Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. februarja 2012*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Aarhuška konvencija — Direktiva 2003/4/ES — Dostop do informacij o okolju — Organi ali institucije, kadar opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti — Zaupnost postopkov organov oblasti — Pogoj, da je ta zaupnost določena v zakonu“

V zadevi C-204/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 30. aprila 2009, ki je prispela na Sodišče 8. junija 2009, v postopku

Flachglas Torgau GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (poročevalec), J. Malenovský in U. Lõhmus, predsedniki senatov, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 1. septembra 2010, ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Flachglas Torgau GmbH S. Altenschmidt in M. Langner, odvetnika,

— za nemško vlado M. Lumma in T. Henze, zastopnika,

— za Evropsko komisijo P. Oliver in B. Schima, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. junija 2011

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2 in 4 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 družbo Flachglas Torgau GmbH (v nadaljevanju: Flachglas Torgau) in Bundesrepublik Deutschland zaradi zavrnitve zahteve za dostop do informacij o zakonu o razdelitvi pravic do emisije toplogrednih plinov med letoma 2005 in 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, v nadaljevanju: Zuteilungsgesetz 2007).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bila podpisana 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

4 V členu 2(2) te konvencije je pojem „organ javne oblasti“ opredeljen tako:

„‚organ javne oblasti‘ pomeni:

a) vlado na državni, regionalni in drugi ravni;

b) fizične ali pravne osebe, ki opravljajo javnoupravne naloge po notranji zakonodaji, vključno s posebnimi nalogami, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem;

[…]

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

5 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.

6 V členu 4(4) Aarhuške konvencije je pojasnjeno:

„Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:

a) na zaupnost postopkov organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja;

[…]

Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

7 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. […]

[…]“

8 V izjavi Evropske skupnosti o nekaterih določbah Direktive 2003/4 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 [postopkih preizkusa] v zvezi z odločitvami o zahtevah za informacije.

Z ratifikacijo Aarhuške konvencije s strani Evropske skupnosti je zajet kakršen koli pridržek države članice Evropske skupnosti, kolikor je ta pridržek združljiv s členom 2(2) in členom 6 Direktive [2003/4].“

Pravo Unije

9 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. Razlogi za zavrnitev bi se morali razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. […]“

10 V členu 1 te direktive so njeni „cilji“ opredeljeni tako:

„Cilji te direktive so:

(a) zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice, in

(b) zagotoviti, da so informacije o okolju postopno v vedno večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju javnosti. V ta namen se zlasti pospešuje uporaba računalniške telekomunikacijske in/ali elektronske tehnologije, kolikor je na voljo.“

11 V členu 2(1) Direktive 2003/4 je pojem „informacije o okolju“ v smislu te direktive opredeljen tako:

„‚informacije o okolju‘ [so] kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali katerikoli drugi materialni obliki o:

(a) stanju elementov okolja, kot so zrak in ozračje, voda, tla, zemljišča, krajina in naravni življenjski prostori, vključno z mokrišči, obalnimi in morskimi območji, biološka raznovrstnost in njene sestavine, vključno z gensko spremenjenimi organizmi, ter medsebojni vpliv teh elementov;

(b) dejavnikih, kot so snovi, energija, hrup, sevanje ali odpadki, vključno z radioaktivnimi odpadki, emisije, izpusti in druga sproščanja v okolje, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja, navedene pod (a);

(c) ukrepih (vključno z upravnimi), kot so politike, zakonodaja, načrti, programi, sporazumi o okolju, ter dejavnostih, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente in dejavnike, navedene pod (a) in (b), ter ukrepih ali dejavnostih, načrtovanih za zaščito teh elementov;

(d) poročilih o izvajanju okoljske zakonodaje;

(e) o analizah stroškov in koristi ter ekonomskih analizah in predpostavkah, ki se uporabljajo v okviru ukrepov in dejavnosti, navedenih pod (c), ter

(f) o zdravstvenem stanju in varnosti ljudi, vključno s kontaminacijo prehrambne verige, če je to pomembno, življenjskih razmer ljudi, kulturnimi znamenitostmi in objekti, če nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja, navedenih pod (b) in (c).“

12 V členu 2(2) 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;

[…]

Države članice lahko določijo, da ta opredelitev ne vključuje organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti. Če njihove ustavne določbe na dan sprejetja te direktive ne predvidevajo postopka pregleda v smislu člena 6, lahko države članice navedene organe ali institucije izključijo iz te opredelitve“.

13 Člen 3(1) te direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes.“

14 Člen 4(1) Direktive 2003/4 državam članicam dopušča, da določijo zavrnitev zahteve za informacije o okolju v nekaterih primerih, člen 4(2) te direktive pa jim prav tako daje to možnost tako:

„Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

(a) zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena;

[…]

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a), (d), (f), (g) in (h) predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje.

[…]“

15 Člen 6 Direktive 2003/4, naslovljen „Dostop do sodišča“, nalaga državam članicam, da sprejmejo vse potrebne ukrepe, da ima vsak prosilec, ki meni, da njegova zahteva za informacije o okolju ni bila upoštevana, neutemeljeno zavrnjena, nezadostno odgovorjena ali ni bila obravnavana, dostop do upravnega ali sodnega postopka zoper dejanja ali opustitve zadevnega organa oblasti.

Nacionalno pravo

16 Z zakonom o informacijah o okolju (Umweltinformationsgesetz) z dne 22. decembra 2004 (BGBl. 2004 I, str. 3704) je bila Direktiva 2003/4 prenesena v nemško pravo.

17 Člen 2(1) tega zakona določa:

„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 […]“

18 Glede izjeme, povezane z zaupnostjo postopkov člen 8(1) navedenega zakona določa:

„Če bi razkritje informacije negativno vplivalo na

[…]

2. zaupnost postopkov organov, ki so dolžni posredovati informacije v smislu člena 2(1),

[…]

je treba zahtevo zavrniti, razen če prevlada javni interes za razkritje […]“

19 Člen 28(1) zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz) z dne 23. januarja 2003 (BGBl. 2003 I, str. 102) določa:

„Preden se izda upravni akt, ki posega v pravice udeleženca, mora ta imeti možnost, da se izreče o dejstvih, pomembnih za odločbo.“

20 Člen 29 tega zakona določa:

„(1) Upravni organ mora dovoliti udeležencem vpogled v spis, ki se nanaša na zadevni postopek, če je poznavanje spisa potrebno zaradi varstva ali obrambe njihovega pravnega interesa. Prvi stavek ne velja do konca upravnega postopka za osnutke odločb niti za delo, neposredno povezano s pripravo teh odločb. […]

(2) Upravni organ ni dolžan dovoliti vpogleda v spis, če bi to oviralo pravilno izvajanje njegovih nalog, če bi razkritje vsebine spisa negativno vplivalo na zvezo ali deželo oziroma če se morajo dejstva na podlagi zakona ali zaradi njihove narave, zlasti ob upoštevanju legitimnega interesa udeležencev ali tretjih oseb, varovati kot skrivnost.

[…]“

21 Člen 68(1) navedenega zakona v zvezi z ustnim postopkom pred upravnim organom v okviru upravnega postopka določa:

„Ustna obravnava ni javna. Udeležijo se je lahko zastopniki nadzornih organov in osebe, ki so zaposlene pri organu zaradi poklicnega usposabljanja. Oseba, ki vodi postopek, lahko dovoli navzočnost drugih oseb, če noben udeleženec ne ugovarja.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 Družba Flachglas Torgau želi pridobiti informacije o pogojih, pod katerimi je Umweltbundesamt (zvezna agencija za okolje), ki je organ, pristojen za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, sprejela odločbe o dodelitvi navedenih pravic med letoma 2005 in 2007.

23 Zato je družba Flachglas Torgau od Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (zvezno ministrstvo za okolje, varstvo narave in jedrsko varnost, v nadaljevanju: Bundesministerium für Umwelt) zahtevala, naj ji pošlje informacije o zakonodajnem postopku, v okviru katerega je bil sprejet Zuteilungsgesetz 2007, in izvajanju tega zakona. Zlasti je zahtevala dostop do internih zaznamkov in stališč tega ministrstva ter nekaterih dopisov, vključno z elektronsko korespondenco med tem ministrstvom in Umweltbundesamt.

24 Bundesministerium für Umwelt je to zahtevo zavrnilo, pri čemer je menilo, da so po eni strani informacije o zakonodajnem postopku izvzete iz obveznosti posredovanja teh informacij zaradi njegovega sodelovanja v tem postopku in da je po drugi strani za informacije o izvajanju Zuteilungsgesetz 2007 veljala zaupnost postopkov organov javne oblasti.

25 Verwaltungsgericht Berlin je deloma ugodilo tožbi, ki jo je družba Flachglas Torgau vložila zoper to zavrnilno odločbo. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg je v pritožbenem postopku menilo, da se je Bundesministerium für Umwelt pravilno sklicevalo na svoje sodelovanje v zakonodajnem postopku, vendar se na zaupnost postopkov ni moglo sklicevati kot na razlog za zavrnitev posredovanja zahtevanih informacij, ne da bi podrobno obrazložilo, zakaj bi njihovo razkritje dejansko negativno vplivalo nanj.

26 Družba Flachglas Torgau in Bundesministerium für Umwelt sta zoper to odločbo vložila revizijo pri Bundesverwaltungsgericht, pred katerim to podjetje trdi, da sporna zavrnilna odločba nasprotuje pravu Unije. Zlasti navaja, da pravo Unije nacionalnemu zakonodajalcu ne dopušča, da ministrstva, ki delujejo v okviru zakonodajnega postopka, izvzame iz obveznosti obveščanja na področju okolja in da to odstopanje po razglasitvi zadevnega zakona nikakor ni več mogoče.

27 Družba Flachglas Torgau poleg tega meni, da se Bundesministerium für Umwelt ne more sklicevati na varstvo zaupnosti postopkov organov javne oblasti, ker pravo Unije nalaga, da je tako varstvo izrecno določeno s posebno določbo nacionalnega prava, ki je ločena od splošne ureditve informacij na področju okolja.

28 V zvezi s tem Bundesverwaltungsgericht meni, da čeprav je taka obveznost dejansko razvidna iz prava Unije, je treba ugotoviti, ali nenapisano splošno pravno načelo, po katerem upravni postopki organov javne oblasti niso javni, kot je tisto, ki je določeno v nacionalnem pravu, omogoča njeno spoštovanje.

29 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. (a) Ali je člen 2[(2), drugi pododstavek, prvi stavek] Direktive 2003/4[…] treba razlagati tako, da opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti izključno organi in institucije, ki so v skladu s pravom države članice pristojni za končno (zavezujočo) odločitev v zakonodajnem postopku, ali pa opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti tudi organi in institucije, ki so jim na podlagi prava države članice prenesene pristojnosti in pravice do sodelovanja v zakonodajnem postopku, zlasti pravica do vložitve predloga zakona in do izjave o predlogih zakonov?

(b) Ali lahko države članice izvzamejo organe in institucije, ki opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti, iz opredelitve pojma ‚organ oblasti' le, če njihove ustavne določbe na dan sprejetja Direktive 2003/4[…] niso predvidevale postopka preizkusa v smislu člena 6 te direktive?

(c) Ali pojem organa oblasti ne vključuje organov in institucij, če opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, le za obdobje do konca zakonodajnega postopka?

2. (a) Ali je zaupnost postopkov v smislu člena 4(2)[, prvi pododstavek, točka](a) Direktive 2003/4[…] zakonsko predvidena, če predpis nacionalnega prava, ki je bil sprejet za prenos Direktive 2003/4[…], na splošno določa, da je treba dostop do informacij o okolju zavrniti, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov pred organi, ki so dolžni posredovati informacije, ali je za to potrebno, da posebna zakonska določba določa zaupnost postopkov?

(b) Ali je zaupnost postopkov v smislu člena 4(2)[, prvi pododstavek, točka](a) Direktive 2003/4[…] zakonsko določena, če iz nacionalnega prava izhaja nezapisano splošno načelo o tem, da upravni postopki pred upravnimi organi niso javni?“

Vprašanja za predhodno odločanje

30 Najprej je treba poudariti, da se je Evropska unija s pristopom k Aarhuški konvenciji zavezala, da bo na področju uporabe prava Unije načeloma zagotavljala dostop do informacij o okolju, ki jih imajo javni organi (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi Ville de Lyon, C-524/09, ZOdl., str. I-14115, točka 35).

31 Zakonodajalec Unije je s sprejetjem Direktive 2003/4 želel zagotoviti skladnost prava Unije s to konvencijo, zato da bi jo Skupnost lahko sklenila, s tem, da je predvidel splošen sistem, katerega namen je zagotoviti, da ima vsaka fizična in pravna oseba države članice pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo javni organi ali se zanje hranijo, ne da bi morala izkazati interes (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Ville de Lyon, točka 36).

32 Prav tako je treba poudariti, da pravica do dostopa, ki je zagotovljena z Direktivo 2003/4, velja le, če zahtevane informacije spadajo v okvir določb glede dostopa javnosti, ki jih določa ta direktiva, kar med drugim predpostavlja, da so „informacije o okolju“ v smislu člena 2(1) navedene direktive, kar mora preveriti predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari.

Prvo vprašanje, točki (a) in (b)

33 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točki (a) in (b), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 razlagati tako, da je mogoče možnost, ki jo imajo države članice na podlagi te določbe, namreč, da „organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz […] zakonodajne pristojnosti“ ne štejejo za organe javne oblasti, uporabiti za ministrstva v delu, v katerem sodelujejo v zakonodajnem postopku, zlasti s predstavitvijo osnutkov zakonov ali stališč, in ali je ta možnost poleg tega pogojena s spoštovanjem pogojev iz člena 2(2), drugi pododstavek, drugi stavek, te direktive.

34 Najprej je treba poudariti, da je iz predložitvene odločbe ter iz pisnih in ustnih stališč, predloženih Sodišču, razvidno, da se to vprašanje nanaša le na postopek sprejemanja zakonov, ne pa na postopek, ki lahko pripelje do sprejetja podzakonskega predpisa.

35 Poleg tega je treba zavrniti trditev družbe Flachglas Torgau, ki se nanaša na dokument z naslovom „The Aarhus Convention: an implementation guide“, ki ga je leta 2000 objavila Gospodarska komisija Organizacije združenih narodov za Evropo. Družba Flachglas Torgau se v zvezi s tem sklicuje na natančne navedbe, vsebovane v tem dokumentu, da „ker so dejavnosti organov javne oblasti pri pripravi predpisov, zakonov in normativnih aktov izrecno zajete s […] členom [8 Aarhuške konvencije], je logičen sklep, da [Aarhuška konvencija] teh dejavnosti ne šteje za delovanje v ‚zakonodajni pristojnosti‘. Zato so organi izvršilne veje oblasti, ki sodelujejo v teh dejavnostih, organi javne oblasti v smislu [Aarhuške konvencije]“.

36 Poleg tega, da ta dokument ne more dajati zavezujoče razlage Aarhuške konvencije, člen 8 te konvencije, na katerega se sklicuje, nikakor izrecno ne omenja sodelovanja organov javne oblasti pri oblikovanju „zakonov“, tako da na podlagi njegovega besedila ni mogoča razlaga, kot jo vsebuje navedeni dokument.

37 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 zlasti sodbo z dne 9. septembra 2003 v zadevi Monsanto Agricoltura Italia in drugi, C-236/01, Recueil, str. I-8105, točka 72).

38 Poleg tega člen 2(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 (glej po analogiji sodbo z dne 17. junija 1998 v zadevi Mecklenburg, C-321/96, Recueil, str. I-3809, točka 25).

39 Glede ciljev Direktive 2003/4 je v njenem členu 1 med drugim pojasnjeno, da je njen namen zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti, in da so te informacije postopno v vse večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo.

40 Iz same Aarhuške konvencije in Direktive 2003/4, katere cilj je to konvencijo prenesti v pravo Unije, je razvidno, da so njuni avtorji z „organi javne oblasti“ nameravali določiti upravne organe, ker imajo znotraj držav članic po navadi prav ti organi pri izvajanju svojih nalog informacije o okolju.

41 Poleg tega člen 2(2) Aarhuške konvencije izrecno določa, da izraz „organi javne oblasti“, uporabljen v njem, „ne vključuje organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“, in to brez kakršnih koli omejitev.

42 V skladu s to določbo člen 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 državam članicam izrecno dovoljuje, da s področja organov javne oblasti izključijo organe ali institucije, ki opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti.

43 Cilj člena 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 je 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.

44 V zvezi s tem je poleg tega mogoče poudariti, da zakonodajalec Unije upošteva posebne lastnosti zakonodajnih in sodnih organov držav članic. Tako na primer v okviru različnih pravil o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 (UL L 175, str. 40) izvzema iz obveznosti presoje projekte, katerih podrobnosti so sprejete v kakšnem posebnem zakonu nacionalne zakonodaje, ker se cilji direktive, vključno s ciljem zagotavljanja informacij, dosegajo z zakonodajnim postopkom (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 18. oktobra 2011 v združenih zadevah Boxus in drugi, od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, ZOdl., str. I-9743, točka 36).

45 Res je, kot poudarja predložitveno sodišče, da člen 2(2), drugi pododstavek, drugi stavek, Direktive 2003/4 določa, da lahko države članice te organe ali institucije izključijo, če njihove ustavne določbe na dan sprejetja te direktive ne predvidevajo postopka pregleda v smislu člena 6 navedene direktive.

46 Vendar je bila ta določba namenjena urejanju posebnih primerov nekaterih nacionalnih organov in zlasti organov, ki opravljajo zadeve iz upravne pristojnosti, katerih odločb ob sprejetju Direktive 2003/4 v skladu z nacionalno zakonodajo, ki velja v nekaterih državah članicah, ni bilo mogoče izpodbijati s tožbo v skladu z zahtevami te direktive.

47 Ta razlaga je potrjena z izjavo Evropske skupnosti o nekaterih določbah Direktive 2003/4.

48 Zato niti cilj niti učinek navedene določbe ni omejiti možnosti držav članic, da s področja uporabe te direktive izključijo organe ali institucije, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, ki jo poleg tega brez nobenih omejitev določa sama Aarhuška konvencija.

49 Te ugotovitve zato vodijo v funkcionalno razlago pojma „organi ali institucije, kolikor opravljajo zadeve iz […] zakonodajne pristojnosti“, v skladu s katero je mogoče šteti, da v smislu in za uporabo Direktive 2003/4 ta opredelitev zajema ministrstva, ki so na podlagi nacionalnega prava odgovorna za pripravo osnutkov zakonov, njihovo predstavitev parlamentu in sodelovanje v zakonodajnem postopku, med drugim z oblikovanjem stališč.

50 Ta funkcionalni pristop je še toliko bolj utemeljen, ker se lahko zakonodajni postopek znatno razlikuje med državami članicami in je zato treba sprejeti razlago, ki znotraj držav članic zagotavlja enotno uporabo Direktive 2003/4.

51 Glede na navedeno je treba zato na prvo vprašanje, točki (a) in (b), odgovoriti, da je treba člen 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 razlagati tako, da je mogoče možnost, ki jo imajo države članice na podlagi te določbe, da „organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz […]

zakonodajne pristojnosti“ ne štejejo za organe oblasti, uporabiti za ministrstva v delu, v katerem sodelujejo v zakonodajnem postopku, zlasti s predstavitvijo osnutkov zakonov ali stališč, in da ta možnost ni pogojena s spoštovanjem pogojev iz člena 2(2), drugi pododstavek, drugi stavek, te direktive.

Prvo vprašanje, točka (c)

52 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (c), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 razlagati tako, da države članice po koncu zadevnega zakonodajnega postopka na podlagi te določbe nimajo več možnosti, da organov ali institucij, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, ne štejejo za organe javne oblasti.

53 Treba je poudariti, da niti Direktiva 2003/4 niti Aarhuška konvencija ne dajeta pojasnil v zvezi s tem.

54 Na to vprašanje je treba odgovoriti ob upoštevanju cilja zadevne določbe, ki je, kot je bilo pojasnjeno v točki 43 te sodbe, utemeljen s potrebo, da se državam članicam omogoči, da zagotovijo nemoten potek zakonodajnega postopka, kakor je določen z nacionalnimi ustavnimi pravili.

55 Če lahko zagotavljanje informacij o okolju med zakonodajnim postopkom pod pogoji iz člena 3 Direktive 2003/4 ovira nemoten potek tega postopka, to načeloma velja še toliko bolj, če se je navedeni postopek končal. Sicer so dokumenti v zvezi z njim, zlasti parlamentarna poročila, na splošno dostopna javnosti.

56 V teh okoliščinah, čeprav je treba zato, da bi se ohranil polni učinek člena 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4, ohraniti široko pojmovanje zakonodajnega postopka, ki združuje različne faze tega postopka do morebitnega sprejetja zakona v tem okviru, podaljšanje odstopanja od načela iz člena 1 te direktive v zvezi s pravico do dostopa do informacij o okolju po koncu tega postopka ni utemeljeno.

57 To velja toliko bolj, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 77 in 78 sklepnih predlogov, ker se ta omejitev možnosti odstopanja, določena v členu 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4, le glede trajanja zakonodajnega postopka uporablja ne glede na možnost institucij ali organov, ki so v njem sodelovali, da zavrnejo posredovanje informacij o okolju iz drugih razlogov in zlasti, da se po potrebi sklicujejo na eno od izjem, določenih v členu 4 te direktive.

58 Ob upoštevanju navedenega je treba na prvo vprašanje, točka (c), odgovoriti, da je treba člen 2(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 razlagati tako, da države članice po koncu zadevnega zakonodajnega postopka na podlagi te določbe nimajo več možnosti, da organov ali institucij, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, ne štejejo za organe oblasti.

Drugo vprašanje, točki (a) in (b)

59 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točki (a) in (b), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4 razlagati tako, da je mogoče pogoj, da mora biti zaupnost postopkov organov javne oblasti zakonsko predvidena, šteti za izpolnjen, ker v nacionalnem pravu zadevne države članice obstaja določba, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki na splošno določa, da je zaupnost postopkov organov javne oblasti razlog za zavrnitev dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo ti organi, ali če ta pogoj nalaga sprejetje posebnih določb o zaupnosti postopkov. Predložitveno sodišče v tem drugem primeru prav tako sprašuje Sodišče, naj pojasni, ali splošno pravno načelo, kakršno obstaja v nemškem pravu, na podlagi katerega upravni postopki organov javne oblasti niso javni, izpolnjuje te zahteve.

60 V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko države članice, čeprav je nujno, da je pravni položaj, ki izhaja iz nacionalnih ukrepov za prenos direktive, dovolj natančen in jasen, da omogoča zadevnim posameznikom, da se seznanijo z obsegom svojih pravic in obveznosti, vseeno v skladu z določbami člena 288, tretji odstavek, PDEU izbirajo obliko in metode za izvajanje direktive, ki omogočijo najboljše zagotavljanje cilja, ki ga je treba doseči, iz te določbe pa je razvidno, da prenos direktive v notranje pravo ne zahteva nujno zakonodajnih ukrepov v vsaki državi članici.

61 Vendar čeprav je res, da prenos direktive ne zahteva formalnega prevzema njenih določb v izrecno in natančno določeno pravno določbo, pri čemer lahko pri njeni izvedbi glede na njeno vsebino zadošča splošni pravni kontekst (glej zlasti sodbe z dne 23. maja 1985 v zadevi Komisija proti Nemčiji, 29/84, Recueil, str. 1661, točki 22 in 23; z dne 9. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-217/97, Recueil, str. I-5087, točki 31 in 32, in z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-233/00, Recueil, str. I-6625, točka 76), je treba poudariti, da je zakonodajalec Unije s pojasnilom iz člena 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4, v skladu s katerim mora biti varstvo zaupnosti javnih postopkov „zakonsko predvideno“ – pogoj, ki ustreza zahtevi, določeni v členu 4(4) Aarhuške konvencije, v skladu s katero zaupnost postopkov „predvideva notranja zakonodaja“ – očitno želel, da v nacionalnem pravu obstaja izrecno pravilo, katerega področje uporabe je natančno določeno, ne pa samo splošni pravni okvir.

62 Nasprotno, tega pojasnila ni mogoče razlagati tako, da nalaga, da so vsi pogoji za izvedbo tega razloga za zavrnitev dostopa do informacij o okolju določeni podrobno, ker so odločitve, ki jih je treba sprejeti na tem področju, po svoji naravi strogo odvisne od dejanskega okvira, v katerem so sprejete, in zahtevajo presojo narave zadevnih dokumentov in faze upravnega postopka, v kateri je vložena zahteva za informacije (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točki 81 in 82).

63 Kljub temu organi javne oblasti ne morejo enostransko določiti okoliščin, v katerih velja zaupnost, določena v členu 4(2) Direktive 2003/4, kar zlasti pomeni, da se v nacionalnem pravu jasno določi obseg pojma „postopki“ organov javne oblasti iz te določbe, ki napotuje na zadnje faze postopkov odločanja organov javne oblasti.

64 Nazadnje, zahteva, da mora biti zaupnost postopkov organov javne oblasti zakonsko predvidena, se vsekakor uporablja ne glede na druge obveznosti, ki jih nalaga člen 4 Direktive 2003/4, zlasti obveznost organa javne oblasti, da v vsakem posameznem primeru uravnoteži zadevne interese (glej v zvezi s tem sodbo z dne 16. decembra 2010 v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi, C-266/09, ZOdl., str. I-13119, točka 58).

65 V teh okoliščinah je treba na drugo vprašanje, točki (a) in (b), odgovoriti, da je treba člen 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4 razlagati tako, da je mogoče pogoj, da mora biti zaupnost postopkov organov oblasti zakonsko predvidena, šteti za izpolnjen, ker v nacionalnem pravu zadevne države članice obstaja določba, ki na splošno določa, da je zaupnost postopkov organov oblasti razlog za zavrnitev dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo ti organi, če nacionalno pravo jasno opredeljuje pojem postopka, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Stroški

66 Ker je ta postopek za stranki 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 (veliki senat)

razsodilo:

1. **Člen 2, točka 2, drugi odstavek, 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 je mogoče možnost, ki jo imajo države članice na podlagi te določbe, da „organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz […] zakonodajne pristojnosti“ ne štejejo za organe oblasti, uporabiti za ministrstva v delu, v katerem sodelujejo v zakonodajnem postopku, zlasti s predstavitvijo osnutkov zakonov ali stališč, in da ta možnost ni pogojena s spoštovanjem pogojev iz člena 2(2), drugi pododstavek, drugi stavek, te direktive.**

2. **Člen 2, točka 2, drugi odstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 je treba razlagati tako, da države članice po koncu zadevnega zakonodajnega postopka na podlagi te določbe nimajo več možnosti, da organov ali institucij, ki opravljajo zadeve iz zakonodajne pristojnosti, ne štejejo za organe oblasti.**

3. **Člen 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4 je treba razlagati tako, da je mogoče pogoj, ki ga določa, namreč, da mora biti zaupnost postopkov organov oblasti zakonsko predvidena, šteti za izpolnjen, ker v nacionalnem pravu zadevne države članice obstaja določba, ki na splošno določa, da je zaupnost postopkov organov oblasti razlog za zavrnitev dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo ti organi, če nacionalno pravo jasno opredeljuje pojem postopka, kar mora preveriti nacionalno sodišče.**

Podpisi