



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

18. srpnja 2013.\*

„Javni pristup informacijama o okolišu – Direktiva 2003/4/EZ – Ovlast država članica da iz pojma ‚tijelo javne vlasti‘, koji je predviđen tom direktivom, isključe tijela koja djeluju u zakonodavnom svojstvu – Granice”

U predmetu C-515/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka), odlukom od 22. rujna 2011., koju je Sud zaprimio 3. listopada 2011., u postupku

**Deutsche Umwelthilfe eV**

protiv

**Bundesrepublik Deutschland**

SUD (drugo vijeće)

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, G. Arestis, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadjiev i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. siječnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Deutsche Umwelthilfe eV, R. Klinger, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, T. Henze i A. Wiedmann, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, P. Oliver i D. Düsterhaus, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 21. ožujka 2013.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: njemački

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Deutsche Umwelthilfe eV i Bundesrepublik Deutschland, u vezi s njegovim zahtjevom za pristup informacijama koje su u posjedu Bundesministeriuma für Wirtschaft und Technologie (ministarstvo gospodarstva i tehnologije) u okviru korespondencije tog ministarstva s predstavnicima njemačke automobilske industrije tijekom savjetovanja koje je prethodilo donošenju propisa u vezi s označivanjem potrošnje energije.

### Pravni okvir

#### *Arhuška konvencija*

- 3 U članku 2. stavku 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.; u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija), izraz „tijelo vlasti” definiran je na sljedeći način:

„(a) tijelo državne, regionalne i druge uprave;

[...]

Ove definicije ne obuhvaćaju tijela niti ustanove koja djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu.”

- 4 Člankom 4. Arhuške konvencije predviđeno je da je uz određeni broj rezervi i uvjeta svaka stranka dužna osigurati da tijela vlasti kao odgovor na zahtjev za informaciju o okolišu stave takvu informaciju na raspolaganje javnosti u okviru domaćeg zakonodavstva.
- 5 Člankom 8. Arhuške konvencije, koji je naslovljen „Sudjelovanje javnosti tijekom izradbe provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata”, propisano je:

„Svaka stranka nastojat će promicati djelotvorno sudjelovanje javnosti u odgovarajućem stadiju i, dok su mogućnosti još otvorene, dok tijela vlasti izrađuju provedbene propise i ostala općeprimjenjiva pravnoobvezujuća pravila koja bi mogla imati značajan utjecaj na okoliš. [...]

[...]”

#### *Pravo Unije*

- 6 Deklaracija Europske zajednice koja se odnosi na neke specifične odredbe u skladu s Direktivom 2003/4, koja se nalazi u prilogu Odluci 2005/370, određuje:

„S obzirom na članak 9. Arhuške konvencije, Europska zajednica poziva stranke Konvencije da obrate pozornost na članak 2. stavak 2. i članak 6. Direktive [2003/4]. Te odredbe državama članicama [Europske unije] daju mogućnost, u izuzetnim slučajevima i pod strogo utvrđenim uvjetima, da se neke institucije i tijela izuzmu od pravila o postupcima preispitivanja vezanima uz odluke o zahtjevima u pogledu informacija.

[...]"

7 Uvodne izjave 1., 5., 11. i 16. Direktive 2003/4 predviđaju:

„(1) Povećani pristup javnosti informacijama o okolišu i širenje takvih informacija pridonosi većoj svijesti o pitanjima okoliša, slobodnoj razmjeni stavova, učinkovitijem sudjelovanju javnosti u odlučivanju u vezi s okolišem i, u konačnici, kvalitetnijem okolišu.

[...]

(5) [...] Odredbe [prava] Zajednice moraju biti u skladu s [Arhuškom konvencijom] budući da joj Europska zajednica namjerava pristupiti.

[...]

(11) Uvažavajući načelo u članku 6. Ugovora da se zahtjevi za zaštitu okoliša integriraju u definiciju i provedbu politika i aktivnosti Zajednice, definiciju tijela javne vlasti treba proširiti tako da obuhvaća vladu ili drugu javnu upravu na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, bez obzira imaju li one posebne odgovornosti za okoliš. Slično tome, definiciju treba proširiti kako bi uključila ostale osobe ili tijela, koja obnašaju javne upravne funkcije u vezi s okolišem u skladu s nacionalnim pravom, kao i osobe ili tijela pod njihovim nadzorom koje imaju javnu odgovornost ili funkcije u vezi s okolišem.

[...]

(16) Pravo na informaciju znači da bi objavljivanje informacija trebalo biti opće pravilo i da tijelima javne vlasti treba biti dopušteno odbiti zahtjev za pružanje informacija o okolišu u pojedinačnim i jasno određenim slučajevima. [...]"

8 Člankom 2. točkom 2. prvim podstavkom Direktive 2003/4 pojam „tijelo javne vlasti” definiran je kako slijedi:

„Tijelo javne vlasti”:

(a) vlada ili drugo tijelo javne uprave, uključujući javna savjetodavna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini;

[...]"

9 Članak 2. točka 2. drugi podstavak prva rečenica Direktive 2003/4 određuje:

„Države članice mogu odrediti da ova definicija ne obuhvaća tijela i institucije kada djeluju u [...] zakonodavnom svojstvu. [...]"

*Njemačko pravo*

10 Članak 80. Temelnog zakona Savezne Republike Njemačke (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) određuje:

„1. Zakonom se može ovlastiti saveznu vladu, saveznog ministra ili vlade saveznih zemalja da donose uredbe. Tim se zakonom mora odrediti sadržaj, svrha i opseg dodijeljene ovlasti. U uredbi se mora navesti pravna osnova. Ako je zakonom predviđeno da se ovlast može dalje prenositi, za prijenos ovlasti potrebna je uredba.

2. Osim ako je drukčije predviđeno saveznim zakonom, suglasnost Bundesrata potrebna je za uredbe savezne vlade ili saveznog ministra [...] koje su donesene na temelju saveznih zakona za koje je potrebna suglasnost Bundesrata ili čije izvršavanje savezne zemlje osiguravaju po ovlasti Saveza ili u okviru vlastite nadležnosti.

3. Bundesrat može saveznoj vladi podnositi prijedloge za donošenje uredbi za koje je potrebna njegova suglasnost.

4. Ako su vlade saveznih zemalja saveznim zakonom ili na temelju saveznih zakona ovlaštene donositi uredbe, savezne zemlje su ovlaštene također zakonom urediti određeno područje.”

- 11 Zakon o pristupu informacijama o okolišu (Umweltinformationsgesetz) od 22. prosinca 2004. (BGBl. 2004 I, str. 3704.), kojim je u njemačko pravo prenesena Direktiva 2003/4, u svojem članku 2. stavku 1. predviđa:

„Tijela koja podliježu obvezi obavještavanja su:

1. Vlada i druga tijela vlasti [...] Tijela vlasti koja ne podliježu obvezi obavještavanja su:

(a) najviša savezna tijela ako djeluju u okviru zakonodavnog postupka ili kod donošenja uredbi [...]”

- 12 Zakon o označivanju potrošnje energije (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) od 30. siječnja 2002. (BGBl. 2002 I, str. 570.), u verziji primjenjivoj u glavnom postupku, ovlašćuje u svojem članku 1. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie za donošenje regulatornih akata kako slijedi:

„(1) Radi smanjenja potrošnje energije i drugih važnih izvora, smanjenja emisija CO<sub>2</sub> i obavještavanja potrošača s tim u vezi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie može propisom i uz suglasnost Bundesrata:

1. odrediti da je za uređaje i sastavne dijelove uređaja kao i za motorna vozila obavezna obavijest o podacima u vezi s potrošnjom energije i drugih važnih izvora kao i u vezi s emisijama CO<sub>2</sub>, i obavijest o dodatnim podacima (označivanje).

2. odrediti dozvoljene pragove za potrošnju energije uređaja (pragovi potrošnje);

[...]

(3) Provedbene odredbe iz stavaka 1. i 2. mogu se osobito primjenjivati na:

1. određene vrste uređaja i vozila;

[...]

2. u pogledu motornih vozila, na sadržaj i oblik označivanja potrošnje kao što je:

[...]

4. primjenjive mjeriteljske norme i postupke;

5. određivanje i ovlasti nadležnih vlasti i tijela;

[...]”

## Glavni postupak i prethodna pitanja

- 13 Deutsche Umwelthilfe eV je udruga za zaštitu okoliša i potrošača.
- 14 Odlukom od 27. listopada 2010., Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie odbio je zahtjev te udruge koji se odnosio na pribavljanje informacija sadržanih u korespondenciji između tog ministarstva i predstavnika njemačke automobilske industrije tijekom savjetovanja koje je prethodilo donošenju propisa u vezi s označivanjem potrošnje energije. U tom se pogledu to ministarstvo pozvalo na odredbu Zakona o pristupu informacijama o okolišu od 22. prosinca 2004. kojom se tijela javne vlasti izuzima od obveze obavještanja o okolišu kada sudjeluju u izradi uredbe.
- 15 Nakon što mu je podnesena tužba za poništenje te odluke, sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti tog zakona s Direktivom 2003/4 i pita osobito može li se članak 2. točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu te direktive, u dijelu u kojem se odnosi na tijela vlasti koja djeluju u zakonodavnom svojstvu, primijeniti na tijela javne vlasti kada izrađuju i donose uredbu kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 16 Ako može, Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome, može li se to izuzeće i dalje primijeniti jednom kada se završi postupak izrade predmetnog akta.
- 17 U tim okolnostima Verwaltungsgericht Berlin odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 2. [točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu Direktive 2003/4] tumačiti na način da tijela i institucije također djeluju u zakonodavnom svojstvu kada se njihove aktivnosti odnose na donošenje normativnih odredbi od strane izvršne vlasti na temelju zakonske ovlasti?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, jesu li ta tijela i institucije trajno isključeni iz definicije pojma ‚tijelo javne vlasti‘ ili samo dok traje zakonodavni postupak?“

## Prethodna pitanja

### *Prvo pitanje*

- 18 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 2. točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu Direktive 2003/4 tumačiti na način da se mogućnost, koja je tom odredbom otvorena državama članicama da tijelima javne vlasti koja su dužna odobriti pristup informacijama o okolišu koje su u njihovu posjedu ne smatraju „tijela i institucije kada djeluju u [...] zakonodavnom svojstvu“, može odnositi na ministarstva kada izrađuju ili donose normativne odredbe na temelju zakonodavne ovlasti.
- 19 Uvodno valja podsjetiti da je Sud presudio da se tu odredbu može primijeniti na ministarstva jer sudjeluju u zakonodavnom postupku *stricto sensu*. Međutim, Sud se nije izjasnio o pitanju može li se tu istu odredbu primijeniti i na ministarstva kada sudjeluju u postupku koji može dovesti do norme nižeg ranga od zakona (presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, još neobjavljena u Zborniku, t. 34. i 51.).
- 20 U tom pogledu valja pojasniti da je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni je li to slučaj s normama o kojima je riječ u glavnom postupku.

- 21 U svrhu utvrđivanja odnosi li se članak 2. točka 2. drugi podstavak prva rečenica Direktive 2003/4 i na ministarstva kada ona sudjeluju u postupku koji može dovesti do norme nižeg ranga od zakona valja podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije, koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega, moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji uzimajući u obzir kontekst te odredbe i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (vidjeti gore navedenu presudu Flachglas Torgau, t. 37.).
- 22 Nadalje, članak 2. točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu Direktive 2003/4, kojim je državama članicama dopušteno da odstupe od općeg sustava koji je njome predviđen, ne može se tumačiti na način da se njegove učinke proširi iznad onoga što je nužno za zaštitu interesa koji se njime nastoje zajamčiti, a doseg odstupanja koja su njime predviđena mora se utvrditi vodeći računa o ciljevima te direktive (gore navedena presuda Flachglas Torgau, t. 38.).
- 23 U tom pogledu iz točke 43. gore navedene presude Flachglas Torgau proizlazi da se iznimkom predviđenom u članku 2. točki 2. drugom podstavku prvoj rečenici Direktive 2003/4 želi dopustiti državama članicama da utvrde pravila kojima se može osigurati pravilno odvijanje postupka donošenja zakonâ, uzimajući u obzir činjenicu da je u različitim državama članicama informiranje građana obično u dovoljnoj mjeri zajamčeno u okviru zakonodavnog postupka.
- 24 Sud je također pojasnio da je, s obzirom na razlike koje mogu postojati među zakonodavnim postupcima država članica, funkcionalno tumačenje pojma „tijela i institucije kada djeluju u zakonodavnom svojstvu” opravdano potrebom da se osigura ujednačena primjena Direktive 2003/4 u tim državama (gore navedena presuda Flachglas Torgau, t. 50.).
- 25 Iz toga je zaključio da valja prihvatiti funkcionalno tumačenje članka 2. točke 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2003/4, prema kojem se mogućnost predviđena tom odredbom može primijeniti na ministarstva jer ona sudjeluju u zakonodavnom postupku (gore navedena presuda Flachglas Torgau, t. 51.).
- 26 Ipak, razlozi koji su doveli do toga da je Sud usvojio takvo tumačenje ne mogu opravdati *a priori* široko tumačenje izraza „zakonodavno svojstvo” prema kojem bi člankom 2. točkom 2. drugim podstavkom prvom rečenicom Direktive 2003/4 bili obuhvaćeni svi postupci koji omogućavaju izradu općih i apstraktnih normi, uključujući one nižeg ranga od zakona.
- 27 Naime, iako se pitanje postavljeno u okviru gore navedene presude Flachglas Torgau odnosilo da određivanje tijela i institucija koje djeluju u okviru postupka čiji zakonodavni karakter nije bio doveden u pitanje, glavni postupak odnosi se upravo na zasebno pitanje jesu li drugi postupci možda obuhvaćeni člankom 2. točkom 2. drugim podstavkom prvom rečenicom Direktive 2003/4.
- 28 Slijedom navedenog valja utvrditi da, kako tekst članka 2. točke 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2003/4 tako i cilj Arhuške konvencije i te direktive, tj. da se zajamči pravo na pristup informacijama o okolišu koje su u posjedu tijela javne vlasti i osigura da informacije o okolišu postupno po službenoj dužnosti budu sve dostupnije i raširenije u javnosti (gore navedena presuda Flachglas Torgau, t. 39.), oboje vode do usvajanja restriktivnog tumačenja prema kojem su samo postupci koji mogu dovesti do donošenja zakona ili norme istovjetnog ranga obuhvaćeni člankom 2. točkom 2. drugim podstavkom prvom rečenicom Direktive 2003/4.
- 29 Naime, specifičnost zakonodavnog postupka i njegove posebne značajke opravdavaju posebna pravila koja se odnose na akte koje su donijela tijela koja djeluju u zakonodavnom svojstvu u pogledu prava na informiranje kako su predviđena u Arhuškoj konvenciji i Direktivi 2003/4.
- 30 Iz toga proizlazi da priroda predmetnog akta, a osobito okolnost da se radi o aktu opće primjene, ne može sama po sebi izuzeti tijelo koje ga donosi od obveza obavještavanja koje proizlaze iz te direktive.

- 31 S obzirom na njezine ciljeve, samo pravilno odvijanje postupka donošenja zakonâ i posebne značajke zakonodavnog postupka, kojima se obično u dovoljnoj mjeri osigurava informiranje javnosti, opravdavaju to što su tijela, koja djeluju u zakonodavnom svojstvu ili sudjeluju u zakonodavnom postupku, izuzeta od obveza obavještavanja koje su njome uvedene.
- 32 To tumačenje potvrđuje tekst i struktura Arhuške konvencije, u odnosu na koju treba tumačiti Direktivu 2003/4 (vidjeti po analogiji presudu od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Zb., str. I-3673., t. 41.).
- 33 Naime, ta konvencija razlikuje pravila za zakonodavne akte od pravila za regulatorne akte. Stoga, dok je člankom 2. stavkom 2. drugom rečenicom te konvencije državama članicama dopušteno da odbiju pristup dokumentima koji su u posjedu tijela javne vlasti koja djeluju u „zakonodavnom svojstvu”, članak 8. te konvencije ih, nasuprot tome, obvezuje da promiču djelotvorno sudjelovanje javnosti u stadiju „izradbe provedbenih propisa”.
- 34 To ograničenje mogućnosti odstupanja koje je predviđeno u članku 2. točki 2. drugom podstavku prvo rečenici Direktive 2003/4 primjenjuje se, međutim, tako da se ne dira u mogućnost dotične institucije ili tijela da odbije objavljivanje podataka o okolišu zbog drugih razloga, a osobito da se prema potrebi pozove na jednu od iznimki predviđenih u članku 4. te direktive.
- 35 Budući da u pravu Unije nije pojašnjeno što to u svrhu primjene članka 2. točke 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2003/4 spada u zakon ili normu istovjetnog ranga, također valja dodati da ta ocjena ovisi o pravu država članica, pod uvjetom da se koristan učinak te direktive ne dovede u pitanje.
- 36 Slijedom navedenog, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da se mogućnost, koja je tom odredbom otvorena državama članicama da tijelima javne vlasti koja su dužna odobriti pristup informacijama o okolišu koje su u njihovu posjedu ne smatraju „tijela i institucije kada djeluju u [...] zakonodavnom svojstvu”, ne može odnositi na ministarstva kada izrađuju ili donose normativne odredbe ranga nižeg od zakona.

#### *Drugo pitanje*

- 37 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

#### **Troškovi**

- 38 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

**Članak 2. točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ treba tumačiti na način da se mogućnost, koja je tom odredbom otvorena državama članicama da tijelima javne vlasti koja su dužna odobriti pristup informacijama o okolišu koje su u njihovu posjedu ne smatraju „tijela i institucije kada djeluju u [...] zakonodavnom svojstvu”, ne može odnositi na ministarstva kada izrađuju ili donose normativne odredbe ranga nižeg od zakona.**

Potpisi