

**Cauza C-619/19**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

19 august 2019

**Instanța de trimitere:**

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

**Data deciziei de trimitere:**

8 mai 2019

**Reclamant și intimat în recurs:**

D. R.

**Pârât și recurent:**

Land Baden-Württemberg

---

**Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)**

**ORDONANȚĂ**

[*omissis*]

în cauza de contencios administrativ

introdusă de domnul D. R.

.....

reclamant, apelant

și intimat în recurs,

[*omissis*]

împotriva

Land Baden-Württemberg (Landul Baden-Württemberg, Germania),

[*omissis*]

pârât, intimat în apel și

recurent

**[OR 2]**

[*omissis*]

Intervenientă:

Deutsche Bahn AG,

[*omissis*] Berlin,

recurentă,

[*omissis*]

Parte implicată în procedură:

Der Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht (Reprezentantul intereselor federale la Curtea Administrativă Federală),

[*omissis*]

Secția a 7-a a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală)

[*omissis*]

a decis la 8 mai 2019:

Suspendă procedura în fața Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală).

Sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene pe calea unei cereri de decizie preliminară cu privire la clarificarea următoarelor întrebări, în temeiul articolului 267 TFUE:

1. Articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului trebuie să fie interpretat **[OR 3]** în sensul că noțiunea de „comunicări interne” cuprinde toate comunicările care nu părăsesc domeniul intern al unei autorități supuse obligației de a furniza informații?
2. Protejarea „comunicărilor interne” prevăzute la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE este valabilă pe perioadă nedeterminată?
3. În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare: Protejarea „comunicărilor interne” prevăzute la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE este valabilă numai până la adoptarea unei decizii sau încheierea altui proces administrativ de către autoritatea supusă obligației de a furniza informații?

Motive:

**I**

- 1 Reclamantul solicită Staatsministerium Baden-Württemberg (Ministerul de Stat din Baden-Württemberg) accesul la documente referitoare la tăierea copacilor din Stuttgarter Schlossgarten, în octombrie 2010, în legătură cu proiectul de urbanism și dezvoltare a infrastructurii de transport „Stuttgart 21”.
- 2 În ceea ce privește întrebările adresate Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea de Justiție”), acestea se referă la o informare a conducerii Staatsministerium (Ministerul de Stat) cu privire la comisia de anchetă „Reevaluarea intervenției poliției din 30 septembrie 2010 de la Stuttgarter Schlossgarten”, precum și la mențiuni ale Staatsministerium (Ministerul de Stat) cu privire la o procedură de conciliere susținută la 10 și 23 noiembrie 2010 în legătură cu proiectul „Stuttgart 21”.
- 3 În urma respingerii cererii, Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ) a respins acțiunea formulată cu privire la aceste documente. În urma apelului reclamantului, Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ) a obligat pârâtul să ofere reclamantului acces la documente. Acestea ar fi referitoare la informații despre mediu. Nu ar exista motive de refuz în ceea ce privește accesul la informații. Documentele Staatsministerium (Ministerul de Stat) privind informarea conducerii și procedura de conciliere nu ar fi protejate drept comunicări interne, întrucât o astfel de protecție ar exista doar pe perioada în care autoritatea desfășoară procesul decizional. **[OR 4]**
- 4 Prin recursul formulat, pârâtul urmărește restabilirea hotărârii pronunțate în primă instanță.

## II

- 5 Judecarea cauzei se suspendă. Este necesar să se solicite Curții de Justiție o decizie preliminară cu privire la întrebările formulate în dispozitivul ordonanței (articolul 267 TFUE).
- 6 1. Dispozițiile relevante din dreptul Uniunii se găsesc la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și alineatul (2) al doilea paragraf prima și a doua teză din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO 2003, L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200) (denumită în continuare „Directiva 2003/4/CE”).
- 7 2. Dispoziția relevantă din dreptul național este articolul 28 alineatul (2) punctul 2 din Legea privind administrarea mediului a landului Baden-Württemberg (denumită în continuare „UVwG BW”) din 25 noiembrie 2014 [*omissis*], astfel cum a fost modificată ultima dată prin articolul 1 din Legea din 28 noiembrie 2018 [*omissis*].

Articolul 28 alineatul (2) punctul 2 din UVwG BW are următorul cuprins:

În măsura în care o cerere vizează comunicări interne ale autorității supuse obligației de a furniza informații în sensul articolului 23 alineatul (1), aceasta va fi respinsă, cu excepția cazului în care un interes public imperativ justifică divulgarea.

## III

- 8 Întrebările adresate cu titlu preliminar sunt necesare pentru soluționarea cauzei. În funcție de răspunsurile date la întrebările adresate cu titlu preliminar, recursul trebuie fie respins din motive juridice, fie este necesară trimiterea cauzei la Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior) în calitate de instanță de fond, spre rejudecare și pronunțarea unei noi hotărâri.
- 9 Documentele solicitate de reclamant se referă la informații despre mediu în sensul articolului 2 punctul (1) litera (c) din Directiva 2003/4/CE. Pârâtul este autoritate publică obligată să furnizeze informații în sensul articolului 2 punctul (2) litera (a) din Directiva 2003/4/CE. [OR 5]

## IV

- 10 Întrebările preliminare necesită o clarificare din partea Curții, întrucât acestea nici nu sunt clarificate în jurisprudența Curții și nici nu sunt evidente.
- 11 În ceea ce privește întrebările preliminare, prezintă importanță următoarele considerente:
- 12 1. Cu privire la prima întrebare:

În primul rând, se pune întrebarea în ce mod ar trebui interpretată noțiunea de „comunicări interne” în sensul articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE. Directiva 2003/4/CE nu conține o definiție a acestei noțiuni.

- 13 Având în vedere voința legiuitorului [*omissis*] cu privire la atributul noțional „intern”, Camera a statuat în legătură cu articolul 8 alineatul (2) punctul 2 din Legea privind informațiile despre mediu (denumită în continuare „UIG”) în versiunea publicată la 27 octombrie 2014 [*omissis*], modificată ultima dată prin articolul 2 alineatul (17) din Legea din 20 iulie 2017 [*omissis*], care transpune în dreptul federal articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE și care corespunde normei din legislația landului relevante în speță, prevăzută la articolul 28 alineatul (2) punctul 2 din UVwG BW, că motivul de refuz cuprinde doar comunicările care nu părăsesc domeniul intern al unei autorități supuse obligației de a furniza informații [*omissis*]. Prin urmare, nu pot fi considerate „interne” acele comunicări care, chiar dacă (încă) nu au părăsit domeniul intern al unei autorități supuse obligației de a furniza informații, sunt însă destinate să facă acest lucru.
- 14 Astfel, este necesar să se clarifice ce ar trebui să se înțeleagă prin „comunicare” în sensul articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE. Se pune în special întrebarea dacă documentele sau informațiile trebuie să aibă o anumită calitate, pentru a putea fi calificate drept „comunicări” în sensul Directivei 2003/4/CE. Termenul „comunicări” sugerează cel puțin că informațiile respective trebuie să fie adresate (și) unui terț. **[OR 6]**
- 15 Astfel, o delimitare a conținutului noțiunii de „comunicări” este de asemenea necesară întrucât articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4/CE prevede ca motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) să fie interpretate în mod restrictiv. Acest criteriu este în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) al doilea paragraf din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu - Convenția de la Aarhus - din 25 iunie 1998.
- 16 În acest context, este puțin probabil ca orice document care este comunicat intern să reprezinte o „comunicare internă”.
- 17 Orientări privind reducția teleologică a noțiunii „comunicări” pot fi găsite în „Ghidul de aplicare” a Convenției de la Aarhus. În acest ghid se face referire, în legătură cu articolul 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus („comunicate interne ale autorităților publice”), la faptul că, în câteva state membre, prin exceptarea comunicărilor interne ar trebui protejate opiniile personale ale lucrătorilor publici. În acest sens, exceptarea nu se aplică în mod normal informațiilor factuale (a se vedea: United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, Ediția a doua, 2014, p. 85).

- 18 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (Reprezentantul intereselor federale la Curtea Administrativă Federală) propune ca în sfera noțiunii de „comunicări interne” în sensul articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE să fie incluse doar documentele esențiale din procesul de informare internă, precum și din procesul de identificare și de luare a deciziilor de către autoritate. Totuși, această propunere ridică întrebarea următoare, și anume ce ar trebui să se înțeleagă prin „documente esențiale”.
- 19 2. Cu privire la a doua întrebare:
- De asemenea, este necesar să se clarifice domeniul temporal de aplicare al articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE.
- 20 Modul de redactare al dispoziției - ca și modul de redactare al articolului 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus - nu oferă niciun argument pentru o limitare strictă în timp a domeniului de aplicare al articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE. Geneza [OR 7] nu oferă, la rândul său, niciun indiciu. Propunerea inițială de directivă a Comisiei din 29 iunie 2000 vedea în articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE un motiv de refuz în ceea ce privește „informațiilor în curs de finalizare sau comunicările interne. În fiecare caz, se va ține seama de interesul public privind dezvăluirea informațiilor în cauză.” Parlamentul European a solicitat, la prima și la a doua lectură, eliminarea motivului de refuz al „comunicărilor interne” (a se vedea raportul din 28 februarie 2001, A5/2001/74, solicitarea de modificare 20, precum și raportul din 24 aprilie 2002, A5/2002/136, solicitarea de modificare 27). Acestea au fost respinse de către Comisie (propunerea modificată din 6 iunie 2001, COM <2001> 303 final, JO C 240 E/289, p. 293; avizul Comisiei din 5 septembrie 2002, COM <2002> 498 final, p. 8) și de către Consiliu (poziția comună a Consiliului nr. 24/2002 din 28 ianuarie 2002, JO C 113 E/1, p. 11), care au făcut referire la Convenția de la Aarhus. În comitetul de conciliere, s-a ajuns la o înțelegere cu privire la propunerea de directivă finală. Motivul de refuz al „comunicărilor interne” a fost reglementat în mod autonom la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE și, de atunci, nu mai are o legătură locală cu motivele de refuz valabile pe o perioadă determinată prevăzute la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2003/4/CE.
- 21 Indicații cu privire la domeniul de aplicare limitat temporal nu rezultă - în privința normei de la articolul 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus - nici din Ghidul de aplicare (Implementation Guide) a Convenției de la Aarhus. Jurisprudența Comisiei de apel a Convenției de la Aarhus pare să considere - în mod tacit - de asemenea, că nu există o limitare în timp a domeniului de aplicare al articolului 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus (a se vedea procedura ACCC/C/2010/51 „România” și ACCC/C/2013/93 „Norvegia”).

- 22 Din punct de vedere sistematic, trebuie să se țină seama de faptul că Directiva 2003/4/CE prevede prin analogie motive de refuz care sunt valabile pe o perioadă determinată. Astfel, articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2003/4/CE menționează un motiv de refuz în cazul în care „cererea vizează materiale în curs de finalizare sau documente sau date care nu sunt finalizate”.  
**[OR 10]**
- 23 O comparație sistematică cu articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 1/vol. 3, p. 76, denumit în continuare „Regulamentul privind transparența”) arată că, potrivit legiuiitorului european, publicarea documentelor interne poate aduce atingere procesului decizional al unei instituții chiar și după ce acesta a fost încheiat. Dacă prin articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO 2006, L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126, denumit în continuare „Regulamentul Aarhus”) Uniunea Europeană a modificat parțial normele prevăzute de Regulamentul privind transparența, motivul de refuz referitor la documentele interne nu este afectat în ceea ce privește domeniul de aplicare temporal al acestuia. Prin urmare, este evident că Uniunea Europeană consideră că Convenția de la Aarhus nu impune ca motivul de refuz referitor la comunicările interne să fie limitat ca durată până la încheierea procesului decizional. Nu există indicii care să sugereze că dreptul Uniunii ar fi impus statelor membre, în ceea ce privește dezvăluirea unor informații despre mediu în legătură cu comunicările interne, cerințe mai stricte decât instituțiilor Uniunii.
- 24 În ceea ce privește protejarea confidențialității deliberărilor autorităților prevăzută la articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4/CE, pentru care de asemenea lipsesc argumentele în favoarea unei limitări stricte a duratei, Curtea de Justiție consideră, în principiu, că acest motiv de refuz poate fi relevant în cazul în care o procedură legislativă și deliberările în legătură cu aceasta au fost deja finalizate (a se vedea Hotărârea Curții din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], punctul 57; în conformitate cu aceasta, a se vedea Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală], Hotărârea din 2 august 2012 - 7 C 7.12 - Buchholz 406.252 - articolul 2 din UIG punctul 2, punctul 28). Jurisprudența citată pare, în principiu, să poată fi transpusă la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE.  
**[OR 9]**
- 25 Cu toate acestea, ar trebui ca criteriul prevăzut la articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4/CE, potrivit căruia motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) trebuie interpretate în mod restrictiv, să se aplice inclusiv în ceea ce privește domeniul de aplicare temporal. Acest lucru sugerează că articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE cel

puțin nu este valabil pe perioadă nedeterminată. O limitare a perioadei de valabilitate a motivului de refuz poate rezulta nu numai ca urmare a unei interpretări restrictive a noțiunii „comunicări interne”, ci și ca urmare a aprecierii individuale a fiecărui caz, impusă de articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și de alineatul (2) al doilea paragraf a doua teză din Directiva 2003/4/CE. În orice caz, în general, o dată cu trecerea timpului, interesul în ceea ce privește confidențialitatea informațiilor pierde în greutate în raport cu interesul în ceea ce privește publicarea respectivelor informații.

26 3. Cu privire la cea de a treia întrebare:

În cazul în care protecția „comunicărilor interne” în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE nu este valabilă pe perioadă nedeterminată, se pune întrebarea privind momentul concret până la care este valabilă protecția.

27 Instanța de grad inferior a considerat cu privire la acest aspect [*omissis*] că, potrivit articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE, accesul la comunicările interne ar fi exclus numai pe durata procesului decizional al autorității. Din punctul de vedere al instanței de grad inferior, un argument în acest sens îl constituie geneza normei, și anume contextul normativ imediat prevăzut inițial în proiectul Directivei 2003/4/CE, prin excepția referitoare la „documente în curs de elaborare” [a se vedea de asemenea articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2003/4/CE], cerința unei interpretări stricte a motivelor de refuz [a se vedea articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4/CE], precum și considerentul sistematic conform căruia, în caz contrar, motivul de refuz întemeiat pe confidențialitatea deliberărilor autorităților publice [a se vedea articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4/CE] ar fi inoperant.

28 O limitare a perioadei de valabilitate a motivului de refuz prevăzut la articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE, legată exclusiv de durata procesului decizional al autorității [**OR 10**] nu ia în considerare faptul că orice sesizare a unei autorități supuse obligației de a furniza informații conduce la adoptarea unei decizii (oficiale). În acest sens, încheierea (internă) a procedurii administrative respective ar putea fi avută în vedere ca referință temporală.

[*omissis*]