



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 18. julija 2013*

„Dostop javnosti do informacij o okolju — Direktiva 2003/4/ES — Pristojnost držav članic, da iz pojma ‚organ oblasti‘ iz te direktive izključijo organe, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti — Meje“

V zadevi C-515/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (Nemčija) z odločbo z dne 22. septembra 2011, ki je prispela na Sodišče 3. oktobra 2011, v postopku

Deutsche Umwelthilfe eV

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, G. Arestis, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadžiev in J. L. da Cruz Vilaça, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. januarja 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Deutsche Umwelthilfe eV R. Klinger, odvetnik,
- za nemško vlado T. Henze in A. Wiedmann, agenta,
- za Evropsko komisijo P. Oliver in D. Düsterhaus, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 21. marca 2013

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago prvega stavka člena 2, točka 2, drugi pododstavek, Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med združenjem Deutsche Umwelthilfe eV in Zvezno republiko Nemčijo zaradi njegove zahteve za dostop do informacij, ki jih ima Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ministrstvo za gospodarstvo in tehnologije), o korespondenci tega ministrstva s predstavniki nemške avtomobilske industrije o posvetovanju pred sprejetjem predpisov v zvezi z označevanjem na področju porabe energije.

Pravni okvir

Aarhuška konvencija

- 3 V členu 2(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1; v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), je izraz „organ javne oblasti“ opredeljen tako:

„(a) vlad[a] na državni, regionalni in drugi ravni;

[...]

Ta izraz pa ne vključuje organov ali institucij, kadar delujejo v sodni ali zakonodajni pristojnosti.“

- 4 Člen 4(1) te konvencije določa, da pod številnimi izjemami in pogoji pogodbenica zagotovi, da organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje zahtevane okoljske informacije dajo na razpolago javnosti.
- 5 Člen 8 te konvencije, naslovljen „Udeležba javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov“, določa:

„Na ustrezni stopnji in ko so možnosti še odprte, si pogodbenica prizadeva spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. [...]

[...]“

Pravo Unije

- 6 V izjavi Evropske skupnosti o nekaterih posebnih določbah Direktive 2003/4, ki je v Prilogi k Sklepu 2005/370, je navedeno:

„V zvezi s členom 9 Aarhuške konvencije Evropska skupnost pogodbenice te konvencije opozarja na člen 2(2) in člen 6 Direktive [2003/4]. Te določbe državam članicam Evropske skupnosti omogočajo, da v izrednih primerih in pod strogo določenimi pogoji izvzamejo nekatere institucije in organe od pravil o revizijskih postopkih [preizkusa] v zvezi z odločitvami o zahtevah za informacije.

[...]“

7 V uvodnih izjavah 1, 5, 11 in 16 Direktive 2003/4 je navedeno:

„(1) Povečan dostop javnosti do informacij o okolju in razširjanje teh informacij prispevata k boljši zavesti o okoljskih zadevah, svobodni izmenjavi mnenj, bolj učinkoviti udeležbi javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in navsezadnje k boljšemu okolju.

[...]

(5) [...] Določbe zakonodaje Skupnosti morajo biti skladne [z Aarhuško] konvencijo zaradi sklenitve le-te s strani Evropske skupnosti.

[...]

(11) Zaradi upoštevanja načela v členu 6 Pogodbe, da bi bilo treba zahteve glede varstva okolja vključiti v opredelitev in izvajanje politik in dejavnosti, je treba opredelitev organov oblasti razširiti, tako da bi vključevala vlado ali druge organe javne uprave na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ne glede na to, ali imajo posebne pristojnosti za okolje. Prav tako je treba razširiti opredelitev tako, da bi vključevala druge osebe ali organe, ki skladno z nacionalno zakonodajo opravljajo naloge javne uprave v zvezi z okoljem, ter druge osebe ali organe, ki delujejo pod njihovim nadzorom in imajo javne pristojnosti ali naloge v zvezi z okoljem.

[...]

(16) Pravica do obveščenosti pomeni, da bi moralo biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi moralo biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju v posebnih in jasno opredeljenih primerih. [...]"

8 V členu 2, točka 2, prvi pododstavek, Direktive 2003/4 je pojem „organ oblasti“ opredeljen tako:

„Organ oblasti“:

(a) vlada ali drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni;

[...]“

9 Prvi stavek člena 2, točka 2, drugi pododstavek, Direktive 2003/4 določa:

„Države članice lahko določijo, da ta opredelitev ne vključuje organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz [...] zakonodajne pristojnosti. [...]"

Nemško pravo

10 Člen 80 temeljnega zakona Zvezne republike Nemčije (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) določa:

„(1) Zvezna vlada, zvezno ministrstvo ali deželne vlade imajo lahko v skladu z zakonom pooblastilo za izdajo predpisov. Ta zakon mora določati vsebino, cilj in obseg dodeljenega pooblastila. V predpisu mora biti navedena njegova pravna podlaga. Če je v zakonu določeno, da je pooblastilo mogoče prenesti naprej, je predpis nujen za prenos tega pooblastila.

(2) Pooblastilo Bundesrat je treba – če ni drugačne določbe zveznega zakona – pridobiti za predpise zvezne vlade ali zveznega ministrstva [...], sprejete na podlagi zveznih zakonov, za katere je potrebna odobritev Bundesrat ali katerih izvajanje zagotavljajo dežele s prenosom Zveze ali na podlagi lastne pristojnosti.

(3) Bundesrat lahko zvezni vladi predloži osnutke za izdajo predpisov, za katere se zahteva njegova odobritev.

(4) Kadar so deželne vlade z zveznim zakonom ali na podlagi zveznih zakonov pooblaščen za izdajo predpisov, lahko tudi deželne vlade izdajo zakon.“

11 Z Umweltinformationsgesetz (zakon o informacijah o okolju) z dne 22. decembra 2004 (BGBl. 2004 I, str. 3704), s katerim je bila Direktiva 2003/4 prenesena v nemško pravo, je v členu 2(1) določeno:

„Organi, ki so dolžni posredovati informacije, so:

1. vlada in drugi organi javne uprave [...]. Med organe, ki so dolžni posredovati informacije, ne spadajo

(a) vrhovni zvezni organi, kolikor ukrepajo v okviru zakonodaje ali pri sprejemanju podzakonskih aktov [...].“

12 Z Zakonom o označevanju porabe energije (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) z dne 30. januarja 2002 (BGBl. 2002 I, str. 570) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, je Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie v členu 1 pooblaščen za izdajo predpisov:

„(1) Da bi se zmanjšala poraba energije in drugih pomembnih virov, da bi se zmanjšale emisije CO₂ in da bi se glede tega informiralo potrošnika, lahko Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie s predpisom in soglasjem Bundesrat:

1. določi, da je za opremo in njene sestavne dele ter za motorna vozila obvezno obvestilo o informacijah glede porabe energije in drugih pomembnih virov ter glede emisij CO₂ in o dodatnih informacijah (označevanje);

2. določi dovoljene pragove za porabo energije aparatov (pragovi porabe);

(3) Določbe predpisov iz odstavkov 1 in 2 se lahko uporabijo zlasti:

1. za zadevne vrste aparatov in vozil;

[...]

3. v zvezi z motornimi vozili: za vsebino in obliko označevanja, kot so:

[...]

4. za standarde in postopke za meritve, ki se uporabijo;

5. za imenovanje in pooblastila pristojnih vlad in organov;

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 13 Deutsche Umwelthilfe eV je združenje za varstvo okolja in potrošnikov.
- 14 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie je z odločbo z dne 27. oktobra 2010 zavrnilo zahtevo tega združenja za prenos informacij, vsebovanih v korespondenci, izmenjani med tem ministrstvom in predstavniki nemške avtomobilske industrije o posvetovanju pred sprejetjem predpisov v zvezi z označevanjem na področju porabe energije. To ministrstvo je glede tega uporabilo določbo zakona o informacijah o okolju z dne 22. decembra 2004, v skladu s katero so javni organi izvzeti od obveznosti obveščanja na področju okolja, kadar delujejo v okviru sprejemanja podzakonskega akta.
- 15 Predložitveno sodišče, ki mu je bila predložena ničnostna tožba zoper to odločbo o zavrnitvi, se sprašuje glede združljivosti tega zakona z Direktivo 2003/4 in zlasti, ali se lahko prvi stavek člena 2, točka 2, drugi pododstavek, te direktive v delu, v katerem se nanaša na organe oblasti, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, uporablja za organe oblasti, kadar ti pripravljajo in sprejemajo podzakonski akt, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari.
- 16 Če je to tako, se predložitveno sodišču sprašuje, ali se ta izjema še lahko izvaja, ko je postopek priprave zadevnega akta že končan.
- 17 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 2[, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4] razlagati tako, da gre za opravljanje zadev iz zakonodajne pristojnosti tudi v primeru dejavnosti organov in institucij, ki se nanašajo na sprejemanje normativnih pravnih aktov izvršilne oblasti na podlagi zakonskega pooblastila?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali ti organi in institucije niso zajeti s pojmom ‚organ oblasti‘ ves čas ali le, dokler se ne konča postopek sprejemanja normativnih pravnih aktov?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 18 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 razlagati tako, da se lahko možnost, ki jo ta določba daje državam članicam, da se za organe oblasti, ki so zavezani odobriti dostop do informacij o okolju, ki jih imajo, ne štejejo „organi ali institucije, kadar delujejo v [...] zakonodajni pristojnosti“, nanaša na ministrstva, kadar ta pripravljajo in sprejemajo normativne pravne akte na podlagi zakonskega pooblastila.
- 19 Uvodoma je treba opozoriti, da je Sodišče razsodilo, da se ta določba lahko uporablja za ministrstva v delu, v katerem sodelujejo v zakonodajnem postopku *stricto sensu*. Ni pa se izreklo o tem, ali bi bilo to določbo mogoče uporabiti za ministrstva v delu, v katerem sodelujejo v postopku, ki lahko pripelje do sprejetja podzakonskega predpisa (sodba z dne 14. februarja 2012 v zadevi Flachglas Torgau, C-204/09, točki 34 in 51).
- 20 V zvezi s tem je treba pojasniti, da mora predložitveno sodišče presoditi, ali je tako v primeru normativnih pravnih aktov iz postopka v glavni stvari.

- 21 Da bi ugotovili, ali se člen 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 nanaša tudi na ministrstva, kadar sodelujejo v postopku, ki lahko pripelje do sprejetja podzakonskega predpisa, je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in iz načela enakosti izhaja, da je treba besedilo določbe prava Unije, ki pri opredelitvi smisla in obsega ne napotuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji, in sicer ob upoštevanju okvira, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki mu sledi zadevna ureditev (glej zgoraj navedeno sodbo Flachglas Torgau, točka 37).
- 22 Poleg tega člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4, ki državam članicam dopušča, da odstopijo od splošne ureditve, določene v tej direktivi, ni mogoče razlagati tako, da širi svoje učinke prek tega, kar je nujno potrebno za zaščito interesov, ki naj bi jih zagotavljal, obseg odstopanj, ki jih določa, pa je treba določiti ob upoštevanju ciljev navedene direktive (zgoraj navedena sodba Flachglas Torgau, točka 38).
- 23 V zvezi s tem je iz točke 43 zgoraj navedene sodbe Flachglas Torgau razvidno, da je cilj izjeme, določene v členu 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4, omogočiti državam članicam, da določijo pravila, ki lahko zagotovijo nemoten potek postopka sprejemanja zakonov ob upoštevanju tega, da je v različnih državah članicah obveščanje državljanov po navadi zadostno zagotovljeno v okviru zakonodajnega postopka.
- 24 Sodišče je tudi pojasnilo, da je glede mogočih razlik med zakonodajnimi postopki držav članic funkcionalna razlaga pojma „organi ali institucije, kadar delujejo v [...] zakonodajni pristojnosti“ utemeljena z nujnostjo zagotavljanja enotne uporabe Direktive 2003/4 (zgoraj navedena sodba Flachglas Torgau, točka 50).
- 25 Iz tega je izpeljalo, da je treba sprejeti funkcionalno razlago člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4, v skladu s katero se lahko možnost, določena v tej določbi, uporablja za ministrstva v delu, v katerem sodelujejo v zakonodajnem postopku (zgoraj navedena sodba Flachglas Torgau, točka 51).
- 26 Zato z razlogi, ki so Sodišče vodili k sprejetju take razlage, ni mogoče *a priori* utemeljiti široke razlage izraza „zakonodajne pristojnosti“, v skladu s katero bi se člen 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 nanašal na vse postopke, ki omogočajo pripravo splošnih in abstraktnih pravnih aktov, vključno s podzakonskimi akti.
- 27 Medtem ko se je namreč vprašanje, postavljeno v okviru zgoraj navedene sodbe Flachglas Torgau, nanašalo na določitev organov in institucij, ki opravljajo naloge v postopku, katerega zakonodajna narava ni bila izpodbijana, se postopek v glavni stvari nanaša na povsem drugačno vprašanje, ali so predmet člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 morda tudi drugi postopki.
- 28 Zato je treba ugotoviti, da besedilo člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 in cilj, ki se mu sledi z Aarhuško konvencijo in to direktivo, da se zagotovi pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih imajo organi oblasti, in da so te informacije postopno v vse večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo (zgoraj navedena sodba Flachglas Torgau, točka 39), pripeljeta k sprejetju ozke razlage, v skladu s katero so predmet člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 samo postopki, ki lahko pripeljejo do sprejetja zakona ali enakovrednega predpisa.
- 29 Specifika zakonodajnega postopka in njegove posebne značilnosti namreč utemeljujejo posebno ureditev aktov, sprejetih pri izvajanju zakonodajnih pristojnosti glede pravice do obveščeniosti, kot je določena v Aarhuški konvenciji in Direktivi 2003/4.
- 30 Iz tega izhaja, da narava zadevnega akta in zlasti okoliščina, da je šlo za splošni akt, sama po sebi ne more organa, ki ta akt sprejme, oprostiti od obveznosti obveščanja, ki izhajajo iz te direktive.

- 31 Ob upoštevanju njenih ciljev samo dober potek postopka sprejemanja zakonov in posebne značilnosti zakonodajnega postopka, s katerim se običajno zagotavlja zadostna obveščenost javnosti, utemeljujejo to, da so organi, ki izvajajo zakonodajno pristojnost ali sodelujejo v zakonodajnem postopku, oproščeni obveznosti obveščanja, ki jo imajo.
- 32 To razlago potrjujeta besedilo in sistematika Aarhuške konvencije, ki jo je treba upoštevati pri razlagi Direktive 2003/4 (glej po analogiji sodbo z dne 12. maja 2011 v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, C-115/09, ZOdl., str. I-3673, točka 41).
- 33 Ta konvencija namreč razlikuje med ureditvijo zakonskih aktov in podzakonskih aktov. Čeprav člen 2(2), drugi stavek, te konvencije državam članicam dopušča, da zavrnejo dostop do dokumentov, ki jih imajo organi javne oblasti, kadar delujejo v „zakonodajni pristojnosti“, pa jim njen 8 člen nalaga, da spodbujajo učinkovito udeležbo javnosti v fazi „priprave izvršilnih predpisov“.
- 34 Ta omejitev možnosti odstopanja, določena v členu 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 pa se uporablja ne glede na možnost zadevne institucije ali organa, da prenos informacij o okolju zavrne iz drugih razlogov in zlasti da, če je potrebno, uporabi eno od izjem, določenih v členu 4 te direktive.
- 35 Ker v pravu Unije za uporabo člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 ni določbe v zvezi z zakonom ali enakovrednim predpisom, je treba še dodati, da je ta presoja odvisna od držav članic, pod pogojem, da se ne ogrozi polni učinek te direktive.
- 36 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 razlagati tako, da se možnost, ki jo ta določba daje državam članicam, da se za organe oblasti, ki so zavezani odobriti dostop do informacij o okolju, ki jih imajo, ne štejejo „organi ali institucije, kadar delujejo v [...] zakonodajni pristojnosti“, ne more nanašati na ministrstva, kadar ta pripravljajo in sprejemajo normative pravne akte na podlagi zakonskega pooblastila.

Drugo vprašanje

- 37 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 38 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS je treba razlagati tako, da se možnost, ki jo ta določba daje državam članicam, da se za organe oblasti, ki so zavezani odobriti dostop do informacij o okolju, ki jih imajo, ne štejejo „organi ali institucije, kadar delujejo v [...] zakonodajni pristojnosti“, ne more nanašati na ministrstva, kadar ta pripravljajo in sprejemajo normative pravne akte na podlagi zakonskega pooblastila.

Podpisi