



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 18 lipca 2013 r. *

Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska — Dyrektywa 2003/4/WE —
Kompetencja państw członkowskich do wyłączenia z przewidzianego w tej dyrektywie pojęcia „organu
władzy publicznej” organów pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym — Granice

W sprawie C-515/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (Niemcy) postanowieniem z dnia
22 września 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 października 2011 r., w postępowaniu:

Deutsche Umwelthilfe eV

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, G. Arestis, J.C. Bonichot (sprawozdawca), A. Arabadjiev
i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 stycznia 2013 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Deutsche Umwelthilfe eV przez R. Klingera, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz A. Wiedmann, działających w charakterze
pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera oraz D. Düsterhaus, działających w charakterze
pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 marca 2013 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Deutsche Umwelthilfe eV a Bundesrepublik Deutschland w przedmiocie wniosku tego stowarzyszenia o prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ministerstwa gospodarki i technologii) w ramach kontaktów tego ministerstwa z przedstawicielami niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego podczas konsultacji poprzedzających przyjęcie rozporządzenia dotyczącego etykietowania z zakresu zużycia energii.

Ramy prawne

Konwencja z Aarhus

- 3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, ratyfikowana w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus”) zawiera w art. 2 ust. 2 następującą definicję wyrażenia „władza publiczna”:

„a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie;

[...]

Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza”.

- 4 Artykuł 4 konwencji z Aarhus przewiduje, że przy pewnej ilości zastrzeżeń i warunków każda ze stron powinna zapewnić, by władze publiczne na żądanie udostępniały społeczeństwu w ramach ich ustawodawstwa krajowego informacje dotyczące środowiska.
- 5 Artykuł 8 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych”, przewiduje:

„Każda ze stron stara się promować rzeczywisty udział społeczeństwa, na odpowiednim etapie i gdy wszystkie możliwości są jeszcze dostępne, w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. [...]

[...]”.

Prawo Unii

- 6 Deklaracja Wspólnoty Europejskiej w sprawie pewnych szczególnych przepisów dyrektywy 2003/4, znajdująca się w załączniku do decyzji 2005/370, stanowi:

„W odniesieniu do art. 9 konwencji z Aarhus Wspólnota Europejska wzywa strony konwencji do zwrócenia uwagi na art. 2 ust. 2 i art. 6 dyrektywy [2003/4]. Przepisy te dają państwom członkowskim Wspólnoty Europejskiej, w wyjątkowych przypadkach i na szczegółowo określonych warunkach, możliwość wyłączenia pewnych instytucji i organów ze stosowania zasad dotyczących procedur odwoławczych w odniesieniu do decyzji w sprawie wniosków o udostępnienie informacji.

[...]”.

- 7 Motywy 1, 5, 11 i 16 dyrektywy 2003/4 mają następujące brzmienie:

„(1) Zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji wpływa na zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska.

[...]

(5) [...] Ze względu na zawarcie [konwencji z Aarhus] przez Wspólnotę Europejską przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nią zgodne.

[...]

(11) Biorąc pod uwagę zasadę określoną w art. 6 traktatu, [iż] wymagania dotyczące ochrony środowiska powinny być włączone do definicji i realizacji polityk Wspólnoty oraz jej działań, definicja organów władzy publicznej powinna zostać rozszerzona, tak by uwzględniać rząd lub inne organy administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, niezależnie od tego, czy pełnią one określone obowiązki dotyczące środowiska. Definicja ta powinna również objąć inne osoby lub organy sprawujące, na mocy prawa krajowego, publiczne funkcje administracyjne dotyczące środowiska, jak też inne osoby lub organy im podlegające i pełniące publiczne obowiązki lub funkcje dotyczące środowiska.

[...]

(16) Prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. [...]”.

- 8 Artykuł 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4 definiuje pojęcie „organu władzy publicznej” następująco:

„»Organ władzy publicznej« oznacza:

a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym;

[...]”.

- 9 Artykuł 2 pkt 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 stanowi:

„Państwa członkowskie mogą postanowić, że powyższa definicja nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze [...] ustawodawczym. [...]”.

Prawo niemieckie

- 10 Artykuł 80 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec) stanowi:

„1. Rząd federalny, ministrowie federalni lub rządy krajów związkowych mogą na mocy ustawy zostać upoważnieni do wydawania rozporządzeń. Treść, cel i zakres udzielonego upoważnienia muszą być określone w ustawie. W rozporządzeniu należy podać podstawę prawną. Jeżeli ustawa przewiduje, że upoważnienie może być przekazane dalej, wówczas przekazanie upoważnienia wymaga odpowiedniego rozporządzenia.

2. Zgody Bundesratu wymagają, z zastrzeżeniem innych regulacji w formie ustaw federalnych, rozporządzenia rządu federalnego lub jednego z ministrów federalnych dotyczące zasad i opłat za korzystanie z placówek pocztowych i telekomunikacyjnych, zasad i pobierania opłat za korzystanie z placówek kolei federalnych, budowy i eksploatacji kolei, oraz rozporządzenia wydawane na podstawie ustaw federalnych wymagających zgody Bundesrat lub które są realizowane przez kraje związkowe na zlecenie władz federalnych lub jako sprawy własne.

3. Bundesrat może przekazać rządowi federalnemu projekty przepisów odnoszących się do wydawania rozporządzeń wymagających zgody Bundesrat.

4. O ile rządy krajowe upoważnione są w drodze ustawy federalnej lub na podstawie ustaw federalnych do wydawania rozporządzeń, kraje związkowe są upoważnione również do regulacji ustawowych”.

- 11 Umweltinformationsgesetz (ustawa o informacji z zakresu środowiska naturalnego) z dnia 22 grudnia 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 3704), która dokonuje transpozycji dyrektywy 2003/4 do prawa niemieckiego, przewiduje w § 2 ust. 1:

„Instytucjami podlegającymi obowiązkowi informacyjnemu są:

1) rząd i inne organy administracji publicznej [...]. Do instytucji podlegających obowiązkowi informacyjnemu nie zalicza się:

a) najwyższych organów federalnych w zakresie, w jakim działają one w ramach procesu legislacyjnego lub wydają rozporządzenia wykonawcze [...]”.

- 12 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (ustawa o oznakowaniu zużycia energii) z dnia 30 stycznia 2002 r. (BGBl. 2002 I, s. 570), w brzmieniu podlegającym stosowaniu w postępowaniu głównym, w § 1 udziela upoważnienia Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (federalnemu ministerstwu gospodarki i technologii) do wydawania rozporządzeń w następujący sposób:

„1. W celu zmniejszenia zużycia energii i innych istotnych zasobów, redukcji emisji CO₂ oraz informowania konsumenta w tym zakresie, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie może w drodze rozporządzenia i za zgodą Bundesrat:

1) ustanowić w odniesieniu do urządzeń i części urządzeń oraz pojazdów samochodowych obowiązek podawania informacji o zużyciu energii i innych istotnych zasobów oraz emisji CO₂, jak również informacji dodatkowych (etykietowanie);

2) ustalić dozwolone progi zużycia energii dla urządzeń (progi zużycia);

[...]

3. Przepisy wykonawcze, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być stosowane w szczególności:

1) względem określonych rodzajów urządzeń i pojazdów;

[...]

3) w odniesieniu do pojazdów samochodowych: do treści i formy etykietowania takich jak:

[...]

4) do stosowanych norm i procedur w zakresie środków;

5) w stosunku do wyznaczania i określania uprawnień właściwych organów i instytucji;

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

13 Deutsche Umwelthilfe eV jest stowarzyszeniem ochrony środowiska i konsumentów.

14 Decyzją z dnia 27 października 2010 r. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie odmówiło dostępu na wniosek tego stowarzyszenia zmierzającego do uzyskania przekazania informacji zawartych w korespondencji między tym ministerstwem a przedstawicielami niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego podczas uzgodnień poprzedzających uchwalenie przepisów dotyczących etykietowania z zakresu konsumpcji energii. Ministerstwo to w tym względzie powołało się na przepis Umweltinformationsgesetz z dnia 22 grudnia 2004 r., która zwalnia organy władzy publicznej z obowiązku informowania w zakresie środowiska naturalnego, w przypadku gdy działają one w ramach wydawania rozporządzenia.

15 Sąd odsyłający, do którego wystąpiono ze skargą o stwierdzenie nieważności tej decyzji odmownej, zastanawia się nad zgodnością tej ustawy z dyrektywą 2003/4 i w szczególności stawia pytanie, czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze tej dyrektywy w zakresie, w jakim mowa w nim o organach władzy publicznej działających w wykonywaniu kompetencji prawodawczych, można stosować względem organów władzy publicznej, w przypadku gdy działają przy opracowaniu i wydaniu rozporządzenia takiego, jak to w postępowaniu głównym.

16 Sąd odsyłający w danym przypadku stawia pytanie, czy wyjątek ten może być jeszcze zastosowany, gdy zakończona jest procedura wydawania analizowanego aktu.

17 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 [...] należy interpretować w ten sposób, że organy lub instytucje pełnią funkcje o charakterze ustawodawczym także wówczas, gdy czynności prawodawcze organów wykonawczych podejmowane są na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie wydanej przez parlament?

- 2) Jeśli na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej: czy takie organy lub instytucje nie są objęte pojęciem »organu władzy publicznej« trwale, czy jedynie w odniesieniu do okresu do momentu zakończenia procedury prawodawczej?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 18 Sąd odsyłający w pierwszym pytaniu zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że przyznana w tym przepisie państwom członkowskim możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej mających obowiązek przyznania dostępu do posiadanych informacji o środowisku „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze [...] ustawodawczym” może dotyczyć ministerstw w zakresie, w jakim opracowują i wydają przepisy normatywne na podstawie upoważnienia ustawowego.
- 19 Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż przepis ten może mieć zastosowanie do ministerstw w zakresie, w jakim uczestniczą one w procesie legislacyjnym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Niemniej jednak Trybunał nie wypowiedział się odnośnie do kwestii, czy ten sam przepis mógłby również mieć zastosowanie do ministerstw w zakresie, w jakim uczestniczą one w procesie legislacyjnym, który może doprowadzić do przyjęcia normy o randze niższej niż ustawowa (wyrok z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie C-204/09 Flachglas Torgau, pkt 34, 51).
- 20 W tym względzie należy uściślić, że to do sądu odsyłającego należy sprecyzowanie, czy taka sytuacja ma miejsce w przypadku norm w postępowaniu głównym.
- 21 W celu ustalenia, czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 dotyczy również ministerstw w zakresie, w jakim uczestniczą one w procesie legislacyjnym, który może doprowadzić do przyjęcia normy o randze niższej niż ustawowa, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 37).
- 22 Ponadto art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, który pozwala państwom członkowskim na odstępstwo od ogólnego systemu przewidzianego w tej dyrektywie, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający jego działanie ponad to, co jest niezbędne dla zapewnienia ochrony interesów, które ma gwarantować, a zakres przewidzianych w nim odstępstw należy określić z uwzględnieniem celów tej dyrektywy (ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 38).
- 23 W tym względzie z pkt 43 ww. wyroku w sprawie Flachglas Torgau wynika, że wyjątek przewidziany w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 ma umożliwić państwom członkowskim wydanie przepisów odpowiednich dla zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, uwzględniając fakt, że w różnych państwach członkowskich informowanie obywateli zwykle jest wystarczająco zagwarantowane w ramach procesu legislacyjnego.
- 24 Trybunał uściślił również, że w świetle różnic, jakie mogą istnieć między procesami legislacyjnymi państw członkowskich, wykładnia funkcjonalna pojęcia „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym” jest uzasadniona koniecznością zapewnienia jednolitego stosowania dyrektywy 2003/4 w tych państwach (ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 50).

- 25 Wywodzi on stąd, że należy przyjąć wykładnię funkcjonalną art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, zgodnie z którą przyznana w tym przepisie możliwość może mieć zastosowanie do ministerstw w zakresie, w jakim uczestniczą one w procesie legislacyjnym (ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 51).
- 26 Względy, które doprowadziły do przyjęcia przez Trybunał takiej wykładni, nie powinny a priori uzasadniać wykładni rozszerzającej pojęcia „funkcji o charakterze ustawodawczym”, według której art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 dotyczy ogółu procesów pozwalających na przygotowanie norm generalnych i abstrakcyjnych, w tym tych o randze niższej niż ustawowa.
- 27 Podczas gdy pytanie postawione w ramach ww. wyroku w sprawie Flachglas Torgau dotyczyło określenia organów i instytucji działających w ramach procesu, którego legislacyjny charakter nie był kwestionowany, postępowanie główne dotyczy szczegółowo odrębnej kwestii, czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 dotyczy ewentualnie innych procesów.
- 28 W konsekwencji należy stwierdzić, że zarówno brzmienie art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, jak i cele realizowane przez konwencję z Aarhus oraz przez tę dyrektywę polegające na zagwarantowaniu prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej, oraz że informacje te będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie (ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 39), prowadzą do przyjęcia ścisłej wykładni, zgodnie z którą art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 dotyczy jedynie procesów, które mogą doprowadzić do przyjęcia ustawy lub normy o randze równej z ustawową.
- 29 Stanowi to bowiem w świetle prawa do informacji, takiego jak przewidziane zarówno w konwencji z Aarhus, jak i w dyrektywie 2003/4, specyfikę procesu legislacyjnego oraz właściwe jemu cechy, które uzasadniają szczególny reżim aktów przyjmowanych w ramach wykonywania kompetencji prawodawczych.
- 30 Wynika stąd, że charakter aktu będącego przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie, a w szczególności okoliczność, że chodziło o akt powszechnie obowiązujący, nie może sam w sobie stanowić podstawy do zwolnienia organu przyjmującego ten akt z wynikających z tej dyrektywy obowiązków do udzielania informacji.
- 31 W świetle celów tej dyrektywy jedynie odpowiedni przebieg procesu przyjmowania ustaw oraz cechy właściwe procesowi legislacyjnemu, który z reguły gwarantuje w wystarczającym stopniu informowanie społeczeństwa, stanowią uzasadnienie, że organy wykonujące kompetencje prawodawcze lub uczestniczące w ramach tych kompetencji są zwolnione z nałożonych przez tę dyrektywę obowiązków w zakresie informowania.
- 32 Ta wykładnia jest zgodna z brzmieniem i systematyką konwencji z Aarhus, w świetle której należy dokonywać interpretacji dyrektywy 2003/4 (zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, Zb.Orz. s. I-3673, pkt 41).
- 33 Konwencja ta dokonuje bowiem rozróżnienia między systemem aktów w randze ustawy i systemem aktów wykonawczych. Podczas gdy zatem art. 2 ust. 2 zdanie drugie tej konwencji pozwala państwom członkowskim na odmowę dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej w ramach pełnienia „funkcji o charakterze ustawodawczym”, jej art. 8 zobowiązuje natomiast do promowania rzeczywistego udziału społeczeństwa na etapie „przygotowywania przepisów wykonawczych”.

- 34 To przewidziane w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 ograniczenie możliwości odstąpienia stosuje się jednak bez uszczerbku dla możliwości danej instytucji lub danego organu do odmowy przekazania informacji o środowisku z innych powodów, a w szczególności do powołania się w danym przypadku na jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 tej dyrektywy.
- 35 Wobec braku szczegółowych uregulowań w prawie Unii odnośnie do kwestii, co należy do kategorii ustawy lub normy o randze równej ustawowej dla celów stosowania art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, dodać również należy, że ocena ta zależy od prawa państw członkowskich z zastrzeżeniem niekwestionowania pełnej skuteczności tej dyrektywy.
- 36 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi, że art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że przyznana w tym przepisie państwom członkowskim możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej mających obowiązek przyznania dostępu do posiadanych informacji o środowisku „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze [...] ustawodawczym” nie może dotyczyć ministerstw w zakresie, w jakim opracowują i wydają przepisy normatywne o randze niższej niż ustawowa.

W przedmiocie pytania drugiego

- 37 Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

- 38 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG należy interpretować w ten sposób, że przyznana w tym przepisie państwom członkowskim możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej mających obowiązek przyznania dostępu do posiadanych informacji o środowisku „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze [...] ustawodawczym” nie może dotyczyć ministerstw w zakresie, w jakim opracowują i wydają przepisy normatywne o randze niższej niż ustawowa.

Podpisy