



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

18 iulie 2013*

„Accesul publicului la informațiile despre mediu — Directiva 2003/4/CE — Competența statelor membre de a exclude din noțiunea «autoritate publică» prevăzută de această directivă anumite organisme atunci când acestea acționează pe baza capacităților lor legislative — Limite”

În cauza C-515/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Berlin (Germania), prin decizia din 22 septembrie 2011, primită de Curte la 3 octombrie 2011, în procedura

Deutsche Umwelthilfe eV

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnii G. Arestis, J.-C. Bonichot (raportor), A. Arabadjiev și J. L. da Cruz Vilaça, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 ianuarie 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Deutsche Umwelthilfe eV, de R. Klinger, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul german, de T. Henze și de A. Wiedmann, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de P. Oliver și de D. Düsterhaus, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 21 martie 2013,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Deutsche Umwelthilfe eV, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland, pe de altă parte, având ca obiect cererea depusă de Deutsche Umwelthilfe eV în vederea accesului la anumite informații deținute de Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiilor) în cadrul corespondenței dintre acest minister și reprezentanți ai industriei germane constructoare de autovehicule, desfășurată cu ocazia concertării care a precedat adoptarea unei reglementări referitoare la etichetarea în materie de consum energetic.

Cadrul juridic

Convenția de la Aarhus

- 3 Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”), definește, la articolul 2 punctul 2, expresia „autoritate publică” după cum urmează:

„(a) administrația publică la nivel național, regional sau la alt nivel;

[...]

Prezenta definiție nu include organisme sau instituții care acționează cu capacitate juridică sau legislativă.”

- 4 Articolul 4 din Convenția de la Aarhus prevede că, sub anumite rezerve și cu anumite condiții, fiecare parte trebuie să se asigure că autoritățile publice pun la dispoziția publicului, în cadrul legislației interne, informațiile despre mediu care le sunt solicitate.
- 5 Articolul 8 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Participarea publicului la etapa de elaborare a normelor administrative și/sau a instrumentelor normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală”, prevede:

„Fiecare parte depune eforturi de promovare a unei participări efective a publicului la o etapă adecvată, când opțiunile sunt încă deschise, în timpul pregătirii de către autoritățile publice a normelor administrative și a altor instrumente normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală care pot avea un efect semnificativ asupra mediului. [...]

[...]”

Dreptul Uniunii

- 6 Declarația Comunității Europene privind anumite dispoziții ale Directivei 2003/4, care figurează în anexa la Decizia 2005/370, prevede:

„În ceea ce privește articolul 9 din Convenția de la Aarhus, Comunitatea Europeană invită părțile la convenție să ia notă de articolul 2 [punctul] 2 și de articolul 6 din Directiva [2003/4]. Aceste prevederi le oferă statelor membre ale [Uniunii Europene] posibilitatea, în situații excepționale și în condiții bine precizate, de a exclude anumite instituții și organisme de la normele privind procedurile de revizuire în raport cu deciziile privind cererile de informare.

[...]”

- 7 Considerentele (1), (5), (11) și (16) ale Directivei 2003/4 au următorul cuprins:

„(1) Accesul sporit al publicului la informațiile despre mediu și diseminarea acestor informații contribuie la o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, la schimbul liber de opinii, la o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și, în cele din urmă, la îmbunătățirea mediului.

[...]

(5) [...] Dispozițiile de drept comunitar trebuie să fie compatibile cu cele ale [Convenției de la Aarhus] în vederea încheierii acesteia de către Comunitatea Europeană.

[...]

(11) Pentru a lua în considerare principiul prevăzut la articolul 6 din tratat, care impune integrarea cerințelor privind mediul în definirea și punerea în aplicare a politicilor și a activităților comunitare, definiția autorităților publice trebuie extinsă pentru a cuprinde guvernul sau administrațiile publice de la nivel național, regional sau local, indiferent dacă acestea au sau nu responsabilități specifice legate de mediu. Definiția trebuie extinsă în același mod pentru a include alte persoane sau organisme care îndeplinesc funcții publice administrative privind mediul în conformitate cu legislația internă, precum și alte persoane sau organisme care acționează sub controlul acestora și care au responsabilități sau funcții publice legate de mediu.

[...]

(16) Dreptul la informație înseamnă că dezvăluirea informațiilor este regula generală și că autoritățile publice pot refuza o cerere de informații despre mediu în cazuri specifice și clar definite. [...]”

- 8 Articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4 definește noțiunea „autoritate publică” după cum urmează:

„«Autoritate publică» înseamnă:

(a) guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local;

[...]”

- 9 Conform articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4:

„Statele membre pot prevedea ca această definiție să nu includă organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor [...] legislative. [...]”

Dreptul german

- 10 Articolul 80 din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) prevede:

„(1) Guvernul federal, un ministru federal sau guvernele Länder pot fi autorizate prin lege să emită instrumente de reglementare. Legea trebuie să determine conținutul, scopul și întinderea autorizației acordate. Instrumentul de reglementare trebuie să menționeze temeiul său juridic. Dacă în lege se prevede că o autorizație poate fi subdelegată, este necesar un instrument de reglementare pentru delegarea autorizației.

(2) Sunt supuse autorizării din partea Bundesrat, sub rezerva unei dispoziții contrare din legea federală, instrumentele de reglementare ale guvernului federal sau ale unui ministru federal [...] care sunt adoptate în temeiul unor legi federale supuse aprobării de către Bundesrat sau a căror punere în aplicare este asigurată de Länder prin delegare de la federație sau în temeiul unei competențe proprii.

(3) Bundesrat poate prezenta guvernului federal propuneri pentru emiterea unor instrumente de reglementare care necesită aprobarea sa.

(4) În cazul în care guvernele Länder sunt autorizate printr-o lege federală sau în temeiul unor legi federale să emită instrumente de reglementare, Länder pot adopta și legi.”

- 11 Legea privind informațiile referitoare la mediu (Umweltinformationsgesetz) din 22 decembrie 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3704), care a transpus în dreptul german Directiva 2003/4, prevede la articolul 2 alineatul 1:

„Autoritățile care sunt obligate să furnizeze informații sunt:

1. Guvernul și alte organisme ale administrației publice [...] Nu fac parte dintre autoritățile publice care sunt obligate să furnizeze informații

a) cele mai înalte autorități federale, atunci când acționează în cadrul unei proceduri legislative sau atunci când emit instrumente de reglementare [...]”

- 12 Articolul 1 din Legea privind etichetarea în materie de consum energetic (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) din 30 ianuarie 2002 (BGBl. 2002 I, p. 570), în versiunea aplicabilă în cauza principală, autorizează Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie să emită acte administrative, prevăzând următoarele:

„(1) În vederea reducerii consumului energetic și al altor resurse importante, a reducerii emisiilor de CO₂ și a informării consumatorului în această privință, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie poate, prin intermediul unor acte administrative și cu acordul Bundesrat:

1. să impună, în ceea ce privește echipamentele și componentele echipamentelor, precum și în ceea ce privește autovehiculele, obligația comunicării unor informații referitoare la consumul energetic și al altor resurse importante, precum și la emisiile de CO₂ și obligația comunicării unor informații complementare (etichetarea);

2. să fixeze limite autorizate pentru consumul energetic al aparatelor (limite de consum);

[...]

(3) Normele administrative avute în vedere la alineatele (1) și (2) se pot aplica în special:

1. tipurilor de aparate și de vehicule vizate;

[...]

3. în ceea ce privește autovehiculele: conținutului și formei etichetării, precum:

[...]

4. normelor și procedurilor de măsurare aplicabile;

5. desemnării și atribuțiilor administrațiilor și autorităților competente;

[...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

13 Deutsche Umwelthilfe eV este o asociație de protecție a mediului și a consumatorilor.

14 Prin decizia din 27 octombrie 2010, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie a refuzat să aprobe cererea acestei asociații prin care se urmărea obținerea transmițerii anumitor informații cuprinse într-o corespondență desfășurată între acest minister și reprezentanți ai industriei germane constructoare de autovehicule cu ocazia concertării care a precedat adoptarea unei reglementări referitoare la etichetarea în materie de consum energetic. Ministerul menționat s-a prevalat în această privință de acea dispoziție din Legea privind informațiile referitoare la mediu din 22 decembrie 2004 care scutește autoritățile publice de obligația de informare în materie de mediu atunci când acestea intervin în cadrul elaborării unui instrument de reglementare.

15 Sesizată cu o acțiune în anularea acestei decizii de refuz, instanța de trimitere ridică problema conformității legii menționate cu Directiva 2003/4 și se întreabă în special dacă articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din această directivă, în măsura în care vizează autoritățile publice care acționează pe baza capacităților lor legislative, se poate aplica autorităților publice atunci când acestea elaborează și adoptă un instrument de reglementare precum cel în discuție în litigiul principal.

16 Dacă este cazul, instanța de trimitere ridică problema dacă această excepție mai poate fi aplicată odată ce s-a finalizat procedura elaborării actului respectiv.

17 În aceste condiții, Verwaltungsgericht Berlin a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 2 [punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4] trebuie interpretat în sensul că activitățile organismelor și ale instituțiilor care privesc activitatea legislativă desfășurată de executiv în temeiul unei abilitări conferite printr-o lege adoptată de parlament reprezintă activități desfășurate pe baza capacității lor legislative?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, astfel de organisme și instituții sunt excluse din domeniul de aplicare al noțiunii «autoritate publică» în mod permanent sau numai până la încheierea procedurii legislative?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 18 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită statelor membre de această dispoziție de a nu considera drept autorități publice care au obligația să acorde acces la informațiile referitoare la mediu pe care le dețin „organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor [...] legislative” se poate aplica ministerelor atunci când elaborează și adoptă dispoziții normative în temeiul unei abilitări legislative.
- 19 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că, potrivit celor statuate de Curte, această dispoziție se poate aplica unor ministere în măsura în care ele participă la procedura legislativă propriu-zisă. Curtea nu s-a pronunțat însă cu privire la problema dacă aceeași dispoziție putea să se aplice ministerelor și atunci când ele participă la o procedură de natură să conducă la adoptarea unei norme de rang inferior unei legi (Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, punctele 34 și 51).
- 20 În această privință, este necesar să se precizeze că este de competența instanței de trimitere să aprecieze dacă normele în discuție în litigiul principal se încadrează în această situație.
- 21 Pentru a determina dacă articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 are în vedere ministerele și în cazul în care participă la o procedură de natură să conducă la adoptarea unei norme de rang inferior unei legi, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și din principiul egalității de tratament rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând cont de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză (a se vedea Hotărârea Flachglas Torgau, citată anterior, punctul 37).
- 22 Pe de altă parte, articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4, care permite statelor membre să deroge de la regimul general prevăzut de aceasta, nu poate fi interpretat astfel încât să i se extindă efectele dincolo de ceea ce este necesar pentru a asigura protecția intereselor pe care urmărește să le garanteze, iar întinderea derogărilor pe care le prevede trebuie stabilită ținând seama de finalitățile directivei menționate (Hotărârea Flachglas Torgau, citată anterior, punctul 38).
- 23 În această privință, din cuprinsul punctului 43 din Hotărârea Flachglas Torgau, citată anterior, rezultă că excepția prevăzută la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 are ca obiect să permită statelor membre să stabilească normele apte să asigure buna desfășurare a procedurii de adoptare a legilor ținând seama de faptul că, în diferitele state membre, informarea cetățenilor este, în mod normal, asigurată într-o măsură suficientă în cadrul procedurii legislative.
- 24 Curtea a precizat de asemenea că, având în vedere diferențele care pot exista între procedurile legislative ale statelor membre, o interpretare funcțională a noțiunii „organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează pe baza capacităților lor legislative” este justificată de necesitatea de a asigura o aplicare uniformă a Directivei 2003/4 în aceste state (Hotărârea Flachglas Torgau, citată anterior, punctul 50).
- 25 Curtea deduce de aici că trebuie reținută o interpretare funcțională a articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4, potrivit căreia posibilitatea prevăzută de această dispoziție se aplică ministerelor în măsura în care participă la procedura legislativă (Hotărârea Flachglas Torgau, citată anterior, punctul 51).

- 26 Cu toate acestea, motivele care au determinat adoptarea de către Curte a unei asemenea interpretări nu pot justifica *a priori* o interpretare extensivă a expresiei „capacități legislative”, potrivit căreia articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 ar viza toate procedurile care permit elaborarea unor norme generale și abstracte, inclusiv a unor norme de rang inferior unei legi.
- 27 Astfel, spre deosebire de întrebarea adresată în cadrul Hotărârii Flachglas Torgau, citată anterior, care privea stabilirea organismelor și a instituțiilor care acționau în cadrul unei proceduri al cărei caracter legislativ nu era pus în discuție, litigiul principal privește în mod specific problema distinctă dacă articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 vizează eventual alte proceduri.
- 28 În consecință, trebuie să se constate că atât textul articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4, cât și obiectivul urmărit de Convenția de la Aarhus și de această directivă de a garanta dreptul de acces la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice și de a asigura punerea la dispoziția publicului și difuzarea progresive ale acestora (Hotărârea Flachglas Torgau, citată anterior, punctul 39) determină reținerea unei interpretări restrictive potrivit căreia numai procedurile de natură să conducă la adoptarea unei legi sau a unei norme de rang echivalent sunt vizate de articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4.
- 29 Într-adevăr, specificitatea procedurii legislative și caracteristicile proprii ale acesteia sunt cele care justifică regimul special al actelor adoptate pe baza capacităților legislative în raport cu dreptul la informare, astfel cum este prevăzut atât de Convenția de la Aarhus, cât și de Directiva 2003/4.
- 30 Prin urmare, doar caracterul actului în cauză și în special împrejurarea că ar fi vorba despre un act de aplicare generală nu sunt de natură să exonereze organul care îl adoptă de obligațiile de informare care decurg din această directivă.
- 31 Având în vedere obiectivele acesteia, numai desfășurarea corectă a procedurii de adoptare a legilor și caracteristicile proprii ale procedurii legislative care asigură în mod normal informarea suficientă a publicului justifică exonerarea organismelor care exercită competența legislativă sau care participă la aceasta de obligațiile de informare pe care directiva le-a stabilit.
- 32 Această interpretare este confirmată de modul de redactare și de economia Convenției de la Aarhus, în lumina căreia trebuie interpretată Directiva 2003/4 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Rep., p. I-3673, punctul 41).
- 33 Astfel, această convenție distinge între regimul actelor cu putere de lege și cel al actelor administrative. Astfel, în timp ce articolul 2 punctul 2 a doua teză din această convenție permite statelor părți să refuze accesul la documentele deținute de autoritățile publice atunci când acționează cu „capacitate legislativă”, articolul 8 din aceasta le impune, în schimb, să depună eforturi de promovare a unei participări efective a publicului în etapa „elaborării normelor administrative”.
- 34 Această limitare a posibilității de derogare prevăzută la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 se aplică însă fără a aduce atingere posibilității instituției sau organismului vizat de a refuza pentru alte motive transmiterea unor informații referitoare la mediu și în special de a se prevala, dacă este cazul, de una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din această directivă.
- 35 În lipsa unei precizări în dreptul Uniunii în legătură cu ceea ce cuprinde noțiunea de lege sau de normă cu rang echivalent în vederea aplicării articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4, trebuie adăugat de asemenea că această apreciere depinde de dreptul statelor membre, cu condiția să nu fie pus în discuție efectul util al acestei directive.

- 36 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită statelor membre de această dispoziție de a nu considera drept autorități publice care au obligația să acorde acces la informațiile referitoare la mediu pe care le dețin „organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor [...] legislative” nu se poate aplica ministerelor atunci când elaborează și adoptă dispoziții normative care sunt de rang inferior unei legi.

Cu privire la a doua întrebare

- 37 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 38 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că posibilitatea oferită statelor membre de această dispoziție de a nu considera drept autorități publice care au obligația să acorde acces la informațiile referitoare la mediu pe care le dețin „organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor [...] legislative” nu se poate aplica ministerelor atunci când elaborează și adoptă dispoziții normative care sunt de rang inferior unei legi.

Semnături