

Lieta C-619/19

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu

Iesniegšanas datums:

2019. gada 19. augusts

Iesniedzējtiesa:

Bundesverwaltungsgericht (Vācija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2019. gada 8. maijs

Prasītājs un atbildētājs revīzijas tiesvedībā:

D. R.

Atbildētāja un revīzijas sūdzības iesniedzēja:

Land Baden–Württemberg

Bundesverwaltungsgericht [Federālās administratīvās tiesas]

LĒMUMS

[..]

administratīvajā lietā

D. R.

[..], [..]

prasītājs, apelācijas sūdzības iesniedzējs

un atbildētājs revīzijas tiesvedībā,

[..]

p r e t

Land Baden–Württemberg [Bādenes–Virtembergas federālo zemi],

[..]

atbildētāja, atbildētāja apelācijas tiesvedībā un

revīzijas sūdzības iesniedzēja,

[oriģ. 2. lpp.]

[..],

piedaloties

Deutsche Bahn AG,

[..] Berlīne,

revīzijas sūdzības iesniedzēja,

[..],

lietas dalībnieks:

federatīvo interešu pārstāvis

Bundesverwaltungsgericht,

[..],

Bundesverwaltungsgericht 7. Senāts

[..]

2019. gada 8. maijā nolēma:

Tiesvedība *Bundesverwaltungsgericht* tiek apturēta.

Eiropas Savienības Tiesai tiek lūgts precizēt šādus jautājumus, sniedzot prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam:

- 1) Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2003/4/EK (2003. gada 28. janvāris) par vides informācijas pieejamību sabiedrībai un par Padomes Direktīvas 90/313/EEK atcelšanu (turpmāk tekstā – “VID”) 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) punkts ir jāinterpretē tādējādi **[oriģ. 3. lpp.]**, ka

jēdziens “iekšējā informācijas apmaiņa” ietver visu informācijas apmaiņu, kas netiek izpausta ārpus iestādes, kurai ir pienākums sniegt informāciju, iekšējām struktūrām?

- 2) Vai “iekšējās informācijas apmaiņas” aizsardzība saskaņā ar VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) punktu ir spēkā neierobežotu laiku?
- 3) Ja atbilde uz otro jautājumu ir noraidošā: vai “iekšējās informācijas apmaiņas” aizsardzība saskaņā ar VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) punktu ir spēkā tikai tik ilgi, līdz iestāde, kurai ir pienākums sniegt informāciju, ir pieņēmusi lēmumu vai ir pabeigts cits administratīvs process?

P a m a t o j u m s:

I

- 1 Prasītājs *Staatsministerium Baden–Württemberg* [Bādenes–Virtembergas valsts ministrijai] lūdz piekļuvi dokumentiem saistībā ar koku ciršanu Štutgartes pils dārzā 2010. gada oktobrī transporta un pilsētu attīstības projekta “*Stuttgart 21*” ietvaros.
- 2 Ciktāl tas skar Eiropas Savienības Tiesai (turpmāk tekstā – “Tiesa”) iesniegtos jautājumus, runa ir par valsts ministrijas vadības informāciju par izmeklēšanas komiteju “Policijas darbību pārskatīšana Štutgartes pils dārzā 2010. gada 30. septembrī”, kā arī par valsts ministrijas piezīmēm par samierināšanas procedūru, kas īstenota saistībā ar projektu “*Stuttgart 21*” no 2010. gada 10. līdz 23. novembrim.
- 3 Prasību, kas pēc neveiksmīga informācijas pieprasījuma celta attiecībā uz šiem dokumentiem, *Verwaltungsgericht* [administratīvā tiesa] noraidīja. Izskatot prasītāja apelācijas sūdzību, *Verwaltungsgerichtshof* [Federālā administratīvā tiesa] noteica atbildētājam pienākumu sniegt piekļuvi dokumentiem. Tā esot vides informācija. Neesot iemeslu atteikt piekļuvi informācijai. Valsts ministrijas dokumenti attiecībā uz vadības informāciju un samierināšanas procedūru kā iekšēja informācijas apmaiņa neesot aizsargāti, jo šāda aizsardzība laika ziņā esot spēkā tikai, kamēr notiekot administratīva lēmuma pieņemšanas process. **[orig. 4. lpp.]**
- 4 Atbildētāja ar savu iesniegto revīzijas sūdzību lūdz atjaunot pirmās instances tiesas spriedumu.

II.

- 5 Tiesvedība ir jāpārtrauc. Tiesai ir jāzudod lēmuma rezolutīvajā daļā formulētie jautājumi (LESD 267. pants).
- 6 1. Atbilstošās Savienības tiesību normas ir Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2003/4/EK (2003. gada 28. janvāris) par vides informācijas pieejamību

sabiedrībai un par Padomes Direktīvas 90/313/EEK atcelšanu (OV L 41, 26. lpp.) – VID – 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunkts un 2. punkta otrās daļas pirmais un otrais teikums.

- 7 2. Atbilstošā valsts tiesību norma ir 2014. gada 25. novembra *Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg* [...] [Bādenes–Virtembergas Likuma par vides aizsardzību] (turpmāk tekstā – “*UVwG BW*”) 28. panta 2. punkta 2. apakšpunkts, kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar 2018. gada 28. novembra [...] likuma 1. pantu.

UVwG BW 28. panta 2. punkta 2. apakšpunktā ir noteikts:

Ja informācijas pieprasījums skar iestādes, kurai ir pienākums sniegt informāciju, iekšējo informācijas apmaiņu 23. panta 1. punkta izpratnē, tas ir jānoraida, izņemot gadījumu, kad sabiedrības ieguvums no informācijas izpaušanas ir lielāks”.

II.

- 8 Prejudiciālie jautājumi ir nozīmīgi lietas izspriešanā. Atkarībā no tā, kāda ir atbilde uz prejudiciālajiem jautājumiem, revīzijas sūdzība ir vai nu jānoraida, vai arī lieta ir jānodod izskatīšanai un izlemšanai *Verwaltungsgerichtshof* kā instancē, kas izskata lietu pēc būtības.
- 9 Prasītāja pieprasītie dokumenti ir vides informācija VID 2. panta 1. punkta c) apakšpunkta izpratnē. Atbildētāja ir publiska institūcija, kurai ir pienākums sniegt informāciju, VID 2. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē. **[oriģ. 5. lpp.]**

IV.

- 10 Prejudiciālajiem jautājumiem ir nepieciešams Tiesas precizējums, jo tos nav iespējams izskaidrot, pamatojoties uz attiecīgo judikatūru, un tie arī nav pašsaprotami.
- 11 Atsevišķu prejudiciālo jautājumu sakarā nozīmīgi ir šie apsvērumi:
- 12 1. Par pirmo jautājumu:
- Vispirms ir jājautā, kā ir jāinterpretē jēdziens “iekšējā informācijas apmaiņa” VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunkta izpratnē. Vides informācijas direktīvā nav ietverta jēdziena definīcija.
- 13 Attiecībā uz *Umweltinformationsgesetz* [Likuma par vides informāciju] (turpmāk tekstā – “*UIG*”) redakcijā, kas izziņota 2014. gada 27. oktobrī, [...], 8. panta 2. punkta 2. apakšpunktu, kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar 2017. gada 20. jūlija likuma 2. panta 17. punktu [...], ar ko valsts tiesībās ir transponēts VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktu un kas atbilst šajā gadījumā noteicošajam federālās zemes tiesiskajam regulējumam *UVwG BW* 28. panta 2. punkta

2. apakšpunktā, Senāts, ņemot vērā likumdevēja nodomu [...], attiecībā uz jēdziena pazīmi “iekšējs” ir lēmis, ka iemesls atteikumam skar tikai tādu informācijas apmaiņu, kas netiek izpausta ārpus iestādes, kurai ir pienākums sniegt informāciju, iekšējām struktūrām [...]. Saskaņā ar to par “iekšēju” nevar uzskatīt arī tādu informācijas apmaiņu, ko, lai gan tā (vēl) nav izpausta ārpus iestādes, kurai ir pienākums sniegt informāciju, iekšējām struktūrām, tomēr ir paredzēts izpaust.
- 14 Šajā sakarā ir precizējams, kas ir jāsaprot ar “informācijas apmaiņu” VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunkta izpratnē. It īpaši ir jājautā, vai dokumentiem vai informācijai ir jābūt noteiktai kvalitātei, lai to varētu klasificēt kā “informācijas apmaiņu” Vides informācijas direktīvas izpratnē. Jēdziens “informācijas apmaiņa” norāda vismaz to, ka attiecīgajai informācijai ir jābūt adresētai (arī) trešajai personai. **[orig. 6. lpp.]**
- 15 Jēdziena “informācijas apmaiņa” satura precizēšana ir nepieciešama arī tāpēc, ka Vides informācijas direktīvas 4. panta 2. punkta otrās daļas pirmajā teikumā ir paredzēts, ka 1. un 2. punktā minētie atteikuma iemesli ir jāinterpretē šauri. Šis noteikums atbilst Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem – 1998. gada 25. jūnija Orhūsas konvencijas (turpmāk tekstā – “OK”) – 4. panta 4. punkta otrajai daļai.
- 16 Ņemot vērā iepriekš minēto, ne katrs dokuments, kas ir iekšējā apritē, ir “iekšēja informācijas apmaiņa”.
- 17 Norādes par jēdziena “informācijas apmaiņa” teleoloģisko redukciju ir atrodamas Orhūsas konvencijas piemērošanas rokasgrāmatā. Tajā attiecībā uz OK 4. panta 3. punkta c) apakšpunktu (“valsts iestāžu iekšējo saziņu”) tiek norādīts, ka dažās dalībvalstīs, izņemot iekšējo informācijas apmaiņu, ir jāaizsargā valsts darbinieku personiskie viedokļi. Šajā izpratnē izņēmums parasti neattiecoties uz faktu materiāliem (skat. *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, 2. izdevums. 2014, 85. lpp.).
- 18 *Bundesverwaltungsgericht* federatīvo interešu pārstāvis ierosina jēdzienā “iekšējā informācijas apmaiņa” VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunkta izpratnē ietvert tikai iekšējās informācijas būtiskus dokumentus, kā arī valsts iestādes gribas un lēmumu pieņemšanas procesu. Tomēr tas rada nākamo jautājumu par to, kas ir jāsaprot ar “būtiskiem dokumentiem”.
- 19 2. Par otro jautājumu:
- Ir arī jāprecizē VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) punkta piemērojamība laikā.
- 20 Noteikuma formulējums, tāpat kā OK 4. panta 3. punkta c) apakšpunkta formulējums, nesniedz norādi par to, ka VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunkta piemērojamība laikā būtu stingri ierobežota. Arī [noteikuma]

pieņemšanas vēsture **[oriģ. 7. lpp.]** nesniedz viennozīmīgu priekšstatu. Sākotnējā Komisijas 2000. gada 29. jūnija direktīvas priekšlikumā VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas c) apakšpunktā bija paredzēts atteikuma iemesls attiecībā uz “informāciju, kas ir sagatavošanas procesā vai iekšējo informācijas apmaiņu. Šajā ziņā sabiedrības ieguvums, izpaužot attiecīgo informāciju, ir jāvērtē katrā atsevišķā gadījumā.” Eiropas Parlaments pirmajā un otrajā lasījumā aicināja svītrot atteikuma iemeslu attiecībā uz “iekšējo informācijas apmaiņu” (skat. ziņojumu, 2001. gada 28. februāris, A5/2001/74, 20. grozījums, kā arī ziņojumu, 2002. gada 24. aprīlis, A5/2002/136, 27. grozījums). Komisija (grozītais priekšlikums, 2001. gada 6. jūnijs, COM(2001) 303, galīgā redakcija, OV C 240 E/289, 293. lpp.; Komisijas atzinums, 2002. gada 5. septembris, COM(2002) 498, galīgā redakcija, 8. lpp.) un Padome (Padomes Kopējā nostāja Nr. 24/2002, 2002. gada 28. janvāris, OV C 113 E/1, 11. lpp.), atsaucoties uz Orhūsas konvenciju, to noraidīja. Samierināšanas komitejā tika panākta vienošanās par direktīvas priekšlikuma galīgo redakciju. Tajā atteikuma iemesls attiecībā uz “iekšējās informācijas apmaiņu” tika noteikts autonomi VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktā, un tam vairs nav saiknes ar atteikuma iemesliem VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas d) apakšpunktā, kas ir ierobežoti laikā.

- 21 Norādes par ierobežotu piemērojamību laikā, ņemot vērā OK 4. panta 3. punkta c) apakšpunkta noteikumu, neizriet arī no Orhūsas konvencijas piemērošanas rokasgrāmatas. Orhūsas konvencijas sūdzību izskatīšanas komitejas judikatūrā acīmredzami netieši arī ir pieņemts, ka OK 4. panta 3. punkta c) apakšpunktam nav ierobežota piemērojamība laikā (skat. lietu ACCC/C/2010/51 (Rumānija) un ACCC/C/2013/93 (Norvēģija)).
- 22 No sistēmiskā viedokļa ir jāņem vērā, ka Vides informācijas direktīvā atteikuma iemesli, kuru piemērošana ir ierobežota laikā, ir attiecīgi formulēti. Tā VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas d) apakšpunktā ir minēts atteikuma iemesls attiecībā uz “materiāl[iem], kas ir sagatavošanas procesā”, “nepabeigt[iem] dokument[iem]” un “dat[iem]”. **[oriģ. 10. lpp.]**
- 23 Sistēmisks salīdzinājums ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 1049/2001 (2001. gada 30. maijs) par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV L 145, 43. lpp.) 4. panta 3. punkta otro daļu – Pārskatāmības regulu – atklāj, ka atbilstoši Eiropas likumdevēja ieskatiem iekšēju dokumentu izpaušana var traucēt iestādes lēmumu pieņemšanas procesu arī pēc tā noslēguma. Lai gan Eiropas Savienība Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 1367/2006 (2006. gada 6. septembris) par to, kā Kopienas iestādēm un struktūrām piemērot Orhūsas Konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (OV L 264, 13. lpp.) 6. punktā – Orhūsas regulā – ir daļēji mainījusi Pārskatāmības regulas noteikumus, tas neskar atteikuma iemeslu saistībā ar iekšējiem dokumentiem attiecībā uz tā piemērojamību laikā. Tādējādi Eiropas Savienība acīmredzami pieņem, ka Orhūsas konvencijā nav prasīts, lai atteikuma iemesls attiecībā uz “iekšējo informācijas apriti” tiktu ierobežots laikā līdz lēmuma pieņemšanas procesa pabeigšanai. Norādes par to, ka Savienības tiesībās

dalībvalstīm būtu paredzētas stingrākas prasības vides informācijas izpaušanai attiecībā uz iekšējo informācijas apriti par tām, kas ir piemērojamas Savienības iestāžu vides informācijas izpaušanai, nepastāv.

- 24 Attiecībā uz publisko institūciju iekšējo lietu konfidencialitātes aizsardzību saskaņā ar VID 4. panta 2. punkta pirmās daļas a) apakšpunktu, attiecībā uz kuru arī nav norāžu par stingru ierobežojumu laikā, Tiesa principā uzskata, ka šis atteikuma iemesls var būt piemērojams, kad likumdošanas process un ar to saistītās apspriedes jau ir pabeigtas (skat. Tiesa, 2012. gada 14. februāris, C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], *Flachglas Torgau*, 57. punkts; skat. sekojošo *BVerwG* [*Bundesverwaltungsgericht*] spriedumu, 2012. gada 12. augusts, 7 C 7 12, *Buchholz* 406.252, *UIG* 2. pants, 2. un 28. punkts). Šķiet, ka minētā judikatūra principā ir attiecināma uz VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktu. **[oriģ. 9. lpp.]**
- 25 Tomēr VID 4. panta 2. punkta otrās daļas pirmā teikuma noteikums – 1. un 2. punktā minētos atteikuma iemeslus interpretēt šauri – varētu attiekties arī uz piemērojamību laikā. Tas liecina par to, ka VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunkts vismaz laika ziņā nav pavisam neierobežoti piemērojams. Atteikuma iemesla ierobežojums laikā tādējādi var rasties, ne vien šauri interpretējot jēdzienu “iekšējā informācijas apmaiņa”, bet gan arī ievērojot VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktā un 2. punkta otrās daļas otrajā teikumā noteikto nepieciešamību izvērtēt katru gadījumu atsevišķi. Katrā ziņā, jo ilgāks laiks paiet, jo interese saglabāt konfidencialitāti attiecībā pret interesi izpaust attiecīgo informāciju, pastāvīgi samazinās.
- 26 3. Attiecībā uz trešo jautājumu:
- Ja “iekšējās informācijas apmaiņas” aizsardzība saskaņā ar VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktu nav neierobežota laikā, tam seko jautājums par to, līdz kuram konkrētam brīdim aizsardzība ir spēkā.
- 27 Attiecībā uz šo iepriekšējā instance [...] uzskatīja, ka piekļuve iekšējās informācijas aprītei saskaņā ar VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktu esot liegta tikai uz administratīva lēmuma pieņemšanas procesa laiku. Iepriekšējā instance uzskata, ka par to liecina tiesību normas pieņemšanas vēsture, it īpaši Vides informācijas direktīvas projektā sākotnēji paredzētais tiesību normas tiešais sakars ar izņēmuma noteikumu attiecībā uz “materiāliem, kas ir sagatavošanas procesā” (skat. VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas d) apakšpunktu), prasība atteikuma iemeslus interpretēt šauri (VID 4. panta 2. punkta otrās daļas pirmais teikums), kā arī sistēmiskie apsvērumi, jo pretējā gadījumā nākamajam atteikuma iemeslam attiecībā uz publisko institūciju iekšējo lietu konfidencialitāti (VID 4. panta 2. punkta pirmās daļas a) apakšpunkts) nebūtu jēgas.
- 28 Ja atteikuma iemesla ierobežojumu laikā saskaņā ar VID 4. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktu **[oriģ. 10. lpp.]** saistītu tikai ar administratīva lēmuma

pieņemšanas procesa ilgumu, netiktu ņemts vērā, ka ne katra iestādes, kurai ir pienākums sniegt informāciju, jautājumu risināšana saistībā ar vides informāciju noslēdzas ar (oficiālu) lēmumu. Šajā ziņā attiecīgā administratīvā procesa (iekšēju) pabeigšanu varētu uzskatīt par nozīmīgu piesaistes faktoru laikā.

[..]

DARBA VERSIJA