

**Byla C-619/19**

**Prašymas priimti prejudicinį sprendimą**

**Gavimo data:**

2019 m. rugpjūčio 19 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2019 m. gegužės 8 d.

**Pareiškėjas ir kita kasacinio proceso šalis:**

D. R.

**Atsakovė ir kasatorė:**

*Land Baden-Württemberg*

---

*Bundesverwaltungsgericht (Federalinis administracinis teismas)*

**NUTARTIS**

<...>

Administracinėje byloje

D. R.,

<...>, <...>,

pareiškėjas, apeliantas

ir kita kasacinio proceso šalis,

<...>

prieš

*Land Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo federalinė žemė),

<...>

atsakovę, kitą apeliacinio proceso šalį ir

kasatorę,

**(orig. p. 2)**

<...>

įstojusi į bylą šalis:

*Deutsche Bahn AG*,

<...> Berlynas,

kasatorė,

<...>,

dalyvaujant

federalinių interesų atstovui *Bundesverwaltungsgericht*

<...>,

*Bundesverwaltungsgericht* 7-oji kolegija

<...>

2019 m. gegužės 8 d. nutarė:

Sustabdyti bylos nagrinėjimą *Bundesverwaltungsgericht*.

Remiantis SESV 267 straipsniu pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

1. Ar 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB (toliau – Informacijos apie aplinką direktyva) 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktą reikia aiškinti taip, **(orig. p. 3)** kad sąvoka „vidaus ryšiai“ apima visus ryšius, kurie neišvengiamai iš pareigą teikti informaciją turinčios institucijos vidaus ribų?

2. Ar „vidaus ryšių“ apsauga pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktą galioja neribotą laiką?
3. Jeigu į antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai: ar „vidaus ryšių“ apsauga pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktą taikoma tik iki tol, kol pareigą teikti informaciją turinti institucija priima sprendimą ar užbaigia kitą administracinį veiksma?

## Motyvai

### I

- 1 Pareiškėjas prašo *Staatsministerium Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo federalinės žemės ministerija) leisti susipažinti su dokumentais, kurie yra susiję su medžių kirtimu eismo ir urbanizavimo projektui „Stuttgart 21“ Štutgarto *Schlossgarten* (Rūmų parkas) 2010 m. spalio mėn.
- 2 Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau – Teisingumo Teismas) teikiami klausimai susiję su federalinės žemės ministerijos vadovybės informacija apie Tyrimo komitetą „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten“ („Policijos operacijos 2010 m. rugsėjo 30 d. Štutgarto *Schlossgarten* parengimas“) ir su federalinės žemės ministerijos žymomis dėl 2010 m. lapkričio 10 ir 23 d. vykdytos taikinimo procedūros, susijusios su projektu „Stuttgart 21“.
- 3 *Verwaltungsgericht* (administracinis teismas) atmetė nepatenkinus prašymo dėl šių dokumentų pateiktą skundą. Pareiškėjui apskundus šį sprendimą apeliacine tvarka, *Verwaltungsgerichtshof* įpareigojo atsakovę leisti pareiškėjui susipažinti su minėtais dokumentais. Tai yra informacija apie aplinką. Nėra pagrindo neleisti susipažinti su informacija. Federalinės žemės ministerijos dokumentai, susiję su vadovybės informacija ir taikinimo procedūra, nėra saugomi kaip vidaus ryšiai todėl, kad tokia apsauga laiko atžvilgiu taikoma tik valstybės institucijos sprendimo priėmimo proceso laikotarpiu. (**orig. p. 4**)
- 4 Atsakovė kasaciniu skundu prašo palikti galioti pirmosios instancijos teismo sprendimą.

### II

- 5 Bylos nagrinėjimas turi būti stabdomas. Teisingumo Teismui būtina pateikti rezoliucinėje dalyje suformuluotus klausimus prejudiciniam sprendimui priimti (SESV 267 straipsnis).
- 6 1. Taikytinos Sąjungos teisės nuostatos įtvirtintos 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 375) (toliau – Informacijos apie aplinką direktyva) 4 straipsnio

1 dalies pirmos pastraipos e punkte ir 2 dalies antros pastraipos pirmame ir antrame sakiniuose.

- 7 2. Taikytina nacionalinės teisės nuostata įtvirtinta 2014 m. lapkričio 25 d. *Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo aplinkos tvarkymo įstatymas, toliau – *UVwG BW*) 28 straipsnio 2 dalies 2 punkte <...> su pakeitimais, padarytais 2018 m. lapkričio 28 d. <...> įstatymo 1 straipsnyje.

*UVwG BW* 28 straipsnio 2 dalies 2 punktas suformuluotas taip:

Jeigu prašymas susijęs su pareigą teikti informaciją turinčių valdžios institucijų vidaus ryšiais 23 straipsnio 1 dalies prasme, prašymą reikia atmesti, nebent viešasis interesas, kad informaciją būtų atskleista, būtų svarbesnis.

## II

- 8 Prejudiciniai klausimai yra svarbūs sprendimui priimti. Priklausomai nuo atsakymų į prejudicinius klausimus, arba reikia atmesti kasacinius skundus dėl teisinių priežasčių, arba byla turi būti grąžinta *Verwaltungsgerichtshof*, kaip faktines aplinkybes nagrinėjančiam teismui, kad jis ją išnagrinėtų iš naujo ir priimtų sprendimą.
- 9 Pareiškėjo prašomi dokumentai yra informacija apie aplinką Informacijos apie aplinką direktyvos 2 straipsnio 1 dalies c punkto prasme. Atsakovė yra pareigą teikti informaciją turinti valdžios institucija Informacijos apie aplinką direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punkto prasme. (orig. p. 5)

## IV

- 10 Prejudiciniams klausimams yra būtinas Teisingumo Teismo išaiškinimas, nes jie nėra nei paaiškinti jo jurisprudencijoje, nei atsakymas į juos yra akivaizdus.
- 11 Dėl konkrečių prejudicinių klausimų svarbūs toliau pateikti argumentai.
- 12 1. Dėl pirmojo klausimo:
- Pirmiausia kyla klausimas, kaip turi būti aiškinama sąvoka „vidaus ryšiai“ Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkto prasme. Informacijos apie aplinką direktyvoje nėra šios sąvokos apibrėžties.
- 13 Kolegija dėl 2014 m. spalio 27 d. paskelbtos redakcijos *Umweltinformationsgesetz* (Informacijos apie aplinką įstatymas, toliau – *UIG*) <...> su pakeitimais, padarytais 2017 m. liepos 20 d. įstatymo <...> 2 straipsnio 17 dalyje, 8 straipsnio 2 dalies 2 punkto, kuriuo į nacionalinę teisę perkeltas Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktas ir kuris atitinka šioje byloje reikšmingą federalinės žemės nuostatą, įtvirtintą *UVwG BW* 28 straipsnio

2 dalies 2 punkte, atsižvelgdama į teisės aktų leidėjo ketinimus <...> dėl sąvokos sudedamosios dalies „vidaus“ nusprendė, kad netenkinimo pagrindas taikomas tik tokiems ryšiams, kurie neišeina iš pareigą teikti informaciją turinčios institucijos vidaus ribų <...>. Atsižvelgiant į tai, ryšiai, kurie (dar) neišeina iš pareigą teikti informaciją turinčios institucijos vidaus ribų, bet turintys tokią paskirtį, taip pat negali būti laikomi „vidaus“.

- 14 Šiomis aplinkybėmis reikia išsiaiškinti, kaip turi būti suprantami „ryšiai“ Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkto prasme. Visų pirma neaišku, ar dokumentai ar informacija turi būti tam tikros kokybės, kad galėtų būti priskiriami „ryšiams“ Informacijos apie aplinką direktyvos prasme. Sąvoka „ryšiai“ bent jau leidžia manyti, kad atitinkama informacija turi būti (taip pat) skiriama trečiajam asmeniui. **(orig. p. 6)**
- 15 Apibrėžti sąvokos „ryšiai“ turinio ribas taip pat reikėtų todėl, kad Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmame sakinyje nurodoma šio straipsnio 1 ir 2 dalyse minėto netenkinimo pagrindus aiškinti siaurai. Šis reikalavimas atitinka 1998 m. birželio 25 d. Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais (toliau – Orhuso konvencija (OK)) 4 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.
- 16 Atsižvelgiant į tai, „vidaus ryšiais“ neturėtų būti laikomas bet kuris institucijos viduje platinamas dokumentas.
- 17 Nuorodos dėl sąvokos „ryšiai“ teleologinio apribojimo pateikiamos Orhuso konvencijos taikymo vadove. Šiame vadove dėl OK 4 straipsnio 3 dalies c punkto („valstybės institucijų vidaus korespondencija“) nurodoma, kad kai kuriose valstybėse narėse vidaus ryšiams taikoma išimtimi turi būti saugoma asmeninė nacionalinių darbuotojų nuomonė. Išimtis šia prasme paprastai netaikoma faktinei informacijai (žr. *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, 2-asis leidimas, 2014, p. 85).
- 18 Federalinių interesų atstovas *Bundesverwaltungsgericht* siūlo įtraukti į sąvoką „vidaus ryšiai“ Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkto prasme tik esminius vidaus informacijos ir valdžios institucijos valios ir sprendimų priėmimo dokumentus. Tiesa, tokiu atveju kyla kitas klausimas: kokie dokumentai turi būti laikomi „esminiais“.
- 19 2. Dėl antrojo klausimo

Taip pat reikia patikslinti Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkto taikymo *ratione temporis* sritį.

- 20 Šios nuostatos formuluotėje taip pat, kaip ir OK 4 straipsnio 3 dalies c punkto formuluotėje, nėra jokios nuorodos apie griežtą Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkto taikymo *ratione temporis* srities apribojimą. Nuostatos genezė **(orig. p. 7)** taip pat

neleidžia daryti aiškios išvados. 2000 m. birželio 29 d. Komisijos pirminiame direktyvos pasiūlyme Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos c punkte buvo numatytas netenkinimo pagrindas, taikomas „dar nagrinėjamai medžiagai ar vidaus ryšiams. Kiekvienu konkrečiu atveju turi būti atsižvelgiama į visuomenės interesą, kad informacija būtų atskleista“. Europos Parlamentas pirmajame ir antrajame svarstymuose ragino išbraukti netenkinimo pagrindą „vidaus ryšiai“ (žr. 2001 m. vasario 28 d. pranešimą, dok. A5/2001/74, 20 pakeitimas, ir 2002 m. balandžio 24 d. pranešimą, dok. A5/2002/136, 27 pakeitimas). Šį pasiūlymą Komisija (iš dalies pakeistame 2001 m. birželio 6 d. pasiūlyme, COM (2001), 303 *final*, OL C 240, E/289, p. 293; 2002 m. rugsėjo 5 d. Komisijos nuomonė, COM(2002), 498 *final*, p. 8) ir Taryba (2002 m. sausio 28 d. Tarybos bendroji pozicija Nr. 24/2002, OL C 113, E/1, p. 11) atmetė darydamos nuorodą į Orhuso konvenciją. Taikinimo komitete pasiektas bendras sutarimas dėl galutinio direktyvos pasiūlymo. Netenkinimo pagrindas „vidaus ryšiai“ buvo atskirai įtvirtintas Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkte ir nebeliko sąsajos su laiko atžvilgiu ribojančiais netenkinimo pagrindais, įtvirtintais Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos d punkte.

- 21 Nuorodų dėl laiko atžvilgiu ribotos taikymo srities atsižvelgiant į OK 4 straipsnio 3 dalies c punkto nuostatą nepateikiama ir Orhuso konvencijos taikymo vadove. Akivaizdu, kad Orhuso konvencijos apeliacinės tarybos suformuotoje jurisprudencijoje taip pat netiesiogiai pripažįstama, jog OK 4 straipsnio 3 dalies c punkto taikymo laiko atžvilgiu sritis nėra ribojama (žr. bylą ACCC/C/2010/51 (Rumunija) ir bylą ACCC/C/2013/93 (Norvegija)).
- 22 Sisteminiu požiūriu pažymėtina, kad laiko atžvilgiu ribojami netenkinimo pagrindai Informacijos apie aplinką direktyvoje atitinkamai ir formuluojami. Pavyzdžiui, Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos d punkte netenkinimo pagrindais laikomi „dar nagrinėjama medžiaga“, „neparengti dokumentai“ ir „neparengti duomenys“. (**orig. p. 10**)
- 23 Iš sisteminio palyginimo su 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331) – Skaidrumo reglamento – 4 straipsnio 3 dalies antra pastraipa matyti, kad vidaus dokumentų atskleidimas, Europos teisės aktų leidėjo nuomone, gali pakenkti institucijos sprendimų priėmimo procesui net ir pasibaigus procesui. Europos Sąjunga 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams (OL L 264, p. 13) – Orhuso reglamento – 6 straipsnyje iš dalies pakeitė Skaidrumo reglamento nuostatas, bet netenkinimo pagrindas, susijęs su vidaus dokumentais, jo taikymo laiko atžvilgiu liko nepakitęs. Tai reiškia, kad Europos Sąjungoje aiškiai remiamasi tuo, jog pagal Orhuso konvenciją nėra reikalaujama laiko atžvilgiu riboti netenkinimo pagrindą

„vidaus ryšiai“, taikant jį iki sprendimo priėmimo proceso pabaigos. Nėra aiškių nuorodų, iš kurių būtų galima spręsti, kad Sąjungos teisėje valstybėms narėms ketinta nustatyti griežtesnius informacijos apie aplinką atskleidimo reikalavimus, kiek tai susiję su vidaus ryšiais, nei reikalavimai, Sąjungos institucijų taikomi informacijos apie aplinką atskleidimui.

- 24 Dėl valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumo apsaugos pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą, kurios griežtam taikymo laiko atžvilgiu apribojimui taip pat nėra pakankamai argumentų, Teisingumo Teismas iš esmės mano, kad šis netenkinimo pagrindas gali būti taikomas, kai teisėkūros procesas ir su juo susiję procesiniai veiksmai yra jau pasibaigę (žr. 2012 m. vasario 14 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Flachglas Torgau*, C-204/09 (EU:C:2012:71), 57 punktą; taip pat žr. *BVerwG* (Federalinis administracinis teismas) išaiškinimą 2012 m. rugpjūčio 2 d. Sprendime *Buchholz*, 7 C 7.12-406.252 dėl UIG 2 straipsnio 2 dalies 28 punkto). Minėta jurisprudencija iš esmės taip pat taikytina dėl Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkto. **(orig. p. 9)**
- 25 Tiesa, Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmame sakinyje nustatytas reikalavimas šio straipsnio 1 ir 2 dalyse minėtus netenkinimo pagrindus aiškinti siaurai gali galioti ir taikymo *ratione temporis* sričiai. Tai rodo, kad Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktas nėra visiškai neribotai taikomas laiko atžvilgiu. Netenkinimo pagrindo ribojimas laiko atžvilgiu gali kilti ne tik siauriamai aiškinant sąvoką „vidaus ryšiai“, bet ir vertinant konkretų atvejį, kaip reikalaujama pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punkte ir 2 dalies antros pastraipos antrame sakinyje. Laikui bėgant interesas išlaikyti konfidencialumą praranda svarbą, palyginti su interesu atskleisti atitinkamą informaciją.
- 26 3. Dėl trečiojo klausimo
- Tuo atveju, jei „vidaus ryšių“ apsauga pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktą nėra neribojama laiko atžvilgiu, atitinkamai kyla klausimas, iki kada konkrečiai taikoma tokia apsauga.
- 27 Žemesnės instancijos teismas <...> šiuo klausimu išreiškė nuomonę, kad teisė susipažinti su vidaus ryšiais pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos e punktą nesuteikiama tik valstybės institucijos sprendimo priėmimo proceso laikotarpiu. Žemesnės instancijos teismo nuomone, tokią išvadą leidžia daryti teisės normos priėmimo aplinkybės, konkrečiai – Informacijos apie aplinką direktyvos projekte iš pradžių numatyta tiesioginė sąsaja su išimtį nustatančia nuostata, susijusia su „dar nagrinėjama medžiaga“ (žr. Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos d punktą), reikalavimas netenkinimo pagrindus aiškinti siaurai (Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmas sakiny) ir sisteminio pobūdžio argumentas, kad priešingu atveju

papildomas netenkinimo pagrindas dėl valdžios institucijų procesinių veiksmų konfidencialumo (Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktas) taptų neveiksmingas.

- 28 Siejant netenkinimo pagrindo ribojimą laiko atžvilgiu pagal Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies (**orig. p. 10**) pirmos pastraipos e punktą tik su valstybės institucijos sprendimo priėmimo proceso trukme, būtų neatsižvelgiama į aplinkybę, kad (oficialus) sprendimas priimamas ne dėl kiekvieno su informacija apie aplinką susijusio pareigą teikti informaciją turinčios institucijos veiksmo. Šiuo atžvilgiu atitinkamo administracinio veiksmo (vidinis) užbaigimas galėtų būti svarstomas kaip reikšmingas laiko atskaitos taškas.

<...>

DARBINIS VERTINIMAS