

Дело C-619/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

19 август 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

8 май 2019 г.

Жалбоподател в първоинстанционното производство и ответник в ревизионното производство:

D. R.

Ответник в първоинстанционното производство и жалбоподател в производството по ревизионно обжалване:

Федерална провинция Баден-Вюртембер

---

Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...]

По административно дело със страни

Г-н D. R.,

[...]

Жалбоподател в първоинстанционното и въззивното производство

и ответник в ревизионното производство,

[...]

срещу

Land Baden-Württemberg (провинция Баден-Вюртемберг),

[...]

Ответник в първоинстанционното и въззивното производство и  
жалбоподател в ревизионното производство

**[ориг. 2]**

[...]

Встъпили страни:

Deutsche Bahn AG,

[...] Берлин,

Жалбоподател в ревизионното производство

[...]

В присъствието на:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (представител на  
федералното правителство към Федералния административен съд, Германия)

[...],

седми състав на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд)

[...]

на 8 май 2019 г. определи:

Спира производството по делото пред Bundesverwaltungsgericht  
(Федерален административен съд).

На основание член 267ДФЕС отправя до Съда на Европейския съюз  
следните преюдициални въпроси:

1. Следва ли член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета да се тълкува в

- смисъл, **[ориг. 3]** че понятието „вътрешни съобщения“ обхваща всички съобщения, които не излизат извън вътрешната служебна дейност на орган, който има задължение за предоставяне на информация?
2. Ограничена ли е във времето защитата на „вътрешните съобщения“ по член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4?
  3. При отрицателен отговор на втория въпрос: прилага ли се защитата на „вътрешните съобщения“ по член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 само до вземането решение от органа, който има задължение за предоставяне на информация, или до приключване на друга административна процедура?

Мотиви:

## I

- 1 Жалбоподателят иска от Staatsministerium Baden-Württemberg (Държавно министерство на провинция Баден-Вюртемберг) да му предостави достъп до документи, свързани с изсичане на дървета за транспортния и градоустройствен проект „Щутгарт 21“ в градината на замъка на Щутгарт през октомври 2010 г.
- 2 Поставените на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) въпроси се отнасят до информация на ръководителя на държавното министерство относно създадената анкетна комисия „Анализ на полицейската акция от 30 септември 2010 г. в градината на замъка на Щутгарт“, както и до становище на държавното министерство относно помирителна процедура, проведена на 10 и 23 ноември 2010 г. във връзка с проекта „Щутгарт 21“.
- 3 Verwaltungsgericht (Административен съд) отхвърля жалбата срещу отказа за предоставяне на посочените документи. В отговор на подадената от жалбоподателя жалба Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) задължава ответника да предостави документите на разположение на жалбоподателя. В тези документи се съдържа информация за околната среда. Няма основание да бъде отказан достъп до информация. Документите на държавното министерство относно информацията на ръководителя и помирителната процедура не били защитени като вътрешни съобщения, тъй като във времево отношение такава защита съществувала само докато приключи процеса на вземане на решение. **[ориг. 4]**
- 4 С ревизионната си жалба ответникът иска потвърждаване на първоинстанционното решение.

## II

- 5 Производството по делото следва да бъде спряно. Необходимо е да се отправи преюдициално запитване до Съда по посочените в диспозитива на определението въпроси (член 267 ДФЕС).
- 6 1. Релевантните разпоредби на правото на Европейския съюз са член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и параграф 2, втора алинея, първо и второ изречение от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200) (наричана по-нататък „Директива 2003/4“).
- 7 2. Релевантната разпоредба от националното законодателство е член 28, параграф 2, точка 2 от Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Закон за управление на околната среда на Баден-Вюртемберг, наричан по-нататък „UVwG BW“) от 25 ноември 2014 г. [...], последно изменен с член 1 от Закона от 28 ноември 2018 г. [...].

Член 28, параграф 2, точка 2 от UVwG BW гласи:

Искания относно вътрешни съобщения на органи, които имат задължение за предоставяне на информация по смисъла на член 23, параграф 1, се отхвърлят, освен при наличие на надделяващ обществен интерес.

## II

- 8 Преюдициалните въпроси са от съществено значение за разрешаването на спора. В зависимост от отговорите на преюдициалните въпроси ревизионната жалба или следва да бъде отхвърлена по съображения от правно естество, или е необходимо делото да бъде върнато на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) за ново разглеждане и постановяване на решение по същество.
- 9 Исканите от жалбоподателя документи са информация за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква в) от Директива 2003/4. Ответникът е орган на публичната власт, който има задължение за предоставяне на информация по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4. [ориг. 5]

## IV

- 10 Съдът следва да отговори на преюдициалните въпроси, тъй като те нито са изяснени от неговата практика, нито са очевидни.
- 11 По отделните преюдициални въпроси от значение са следните съображения:
- 12 1. По първия въпрос:

Спорно е най-напред как следва да се тълкува понятието „вътрешни съобщения“ по смисъла на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4. Тази директива не съдържа определение на понятието.

- 13 С оглед на член 8, параграф 2, точка 2 от Umweltinformationsgesetz (Закон за информацията за околната среда, наричан по-нататък „UIG“) в редакцията му, публикувана на 27 октомври 2014 г. [...], последно изменен с член 2, параграф 17 от Закона от 20 юли 2017 г. [...], който транспонира член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 в националното право и съответства на релевантните към настоящия случай разпоредби на член 28, параграф 2, точка 2 от UVwG BW, настоящият съд приема за съдържащата се в разглежданото понятие дума „вътрешен“, че само съобщения, които остават част от вътрешната служебна дейност на орган [...], който има задължение за предоставяне на информация, попадат в обхвата на основанието за отхвърляне на искането за предоставяне на информация. В този смисъл не могат да се считат за „вътрешни“ и тези съобщения, които макар действително (все още) да не са излезли извън вътрешната служебна дейност на органа, който има задължение за предоставяне на информация, са предназначени за това.
- 14 В това отношение е необходимо да се уточни какво следва да се разбира под „съобщение“ по смисъла на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4. Възниква по-специално въпросът дали документите или информацията трябва да имат определено качество, за да могат да бъдат класифицирани като „съобщения“ по смисъла на Директива 2003/4. Терминът „съобщения“ предполага най-малкото, че съответната информация трябва да бъде адресирана (и) до трета страна. **[ориг. 6]**
- 15 Тълкуване на термина „съобщения“ е необходимо и поради това, че съгласно член 4, параграф 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително. Това изискване съответства на член 4, параграф 4, втора алинея от Конвенция на Икономическата комисия на ООН за Европа (ИКЕ) за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) от 25 юни 1998 г.
- 16 В този контекст не би следвало всеки документ, който е предмет на вътрешна комуникация, да представлява „вътрешно съобщение“.
- 17 Насоки относно телеологичното тълкуване на термина „съобщения“ могат да бъдат намерени в Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция. По отношение на член 4, параграф 3, буква в) от Орхуската конвенция („вътрешни комуникации между държавни органи“) споменатото ръководство посочва, че в някои държави членки с изключването на вътрешните съобщения се осигурява защита на личното мнение на държавните служители. В този смисъл обикновено изключението не следва

да се прилага относно фактически материали (вж. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, второ издание, 2014 г., стр. 85)

- 18 Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (представителят на федералното правителство към Федералния административен съд) предлага понятието „вътрешни съобщения“ по смисъла на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 да обхваща само съществени документи относно вътрешната информация, както и формирането на воля и вземането на решения на даден орган. Това обаче повдига въпроса какво следва да се разбира под „съществени документи“.
- 19 2. По втория въпрос:
- Също така следва да се изясни и времевият обхват на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4.
- 20 Формулировката на разпоредбата не обосновава — подобно на текста на член 4, параграф 3, буква в) от Орхуската конвенция — строго ограничение във времето на обхвата на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4. Историята на приемането на тази разпоредба [ориг. 7] също не предлага допълнителна обосновка. Първоначалното предложение на Комисията от 29 юни 2000 г. за директива предвижда в член 4, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 2003/4 основания за отказ за „информация в процес на изготвяне или вътрешни съобщения, като общественият интерес от разкриването на съответната информация следва да се преценява във всеки отделен случай“. По време на първо и второ четене Европейският парламент изисква заличаване на основанията за отказ на „вътрешните съобщения“ (вж. доклад от 28 февруари 2001 г., A5/2001/74, изменение 20 и доклад от 24 април 2002 г., A5/2002/136, изменение 27). Това предложение е отхвърлено от Комисията (изменено предложение от 6 юни 2001 г., COM (2001) 303 окончателен, ОВ С 240 Е/289, 2001 г., стр. 293; Становище на Комисията от 5 септември 2002 г., COM (2002) 498 окончателен, стр. 8) и от Съвета (Обща позиция на Съвета 24/2002 от 28 януари 2002 г., ОВ С 113 Е/1, 2002 г., стр. 11) с позоваване на Орхуската конвенция. В рамките на Помирителния комитет се постига съгласие по окончателното предложение за директива. Така основанията за отказ на „вътрешните съобщения“ е уредено самостоятелно в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 и от този момент повече не се изисква местна връзка с ограниченията във времето основания за отказ по член 4, параграф 1, първа алинея, буква г) от Директива 2003/4.
- 21 Implementation Guide към Орхуската конвенция — в контекста на разпоредбата на член 4, параграф 3, буква в) от Орхуската конвенция — също не съдържа указания за ограничен времеви обхват на приложение. В практиката си Комитетът за спазване на Орхуската конвенция очевидно — мълчаливо — също не изхожда от ограничен времеви обхват на приложение

на член 4, параграф 3, буква в) от Орхуската конвенция (вж. производство АССС/С/2010/51 (Румъния) и АССС/С/2013/93 (Норвегия).

- 22 От систематична гледна точка следва да се има предвид, че Директива 2003/4 предвижда съответно формулирани основания за отказ, чийто времеви обхват е ограничен. Така например член 4, параграф 1, първа алинея, буква г) от Директива 2003/4 предвижда основание за отказ по отношение на „материали в процес на изготвяне“, „недовършени документи“ и „недовършени документи или данни“. **[ориг. 10]**
- 23 Систематичното сравняване с член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) (наричан по-нататък „Регламент № 1049/2001“) показва, че съгласно вижданията на европейския законодател разкриването на вътрешни документи може да засегне процеса на вземане на решения на дадена институция, дори след приключването му. Доколкото в член 6 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126) (наричан по-нататък „Регламент № 1376/2006“) Европейският съюз частично е изменил разпоредбите на Регламента относно прозрачността, това не засяга основанието за отказ на вътрешни документи по отношение на неговия времеви обхват. Ето защо Европейският съюз изглежда изхожда от обстоятелството, че Орхуската конвенция не изисква основанието за отказ, свързано с „вътрешни съобщения“, да бъде ограничено във времето до приключването на процеса на вземане на решение. Няма доказателства, които да сочат, че правото на Съюза има за цел да наложи на държавите членки по-строги изисквания по отношение на предоставянето на информация за околната среда във връзка с вътрешни съобщения, от колкото изискванията относно предоставянето на информация за околната среда, наложени на институциите на Съюза.
- 24 По отношение на защитата на поверителността на дейностите на публичните власти съгласно член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4, за която също няма основания да важат строги времеви ограничения, Съдът по принцип приема, че това основание за отказ може да е правно релевантно, ако вече е приключила законодателната процедура и разискванията по нея (вж. решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 57; вж. също решение на Bundesverwaltungsgericht от 2 август 2012 г., 7С7.12, Buchholz 406.252, член 2 UIG, номер 2, точка 28). Цитираната съдебна практика изглежда да е постановена в съответствие с член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4. **[ориг. 9]**

- 25 Изискването на член 4, параграф 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, съгласно което основанията за отказ, указани в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват стеснително, би било обаче приложимо и към времевия им обхват на приложение. Това предполага, че член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 се прилага поне не напълно неограничено във времето. Времето ограничение на основанията за отказ може да бъде резултат не само от стеснително тълкуване на понятието „вътрешни съобщения“, но и от наложената от член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и параграф 2, втора алинея, второ изречение от Директива 2003/4 преценка за всеки конкретен случай. При всички случаи регулярно с течение на времето интересът от запазване на поверителността ще губи тежест в сравнение с интереса от разкриване на съответната информация.
- 26 3. По третия въпрос:
- Ако защитата на „вътрешни съобщения“ съгласно член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 не се прилага неограничено във времето, се поставя въпросът до кой конкретен момент се прилага тази защита.
- 27 В това отношение [...] предходната инстанция изразява становището, че в съответствие с член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 достъпът до вътрешни съобщения следва да бъде изключен само за времетраенето на процедурата по вземане на решение. Според предходната инстанция в това отношение са в противоречие законодателната история на нормата, а именно предвидената първоначално в проекта за разглежданата директива непосредствена нормативна връзка с изключението относно „материали в процес на завършване“ (вж. член 4, параграф 1, първа алинея, буква г) от Директива 2003/4), изискването за стеснително тълкуване на основанията за отказ (член 4, параграф 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4), както и систематичното съображение, като в противен случай въвеждането на допълнително основание за отказ въз основа на поверителността на дейностите на публичните власти (член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4) би било напразно.
- 28 Ограничаване във времето на основание за отказ по член 4, параграф 1, [ориг. 10] втора алинея, буква д) от Директива 2003/4, основаващо се главно на продължителността на процедурата по взимане на решение, не би отчело обстоятелството, че не всяко ангажиране на орган, който има задължение за предоставяне на информация, с информация за околната среда, води до (формално) решение. В това отношение (вътрешното) приключване на съответната административна процедура може да се счита за релевантен момент.

[...]