Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

20 януари 2021 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Обществен достъп до информация за околната среда — Проект за изграждане на инфраструктура „Щутгарт 21“ — Отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда — Член 4, параграф 1 — Основания за отказ — Понятие „вътрешно съобщение“ — Обхват — Ограничение във времето на защитата на такива съобщения“

По дело C-619/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) с акт от 8 май 2019 г., постъпил в Съда на 19 август 2019 г., в рамките на производство по дело

Land Baden-Württemberg

срещу

D.R.,

в присъствието на:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteress beim Bundesverwaltungsgericht,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състава, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Land Baden-Württemberg, от G. Torsten, Rechtsanwalt,

– за D.R., от F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

* Езици на производството: немски.

– за Deutsche Bahn AG, от T. Krappel, Rechtsanwalt,

– за германското правителство, от J. Möller и S. Eisenberg, в качеството на представители,

– за Ирландия, от M. Browne, J. Quaney и A. Joyce, в качеството на представители,

– за правителството на Обединеното кралство, от S. Brandon, в качеството на представител, подпомаган от C. Knight, barrister,

– за Европейската комисия, от G. Gattinara и M. Noll-Ehlers, в качеството на представители,

– за норвежкото правителство, от L.-M. Moen Jünge и K. Isaksen, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 юли 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Land Baden-Württemberg (провинция Баден-Вюртемберг) и D. R., по повод на искане за предоставяне на информация за околната среда, целящо получаване на достъп до някои документи на Staatsministerium Baden-Württemberg (Държавно министерство на провинция Баден-Вюртемберг) относно транспортен и градоустройствен проект за планиране на инфраструктура, наречен „Щутгарт 21“, в Stuttgarter Schlossgarten (градината на Щутгартския замък, Германия).

Правна уредба

Международното право

3 Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), гласи в член 4, параграф 3:

„Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако:

[…]

c) искането се отнася до материали в процес на завършване или се отнася до вътрешни комуникации между държавните органи, когато такова изключение е предвидено в националното законодателство или обичайната практика, като се отчита общественият интерес от разкриването на информацията.

[…]“.

Правото на Съюза

Регламент (ЕО) № 1049/2001

4 Член 4, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) предвижда:

„Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

Достъпът до документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция, се отказва, дори и след вземането на решение, когато разпространението на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.

Регламент (ЕО) № 1367/2006

5 Член 3 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126) предвижда:

„Регламент […] № 1049/2001 се прилага по отношение на всяко искане на заявител за достъп до информация за околната среда, с която разполагат институциите и органите на [Съюза], без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридическо лице, без дискриминация въз основа на мястото, където е регистрирано, или действителното място на упражняване на дейност.

[…]“.

6 Член 6 от Регламент № 1367/2006, озаглавен „Прилагане на изключения относно искания за достъп до информация за околната среда“, предвижда в параграф 1:

„Що се отнася до член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент [№ 1049/2001] с изключение на разследвания […], се счита, че съществува първостепенен обществен интерес при оповестяването на информация, когато исканата информация се отнася до емисии в околната

среда. Що се отнася до другите изключения, описани в член 4 от Регламент [№ 1049/2001], основанията за отказ се тълкуват ограничително, като се взема предвид обществения[т] интерес от разкриване и дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

Директива 2003/4

7 Съображения 1, 5 и 16 от Директива 2003/4 гласят следното:

„(1) Увеличеният обществен достъп до информация за околната среда и разпространението на такава информация допринасят за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и най-накрая, за по-добра околна среда“.

[…]

(5) На 25 юни 1998 г. Европейската общност подписа [Орхуската конвенция]. Разпоредбите на законодателството на Общността трябва да бъдат в съответствие с тази конвенция, предвид присъединяването на Европейската общност към нея.

[…]

(16) Правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило, и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Основанията за отказ следва да бъдат интерпретирани ограничително, като обслужваният обществен интерес от разкриването ѝ следва да бъде [преценен] спрямо интереса, обслужван от отказа. Мотивите за отказа следва да бъдат предоставени на заявителя в рамките на срока, предвиден от настоящата директива“.

8 Съгласно член 1 от тази директива:

„Целите на настоящата директива са:

а) да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване; и

б) да гарантира [като правило] все по-голямото предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на информация за околната среда с цел постигане на възможно най-широка систематична достъпност и разпространение на информацията за околната среда сред обществеността. […]“.

9 Член 2 от тази директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

1) „информация за околната среда“ означава всяка информация в писмена, визуална, слухова, електронна или всякаква друга материална форма относно:
   а) състоянието на компонентите на околната среда като въздух и атмосфера, вода, почва, земята, ландшафт и природните обекти, включително и влажните зони, крайбрежни и морски зони, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително и генетично модифицираните организми и взаимодействието между тези елементи;

[…]

в) мерките (включително и административните м[е]рки) като политики, законодателство, планове, програми, споразумения, свързани с околната среда и други дейности, които оказват въздействие, или които е възможно да окажат въздействие върху елементите и факторите в букви а) и б), както и мерките или дейностите, предназначени да опазват тези компоненти;

[…]

е) състоянието на здравето на човека и безопасността, включително и замърсяването на хранителната верига, където това е уместно, условията за живот на човека, културните забележителности и изградените структури, доколкото същите са или биха могли да бъдат повлияни от състоянието на елементите на околната среда, посочени в буква а) или чрез тези елементи, с някои от нещата, посочени в букви б) и в)“.

2) „Публична власт“ означава:

а) държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво;

[…]

3) „Информация, съхранявана от публична власт“ означава информация за околната среда, притежание на органа, която е създадена или получена от този орган.

[…]

5) „Заявител“ означава всяко физическо или юридическо лице, искащо информация за околната среда.

[…]“.

10 Член 3 от Директивата, озаглавен „Достъп до информация за околната среда при поискване“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, [н]а всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес.“

11 Съгласно член 4 от същата директива, озаглавен „Изключения“:

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

[…]

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

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

Когато искането е отхвърлено въз основа на това, че материалът е в процес на изготвяне, съответната публична власт следва да посочи името на органа, подготвящ материала и очакваното време, необходимо за неговото завършване.

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

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

[…]

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

[…]

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

5. За отказа от предоставяне на цялата или част от поисканата информация [се уведомява] заявителя[…] [Уведомлението посочва] причините за отказа и включва информация относно процедурата за преразглеждане, регламентирана в съответствие с член 6“.

Германското право

12 Член 28, параграф 2, точка 2 от Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Закон за управление на околната среда на Баден-Вюртемберг) от 25 ноември 2014 г. (GBl. 2014, 592), изменен с член 1 от Закон от 28 ноември 2018 г. (GBl. 2018, 439), предвижда:

„Искания относно вътрешни съобщения на органи, които имат задължение за предоставяне на информация по смисъла на член 23, параграф 1, се отхвърлят, освен при наличие на надделяващ обществен интерес“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

13 Спорът по главното производство се отнася до искане, отправено от физическо лице, а именно D.R., до Държавното министерство на провинция Баден-Вюртемберг, с което иска да получи документи относно изсичането на дървета в градината на Щутгартския замък през октомври 2010 г., извършено в рамките на изпълнението на транспортния и градоустройствен проект „Щутгарт 21“.

14 Тези документи съдържат, от една страна, предадена на ръководството на Държавното министерство на провинция Баден-Вюртемберг информация относно провеждането на работата на съответната анкетна комисия във връзка с намесата на полицията на 30 септември 2010 г. в градината на Щутгартския замък, и от друга страна, становището на това министерство относно провеждането на помирителна процедура на 10 и 23 ноември 2010 г., в рамките на проект „Щутгарт 21“.

15 Жалбата, която D. R. подава срещу решението, с което му е отказан достъп, е отхвърлена в първоинстанционното съдебно производство, но е уважена от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Висш административен съд Баден-Вюртемберг, Германия). След като установява, че искането, предмет на спора в главното производство, се отнася до информация за околната среда, този съд постановява, че не е налице основание за отказ на достъп до поисканите от D. R. документи. Що се отнася по-специално до основанието за отказ, предвидено за „вътрешни съобщения“ на публичните органи, то не можело да се изтъква след приключване на процеса на вземане на решение от органа, от когото е поискано да предостави информацията.

16 Land Baden-Württemberg оспорва това съдебно решение в рамките на подадената от нея ревизионна жалба пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия).

17 Тази юрисдикция изхожда от схващането, че D. R. иска достъп до съхранявана от публичен орган информация за околната среда, както е определена в член 2, точка 1, буква в) от Директива 2003/4. С въпросите си тя иска да установи дали тази информация следва да се квалифицира като „вътрешни съобщения“, които следователно попадат в обхвата на основанието за отказ, предвидено в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, и евентуално дали приложимостта на това основание за отказ е ограничена във времето.

18 Що се отнася до първия поставен въпрос, Bundesverwaltungsgericht отбелязва, че Директива 2003/4 не дава определение на понятието „вътрешни съобщения“, но съгласно член 4, параграф 2, втора алинея, първо изречение от нея изисква изброените в този член основания за отказ да се тълкуват ограничително.

19 С оглед на това правило за тълкуване Bundesverwaltungsgericht счита, че терминът „вътрешно“ може да обхване информацията, която не е напуснала вътрешната сфера на даден орган, с изключение на информацията, предназначена да бъде оповестена. По отношение на термина „съобщение“ се поставял въпросът дали той обозначава информация с определено качество, и по-специално дали изисква тя да има адресат.

20 Освен това от публикувания от Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации документ, озаглавен „Орхуската конвенция, ръководство за прилагане“ (второ издание, 2014 г.) (наричан по-нататък „ръководството за прилагане на Орхуската конвенция“), следвало, че в някои страни предвиденото изключение за „вътрешни съобщения“ има за цел да защити личните мнения на служителите, но не и фактическите материали.

21 По отношение на втория и третия въпрос, които се отнасят до приложното поле ratione temporis на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, запитващата юрисдикция счита, че текстът на тази разпоредба не допуска строго ограничение на нейното прилагане във времето. Същият извод произтичал от съответната разпоредба на Орхуската конвенция, както и от ръководство за нейното прилагане. Различно било положението при основанието за отказ на достъп, предвидено в член 4, параграф 1, първа алинея, буква г) от тази директива по отношение на материалите в процес на изготвяне и недовършените документи и данни, самият текст на която разпоредба ограничавал прилагането му във времето.

22 Що се отнася до вътрешните документи, съхранявани от Европейския парламент, от Съвета на Европейския съюз и от Европейската комисия, член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 позволявал защитата им след приключване на процеса на вземане на решения. Регламент № 1367/2006, приет специално за прилагането на Орхуската конвенция към институциите на Съюза, не бил изменил това правило.

23 Основанието за отказ, предвидено за „вътрешните съобщения“, трябвало освен това да се сравни с основанието, предвидено в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4, който има за цел да защити поверителността на дейностите на публичните власти. Всъщност последното основание се прилагало и след приключването на процеса на вземане на решения, както следвало от решение на Съда от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 57). Широко тълкуване на основанието за отказ, предвидено за „вътрешните съобщения“, щяло да доведе до обезсмисляне на основанието, свързано с поверителността на дейностите.

24 Освен това с оглед на изискването за ограничително тълкуване на основанията за отказ Bundesverwaltungsgericht счита, че предвиденото в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и параграф 2, втора алинея, второ изречение от Директива 2003/4 претегляне на интересите, свързани с разкриването и с отказа да се разкрие информация, би могло да ограничи възможността за позоваване на основанието за отказ, предвидено за „вътрешни съобщения“, по-специално поради това че с времето интересът от запазване на поверителността на информацията намалявал.

25 Накрая, ако се приеме, че приложното поле на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 трябва да бъде ограничено във времето, продължителността на процеса на вземане на решения невинаги би била подходящ критерий, за да се определи неговият обхват. Всъщност в рамките на административна процедура не всяко разглеждане на информация за околната среда би довело до вземане на решение.

26 При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Следва ли член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от [Директива 2003/4] да се тълкува в смисъл, че понятието „вътрешни съобщения“ обхваща всички съобщения, които не излизат извън вътрешната служебна дейност на орган, който има задължение за предоставяне на информация?

2. Ограничена ли е във времето защитата на „вътрешните съобщения“ по член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4?

3. При отрицателен отговор на втория въпрос, прилага ли се защитата на „вътрешните съобщения“ по член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 само до вземането на решение от органа, който има задължение за предоставяне на информация, или до приключване на друга административна процедура?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

27 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „вътрешна комуникация“ обхваща цялата информация, която не напуска вътрешната сфера на публичен орган.

28 В самото начало следва да се припомни, че с приемането на Директива 2003/4 законодателят на Съюза е целял да осигури съвместимостта на правото на Съюза с Орхуската конвенция, като е предвидил общ режим, който да гарантира, че всеки заявител по смисъла на член 2, точка 5 от

тази директива ще има право на достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, без да е длъжен да декларира интерес (вж. в този смисъл решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 31).

29 Следва да се подчертае също, че гарантираното от Директива 2003/4 право на достъп се прилага само доколкото исканата информация попада под действието на предписанията относно достъпа на обществеността, предвидени в нея, което по-специално предполага, че тя представлява „информация за околната среда“ по смисъла на член 2, точка 1 от тази директива, а това следва да се провери от запитващата юрисдикция в рамките на спора по главното производство (вж. в този смисъл решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 32).

30 Що се отнася до целите на Директива 2003/4, член 1 от нея уточнява по-специално че тя цели да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от публичните власти, както и все по-застъпено служебно предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на тази информация (вж. в този смисъл решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 39).

31 Законодателят на Съюза обаче е предвидил в член 4 от Директива 2003/4, че държавите членки могат да въвеждат изключения от правото на достъп до информация за околната среда. Доколкото такива изключения действително са транспонирани в националното право, публичните органи могат да се позоват на тях, за да се противопоставят на заявките за информация, които са получили.

32 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че член 28, параграф 2, точка 2 от Закона за управление на околната среда на Баден-Вюртемберг транспонира изключението, предвидено в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, по силата на което искане за информация за околната среда може да бъде отхвърлено в случаите, когато заявката се отнася до вътрешни съобщения, като се вземе предвид общественият интерес от разкриване на поисканата информация.

33 Както следва от структурата на Директива 2003/4, и по-конкретно от член 4, параграф 2, втора алинея и съображение 16 от нея, правото на информация означава, че разкриването на информация трябва да бъде общо правило и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда само в специфични и ясно определени случаи. Поради това изключенията от правото на достъп трябва да бъдат тълкувани ограничително, така че общественият интерес от разкриването на информация да бъде съпоставен с интереса от отказа тя да бъде разкрита (решение от 28 юли 2011 г., Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, т. 22).

34 Освен това съгласно постоянната съдебна практика както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което да се отчита контекстът на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел (решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 37).

35 Изключението от правото на достъп, предвидено в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 по отношение на вътрешните съобщения, следва да се тълкува с оглед на тези съображения.

36 Що се отнася до понятието „вътрешни съображения“, следва да се отбележи, че Директива 2003/4 не го определя и не съдържа препращане към правото на държавите членки в това отношение. Ето защо то следва да се тълкуват самостоятелно в съответствие със съдебната практика, посочена в точка 34 от настоящото решение.

37 Що се отнася, на първо място, до термина „съобщение“, използван в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, следва да се приеме, както отбелязва генералният адвокат в точки 20 и 21 от заключението си, че то се отнася до информация, адресирана от автора до адресат, като се има предвид, че този адресат може да бъде както абстрактно образувание, като например „членовете“ на администрацията или „управителен съвет“ на юридическо лице, така и специфично лице, принадлежащо към такова образувание, например представител или служител.

38 Това тълкуване на понятието „съобщение“ се потвърждава от контекста, в който се вписва член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4.

39 Всъщност член 4, параграф 3, буква с) от Орхуската конвенция предвижда изключение от правото на достъп до информация за околната среда, когато искането се отнася до материали, които са в процес на изготвяне или до вътрешни комуникации на държавните органи. Така тази разпоредба разграничава понятието „материал“ от понятието „комуникация“.

40 Както отбелязва генералният адвокат в точки 23 и 24 от заключението си, същото разграничение е възприето от законодателя на Съюза, който е транспонирал член 4, параграф 3, буква с) от Орхуската конвенция с две отделни разпоредби. От една страна, член 4, параграф 1, първа алинея, буква г) от Директива 2003/4 съдържа изключение по отношение на материалите в процес на изготвяне или незавършени документи и данни, а от друга страна, член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от тази директива предвижда изключение по отношение на вътрешните съобщения. Следователно трябва да се придаде различен смисъл на понятията „съобщение“ и „материал“. По-специално, за разлика от първото понятие, второто не се отнася непременно до информация, която има определен адресат.

41 Що се отнася, на второ място, до понятието „вътрешен“, от член 3, параграф 1 от Директива 2003/4 следва, че информацията за околната среда, до която тази директива цели да даде достъп, се съхранява от публичните власти. Съгласно член 2, точка 3 от посочената директива такъв е случаят с информацията, с която органът разполага и която е получена или изготвена от него. С други думи, публичните органи, които съхраняват информация за околната среда, могат да се разпореждат с нея, да я обработват и анализират на вътрешно равнище, както и да решат дали да я оповестят.

42 От това следва, че не всяка информация за околната среда, съхранявана от публичен орган, непременно е „вътрешна“. Такава е само информацията, която не напуска вътрешната сфера на публичен орган, по-специално когато не е била оповестена на трето лице или не е била предоставена на разположение на обществеността.

43 В хипотезата, при която публичен орган съхранява информация за околната среда, получена от външен източник, тази информация също може да бъде „вътрешна“, ако не е била или не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността преди получаването ѝ от посочения орган и ако след получаването ѝ от него не напуска вътрешната му сфера.

44 Това тълкуване на термина „вътрешен“ се потвърждава от целта, преследвана с изключението от правото на достъп до информация за околната среда, предвидено за вътрешните съобщения. В това отношение от обясненията във връзка с член 4 от предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до информация за околната среда, представено от Комисията на 29 юни 2000 г. (COM(2000) 402 окончателен — COD

2000/0169, ОВ C 337 E, 2000 г., стр. 156), следва, че подобно на изключението по отношение на материалите, които са в процес на изготвяне или не са завършени, целта на отказа да се предостави достъп до вътрешните съобщения е да се отговори на нуждата на публичните органи да разполагат със защитено пространство, за да извършат анализа си и да водят вътрешни разисквания.

45 Такава нужда е призната и по отношение на информацията за околната среда, с която разполагат институциите на Съюза, посочени в Регламент № 1049/2001.

46 Този регламент се прилага за всички заявления за достъп до информация за околната среда. Съгласно член 4, параграф 3 от него институциите на Съюза имат възможност да откажат достъп до документи за вътрешно ползване или съдържащи становища, предназначени за вътрешно ползване. Така посочената разпоредба цели да осигури за тези институции пространство за размисъл, за да могат да решават какъв политически избор да направят и какви предложения евентуално да представят (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 99 и 109).

47 С оглед на съображенията, изложени в точки 37—46 от настоящото решение, изключението от правото на достъп до информация за околната среда, предвидено в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 за вътрешните съобщения, трябва да се разбира в смисъл, че се отнася до информацията, която се ползва в рамките на публичен орган и която към датата на искането за достъп, евентуално след получаването ѝ от този орган, не е напуснала вътрешната му сфера по-специално поради факта на оповестяването ѝ на трето лице или на предоставянето ѝ на разположение на обществеността.

48 Наистина, както бе припомнено в точка 33 от настоящото решение, изключенията от правото на достъп трябва да се тълкуват ограничително, така че да се претегли обслужваният обществен интерес от разкриването на информацията спрямо интереса, обслужван от отказа. Това правило за тълкуване обаче не може да ограничи обхвата на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, като не се съобрази с текста му.

49 Следователно обстоятелството, че дадена информация за околната среда може да напусне вътрешната сфера на публичен орган в определен момент, по-специално когато е предназначена да бъде публикувана в бъдеще, не може да лиши непосредствено съобщението, което я съдържа, от вътрешния му характер.

50 Освен това текстът на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 не дава никакво основание да се смята, че понятието „вътрешни съобщения“ трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща само личните мнения на служителите на публична власт и основните документи или че не включва фактическите материали. Освен това подобни ограничения биха били несъвместими с целта на тази разпоредба, а именно създаването в полза на публичните органи на защитено пространство за извършване на анализи и за провеждане на вътрешни разисквания.

51 Вземането предвид на Орхуската конвенция, както и на ръководството за прилагането ѝ, също не може да доведе до ограничаване на обхвата на понятието „вътрешни съобщения“, както бе посочено в точки 20, 49 и 50 от настоящото решение. От една страна, както отбелязва генералният адвокат в точка 27 от заключението си, самият член 4, параграф 3, буква c) от Орхуската конвенция не ограничава обхвата на „вътрешните съобщения“ в зависимост от тяхното съдържание или значимост. От друга страна, в решението си от 16 февруари 2012 г., Solvay и др. (C-182/10, EU:C:2012:82, т. 27), Съдът постановява, че макар Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция да може да се приеме за обяснителен документ, който при

необходимост да се вземе предвид, заедно с други релевантни фактори, за целите на тълкуването на тази конвенция, съдържащите се в него анализи нямат нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на конвенция.

52 В случая съгласно данните в акта за преюдициално запитване, посочените в разглежданото в главното производство заявление за достъп документи съдържат, от една страна, предадена на ръководството на Държавното министерство на провинция Баден-Вюртемберг информация, и от друга страна, становището това министерство относно провеждането на помирителна процедура. От преписката, с която разполага Съдът, не е видно, че става въпрос за информация с външен на посоченото министерство произход. Освен ако проверките на запитващата юрисдикция установят друго, изглежда, че тези документи са изготвени, за да се съберат данни в рамките на Държавното министерство на провинция Баден-Вюртемберг и че не са напуснали вътрешната сфера на тази администрация. От това следва, че посочените документи могат да се квалифицират като „вътрешни съобщения“ по смисъла по смисъла на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4.

53 С оглед на гореизложеното на първия поставен въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „вътрешни съобщения“ обхваща цялата информация, която се придвижва в рамките на публичен орган и която към датата на подаване на заявлението за достъп не е напуснала вътрешната сфера на посочения орган, включително след като е била получена от този орган, доколкото преди получаването не е била или е не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността.

По втория въпрос

54 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него изключение от правото на достъп до информация за околната среда е ограничено във времето.

55 Следва да се отбележи, че подобно на член 4, параграф 3, буква с) от Орхуската конвенция, транспониран в правото на Съюза с член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, последната разпоредба не съдържа нито един елемент в подкрепа на ограничаването на прилагането ѝ във времето. Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция също не дава указания в това отношение.

56 По-специално, за разлика от изключението от правото на достъп до информация за околната среда по член 4, параграф 1, първа алинея, буква г) от Директива 2003/4, което се отнася до материалите в процес на изготвяне, както и до незавършени документи и данни, изключението относно вътрешните съобщения не е свързано с изготвянето или съставянето на документи. То не зависи и от етапа на дадена административна процедура. Следователно краят на такава процедура или на етап от нея, отбелязан с приемането на решение от публичен орган или с изготвянето на документ, не може да бъде определящ за приложимостта на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4.

57 Липсата на ограничение ratione temporis на приложното поле на тази разпоредба съответства на целта ѝ, изложена в точки 44 и 50 от настоящото решение, а именно създаването на защитено пространство в полза на публичните власти за извършване на анализ и за провеждане на вътрешни разисквания. Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 44 и 50 от заключението си, за да се определи дали все още е налице необходимостта да се защити свободата на мисълта на автора на въпросното съобщение и възможността за свободен обмен на виждания, следва да се вземат предвид всички фактически и правни обстоятелства по делото

към датата, на която компетентните органи трябва да се произнесат по искането, с което са сезирани, тъй като, както личи от точка 34 от решение от 16 декември 2010 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:779), правото на достъп до информация за околната среда се упражнява конкретно към тази дата

58 Макар предвиденото в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 изключение несъмнено да не е ограничено във времето, от самата разпоредба, както и от член 4, параграф 2, втора алинея от тази директива следва, че отказът на достъп до информация за околната среда, поради това че се съдържа във вътрешно съобщение, трябва винаги да се основава на претегляне на наличните интереси.

59 В това отношение от практиката на Съда следва, че това претегляне трябва да е резултат от конкретна проверка във всеки случай, отнесен до компетентните органи във връзка със заявление за достъп до информация за околната среда, подадено на основание Директива 2003/4, без да се изключва възможността националният законодател да определи с обща разпоредба критерии, позволяващи да се улесни тази сравнителна преценка на наличните интереси (вж. в този смисъл решения от 16 декември 2010 г., Stichting Natuur en Milieu и др., C-266/09, EU:C:2010:779, т. 58 и от 28 юли 2011 г., Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, т. 29).

60 Що се отнася до член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, тази проверка придобива още по-голямо значение, тъй като материалното приложно поле на изключението от правото на достъп до информация за околната среда, предвидено в тази разпоредба за вътрешните документи, е особено широко. Така, за да не бъде изпразнена от съдържание, Директива 2003/4, изискването от член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и параграф 2, втора алинея от тази директива претегляне на наличните интереси трябва да бъде уредено стриктно.

61 Доколкото, както бе припомнено в точка 28 от настоящото решение, Директива 2003/4 цели да гарантира, че всеки заявител по смисъла на член 2, точка 5 от тази директива има право на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за публичните органи, без да е длъжен да се позовава на интерес, сезираният със заявлението за достъп орган не може да изисква от заявителя да изложи пред него особен интерес, обосноваващ оповестяването на поисканата информация за околната среда.

62 От съображение 1 от Директива 2003/4 следва, че сред причините, които могат да подкрепят оповестяването и които трябва да се вземат предвид от орган при претеглянето на наличните интереси, са съображенията „за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и […] за по-добра околна среда“ (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2011 г., Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, т. 25 и 26).

63 Доколкото, както бе припомнено в точка 59 от настоящото решение, при разглеждането на заявление за достъп трябва да се отчитат специфичните интереси във всеки отделен случай, публичният орган е длъжен също така да разгледа евентуално предоставената от заявителя информация относно мотивите, които могат да обосноват оповестяването на исканата информация.

64 Освен това публичните органи, сезирани с искане за достъп до информацията за околната среда, съдържаща се във вътрешното съобщение, трябва да вземат предвид времето, изтекло след изготвянето на това съобщение, и съдържащата се в него информация. Всъщност изключението от правото на достъп до информация за околната среда, посочено в член 4, параграф 1, първа

алинея, буква д) от Директива 2003/4, може да се прилага само за периода, през който защитата е обоснована с оглед на съдържанието на съобщението (вж. по аналогия решение от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 56).

65 По-специално, ако с оглед на целта да се създаде в полза на публичните органи защитено пространство за извършване на анализи и провеждане на вътрешни разисквания е било възможно съдържащата се във вътрешното съобщение информация да не бъде разгласявана към датата на заявлението за достъп, публичният орган обаче може да приеме, че поради давността на посочената информация тя е неактуална и поради това е загубила поверителния си характер, след като е изминал определен период от време от установяването ѝ (вж. по аналогия решение от 19 юни 2018 г., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 54).

66 Освен това при разглеждането на заявление за достъп до информация за околната среда сезираният публичен орган трябва да провери в съответствие с член 4, параграф 4 от Директива 2003/4 дали определена част от поисканата информация може да бъде отделена от информацията, обхванатата от приложимото изключение от правото на достъп, така че да извърши частично оповестяване.

67 Спазването на всички задължения, които, както следва от точки 58—66 от настоящото решение, са възложени на публичните органи при разглеждането на заявление за достъп до информация за околната среда, и по-специално претеглянето на наличните интереси, трябва да може да бъде проверено за заинтересованото лице и да подлежи на контрол в рамките на производствата по обжалване по административен и съдебен ред, предвидени на национално равнище в съответствие с член 6 от Директива 2003/4.

68 За да се изпълни това изискване, член 4, параграф 5 от Директива 2003/4 предвижда, че решението за отказ се съобщава на заявителя заедно с мотивите за отказ, на които то се основава.

69 Както отбелязва генералният адвокат в точка 34 от своето заключение, това задължение не е изпълнено, когато публичният орган посочва само формално едно от изключенията, предвидени в член 4, параграф 1 от Директива 2003/4. Напротив, публичният орган, който приема решение за отказ на достъп до информация за околната среда, трябва да изложи причините, поради които счита, че оповестяването на тази информация би могло конкретно и действително да засегне интереса, защитен от посочените изключения. Освен това опасността от такова засягане трябва да е разумно предвидима, а не чисто хипотетична (вж. по аналогия решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 76).

70 С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него изключение от правото на достъп до информация за околната среда по отношение на вътрешните съобщения на публичен орган не е ограничено във времето. Това изключение обаче се прилага само за периода, през който защитата на поисканата информация е обоснована.

По третия въпрос

71 Като се има предвид отговорът, даден на втория въпрос, не следва да се отговаря на третия въпрос.

По съдебните разноски

72 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „вътрешни съобщения“ обхваща цялата информация, която се придвижва в рамките на публичен орган и която към датата на подаване на заявлението за достъп не е напуснала вътрешната сфера на посочения орган, включително след като е била получена от този орган, доколкото преди получаването не е била или е не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността.**

2) **Член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него изключение от правото на достъп до информация за околната среда по отношение на вътрешните съобщения на публичен орган не е ограничено във времето. Това изключение обаче се прилага само за периода, през който защитата на поисканата информация е обоснована.**

Подписи