



Repertoriul jurisprudenței

Cauza C-619/19

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

(cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht)

Hotărârea Curții (Camera întâi) din 20 ianuarie 2021

„Trimitere preliminară – Mediu – Convenția de la Aarhus – Directiva 2003/4/CE – Accesul publicului la informațiile despre mediu – Proiectul de construire de infrastructuri «Stuttgart 21» – Respingere a unei cereri de informații despre mediu – Articolul 4 alineatul (1) – Motive de refuz – Noțiunea de «comunicări interne» – Domeniu de aplicare – Limitare în timp a protecției unor astfel de comunicări”

1. *Mediu – Libertatea de acces la informații – Directiva 2003/4 – Motive care pot justifica refuzul comunicării unor informații privind mediul – Comunicări interne – Noțiune – Informații care circulă în cadrul unei autorități publice și care nu părăsiseră sfera internă a acesteia la data cererii de acces – Incluzere*
[Convenția de la Aarhus, art. 4 alin. (3) lit. (c); Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2003/4, art. 2 punctul 3, art. 3 alin. (1) și art. 4 alin. (1) primul paragraf lit. (d) și (e)]

(a se vedea punctele 36-44 și 47-53 și dispozitiv 1)

2. *Mediu – Libertatea de acces la informații – Directiva 2003/4 – Motive care pot justifica refuzul comunicării unor informații privind mediul – Domeniu de aplicare ratione temporis – Lipsa unei limitări*
[Convenția de la Aarhus, art. 4 alin. (3) lit. (c); Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2003/4, art. 4 alin. (1) primul paragraf lit. (d) și (e)]

(a se vedea punctele 55-57 și 70 și dispozitiv 2)

3. *Mediu – Libertatea de acces la informații – Directiva 2003/4 – Motive care pot justifica refuzul comunicării unor informații privind mediul – Comunicări interne – Obligația de evaluare comparativă a intereselor în cauză – Conținut – Elemente care trebuie luate în considerare*
[Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2003/4, considerentul (1) și art. 2 punctul 5 și art. 4 alin. (1) primul paragraf lit. (e), alin. (2) al doilea paragraf și alin. (4)]

(a se vedea punctele 58-67)

4. *Mediu – Libertatea de acces la informații – Directiva 2003/4 – Excepții – Decizie de respingere a unei cereri de informații privind mediul – Obligația de motivare – Conținut [Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2003/4, art. 4 alin. (1) și (5)]*

(a se vedea punctele 68 și 69)

Rezumat

În luna octombrie a anului 2010, niște arbori au fost tăiați în parcul castelului din Stuttgart, în landul Baden-Württemberg (Germania), în vederea realizării proiectului de construire de infrastructuri și de amenajare urbană „Stuttgart 21”. În acest context, D.R, o persoană fizică, a adresat Ministerului de Stat al landului Baden-Württemberg o cerere având ca obiect obținerea accesului la anumite documente. Aceste documente privesc, pe de o parte, o informație transmisă ministerului menționat referitoare la lucrările unei comisii de anchetă cu privire la o intervenție a poliției anterioară tăierii arborilor și, pe de altă parte, notele ministerului respectiv referitoare la desfășurarea unei proceduri de conciliere în cadrul proiectului „Stuttgart 21”. Această cerere de acces a fost respinsă.

Acțiunea în contencios introdusă de D. R. împotriva deciziei de respingere a cererii de acces a fost admisă de Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunalul Administrativ Superior din Baden-Württemberg, Germania), potrivit căruia niciun motiv de refuz al accesului nu se aplica documentelor solicitate. Instanța menționată a considerat în special că motivul de refuz aplicabil „comunicărilor interne” ale autorităților publice nu mai putea fi invocat după finalizarea procesului decizional al autorității respective. Acest motiv de refuz al accesului este prevăzut de legislația care transpune în dreptul german Directiva privind accesul publicului la informațiile despre mediu, care lasă statelor membre facultatea de a introduce o astfel de excepție de la dreptul de acces al publicului¹.

Sesizată cu recurs, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) pornește de la premisa că D. R. solicita accesul la informații despre mediu, în sensul Directivei privind accesul publicului la informațiile despre mediu. Având îndoieli în ceea ce privește domeniul de aplicare și limitarea în timp ale motivului de refuz al accesului la „comunicările interne” prevăzut de directiva menționată, acesta a decis să adreseze Curții întrebări preliminare în această privință.

Aprecierea Curții

Mai întâi, Curtea se apleacă asupra interpretării noțiunii de „comunicări interne” ale autorităților publice în sensul Directivei privind accesul publicului la informațiile despre mediu.

¹ Articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) 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 2003, L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).

În ceea ce privește, în primul rând, termenul „comunicare”, Curtea arată că acesta vizează o informație adresată de un autor unui destinatar, acest destinatar putând fi atât o entitate abstractă, cât și o persoană specifică aparținând unei astfel de entități. Această interpretare este confirmată de contextul în care se inserează excepția pe care statele membre o pot prevedea pentru comunicările interne. Astfel, directiva reia distincția instituită de Convenția de la Aarhus² între noțiunea de „material”, care nu privește în mod necesar o informație adresată cuiva, și noțiunea de „comunicare”.

În ceea ce privește, în al doilea rând, termenul „internă”, Curtea arată că numai o informație despre mediu care nu părăsește sfera internă a unei autorități publice este considerată „internă”. Acest lucru este valabil de asemenea pentru o informație care provine dintr-o sursă externă după primirea acesteia, în măsura în care nu a fost divulgată unui terț sau nu a fost pusă la dispoziția publicului. Această interpretare este confirmată de obiectivul urmărit de excepția aflată la dispoziția statelor membre de a garanta autorităților publice un spațiu protejat pentru a-și continua procesul de reflecție și a desfășura dezbateri interne.

Curtea precizează în această privință că împrejurarea că o informație despre mediu poate părăsi sfera internă a unei autorități publice la un moment dat nu poate determina pierderea imediată de către comunicarea care o conține a caracterului său intern. Astfel, deși excepțiile de la dreptul de acces sunt de strictă interpretare, acest lucru nu poate limita domeniul de aplicare al excepției pentru comunicările interne, încălcând modul de redactare a directivei.

În consecință, noțiunea de „comunicări interne” include toate informațiile care circulă în cadrul unei autorități publice și care, la data cererii de acces, nu au părăsit sfera internă a acestei autorități, eventual după primirea lor de către aceasta și în măsura în care nu au fost sau nu ar fi trebuit să fie puse la dispoziția publicului anterior primirii menționate.

În continuare, Curtea examinează aplicabilitatea în timp a motivului de refuz al accesului la informațiile despre mediu reluate în comunicări interne. Ea subliniază în această privință că aplicabilitatea sa nu este limitată în timp și nu depinde nici de întocmirea unui document, nici de avansarea sau de finalizarea vreunui proces administrativ.

Cu toate acestea, refuzul accesului la o informație despre mediu pentru faptul că aceasta figurează într-o comunicare internă trebuie să fie întotdeauna întemeiat pe o evaluare comparativă a intereselor aflate în joc în fiecare caz particular. Astfel, având în vedere domeniul de aplicare material deosebit de larg al acestei excepții, evaluarea comparativă a intereselor, care trebuie realizată pe baza unei examinări efective a fiecărei situații, prezintă o importanță sporită și trebuie astfel să fie strict delimitată.

În cadrul acestei examinări, autoritatea publică sesizată cu o cerere de acces este obligată să caute, în orice caz, motive care pot pleda în favoarea unei divulgări, precum schimbul liber de opinii, participarea mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu sau îmbunătățirea mediului. Aceasta trebuie de asemenea să examineze indicațiile eventual furnizate de solicitant în favoarea divulgării informațiilor solicitate, fără ca solicitantul să fie obligat să prezinte un interes special care să justifice această divulgare.

² Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

În plus, atunci când informația solicitată figurează într-o comunicare internă, autoritatea publică trebuie să țină seama de timpul scurs de la întocmirea acestei comunicări și de informațiile cuprinse în aceasta. Astfel, această autoritate poate considera că, având în vedere timpul scurs de la întocmirea lor, astfel de informații și-au pierdut caracterul sensibil. Prin urmare, Curtea subliniază că excepția de la dreptul de acces pe care statele membre o pot prevedea pentru comunicările interne nu se poate aplica decât în cursul perioadei în care protecția informației solicitate este justificată.

Astfel, Curtea precizează că evaluarea comparativă a intereselor trebuie să poată fi verificată și să poată face obiectul unui control administrativ sau jurisdicțional la nivel național. Pentru a îndeplini această cerință, decizia de refuz al accesului trebuie să fie notificată solicitantului și să prezinte riscul previzibil, pentru o divulgare de informații, de a aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat prin excepția invocată.