



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

18 юли 2013 година*

„Обществен достъп до информация за околната среда — Директива 2003/4/ЕО — Правомощие на държавите членки да изключат от понятието „публична власт“ по тази директива органите, действащи в качеството си на законодателни органи — Граници“

По дело C-515/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание на член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Берлин (Германия) с акт от 22 септември 2011 г., постъпил в Съда на 3 октомври 2011 г., в рамките на производство по дело

Deutsche Umwelthilfe eV

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-жа R. Silva de Lapuerta, председател на състав, г-н G. Arestis, г-н J.-C. Bonichot (докладчик), г-н Ал. Арабаджиев и г-н J. L. da Cruz Vilaça, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 януари 2013 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Deutsche Umwelthilfe eV, от R. Klinger, Rechtsanwalt,
- за германското правителство, от г-н T. Henze и г-жа A. Wiedmann, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-н P. Oliver и г-н D. Düsterhaus, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 март 2013 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).
- 2 Това запитване е отправено в рамките на спор между, от една страна, Deutsche Umwelthilfe eV, и от друга страна, Федерална република Германия, относно искането на първото да му бъде предоставен достъп до информацията, съхранявана от Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Федерално министерство на икономиката и технологиите) и която то е получило при кореспонденцията си с представители на германската автомобилна промишленост в рамките на процедурата по предварително обсъждане преди приемането на наредба относно етикетването по отношение на консумацията на енергия.

Правна уредба

Конвенцията от Орхус

- 3 Член 2, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Конвенцията от Орхус“) определя понятието „орган [на публична власт]“, както следва:

„а) [органите на публична власт] на национално, регионално и друго равнище;

[...]

Това определение не включва органите или институциите, действащи в [качеството си на съдебни или законодателни органи]“.

- 4 Съгласно член 4 от тази конвенция при определени ограничения и условия всяка страна гарантира, че в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда държавните органи предоставят на обществеността тази информация в рамките на предвиденото в националното законодателство.
- 5 Член 8 от тази конвенция, озаглавен „Участие на обществеността при изготвянето на [подзаконови] нормативни актове [...] и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила“, предвижда:

„Всяка страна се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на [подзаконови] нормативни актове [...] и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда. [...]

[...]“.

Правото на Съюза

- 6 Декларацията на Европейската общност относно някои специфични разпоредби на Директива 2003/4, приложена към Решение 2005/370, гласи:

„Във връзка с член 9 от Конвенцията от Орхус, Европейската общност [приканва] страните по конвенцията да вземат предвид член 2, [точка] 2 и член 6 от Директива [2003/4]. Тези разпоредби дават на държавите — членки на [Европейския съюз,] възможността в изключителни случаи и при строго определени условия да изключат някои институции и власти от правилата по преразглеждане на процедурите във връзка с решения по молби за информация.

[...]“.

- 7 Съображения 1—5, 11 и 16 от Директива 2003/4 предвиждат 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) [...] Разпоредбите на законодателството на Общността трябва да бъдат в съответствие с [Конвенцията от Орхус], предвид присъединяването на Европейската общност към нея.

[...]

(11) За да се отчете принципът в член 6 от Договора, който гласи че изискванията за опазване на околната среда следва да бъдат включени в определянето и прилагането на политиките и дейностите на Общността, следва да бъде разширена дефиницията за публичните власти, така че да обхване правителството или други [органи на публичната администрация] на национално, регионално или местно ниво, независимо от това дали същите имат специфични отговорности по околната среда. Определението, също така, следва да бъде разширено, за да обхване други лица или органи, изпълняващи обществени административни функции във връзка с околната среда съгласно националното законодателство, както и други лица или органи, действащи под техен контрол, и които имат обществени отговорности или функции във връзка с околната среда.

[...]

(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. [...]“.

- 8 Член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4 определя понятието „публична власт“ по следния начин:

„Публична власт“ означава:

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

[...]“.

9 Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 гласи:

„Държавите членки могат да предвидят, че това определение не включва органи или институции, [действащи] в качеството си на [...] законодателни органи. [...]“.

Германското право

10 Съгласно член 80 от Основния закон на Федерална република Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) гласи:

„(1) Със закон на федералното правителство, на федералните министри или на правителствата на федералните провинции могат да бъдат възлагани правомощия да приемат подзаконовни нормативни актове. Този закон трябва да определя съдържанието, целта и обхвата на предоставените правомощия. В подзаконовите нормативни актове следва да се посочва правното основание за приемането им. Предоставените правомощия се преотстъпват с подзаконов нормативен акт, ако в съответния закон е предвидена възможност за преотстъпване на предоставените правомощия.

(2) Освен ако във федерален закон не е предвидено друго, подзаконовите нормативни актове, приети от федералното правителство или от федералните министри въз основата на подлежащ на одобрение от Bundesrat федерален закон [...] или подзаконовите нормативни актове, чието изпълнение се осигурява от федералните провинции по силата на делегирани от страна на федералната държава правомощия или по силата на собствени такива, подлежат на одобрение от страна на Bundesrat.

(3) Bundesrat може да предоставя на федералното правителство предложенията за приемане на подзаконовни нормативни актове, в които се изисква одобрение от страна на Bundesrat.

(4) Когато на правителствата на федералните провинции с федерален закон или въз основата на такъв са възложени правомощия да приемат подзаконовни нормативни актове, федералните провинции имат право да приемат необходимата регламентация и със закон“.

11 Член 2, параграф 1 от Закона за информацията за околната среда (Umweltinformationsgesetz) от 22 декември 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 3704), с който Директива 2003/4 се транспонира в германското право, предвижда следното:

„Административните органи, които са длъжни да предоставят информация, са:

1. Правителството и останалите органи на публичната администрация [...] Следните органи на публичната администрация не са задължени да предоставят информация:

а) висшите федерални държавни органи, действащи в качеството си на законодателни органи или приемащи подзаконовни нормативни актове [...]“.

12 Член 1 от Закона за етикетирането по отношение на консумацията на енергия (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) от 30 януари 2002 г. (BGBl. 2002 I, стр. 570), в приложимата към главното дело редакция, предоставя на Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie компетентност да приема подзаконови нормативни актове при следните условия:

„(1) С цел да се намали консумацията на енергия и на други важни ресурси, за да се намалят емисиите на CO₂ и за да може да бъдат информирани за това потребителите, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie — с подзаконов нормативен акт и със съгласието на Bundesrat — може:

1. да постанови, че за уредите и съставните части за тях, както и за моторните превозни средства е задължително да се оповестява информация относно консумацията на енергия и на други важни ресурси, както и информация относно емисиите CO₂ и определена допълнителна информация (етикетиране);
2. да определя допустимите максимални стойности за консумацията на енергия от уредите (максимални стойности на консумацията);

[...]

(3) Подзаконовите нормативни актове по параграфи 1 и 2 могат да уреждат по-специално:

1. видовете уреди и автомобили, за които се отнася уредбата;

[...]

3. що се отнася до моторните превозни средства — съдържанието и формата на етикетирането, като например:

[...]

4. приложимите стандарти и процедури за измерване;

5. кои са компетентните органи и какви са техните правомощия;

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

13 Deutsche Umwelthilfe eV е сдружение за опазване на околната среда и за защита на потребителите.

14 С решение от 27 октомври 2010 г. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie отказва да уважи молбата на това сдружение, с която то иска да му бъде предоставена информацията, съдържаща се в кореспонденцията между това министерство и представителите на германската автомобилна промишленост в рамките на процедурата по предварително обсъждане, преди приемането на наредба относно етикетирането по отношение на консумацията на енергия. В това отношение Министерството се позовава на Закона за информацията за околната среда от 22 декември 2004 г., който освобождава публичните власти от задължението за предоставяне на определена информация за околната среда, когато извършват действия във връзка с приемането на подзаконови нормативни актове.

- 15 Сезирана с жалба за отмяна на това решение за отказ, запитващата юрисдикция иска да установи дали посоченият закон е в съответствие с член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 — доколкото в него се посочват публичните власти, действащи в качеството си на законодателни органи — може да се прилага към публичните власти, когато те изготвят и приемат подзаконов нормативен акт като разглеждания в производството по главното дело.
- 16 В случай че това е така, запитващата юрисдикция иска да установи дали това изключение може да бъде приложено дори и при положение че е приключила процедурата по изготвяне на разглеждания акт.
- 17 При тези обстоятелства *Verwaltungsgericht Berlin* решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Следва ли член 2, [точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4/ЕО] да се тълкува в смисъл, че органите и институциите на публичната власт действат едновременно и в качеството си на законодателни органи, когато дейността им е насочена към приемане на подзаконови нормативни актове въз основа на предоставената им със закон компетентност?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, тези органи и институции изключват ли се по принцип от определението за „публична власт“, или се изключват от това определение единствено за периода до приключване на процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 18 С първия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4/ЕО следва да се тълкува в смисъл, че предоставената на държавите членки с тази разпоредба възможност — да не разглеждат „органите или институциите, [действащи] в качеството си на [...] законодателни органи“ като публични власти, длъжни да предоставят достъп до съхраняваната информацията относно околната среда — може да се прилага и по отношение на министерствата, когато те изготвят и приемат нормативни разпоредби въз основа на предоставената им със закон компетентност.
- 19 В самото начало следва да се припомни, че Съдът е постановил, че тази разпоредба могат да се прилагат и по отношение на министерствата, доколкото те участват в същинска законодателна процедура. Независимо от това Съдът не се произнася по въпроса дали същата тази разпоредба може да се прилага също и по отношение на министерства, когато те участват в процедура, която може да завърши с приемането на правни норми с по-нисък юридически ранг от закон (Решение от 14 февруари 2012 г., по дело *Flachglas Torgau*, C-204/09, точки 34 и 51).
- 20 Във връзка с това следва да се уточни, че запитващата юрисдикция е длъжна да прецени дали е такъв случаят с разглежданите в главното производство правни норми.
- 21 За да може да се уточни дали член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 обхваща също и министерствата, когато те участват в процедура, която може да завърши с приемането на правни норми с по-нисък юридически ранг от закон, следва да се припомни, че 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, което трябва да се намери с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел (вж. Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 37).

- 22 Освен това член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, който позволява на държавите членки да дерогират общия режим, предвиден с тази директива, не би могъл да се тълкува в смисъл, че действието му се разпростира отвъд необходимото за осигуряване защитата на интересите, които цели да гарантира, като обхватът на предвидените в него изключения трябва да се определя с оглед на целите на тази директива (вж. Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 38).
- 23 Във връзка с това от точка 43 от Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, следва, че изключението по член 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 има за цел да позволи на държавите членки да установят правила, които да могат да гарантират необезпокоявано протичане на процедурата по приемането на закони, отчитайки факта, че в различните държави членки гражданите обикновено получават достатъчна информация в рамките на законодателната процедура.
- 24 Съдът също така е уточнявал, че с оглед на различията, които могат да съществуват между законодателните процедури на държавите членки, функционалното тълкуване на израза „органи или институции, [действащи] в качеството си на законодателни органи“ е обосновано от необходимостта да се осигури еднакво прилагане на Директива 2003/4 в тези държави (Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 50).
- 25 Оттук Съдът стига до извода, че трябва да се възприеме функционално тълкуване на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, съгласно което предвидената в тази разпоредба възможност може да се прилага по отношение на министерствата, доколкото те участват в законодателната процедура (Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 51).
- 26 Независимо от това, съображенията на Съдът да възприеме подобно тълкуване, не би следвало а priori да обосновават разширителното тълкуване на израза „в качеството на законодателни органи“, с който в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 се описва комплексът от процедури, позволяващи изготвянето на общи и абстрактни правни норми, включително правни норми с по-нисък юридически ранг от закон.
- 27 В действителност, докато въпросът, повдигнат в Решение Flachglas Torgau, посочено по-горе, цели да се определят органите и институциите, действащи в рамките на процедура, чийто законодателен характер не се оспорва, производството по главното дело в конкретния случай има за цел да прецизира отговора на различен въпрос — дали в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 евентуално се включват и други процедури.
- 28 Следователно се налага изводът, че както текстът на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, така и преследваната с Конвенцията от Орхус и с тази директива цел — да се гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от публичните власти, както и все по-голямото служебно предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на тази информация (Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 39) — водят до възприемането на подход за стриктно тълкуване, съгласно което в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 се включват единствено процедури, които могат да завършат с приемането на закони или равни на тях по юридически ранг правни норми.

- 29 На практика спецификите на законодателната процедура и характерните ѝ особености обосновават съществуването на специален режим за актовете, приети от органи, действащи в качеството си на законодателни органи, по отношение на правото на предоставяне на информация, предвидено както в Конвенцията от Орхус, така и в Директива 2003/4.
- 30 От това следва, че характеристиките на разглеждания акт, и по-специално обстоятелството, че става въпрос за акт с общо приложение, не са в състояние сами по себе си да освободят приемащия акта орган от произтичащите от тази директива задължения за предоставяне на информация.
- 31 С оглед на преследваните с тази директива цели освобождаването на органите, действащи в качеството си на законодателни органи или участващи в законодателната процедура, от наложените от Директивата задължения за предоставяне на информация, може да бъде обосновано единствено със съображения за гладкото протичане и специфичните особености на законодателната процедура, в рамките на която обикновено се осигурява достатъчно информация на обществеността.
- 32 Това разбиране се подкрепя от текста и структурата на Конвенцията от Орхус, с оглед на която следва да бъде тълкувана Директива 2003/4 (вж. по аналогия Решение от 12 май 2011 г. по дело *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, C-115/09, Сборник, стр. I-3673, точка 41).
- 33 Всъщност Конвенцията провежда разграничение между законови и подзаконови нормативни актове. Така, въпреки че член 2, параграф 2, второ изречение от тази конвенция позволява на държавите — страни по нея, да отказват достъп до документите, съхранявани от действащите „в законодателно качество“ органи на публичната власт, член 8 от същата конвенция задължава тези държави да подпомага ефективното участие на обществеността на етапа на „подготовка [...] на [подзаконовите] нормативни актове“.
- 34 Това ограничение на предвидената в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 дерогация се прилага обаче, без да се засяга възможността за съответния орган или институция да откаже предоставянето на информация за околната среда на други основания, и по-специално да се позове при необходимост на някое от предвидените в член 4 от тази директива изключения.
- 35 Тъй като за целите на прилагането на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 правото на Съюза не уточнява какво следва да се разбира под законова или идентична по юридически ранг правна норма, следва също така да се добави, че преценката на този въпрос следва да се извърши въз основа на разпоредбите от правото на съответната държава членка, при условие че не се засяга полезното действие на тази директива.
- 36 Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 следва да се тълкува в смисъл, че възможността, предоставена на държавите членки с тази разпоредба — да не разглеждат „органите или институциите, [действащи] в качеството си на [...] законодателни органи“ като публични власти, длъжни да предоставят достъп до съхраняваната информацията относно околната среда — не може да се прилага по отношение на министерствата, когато те изготвят и приемат нормативни разпоредби с по-нисък юридически ранг от закон.

По втория въпрос

- 37 Предвид отговора на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на втория.

По съдебните разноси

- 38 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 разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 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 следва да се тълкува в смисъл, че предоставената на държавите членки с тази разпоредба възможност — да не разглеждат „органиите или институциите, [действащи] в качеството си на [...] законодателни органи“ като публични власти, длъжни да предоставят достъп до съхраняваната информацията относно околната среда — не може да се прилага по отношение на министерствата, когато те изготвят и приемат нормативни разпоредби с по-нисък юридически ранг от закон.

Подписи