. κατά της απόφασης περί άρνησης παροχής πρόσβασης που εκδόθηκε έναντί του απορρίφθηκε πρωτοδίκως, αλλά έγινε δεκτή από το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (διοικητικό εφετείο Βάδης-Βυρτεμβέργης, Γερμανία). Το τελευταίο, αφού διαπίστωσε ότι η αίτηση που αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης αφορούσε περιβαλλοντικές πληροφορίες, έκρινε ότι, ως προς τα έγγραφα που ζήτησε ο D.R., δεν συνέτρεχε κανένας λόγος άρνησης παροχής πρόσβασης. Όσον αφορά, ειδικότερα, τον λόγο άρνησης που προβλέπεται για τις «εσωτερικές επικοινωνίες» των δημόσιων αρχών, ο λόγος αυτός δεν μπορούσε πλέον να προβληθεί μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας λήψης απόφασης της αρχής από την οποία ζητήθηκε η γνωστοποίηση.

16 Το Land Baden-Württemberg (ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης) άσκησε αναίρεση κατά της ως άνω δικαστικής απόφασης ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία).

17 Το δικαστήριο αυτό εκκινεί από την παραδοχή ότι ο D.R. ζητούσε την παροχή πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2, σημείο 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2003/4, τις οποίες κατέχει μια δημόσια αρχή. Με τα προδικαστικά ερωτήματά του, ζητεί να διευκρινιστεί αν οι πληροφορίες αυτές πρέπει να χαρακτηριστούν ως «εσωτερικές επικοινωνίες», οι οποίες εμπίπτουν, ως εκ τούτου, στον λόγο άρνησης που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4 και, ενδεχομένως, αν η δυνατότητα εφαρμογής του ως άνω λόγου άρνησης είναι χρονικά περιορισμένη.

18 Όσον αφορά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) επισημαίνει ότι η οδηγία 2003/4 δεν ορίζει την έννοια των «εσωτερικών επικοινωνιών», αλλά απαιτεί, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, να ερμηνεύονται συσταλτικά οι λόγοι άρνησης που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό.

19 Λαμβανομένου υπόψη του ως άνω ερμηνευτικού κανόνα, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) εκτιμά ότι ο όρος «εσωτερικός» μπορεί να καλύπτει τις πληροφορίες που δεν έχουν εξέλθει της εσωτερικής σφαίρας μιας αρχής, εξαιρουμένων των πληροφοριών που προορίζονται να γνωστοποιηθούν. Όσον αφορά τον όρο «επικοινωνία», τίθεται το ζήτημα αν ο όρος αυτός παραπέμπει σε πληροφορίες ορισμένης ποιότητας και, ειδικότερα, αν απαιτεί οι εν λόγω πληροφορίες να απευθύνονται σε συγκεκριμένο αποδέκτη.

20 Εξάλλου, από το έγγραφο που δημοσίευσε η Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, με τίτλο «Η Σύμβαση του Aarhus, οδηγός εφαρμογής» (β′ έκδοση, 2014) (στο εξής: οδηγός εφαρμογής της Σύμβασης του Aarhus), προκύπτει ότι, σε ορισμένες χώρες, η εξαίρεση που προβλέπεται για τις «εσωτερικές επικοινωνίες» αποσκοπεί στην προστασία των προσωπικών απόψεων των υπαλλήλων, αλλά δεν αφορά τα πραγματικά στοιχεία.

21 Ως προς το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία αφορούν το ratione temporis πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το γράμμα της διάταξης αυτής αντιτίθεται στον αυστηρό χρονικό περιορισμό της εφαρμογής της. Από την αντίστοιχη διάταξη της Σύμβασης του Aarhus καθώς και από τον οδηγό εφαρμογής της σύμβασης αυτής δεν συνάγεται κάτι άλλο. Τούτο δεν ισχύει για τον λόγο άρνησης παροχής πρόσβασης που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ′, της οδηγίας αυτής σχετικά με το ημιτελές υλικό και τα ημιτελή έγγραφα και δεδομένα, διάταξη της οποίας το ίδιο το γράμμα περιορίζει χρονικά την εφαρμογή της.

22 Άλλωστε, όσον αφορά τα εσωτερικά έγγραφα που έχουν στην κατοχή τους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1049/2001 επιτρέπει την προστασία τους μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ο κανονισμός 1367/2006, ο οποίος εκδόθηκε ειδικά για την εφαρμογή της Σύμβασης του Aarhus επί των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, δεν τροποποίησε τον κανόνα αυτόν.

23 Επιπλέον, ο λόγος άρνησης που προβλέπεται για τις «εσωτερικές επικοινωνίες» πρέπει να συγκριθεί με εκείνον που καθιερώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2003/4, ο οποίος αποσκοπεί στην προστασία του εμπιστευτικού χαρακτήρα των

διαδικασιών των δημόσιων αρχών. Συγκεκριμένα, ο τελευταίος αυτός λόγος εφαρμόζεται και μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, πράγμα το οποίο προκύπτει από την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 57). Τυχόν ευρεία ερμηνεία του λόγου άρνησης που προβλέπεται για τις «εσωτερικές επικοινωνίες» ενέχει, επομένως, τον κίνδυνο να καταστήσει άνευ αντικειμένου τον λόγο που αφορά τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών.

24 Εξάλλου, λαμβανομένης υπόψη της απαίτησης περί συσταλτικής ερμηνείας των λόγων άρνησης, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) εκτιμά ότι η στάθμιση των συμφερόντων που εξυπηρετούνται από τη γνωστοποίηση και την άρνηση γνωστοποίησης, στάθμιση την οποία επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 μπορεί να περιορίσει τη δυνατότητα επίκλησης του λόγου άρνησης που προβλέπεται για τις «εσωτερικές επικοινωνίες», δεδομένου ιδίως ότι, με την πάροδο του χρόνου, αποδυναμώνεται το συμφέρον προς διατήρηση του εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών.

25 Τέλος, εφόσον το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4 πρέπει να περιοριστεί χρονικά, η διάρκεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων δεν θα αποτελούσε πάντοτε κατάλληλο κριτήριο για την οριοθέτηση του χρονικού πεδίου εφαρμογής της διάταξης αυτής. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας, δεν καταλήγει κάθε εξέταση περιβαλλοντικών πληροφοριών σε λήψη απόφασης.

26 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας [2003/4] την έννοια ότι ο όρος “εσωτερικές επικοινωνίες” καλύπτει το σύνολο των επικοινωνιών οι οποίες περιορίζονται μόνο στο εσωτερικό αρχής που υπέχει υποχρέωση παροχής πληροφοριών;

2) Ισχύει η προστασία “εσωτερικών επικοινωνιών”, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4, χωρίς χρονικούς περιορισμούς;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα: ισχύει η προστασία “εσωτερικών επικοινωνιών”, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4, μόνον έως ότου η αρχή που υπέχει υποχρέωση παροχής πληροφοριών λάβει σχετική απόφαση ή περατώσει άλλη διοικητική διαδικασία;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

27 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι ο όρος «εσωτερικές επικοινωνίες» περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες που δεν εξέρχονται της εσωτερικής σφαίρας μιας δημόσιας αρχής.

28 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, εκδίδοντας την οδηγία 2003/4, ο νομοθέτης της Ένωσης είχε την πρόθεση να διασφαλίσει τη συμβατότητα του δικαίου της Ένωσης με τη Σύμβαση του Aarhus, προβλέποντας ένα γενικό καθεστώς που να εξασφαλίζει ότι κάθε αιτών, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 5, της οδηγίας αυτής, έχει δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών χωρίς να υποχρεούται να επικαλεστεί οποιοδήποτε σχετικό συμφέρον (πρβλ. απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 31).

29 Επισημαίνεται επίσης ότι το δικαίωμα πρόσβασης που κατοχυρώνει η οδηγία 2003/4 έχει εφαρμογή μόνον εφόσον οι ζητούμενες πληροφορίες εμπίπτουν στις προβλεπόμενες από την οδηγία απαιτήσεις σχετικά με την πρόσβαση του κοινού, πράγμα το οποίο προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι οι πληροφορίες αυτές συνιστούν «περιβαλλοντικές πληροφορίες», κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 1, της εν λόγω οδηγίας, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει όσον αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης (πρβλ. απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 32).

30 Όσον αφορά τους σκοπούς της οδηγίας 2003/4, το άρθρο 1 της οδηγίας διευκρινίζει ειδικότερα ότι σκοπός της είναι να κατοχυρώσει το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές και, σε κάθε περίπτωση, οι πληροφορίες αυτές να διατίθενται σταδιακά και να διαδίδονται στο κοινό (απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 39).

31 Ωστόσο, ο νομοθέτης της Ένωσης προέβλεψε, στο άρθρο 4 της οδηγίας 2003/4, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Στο μέτρο που τέτοιες εξαιρέσεις έχουν πράγματι μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο, οι δημόσιες αρχές δύνανται να τις επικαλούνται προκειμένου να απορρίπτουν αιτήσεις παροχής πληροφορίας που τους υποβάλλονται.

32 Εν προκειμένω, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι με το άρθρο 28, παράγραφος 2, σημείο 2, του νόμου του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης για την περιβαλλοντική διαχείριση μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε΄, της οδηγίας 2003/4, δυνάμει της οποίας μια αίτηση περιβαλλοντικής πληροφορίας μπορεί να απορριφθεί όταν η αίτηση αφορά εσωτερικές επικοινωνίες, λαμβανομένου υπόψη του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τη γνωστοποίηση των ζητούμενων πληροφοριών.

33 Όπως προκύπτει από την οικονομία της οδηγίας 2003/4 και, ιδίως, από το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, καθώς και από την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας αυτής, το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η γνωστοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να είναι ο γενικός κανόνας και ότι στις δημόσιες αρχές θα πρέπει να επιτρέπεται να απορρίπτουν αιτήσεις για περιβαλλοντικές πληροφορίες μόνο σε συγκεκριμένες και σαφώς καθοριζόμενες περιπτώσεις. Συνεπώς, οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, ούτως ώστε το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από τη γνωστοποίηση να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση γνωστοποίησης (απόφαση της 28ης Ιουλίου 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, σκέψη 22).

34 Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, τόσο από τις απαιτήσεις της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όσο και από την αρχή της ισότητας συνάγεται ότι οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που δεν περιέχουν ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου τους πρέπει κατά κανόνα να ερμηνεύονται

αυτοτελώς και ομοιόμορφα σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται και τον σκοπό της επίμαχης ρύθμισης (απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 37).

35 Η εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης η οποία προβλέπεται, για τις εσωτερικές επικοινωνίες στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων.

36 Όσον αφορά την έννοια των «εσωτερικών επικοινωνιών», επισημαίνεται ότι η οδηγία 2003/4 δεν την ορίζει και δεν παραπέμπει συναφώς στο δίκαιο των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνευθεί αυτοτελώς, σύμφωνα με τη νομολογία που μνημονεύθηκε στη σκέψη 34 της παρούσας απόφασης.

37 Όσον αφορά, πρώτον, τον όρο «επικοινωνία», ο οποίος χρησιμοποιείται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 20 και 21 των προτάσεών του, ο όρος αυτός αφορά πληροφορία η οποία απευθύνεται από έναν πομπό σε έναν αποδέκτη, εξυπακουομένου ότι ο εν λόγω αποδέκτης μπορεί να είναι τόσο μια αφηρημένη οντότητα, όπως τα «μέλη» διοικητικής αρχής ή το «διοικητικό συμβούλιο» νομικού προσώπου, όσο και ένα συγκεκριμένο πρόσωπο που ανήκει σε μια τέτοια οντότητα, όπως ένας μόνιμος ή άλλος υπάλληλος.

38 Η ως άνω ερμηνεία της έννοιας της «επικοινωνίας» επιρρωννύεται από το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4.

39 Πράγματι, το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Σύμβασης του Aarhus προβλέπει εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες σε περίπτωση που η αίτηση αφορά υλικό υπό ολοκλήρωση ή εσωτερικές επικοινωνίες δημόσιων αρχών. Επομένως, η διάταξη αυτή διακρίνει την έννοια του «υλικού» από την έννοια της «επικοινωνίας».

40 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 23 και 24 των προτάσεών του, η ίδια διάκριση υιοθετήθηκε από τον νομοθέτη της Ένωσης, ο οποίος μετέφερε στο δίκαιο της Ένωσης το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Σύμβασης του Aarhus με δύο διαφορετικές διατάξεις. Αφενός, το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/4 εισάγει εξαίρεση η οποία αφορά το ημιτελές υλικό ή τα ημιτελή έγγραφα και δεδομένα και, αφετέρου, το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας αυτής προβλέπει την εξαίρεση σχετικά με τις εσωτερικές επικοινωνίες. Επομένως, πρέπει να αποδοθεί διαφορετική έννοια στους όρους «επικοινωνία» και «υλικό» ή «έγγραφο». Ειδικότερα, σε αντίθεση με τον πρώτο όρο, οι δεύτεροι δεν αφορούν κατ' ανάγκην πληροφορία που απευθύνεται σε κάποιον.

41 Όσον αφορά, δεύτερον, τον όρο «εσωτερικός», από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4 προκύπτει ότι οι περιβαλλοντικές πληροφορίες στις οποίες η οδηγία αυτή επιδιώκει να παράσχει πρόσβαση κατέχονται από τις δημόσιες αρχές. Σύμφωνα με το άρθρο 2, σημείο 3, της εν λόγω οδηγίας, τέτοιες πληροφορίες είναι οι πληροφορίες οι οποίες βρίσκονται στην κατοχή μιας αρχής και οι οποίες προέρχονται ή λαμβάνονται από την αρχή αυτή. Με άλλα λόγια, οι δημόσιες αρχές που κατέχουν περιβαλλοντική πληροφορία μπορούν να τη διαθέτουν, να την επεξεργάζονται και να την αναλύουν ενδοϋπηρεσιακά, καθώς και να αποφασίζουν για τη γνωστοποίησή της.

42 Επομένως, δεν είναι κατ' ανάγκην «εσωτερική» κάθε περιβαλλοντική πληροφορία την οποία κατέχει μια δημόσια αρχή. Τέτοια περίπτωση συντρέχει μόνον όταν η πληροφορία δεν εξέρχεται της εσωτερικής σφαίρας μιας δημόσιας αρχής, ειδικότερα δε όταν δεν έχει γνωστοποιηθεί σε τρίτο ή δεν έχει τεθεί στη διάθεση του κοινού.

43 Στην περίπτωση που μια δημόσια αρχή κατέχει περιβαλλοντική πληροφορία την οποία έχει λάβει από εξωτερική πηγή, η πληροφορία αυτή μπορεί επίσης να είναι «εσωτερική», εάν δεν τέθηκε ή δεν θα έπρεπε να έχει τεθεί στη διάθεση του κοινού πριν από τη λήψη της από την εν λόγω αρχή και εάν δεν εξέρχεται της εσωτερικής σφαίρας της αρχής μετά τη λήψη της από αυτή.

44 Η ως άνω ερμηνεία του όρου «εσωτερικός» επιρρωννύεται από τον σκοπό που επιδιώκει η προβλεπόμενη για τις εσωτερικές επικοινωνίες εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Συναφώς, από τις διευκρινίσεις επί του άρθρου 4 της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, την οποία υπέβαλε η Επιτροπή στις 29 Ιουνίου 2000 [COM(2000) 402 τελικό – COD 2000/0169, ΕΕ 2000, C 337 E, σ. 156], προκύπτει ότι η εξαίρεση που επιτρέπει την άρνηση παροχής πρόσβασης στις εσωτερικές επικοινωνίες, όπως και η εξαίρεση σχετικά με το ημιτελές υλικό ή τα ημιτελή έγγραφα, αποσκοπεί στην ικανοποίηση της ανάγκης των δημόσιων αρχών να διαθέτουν έναν προστατευόμενο χώρο για προβληματισμό και για διεξαγωγή εσωτερικών συζητήσεων.

45 Η ανάγκη αυτή έχει αναγνωριστεί επίσης ως προς τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης τα οποία αφορά ο κανονισμός 1049/2001.

46 Ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 3, του κανονισμού, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης έχουν τη δυνατότητα να αρνούνται την παροχή πρόσβασης σε έγγραφα εσωτερικής χρήσης ή σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση. Η διάταξη αυτή έχει, επομένως, ως σκοπό να εξασφαλίσει ότι τα εν λόγω θεσμικά όργανα διαθέτουν χώρο προβληματισμού, προκειμένου να είναι σε θέση να αποφασίζουν ως προς τις πολιτικές επιλογές στις οποίες θα προβούν και τις προτάσεις που ενδεχομένως θα υποβάλουν (πρβλ. απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-57/16 P, EU:C:2018:660, σκέψεις 99 και 109).

47 Λαμβανομένων υπόψη των όσων εκτέθηκαν στις σκέψεις 37 έως 46 της παρούσας απόφασης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, η οποία προβλέπεται για τις εσωτερικές επικοινωνίες στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4, αφορά τις πληροφορίες οι οποίες κυκλοφορούν εντός μιας δημόσιας αρχής και οι οποίες, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης πρόσβασης, δεν έχουν εξέλθει της εσωτερικής σφαίρας της αρχής αυτής –κατά περίπτωση, μετά τη λήψη τους από αυτή– λόγω ιδίως της γνωστοποίησής τους σε τρίτο ή της διάθεσής τους στο κοινό.

48 Βεβαίως, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 33 της παρούσας απόφασης, οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, ούτως ώστε το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από τη γνωστοποίηση να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση γνωστοποίησης. Ωστόσο, ο εν λόγω ερμηνευτικός κανόνας δεν μπορεί να περιορίζει το περιεχόμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4 κατά τρόπο που να παραβιάζεται το γράμμα της διάταξης αυτής.

49 Συνεπώς, το γεγονός ότι μια περιβαλλοντική πληροφορία ενδέχεται να εξέλθει της εσωτερικής σφαίρας μιας δημόσιας αρχής σε δεδομένη χρονική στιγμή, ιδίως όταν προορίζεται να δημοσιοποιηθεί στο μέλλον, δεν μπορεί να άρει πάραυτα τον εσωτερικό χαρακτήρα της επικοινωνίας που περιέχει την πληροφορία αυτή.

50 Επιπλέον, από το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4 ουδόλως προκύπτει ότι ο όρος «εσωτερικές επικοινωνίες» πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι καλύπτει μόνον τις προσωπικές απόψεις των υπαλλήλων δημόσιας αρχής και τα ουσιώδη έγγραφα ή, ακόμη, ότι δεν περιλαμβάνει τις πληροφορίες περί πραγματικών στοιχείων. Επιπροσθέτως, τέτοιοι περιορισμοί θα ήταν ασυμβίβαστοι με τον σκοπό της διάταξης αυτής, δηλαδή τη δημιουργία, υπέρ των δημόσιων αρχών, ενός προστατευόμενου χώρου για προβληματισμό και για διεξαγωγή εσωτερικών συζητήσεων.

51 Ο περιορισμός του περιεχομένου της έννοιας των «εσωτερικών επικοινωνιών», όπως αυτή εκτέθηκε στις σκέψεις 20, 49 και 50 της παρούσας απόφασης, δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στη Σύμβαση του Aarhus και στον οδηγό εφαρμογής της. Αφενός, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 27 των προτάσεών του, το ίδιο το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο γ′, της Σύμβασης του Aarhus δεν περιορίζει το πεδίο των «εσωτερικών επικοινωνιών» αναλόγως του περιεχομένου ή της σημασίας τους. Αφετέρου, με την απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2012, Solvay κ.λπ. (C-182/10, EU:C:2012:82, σκέψη 27), το Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι ο οδηγός εφαρμογής της Σύμβασης του Aarhus μπορεί να θεωρηθεί ως επεξηγηματικό έγγραφο δυνάμενο, κατά περίπτωση, να ληφθεί υπόψη, μαζί με άλλα σχετικά στοιχεία, για την ερμηνεία της σύμβασης αυτής, οι αναλύσεις τις οποίες περιέχει δεν είναι δεσμευτικές και δεν χαρακτηρίζονται από την κανονιστική ισχύ των διατάξεων της σύμβασης.

52 Εν προκειμένω, βάσει των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στην απόφαση περί παραπομπής, τα έγγραφα τα οποία αφορά η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης αίτηση πρόσβασης περιέχουν, αφενός, πληροφορία που διαβιβάστηκε στη διεύθυνση του Υπουργείου Επικρατείας του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης και, αφετέρου, σημειώσεις του υπουργείου αυτού σχετικά με τη διεξαγωγή διαδικασίας συμβιβασμού. Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι επρόκειτο για πληροφορίες που είχαν την προέλευσή τους εκτός του εν λόγω υπουργείου. Υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται ότι τα έγγραφα αυτά συντάχθηκαν προκειμένου να μεταδοθούν πληροφορίες στο εσωτερικό του Υπουργείου Επικρατείας του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης και δεν εξήλθαν της εσωτερικής σφαίρας της εν λόγω διοικητικής αρχής. Επομένως, τα έγγραφα αυτά θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «εσωτερικές επικοινωνίες», κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4.

53 Κατόπιν των ανωτέρω, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2003/4, ο όρος «εσωτερικές επικοινωνίες» περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες οι οποίες κυκλοφορούν εντός μιας δημόσιας αρχής και οι οποίες, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης πρόσβασης, δεν έχουν εξέλθει της εσωτερικής σφαίρας της αρχής αυτής, κατά περίπτωση μετά τη λήψη τους από την εν λόγω αρχή και εφόσον δεν έχουν τεθεί ή δεν θα έπρεπε να έχουν τεθεί στη διάθεση του κοινού πριν από τη λήψη αυτή.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

54 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν, κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, υφίσταται χρονικός περιορισμός όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής της εξαίρεσης από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες την οποία η διάταξη αυτή προβλέπει για τις εσωτερικές επικοινωνίες δημόσιας αρχής.

55 Επισημαίνεται ότι, όπως και το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Σύμβασης του Aarhus, το οποίο μεταφέρθηκε στο δίκαιο της Ένωσης με το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, η δεύτερη αυτή διάταξη δεν περιέχει κανένα στοιχείο που να συνηγορεί υπέρ του χρονικού περιορισμού της εφαρμογής της. Ούτε ο οδηγός εφαρμογής της Σύμβασης του Aarhus παρέχει σχετικές ενδείξεις.

56 Ειδικότερα, σε αντίθεση με την εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/4 και η οποία αφορά το ημιτελές υλικό και τα ημιτελή έγγραφα και δεδομένα, η εξαίρεση που προβλέπεται για τις εσωτερικές επικοινωνίες δεν συνδέεται με την κατάρτιση ή τη σύνταξη εγγράφων. Επίσης, δεν εξαρτάται από τον βαθμό προόδου κάποιας διοικητικής διαδικασίας. Το πέρας μιας τέτοιας διαδικασίας ή ενός σταδίου της, το οποίο χαρακτηρίζεται από την έκδοση απόφασης από δημόσια αρχή ή από την ολοκλήρωση ενός εγγράφου, δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να είναι καθοριστικό για τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4.

57 Η απουσία χρονικού περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της διάταξης αυτής είναι σύμφωνη με τον σκοπό της, ο οποίος εκτέθηκε στις σκέψεις 44 και 50 της παρούσας απόφασης, δηλαδή τη δημιουργία, υπέρ των δημόσιων αρχών, ενός προστατευόμενου χώρου για προβληματισμό και για διεξαγωγή εσωτερικών συζητήσεων. Πράγματι, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 44 και 50 των προτάσεών του, προκειμένου να διαπιστωθεί αν εξακολουθεί να υφίσταται η ανάγκη να προστατευθούν η ελευθερία σκέψης του πομπού της επίμαχης επικοινωνίας και η δυνατότητα ελεύθερης ανταλλαγής απόψεων, πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο των πραγματικών και νομικών περιστάσεων της υπόθεσης κατά τον χρόνο κατά τον οποίο οι αρμόδιες αρχές καλούνται να αποφανθούν επί της αίτησης της οποίας έχουν επιληφθεί, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 34 της απόφασης της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-266/09, EU:C:2010:779), το δικαίωμα πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες συγκεκριμενοποιείται κατά τον χρόνο αυτόν.

58 Μολονότι, βεβαίως, η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν είναι χρονικά περιορισμένη, εντούτοις από την ίδια τη διάταξη αυτή καθώς και από το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας προκύπτει ότι η άρνηση παροχής πρόσβασης σε περιβαλλοντική πληροφορία για τον λόγο ότι η πληροφορία αυτή περιλαμβάνεται σε εσωτερική επικοινωνία πρέπει πάντοτε να στηρίζεται σε στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων.

59 Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η στάθμιση αυτή πρέπει να απορρέει από αποτελεσματική εξέταση κάθε συγκεκριμένης κατάστασης που υποβάλλεται στην κρίση των αρμόδιων αρχών στο πλαίσιο αίτησης πρόσβασης σε περιβαλλοντική πληροφορία δυνάμει της οδηγίας 2003/4, χωρίς να αποκλείεται να καθορίσει ο εθνικός νομοθέτης με γενικού χαρακτήρα ρύθμιση κριτήρια ικανά να διευκολύνουν τη συγκριτική αυτή εκτίμηση των εμπλεκόμενων

συμφερόντων (πρβλ. αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ., C-266/09, EU:C:2010:779, σκέψη 58, και της 28ης Ιουλίου 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, σκέψη 29).

60 Όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, η εξέταση αυτή έχει αυξημένη σημασία, δεδομένου ότι το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες την οποία προβλέπει η εν λόγω διάταξη για τα εσωτερικά έγγραφα είναι ιδιαίτερα ευρύ. Επομένως, προκειμένου να μην καταστεί κενή περιεχομένου η οδηγία 2003/4, η στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων την οποία απαιτεί το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας αυτής πρέπει να οριοθετείται αυστηρά.

61 Δεδομένου ότι, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 28 της παρούσας απόφασης, η οδηγία 2003/4 επιδιώκει να εξασφαλίσει ότι κάθε αιτών, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 5, της οδηγίας, έχει δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών χωρίς να υποχρεούται να επικαλεστεί οποιοδήποτε σχετικό συμφέρον, η αρχή που επιλαμβάνεται αίτησης πρόσβασης δεν δύναται να απαιτήσει από τον εν λόγω αιτούντα να προβάλει συγκεκριμένο συμφέρον που να δικαιολογεί τη γνωστοποίηση της ζητούμενης περιβαλλοντικής πληροφορίας.

62 Από την αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2003/4 προκύπτει ότι, μεταξύ των λόγων οι οποίοι μπορούν να συνηγορούν υπέρ της γνωστοποίησης και τους οποίους μια αρχή πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να λαμβάνει υπόψη κατά τη στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων, συγκαταλέγονται η «μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση προς τα περιβαλλοντικά θέματα, [η] ελεύθερη ανταλλαγή απόψεων, ουσιαστικότερη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για περιβαλλοντικά θέματα και […] καλύτερο περιβάλλον» (πρβλ. απόφαση της 28ης Ιουλίου 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, σκέψεις 25 και 26).

63 Εφόσον, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 59 της παρούσας απόφασης, κατά την εξέταση αίτησης πρόσβασης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ειδικά συμφέροντα που διακυβεύονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, η δημόσια αρχή οφείλει επίσης να εξετάζει τις ενδείξεις που ενδεχομένως παρέχει ο αιτών ως προς τους λόγους οι οποίοι μπορούν να δικαιολογήσουν τη γνωστοποίηση των ζητούμενων πληροφοριών.

64 Επιπλέον, οι δημόσιες αρχές οι οποίες επιλαμβάνονται αίτησης πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που περιέχονται σε εσωτερική επικοινωνία πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον χρόνο που έχει παρέλθει από τη δημιουργία της εν λόγω επικοινωνίας και των πληροφοριών που αυτή περιέχει. Πράγματι, η εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 μπορεί να εφαρμοστεί μόνον κατά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η προστασία δικαιολογείται βάσει του περιεχομένου μιας τέτοιας επικοινωνίας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής, C-362/08 P, EU:C:2010:40, σκέψη 56).

65 Ειδικότερα, πληροφορίες περιεχόμενες σε εσωτερική επικοινωνία ενδέχεται δικαιολογημένα να μην μπορούσαν να γνωστοποιηθούν κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης πρόσβασης, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της δημιουργίας, υπέρ των δημόσιων αρχών, ενός προστατευόμενου χώρου για προβληματισμό και για διεξαγωγή εσωτερικών συζητήσεων, πλην όμως, εφόσον έχει παρέλθει ορισμένο χρονικό διάστημα από την κατάρτισή τους, μια δημόσια αρχή δύναται να κρίνει ότι οι πληροφορίες αυτές, λόγω της παλαιότητάς τους βάσει του χρόνου

κατάρτισής τους, έχουν καταστεί παρωχημένες και έχουν απολέσει, ως εκ τούτου, τον ευαίσθητο χαρακτήρα τους (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, σκέψη 54).

66 Εξάλλου, στο πλαίσιο της εξέτασης αίτησης πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, η επιληφθείσα δημόσια αρχή πρέπει να εξακριβώσει, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/4, αν ορισμένες από τις ζητούμενες πληροφορίες μπορούν να διαχωριστούν από τις πληροφορίες που εμπίπτουν στην εφαρμοστέα εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης και, επομένως, δύναται να προβεί σε μερική γνωστοποίηση.

67 Η τήρηση όλων των υποχρεώσεων τις οποίες, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 58 έως 66 της παρούσας απόφασης, υπέχουν οι δημόσιες αρχές κατά την εξέταση αίτησης πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, υποχρεώσεων στις οποίες, ειδικότερα, περιλαμβάνεται και η στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων, πρέπει να είναι επαληθεύσιμη για τον ενδιαφερόμενο και να υπόκειται σε έλεγχο στο πλαίσιο των διαδικασιών διοικητικής και ένδικης προσφυγής που προβλέπονται σε εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας 2003/4.

68 Για να πληρούται η απαίτηση αυτή, το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2003/4 προβλέπει ότι η απόφαση περί άρνησης παροχής πρόσβασης κοινοποιείται στον αιτούντα και περιέχει τους λόγους άρνησης στους οποίους στηρίζεται.

69 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 34 των προτάσεών του, η ως άνω υποχρέωση αιτιολόγησης δεν πληρούται όταν η δημόσια αρχή κάνει απλώς μια τυπική αναφορά σε μια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4. Αντιθέτως, η δημόσια αρχή που εκδίδει απόφαση περί άρνησης παροχής πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες οφείλει να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους εκτιμά ότι η γνωστοποίηση των πληροφοριών αυτών θα μπορούσε να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύουν οι προβαλλόμενες εξαιρέσεις. Ο κίνδυνος προσβολής του συμφέροντος αυτού πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής, C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 76).

70 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, δεν υφίσταται χρονικός περιορισμός της δυνατότητας εφαρμογής της εξαίρεσης από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες την οποία η διάταξη αυτή προβλέπει για τις εσωτερικές επικοινωνίες δημόσιας αρχής. Ωστόσο, η εν λόγω εξαίρεση μπορεί να εφαρμοστεί μόνον κατά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο δικαιολογείται η προστασία της ζητούμενης πληροφορίας.

Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

71 Λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που δόθηκε στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο.

Επί των δικαστικών εξόδων

72 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ο όρος «εσωτερικές επικοινωνίες» περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες οι οποίες κυκλοφορούν εντός μιας δημόσιας αρχής και οι οποίες, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης πρόσβασης, δεν έχουν εξέλθει της εσωτερικής σφαίρας της αρχής αυτής, κατά περίπτωση μετά τη λήψη τους από την εν λόγω αρχή και εφόσον δεν έχουν τεθεί ή δεν θα έπρεπε να έχουν τεθεί στη διάθεση του κοινού πριν από τη λήψη αυτή.**

2) **Κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, δεν υφίσταται χρονικός περιορισμός της δυνατότητας εφαρμογής της εξαίρεσης από το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες την οποία η διάταξη αυτή προβλέπει για τις εσωτερικές επικοινωνίες δημόσιας αρχής. Ωστόσο, η εν λόγω εξαίρεση μπορεί να εφαρμοστεί μόνον κατά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο δικαιολογείται η προστασία της ζητούμενης πληροφορίας.**

(υπογραφές)