

C-619/19. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2019. augusztus 19.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Bundesverwaltungsgericht (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. május 8.

Felperes és a felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél:

D. R.

Alperes és felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht

VÉGZÉS

[omissis]

A

D. R.

.....

felperes, fellebbező

és a felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél

[omissis]

és

a Land Baden-Württemberg

[omissis]

alperes, a fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél és

felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél

között folyamatban lévő közigazgatási peres eljárásban

[eredeti 2. o.]

[omissis]

Perbe hívott:

Deutsche Bahn AG,

[omissis] Berlin,

felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél,

[omissis]

Az eljárásban részt vesz:

Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[omissis]

a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország)
hetedik tanácsa

[omissis]

2019. május 8-án a következő határozatot hozta:

A bíróság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) előtt folyamatban lévő eljárást felfüggeszti.

Az Európai Unió Bíróságától az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal útján a következő kérdések tisztázását kéri:

1. Úgy kell-e értelmezni a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a környezeti információkról szóló irányelv) 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontját **[eredeti 3. o.]**, hogy a „belső közlemények” fogalom valamennyi olyan közleményre kiterjed, amely nem hagyja el az adatszolgáltatásra kötelezett hatóság belső szervezetét?
2. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja szerinti „belső közlemények” védelme időbeli korlátozás nélkül érvényesül?
3. A második kérdésre adandó nemleges válasz esetén: a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja szerinti „belső közlemények” védelme csak addig érvényesül, amíg az adatszolgáltatásra kötelezett hatóság döntést nem hozott, vagy valamely más közigazgatási eljárást be nem fejeztek?

I n d o k o l á s:

I

- 1 A felperes a stuttgarti Schlossgartenben 2010 októberében megvalósult „Stuttgart 21” közlekedési és városépítési projekt céljából végrehajtott fakivágásokkal összefüggő dokumentumokhoz való hozzáférést kér a Staatsministerium Baden-Württembergtől (baden-württembergi minisztérium, Németország).
- 2 Amennyiben az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé terjesztett kérdéseket érintik, annyiban a minisztérium csúcsvezetőinek tájékoztatását célzó, „a stuttgarti Schlossgartenben 2010. szeptember 30-án végrehajtott rendfenntartó művelet kivizsgálása” elnevezésű vizsgálóbizottságra vonatkozó információról, valamint a minisztériumnak a „Stuttgart 21” projekttel összefüggésben lefolytatott, 2010. november 10-i és 23-i egyeztetési eljárásról szóló feljegyzéseiről van szó.
- 3 Az e dokumentumok tekintetében az eredménytelen kérelmet követően benyújtott keresetet a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország) elutasította. A felperes fellebbezése alapján a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási felsőbíróság, Németország) kötelezte az alperest, hogy biztosítsa a dokumentumokhoz való hozzáférést a felperes számára. E dokumentumok esetében környezeti információkról van szó. Az információkhoz való hozzáférésre vonatkozó megtagadási okok nem állnak fenn. A minisztériumnak a csúcsvezetőség tájékoztatását célzó és az egyeztetési eljárással kapcsolatos dokumentumai nem részesülnek védelemben belső közleményként, mivel ilyen védelem időbeli szempontból csak a hatósági döntéshozatali eljárás időtartamára áll fenn. **[eredeti 4. o.]**
- 4 Az alperes felülvizsgálati kérelme az elsőfokú ítélet helybenhagyására irányul.

II

- 5 A jogvitát fel kell függeszteni. A Bíróság előzetes döntését kell kérni a végzés rendelkező részében megfogalmazott kérdések vonatkozásában (EUMSZ 267. cikk).
- 6 1. Az uniós jog vonatkozó rendelkezései a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) – a továbbiakban: a környezeti információkról szóló irányelv – 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjában és (2) bekezdése második albekezdésének első és második mondatában található.
- 7 2. A nemzeti jog releváns rendelkezése a 2014. november 25-i Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württembergnek (baden-württembergi környezetvédelmi törvény, a továbbiakban: UVwG BW) [omissis] az utoljára a 2018. november 28-i törvény [omissis] 1. cikkével módosított 28. §-a (2) bekezdésének 2. pontja.

Az UVwG BW 28. §-a (2) bekezdése 2. pontjának szövege a következő:

Amennyiben a kérelem az adatszolgáltatásra kötelezett hatóságoknak a 23. § (1) bekezdése értelmében vett belső közleményeire vonatkozik, a kérelmet el kell utasítani, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdek erősebbnek bizonyul.

II

- 8 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ügydöntő jelentőségűek. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolásától függően a felülvizsgálati kérelmet jogi okokból el kell utasítani, vagy az ügyet ismételt tárgyalásra és döntéshozatalra vissza kell utalni a Verwaltungsgerichtshofhoz (közigazgatási felsőbbíróság) mint a tényállás elbírálására hatáskörrel rendelkező bírósághoz.
- 9 A felperes által kért dokumentumok esetében a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett környezeti információkról van szó. Az alperes a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 2. pontjának a) alpontja értelmében vett adatszolgáltatásra kötelezett hatóság. **[eredeti 5. o.]**

IV

- 10 Szükséges az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseknek a Bíróság általi megválaszolása, mivel azokat a Bíróság az ítélezési gyakorlatában ez idáig nem tisztázta, és e válaszok nem is nyilvánvalóak.

- 11 Az egyes előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel kapcsolatban az alábbi megfontolások bírnak jelentőséggel.
- 12 1. Az első kérdésről:
- Kérdéses először is, hogyan kell értelmezni a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja értelmében vett „belső közlemények” fogalmat. A környezeti információkról szóló irányelv nem tartalmazza a fogalom meghatározását.
- 13 Az Umweltinformationsgesetz (a környezeti információkról szóló törvény, a továbbiakban: UIG) 8. §-a (2) bekezdése 2. pontjának a 2014. október 27-én kihirdetett [omissis], utoljára a 2017. július 20-i törvény [omissis] 2. cikkének (17) bekezdésével módosított változatával kapcsolatban – amely a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontját ülteti át a szövetségi jogba, és amely az UVwG BW 28. §-a (2) bekezdésének 2. pontjában foglalt, a jelen ügyben irányadó tartományi jogszabálynak felel meg – az eljáró bírósági tanács a jogalkotói szándékra tekintettel [omissis] a „belső” fogalmi elem vonatkozásában megállapította, hogy a megtagadási ok csak olyan közleményekre terjed ki, amelyek nem hagyják el az adatszolgáltatásra kötelezett hatóság belső szervezetét [omissis]. Eszerint az olyan közlemények sem minősülhetnek „belsőnek”, amelyek (még) nem hagyták el ugyan az adatszolgáltatásra kötelezett hatóság belső szervezetét, azonban ez a rendeltetésük.
- 14 Ebben az összefüggésben azt kell tisztázni, hogy mit kell érteni a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja értelmében vett „közlemény” alatt. Különösen az kérdéses, hogy a dokumentumoknak, illetve az információknak bizonyos minőségűnek kell-e lenniük ahhoz, hogy a környezeti információkról szóló irányelv értelmében vett „közleménynek” minősülhessenek. A „közlemények” fogalom legalábbis azt sugallja, hogy az érintett információk címzettje harmadik személy (is) kell, hogy legyen. **[eredeti 6. o.]**
- 15 A „közlemények” fogalom tartalmi körvonalazása azért is szükséges, mert a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése második albekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni. Ez a rendelkezés megfelel a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-i Aarhusi Egyezmény (kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény) 4. cikke 4. bekezdése második albekezdésének.
- 16 E körülmények alapján bizonyára nem minden, belső kommunikáció tárgyát képező dokumentum minősül „belső közleménynek”.
- 17 A „közlemények” fogalom teleologikus szűkítésére vonatkozóan az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatójában találhatóak támpontok. Ebben az Aarhusi

Egyezmény 4. cikke 3. bekezdésének c) pontjával kapcsolatban („hatóságok belső közleményei”) arra utalnak, hogy néhány tagállamban – a belső közlemények kivételével – védelemben kell részesíteni az állami alkalmazottak személyes véleményét. Ebben az értelemben a kivétel tényanyagokra rendszerint nem vonatkozik (lásd: United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. kiadás, 2014., 85. o.).

- 18 A Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (a Szövetség érdekeinek képviselője a Bundesverwaltungsgerichtnél [szövetségi közigazgatási bíróság]) azt javasolja, hogy csak a hatóság belső információjára, valamint a döntéshozatalára vonatkozó lényeges dokumentumokat vonják a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja értelmében vett „belső közlemények” fogalma alá. Ez felveti mindazonáltal azt a további kérdést, hogy mit kell érteni „lényeges dokumentum” alatt.
- 19 2. A második kérdésről:
- A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdése e) pontjának időbeli hatálya is tisztázásra szorul.
- 20 A rendelkezés szövege nem nyújt támpontot a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdése e) pontja hatályának pontos időbeli elhatárolása tekintetében, ahogy az Aarhusi Egyezmény 4. cikke 3. bekezdésének c) pontja sem. A keletkezéstörténet **[eredeti 7. o.]** sem ad egyértelmű felvilágosítást. A Bizottság eredeti, 2000. június 29-i irányelvjavaslata a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének c) pontjában megtagadási okot írt elő „a befejezetlen információkra vagy a belső közleményekre [vonatkozóan]. Az érintett információk hozzáférhetővé tétele által szolgált közérdeket minden egyedi esetben figyelembe kell venni.” Az Európai Parlament az első és a második olvasatban a „belső közlemények” megtagadási ok törlését kérte (lásd: a 2001. február 28-i jelentés, A5/2001/74, 20. módosító javaslat, valamint a 2002. április 24-i jelentés, A5/2002/136, 27. módosító javaslat). Ezt a Bizottság (2001. június 6-i módosított javaslat, COM(2001) 303 végleges, HL C 240., E/289, 293. o.; 2002. szeptember 5-i bizottsági állásfoglalás, COM(2002) 498 végleges, 8. o.) és a Tanács (2002. január 28-i 24/2002 tanácsi közös álláspont, HL C 113., E/1, 11. o.) az Aarhusi Egyezményre való hivatkozással elutasította. Az egyeztetőbizottságban megegyezés született a végleges irányelvjavaslatról. Ennek során a „belső közlemények” megtagadási okot önállóan szabályozták a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjában, és azóta szerkesztésileg elkülönül a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontjában foglalt, időben korlátozott megtagadási októl.
- 21 Az Aarhusi Egyezmény 4. cikke 3. bekezdésének c) pontjában foglalt rendelkezésre tekintettel az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatójából sem

- állapíthatók meg korlátozott időbeli hatályra vonatkozó támpontok. Az Aarhusi Egyezmény panaszbizottságának ítélezési gyakorlata nyilvánvalóan – hallgatólagosan – szintén nem az Aarhusi Egyezmény 4. cikke 3. bekezdése c) pontja hatályának időbeli korlátozásából indul ki (lásd: az ACCC/C/2010/51. sz. eljárás [Románia] és az ACCC/C/2013/93. sz. eljárás [Norvégia]).
- 22 Rendszertani szempontból figyelembe kell venni, hogy a környezeti információkról szóló irányelv megfelelően fogalmazza meg a korlátozott időbeli hatállyal rendelkező megtagadási okokat. Így a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontja megtagadási okot jelöl meg a „befejezetlen anyag”, a „lezáratlan dokumentum” és a „feldolgozatlan adat” tekintetében. **[eredeti 10. o.]**
- 23 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) – a továbbiakban: átláthatósági rendelet – 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésével való rendszertani összehasonlítás jelzi, hogy az európai jogalkotó elképzelése szerint a belső dokumentumok hozzáférhetővé tétele még valamely szerv döntéshozatali eljárásának befejezését követően is hatással lehet ezen eljárásra. Amennyiben az Európai Unió a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.) – Aarhusi rendelet – 6. cikkében részben módosította az átláthatósági rendelet rendelkezéseit, ez nem érinti a belső dokumentumokra vonatkozó megtagadási ok időbeli hatályát. Az Európai Unió tehát nyilvánvalóan abból indul ki, hogy az Aarhusi Egyezmény nem követeli meg, hogy a „belső közleményekre” vonatkozó megtagadási okot időbeli szempontból a döntéshozatali eljárás befejezésére korlátozzák. Nem állapíthatók meg arra utaló támpontok, hogy az uniós jog a belső közlemények esetében szigorúbb szabályokat akart előírni a tagállamok számára a környezeti információk hozzáférhetővé tételére vonatkozóan, mint amelyek az uniós intézmények birtokában lévő környezeti információk hozzáférhetővé tételére vonatkoznak.
- 24 A hatóságok tanácskozásai titkos jellegének a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerinti védelme tekintetében – amelynek esetében szintén hiányoznak a pontos időbeli elhatárolásra vonatkozó támpontok – a Bíróság főszabály szerint abból indul ki, hogy ez a megtagadási ok akkor lehet releváns, ha a jogalkotási eljárás és az ezzel kapcsolatos tanácskozások már befejeződtek (lásd: a Bíróság 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélete, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:712, 57. pont); lásd ezután: a BverwG [szövetségi közigazgatási bíróság] 2012. augusztus 2-i Buchholz ítélete, 7 C 7.12, 406.252, UIG 2. §, 2. pont, 28. pont). Úgy tűnik, hogy a

hivatkozott ítélkezési gyakorlat elvileg alkalmazható a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjára. **[eredeti 9. o.]**

- 25 Mindazonáltal a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése második albekezdésének első mondatában foglalt azon rendelkezés, hogy az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden bizonnyal az időbeli hatályra is vonatkozik. Ez amellet szól, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja az időbeli hatályát tekintve legalábbis nem teljesen korlátlanul érvényes. A megtagadási ok időbeli korlátozása e tekintetben nem csak a „belső közlemények” fogalom megszorító értelmezése útján, hanem a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja és (2) bekezdése második albekezdésének második mondata szerint szükséges egyedi értékelés keretében is történhet. Mindenesetre az idő múlásával a titkos jelleghez fűződő érdek rendszerint veszíteni fog a súlyából az érintett információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő érdekekkel szemben.
- 26 3. A harmadik kérdésről:
- Amennyiben a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja szerinti „belső közlemények” védelme időben nem korlátlanul érvényes, ezt követően felmerül a kérdés, hogy mely konkrét időpontig alkalmazható a védelem.
- 27 Az alsóbb fokú bíróság ezzel kapcsolatban [omissis] azt az álláspontot képviselte, hogy a belső közleményekhez való hozzáférés a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontja szerint csak a hatósági döntéshozatali eljárás időtartamára kizárt. Az alsóbb fokú bíróság véleménye szerint emellet szól a szabály keletkezéstörténete, nevezetesen a környezeti információkról szóló irányelv tervezetében eredetileg adott, a „előkészítés alatt álló” anyagra (lásd a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontját) vonatkozó, eltérést engedő rendelkezéssel fennálló közvetlen szabályozási összefüggés, a megtagadási okok szűk értelmezésére vonatkozó követelmény (a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése második albekezdésének első mondata), valamint az a rendszertani megfontolás, hogy a hatóságok tanácskozásainak titkos jellegével kapcsolatos további megtagadási ok (a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontja) ellenkező esetben nem érvényesülne hatékonyan.
- 28 A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése **[eredeti 10. o.]** első albekezdésének e) pontja szerinti megtagadási oknak a kizárólag a hatósági döntéshozatali eljárás időtartamához kapcsolódó időbeli korlátozása figyelmen kívül hagyná, hogy a környezeti információknak az adatszolgáltatásra kötelezett hatóság általi kezelése nem minden esetben eredményez (formális) döntést.

Ennyiben felmerülhetne annak a lehetősége, hogy az adott közigazgatási eljárás (belső) befejezése képezi a releváns időbeli kapcsolódási pontot.

[omissis]

MUNKADOKUMENTUM