



Сборник съдебна практика

Дело C-619/19

**Land Baden-Württemberg срещу
срещу
D.R.**

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht)

Решение на Съда (първи състав) от 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“

1. *Околна среда — Свобода на достъп до информация — Директива 2003/4 — Основания, които могат да обосноват отказа да бъде съобщена информация за околната среда — Вътрешни съобщения — Понятие — Информация, която се придвижва в рамките на публичен орган и не е напуснала вътрешната му сфера към датата на подаване на заявлението за достъп — Включване (член 4, параграф 3, буква с) от Орхуската конвенция; член 2, точка 3, член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1, първа алинея, букви г) и д) от Директива 2003/4 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 36—44, 47—53; т. 1 от диспозитива)

2. *Околна среда — Свобода на достъп до информация — Директива 2003/4 — Основания, които могат да обосноват отказа да бъде съобщена информация за околната среда — Приложно поле *ratione temporis* — Липса на ограничаване (член 4, параграф 3, буква с) от Орхуската конвенция; член 4, параграф 1, първа алинея, букви г) и д) от Директива 2003/4 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 55—57 и 70; т. 2 от диспозитива)

3. *Околна среда — Свобода на достъп до информация — Директива 2003/4 — Основания, които могат да обосноват отказа да бъде съобщена информация за околната среда — Вътрешни съобщения — Задължение за претегляне на наличните интереси — Обхват — Фактори, които следва да се вземат предвид*

(съображение 1, член 2, точка 5, член 4, параграф 1, първа алинея, буква д), параграф 2, втора алинея и параграф 4 от Директива 2003/4 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 58—67)

4. Околна среда — Свобода на достъп до информация — Директива 2003/4 — Изключения — Решение за отхвърляне на искане за предоставяне на информация за околната среда — Задължение за мотивиране — Обхват (член 4, параграфи 1 и 5 от Директива 2003/4 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 68 и 69)

Резюме

През октомври 2010 г. са изсечени дървета в градината на Щутгартския замък в Баден-Вюртемберг (Германия) в рамките на изпълнението на транспортния и градоустройствен проект „Щутгарт 21“. В този контекст D. R., физическо лице, подава до Държавното министерство на провинция Баден-Вюртемберг заявление за достъп до някои документи. Тези документи се отнасят, от една страна, до предоставена на посоченото министерство информация относно работата на разследваща комисия във връзка с полицейска намеса, предхождаща изсичането на дърветата, и от друга страна, до становището на посоченото министерство относно провеждането на помирителна процедура в рамките на проект „Щутгарт 21“. Заявлението за достъп е отхвърлено.

Подадената от D. R. жалба срещу отказа за предоставяне на достъп е уважена от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Висш административен съд Баден-Вюртемберг, Германия), според който нито едно основание за отказ на достъп не е приложимо за поисканите документи. Посочената юрисдикция по-специално приема, че след приключването на процеса на вземане на решение от съответния орган не може да се изтъкне основанието за отказ, приложимо към „вътрешните съобщения“ на публичните органи. Това основание за отказ на достъп е предвидено в законодателството, което транспонира в германското право директивата относно обществения достъп до информация за околната среда, която дава възможност на държавите членки да въведат такова изключение от правото на обществен достъп¹.

Сезиран с ревизионна жалба, Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) изхожда от схващането, че D. R. иска достъп до информация за околната среда по смисъла на Директивата относно обществения достъп до информация за околната среда. Тъй като има съмнения относно обхвата и ограничаването във времето на основанието за отказ на достъп до „вътрешни съобщения“, посочено в тази директива, той решава да отправи запитване до Съда в това отношение.

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 (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

Съображения на Съда

Най-напред, Съдът разглежда тълкуването на понятието „вътрешни съобщения“ на публичните органи по смисъла на Директивата относно обществения достъп до информация за околната среда.

Що се отнася, на първо място, до термина „съобщение“, Съдът отбелязва, че той се отнася до информация, адресирана от автора до адресат, който може да бъде както абстрактно образувание, така и специфично лице, принадлежащо към такова образувание. Това тълкуване се потвърждава от контекста, в който се вписва изключението, което държавите членки могат да предвидят за вътрешните съобщения. Всъщност Директивата възпроизвежда въведеното от Орхуската конвенция² разграничение между понятието „материал“, което не се отнася непременно до информация, която има определен адресат, и понятието „съобщение“.

Що се отнася, на второ място, до термина „вътрешен“, Съдът отбелязва, че само информация за околната среда, която не напуска вътрешната сфера на публичен орган, се счита за „вътрешна“. Това важи и за информация от външен източник след получаването ѝ, при условие че не е била оповестена на трето лице или не е била предоставена на разположение на обществеността. Това тълкуване се потвърждава от целта, преследвана с предоставеното на държавите членки изключение, а именно да се гарантира на публичните органи защитено пространство, за да извършат анализите си и да водят вътрешни разисквания.

В това отношение Съдът уточнява, че обстоятелството, че дадена информация за околната среда може да напусне вътрешната сфера на публичен орган в определен момент, не може да лиши непосредствено съобщението, което я съдържа, от вътрешния му характер. Всъщност, макар изключенията от правото на достъп да се тълкуват стриктно, това не би могло да ограничи обхвата на изключението за вътрешните комуникации в нарушение на текста на Директивата.

Следователно 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 не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността.

По-нататък Съдът разглежда приложимостта във времето на основанията за отказ на достъп до информацията за околната среда, съдържаща се във вътрешни съобщения. В това отношение той отбелязва, че приложимостта на посоченото основание не е ограничена във времето и не зависи нито от изготвянето на документ, нито от напредъка или приключването на дадена административна процедура.

² Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа 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).

Въпреки това отказът на достъп до информация за околната среда поради факта, че се съдържа във вътрешно съобщение, трябва винаги да се основава на претегляне на наличните интереси във всеки отделен случай. Всъщност с оглед на особено широкото материално приложно поле на това изключение претеглянето на интересите, което трябва да е резултат от конкретна проверка във всеки случай, придобива по-голямо значение и поради това трябва да бъде уредено стриктно.

В рамките на посочената проверка сезираният със заявление за достъп публичен орган е длъжен във всички случаи да потърси съображенията, които могат да подкрепят оповестяването, като свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и подобряването на околната среда. Този орган трябва също така да разгледа евентуално предоставената от заявителя информация в подкрепа на оповестяването на исканата информация, без последният да е длъжен да изложи особен интерес, обосноваващ оповестяването.

Освен това, когато исканата информация се съдържа във вътрешно съобщение, публичният орган трябва да вземе предвид времето, изтекло след изготвянето на това съобщение, и съдържащата се в него информация. Всъщност този орган може да приеме, че с оглед на давността ѝ тази информация е изгубила поверителния си характер. Поради това Съдът подчертава, че изключението от правото на достъп, което държавите членки могат да предвидят за вътрешните съобщения, може да се прилага само за периода, през който защитата на поисканата информация е обоснована.

Накрая Съдът уточнява, че претеглянето на интересите трябва да може да се провери и да подлежи на административен или съдебен контрол на национално равнище. За да отговаря на това изискване, решението за отказ на достъп трябва да бъде съобщено на заявителя и да посочва предвидимия риск от конкретно и действително засягане на интереса, защитен от изтъкнатото изключение.