SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 10. marca 2011 [1]

I – Uvod

1. Najvišje sodišče Združenega kraljestva, Supreme Court, Sodišču postavlja vprašanje, ki se zdi akademsko, katerega učinkov pa ni mogoče jasno predvideti.

2. V skladu z Direktivo 2003/4/ES o dostopu javnosti do informacij o okolju [2] (v nadaljevanju: Direktiva o informacijah o okolju) imajo posamezniki pravico do dostopa do informacij o okolju. Ta pravica se lahko omeji, če bi imelo razkritje škodljive učinke na določene varovane interese. Izjeme pa se ne uporabijo, če v posameznem primeru javni interes za razkritje prevlada nad interesom za zavrnitev.

3. Sodišča Združenega kraljestva si niso edina glede tega, kako se mora ta presoja opraviti, če so hkrati podani škodljivi učinki na več varovanih interesov. Ali je treba vsako takšno izjemo obravnavati ločeno, s tem da se presodi, ali interes, ki ga varuje, prevlada nad javnim interesom za razkritje (tako obe prvi stopnji in manjšina predložitvenega Supreme Court)? Ali se lahko interesi, ki jih varujejo različne izjeme, povežejo in šele nato pretehtajo v razmerju do javnega interesa za razkritje (tako tretja stopnja in večina Supreme Court)?

4. Gre torej za to, ali se lahko pri odločanju o razkritju informacij o okolju posamezni interesi, za katere nastopijo škodljivi učinki, ki sami po sebi v razmerju do javnega interesa za razkritje ne bi prevladali, povežejo, da bi morebiti skupaj upravičili zaupno obravnavo informacij.

5. Navedena vprašanja dajejo Sodišču možnost, da prvič podrobneje preuči takšne interese po zaupnosti v razmerju do javnega interesa za razkritje informacij.

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – Polni naslov: Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, str. 26).

II – Pravni okvir

A – *Mednarodno pravo*

6. Unija se je s Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah[3] (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), ki jo je Skupnost podpisala[4] 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska) na mednarodni ravni zavezala, da bo zagotavljala dostop do okoljskih informacij.

7. Morebitne omejitve pravice do dostopa izhajajo zlasti iz člena 4(4) Konvencije:

„Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:

[…]

(b) na mednarodne odnose, obrambo države ali javno varnost;

[…]

3 – UL 2005, L 124, str. 1.

4 – Sprejeto s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, UL L 124, str. 1.

(e) na pravice intelektualne lastnine;

[…]

Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

B – *Pravo Unije*

8. Z Direktivo o okoljskih informacijah se v Unijo prenaša Aarhuška konvencija, zato Direktiva v členu 3(1) določa pravico do dostopa do informacij o okolju.

9. Izjeme so urejene zlasti v členu 4(2) Direktive o okoljskih informacijah:

„Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

[…]

(b) mednarodne odnose, javno varnost ali obrambo države;

[…]

(e) pravice intelektualne lastnine;

[…]

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a), (d), (f), (g) in (h) predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje."

10. Uvodna izjava 16 glede tega določa:

„Pravica do obveščenosti pomeni, da bi moralo biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi moralo biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Razlogi za zavrnitev bi se morali razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev [sic]. Prosilcu bi bilo treba sporočiti razloge za zavrnitev v roku, določenem v tej direktivi."

C – *Nacionalno pravo*

11. V nacionalnem pravu so v obravnavanem primeru upoštevne izjeme, ki imajo v bistvu enako vsebino in so določene v Environmental Information Regulations 2004[5] (Predpisi o informacijah o okolju iz leta 2004).

III – Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

12. Zaprošene informacije se nanašajo na točno mesto namestitve baznih postaj mobilne telefonije v Združenem kraljestvu.

13. Spletna stran Sitefinder (iskalnik mesta namestitve)[6] kaže približno mesto namestitve v vsakem kvadrantu za vse bazne postaje, ki jih od konca leta 2003 upravlja Office of

5 – S. I. 2004 št. 3391.
6 – Http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/.

Communications (v nadaljevanju: Ofcom). Stran je sestavljena iz informacij, ki so jih prostovoljno predložili operaterji mobilne telefonije iz svojih baz podatkov. Posameznikom omogoča iskanje informacij o baznih postajah, če vnesejo poštno številko, ime mesta ali ulice znotraj posameznega kvadranta na zemljevidu. Vendar se ne prikaže niti podrobno mesto namestitve do metra natančno niti to, ali je nameščena na ravni ulice ali pa je skrita na vrhu kostrukcije ali zgradbe.

14. Upravitelj informacij Health Protection Scotland (podružnica National Health Service) je Ofcom zaprosil za informacijo o zemljepisnih koordinatah za vse bazne postaje, najverjetneje za epidemiološko raziskavo. Ofcom je zavrnil njegovo prošnjo in tudi zahtevo za ponoven preizkus. Nato se je predlagatelj obrnil na pritožnika, Information Commissioner, ki je odredil razkritje. Ofcom je vložil pritožbo, Information Tribunal pa je na prvi stopnji potrdilo odredbo za razkritje.

15. Information Tribunal je ugotovilo, da bi imelo razkritje informacij škodljive učinke za javno varnost in varstvo intelektualne lastnine. Informacije bi lahko olajšale nedopustne posege v bazne postaje. Izhajati je treba iz tega, da imajo telekomunikacijska podjetja na informacijah avtorske pravice in pravice do baze podatkov. Vendar javni interes za razkritje prevlada, zlasti ker se zahtevane informacije lahko uporabijo za epidemiološke raziskave učinkov mobilne telefonije. Pri presoji je Information Tribunal ločeno preizkusilo uporabo obeh izjem in zavrnilo skupno tehtanje v razmerju do javnega interesa za razkritje.

16. Ofcom se je pritožil na Administrative Court, ki je glede te zadnje točke zavzelo enako stališče kot Information Tribunal. Toda v zvezi z nadaljnjo pritožbo je Court of Appeal sprejelo nasprotno stališče.

17. Pritožba Information Commissioner pri Supreme Court se nanaša samo na vprašanje, ali je treba škodljive učinke obeh zadevnih izjem pretehtati skupaj ali ločeno v razmerju do javnega interesa za razkritje. Supreme Court daje trenutno, z večino glasov treh sodnikov proti dvema, prednost stališču Court of Appeal. Zato Sodišču postavlja to vprašanje:

Ali v primeru, da ima organ oblasti informacije o okolju, katerih razkritje bi imelo določene škodljive učinke na ločene interese,

ki jih varuje več kot ena izjema (v obravnavanem primeru na interese javne varnosti, varovane s členom 4(2)(b), in interese pravic intelektualne lastnine, ki jih varuje člen 4(2)(e)) – takih učinkov pa ne bi bilo, če bi vsako od izjem obravnavali ločeno, saj ne bi zadosti prevladali nad javnim interesom za razkritje – Direktiva o okoljskih informacijah zahteva dodatno presojo, ki vključuje združitev ločenih interesov, varovanih z obema izjemama, in njuno skupno tehtanje v razmerju do javnega interesa za razkritje?

18. Information Commissioner, Kraljevina Švedska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska in Evropska komisija so zavzeli pisna stališča in podali stališča na ustni obravnavi 27. januarja 2011.

IV – Presoja

19. Direktiva o okoljskih informacijah v členu 3(1) določa, da organi oblasti dajo na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes.

20. To pravico je že leta 1990 določala prva Direktiva o okoljskih informacijah[7]. Aarhuška konvencija je to pravico razvijala naprej in se uresničuje z danes veljavno Direktivo o okoljskih informacijah.

21. Medtem je bila tudi z Amsterdamsko pogodbo v členu 1, drugi odstavek, EU izražena volja, da se oblikuje vse tesnejša zveza med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. S tem namenom člen 15 PDEU (prej člen 255 ES) zavezuje institucije, da upoštevajo načelo javnosti delovanja, in – skupaj s členom 42 Listine o temeljnih pravicah – utemeljuje pravico do dostopa do upoštevnih dokumentov. Ta pravica se uresničuje z Uredbo (ES) št. 1049/2001[8], ki na podlagi člena 3 in naslednjih Uredbe (ES) št. 1367/2006[9] ureja

7 – Direktiva Sveta 90/313 z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (UL L 158, str. 56).

8 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43).

9 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, str. 13).

tudi uporabo pravice do okoljskih informacij pri institucijah in organih Unije.

22. Pravica do informacij o okolju pa ni brez omejitev. Na podlagi člena 4 Direktive o okoljskih informacijah se informacije lahko zavrnejo, če bi njihovo razkritje imelo negativne učinke na določene, v njem izrecno navedene interese. Vendar je pri tem treba tehtati med interesom, ki mu služi zavrnitev, in javnim interesom, ki mu služi razkritje informacij.

23. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na takšno tehtanje interesov. Supreme Court želi izvedeti, ali se mora to tehtanje izvajati na dveh stopnjah, tako da se

– *naprej* v zvezi z vsako izjemo preizkusi, ali je podan javni interes za razkritje, ki prevlada nad negativnimi učinki razkritja informacij, in

– posamezne interese, na katere se nanašajo negativne posledice, *nato* pretehta skupaj v razmerju do javnega interesa za razkritje.

24. Na prvi pogled predlagano ravnanje, predstavljeno v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, preseneča, ker predpostavlja dvojno tehtanje. Navedeno izhaja iz člena 4(2), drugi in tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah, ker se oba stavka *dvakrat* nanašata na javni interes za razkritje informacij.

25. Na podlagi *drugega stavka* se razlogi za zavrnitev iz člena 4(1) in (2), razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se skladno s *tretjim stavkom* tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe je zato odvisen od razlage teh dveh stavkov.

A – *Člen 4(2), drugi stavek, Direktive o okoljskih informacijah*

26. Že upoštevanje javnega interesa na podlagi člena 4(2), drugi stavek, Direktive o okoljskih informacijah dejansko zahteva *prvo tehtanje*. Na podlagi drugega stavka uvodne izjave 16 je treba namreč pri razlagi razlogov za zavrnitev razkritja tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev.

27. Prvo tehtanje se nanaša izključno na zadevno izjemo. Izvaja se namreč v okviru razlage razlogov za zavrnitev.

28. Pri tem se tehtanje najprej nanaša na vprašanje, kdaj se šteje, da je podan negativen učinek na varovani interes. Če se morajo določeni učinki razkritja informacij šteti za negativne, je treba odločiti ob upoštevanju javnega interesa za razkritje. [10]

29. Pod to prvo tehtanje lahko sodi tudi tehtanje, ali izjemoma javni interes za razkritje informacije prevlada nad negativnimi učinki na posebej varovane interese.

30. Tako tehtanje, ki ga želijo dopustiti Information Commissioner, Švedska, Information Tribunal, Administrative Court in večina Supreme Court, izhaja že iz člena 4(2), drugi stavek, Direktive o okoljskih informacijah.

10 – Tako se za nadzor javnosti nad odločanjem, skladno z mojimi sklepnimi predlogi, predstavljenimi 3. marca 2011 v zadevi Švedska proti Komisiji (C-506/08 P, še nerešeni pred Sodiščem, zlasti točka 47 in naslednje), ne more šteti, da ovira odločanje.

B – *Člen 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah*

31. Zato je treba v okviru razlage člena 4(2) Direktive o okoljskih informacijah raziskati, kakšen je namen tretjega stavka.

1. Člen 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah kot pojasnilo drugega stavka?

32. V členu 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah bi lahko videli pojasnilo vsebine drugega stavka. Podobno kot v drugem stavku uvodne izjave 16 je bilo določeno, da se mora upoštevanje izvesti v obliki tehtanja. Poleg tega je ponovno poudarjeno, da je treba obravnavane interese tehtati v vsakem posameznem primeru, tako da tega države članice pri prenosu v zakonodajo ne morejo preprečiti. [11]

11 – Tako sodba Sodišča z dne 16. decembra 2010 v zadevi Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, ZOdl., str. I-13119, točka 56).

33. Zgodovina nastanka člena 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah govori v prid takšnemu pojasnilu. Ta določba se je vnesla šele malo pred sprejetjem Direktive s strani Odbora za posredovanje. Natančni razlogi za to niso dokumentirani. Vendar je Svet v tej točki pred tem zavrnil obveznost, ker Aarhuška konvencija govori zgolj o upoštevanju javnega interesa za razkritje.[12] V nasprotju z navedenim sta Komisija in Parlament predlagala različne formulacije kot pojasnilo, da je treba omogočiti dostop, če prevlada javni interes za razkritje. Zato bi lahko tretji stavek pomenil poskus, da se navedeno upošteva.

34. Takšno pojasnilo bi bilo deloma nepotrebno, hkrati pa tudi neuspešno.

35. Že v členu 4(2), drugi stavek, Direktive o okoljskih informacijah je omenjen posamezen primer, zaradi česar ponovitev v tretjem stavku ni nujna.

36. Veliko bolj jasno bi bilo, če bi se člen 4(2), drugi stavek, Direktive o okoljskih informacijah nadomestil z besedilom, kot je na primer drugi stavek uvodne izjave 16[13], ali če bi se sledilo različici člena 4(2), drugi stavek[14], ki jo je predlagala[15] Komisija, in jo je v okviru prvega branja odobril[16] Parlament, da bi se predvideno upoštevanje opredelilo kot tehtanje.

37. Razlaga člena 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah kot zgolj pojasnjevalne določbe zato ni prepričljiva.

12 – Glej oddelek VI, točki 5 in 6, zadnja alinea, skupnega stališča (ES) št. 24/2002, ki ga je Svet določil 28. januarja 2002 glede izdaje Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/.../ES o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL C 113 E, str. 1, 12).

13 – „Razlogi za zavrnitev bi se morali razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev [sic]."

14 – Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, KOM(2000) 402 konč.

15 – Dokument Parlamenta A5-0074/2001 (UL 2001 C 343, str. 165).

16 – „V takšnem primeru se tehta med javnim interesom za razkritje informacije in posameznim interesom, ki mu služi zavrnitev informacije." Z dopolnitvijo enega stavka v prvem branju je to člen 4(2), tretji stavek, s strani Parlamenta spremenjenega predloga.
Glej tudi s strani Komisije po prvem branju spremenjen predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, UL 2001 C 240 E, str. 289 (292):
„Navedene razloge za zavrnitev je treba razlagati restriktivno. […] V vsakem od primerov iz člena 4(1)(c) in (2), od (a) do (g), se mora tehtati med javnim interesom za posredovanje informacij in interesom za zavrnitev razkritja. Če prevlada javni interes, je treba zagotoviti dostop do zahtevane informacije."

2. Člen 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah kot tehtanje združenih interesov?

38. Zato je treba preučiti, ali ima člen 4(2), tretji stavek Direktive o okoljskih informacijah svoj namen, ki je neodvisen od drugega stavka in v njem predvidenega tehtanja. Ta namen bi se lahko odražal v tehtanju z združenimi interesi, o katerem je bilo govora v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki govorijo proti razkritju.

Besedilo člena 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah

39. V nasprotju s stališčem Švedske in Information Commissioner uporaba pojma „interes“ v ednini ne nasprotuje združevanju več interesov. Sicer večina jezikovnih različic[17] interesu po zavrnitvi razkritja postavlja nasproti samo javni interes za razkritje, kar pomeni, da se pojem interes uporablja v ednini. „Interes“ za eno ali drugo pa lahko, skladno z njegovim naravnim pomenom, vključuje različne (delne) interese, ki govorijo v prid eni ali drugi rešitvi.

40. Tudi poudarek na posameznem primeru, v okviru katerega se izvaja tehtanje, ne prepoveduje združevanja. Kot navaja Združeno kraljestvo, se zdi primerno pojem posameznega primera razumeti tako, da se nanaša na pričakovano odločitev o razkritju informacij.[18]

41. Dalje, delitev varovanih interesov na različne izjeme ne nasprotuje njihovemu združevanju. Kot prepričljivo navaja Združeno kraljestvo, teh izjem ni mogoče vedno jasno razmejiti med seboj. Varovani interesi se veliko bolj jasno delno prekrivajo. To prihaja še posebej do izraza pri interesih, varovanih na podlagi člena 4(2), od (d) do (g), Direktive o okoljskih informacijah: zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij, intelektualna lastnina, osebni podatki in interesi ali varstvo katere koli osebe, ki je prostovoljno dala zahtevane informacije.

17 – V danski („interesser“) in estonski različici („huvidega“) se je „interes“ uporabil v množini; v litovski različici je govora o prednostih: „ieguvumu“ in „ieguvumam“.

18 – Takšno razumevanje je tudi podlaga sodbe Stichting Natuur en Milieu (navedena v opombi 11, točke 55 in naslednje).

42. Končno tudi Švedska ne more uspeti s svojimi izvajanji, da je treba tehtanje na podlagi Direktive o okoljskih informacijah izvajati tako kot na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

43. Po eni strani še sploh ni jasno, kako bi se na obravnavano vprašanje odgovorilo na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Sodišče namreč še ni preučilo, ali je pri tehtanju na podlagi Uredbe združevanje interesov mogoče ali morda celo priporočljivo.[19]

44. Po drugi strani se besedilo Uredbe glede tehtanja očitno razlikuje od Direktive o okoljskih informacijah. Na podlagi člena 4(2) in (3) Uredbe[20] je zavrnitev dostopa do dokumenta možna, če bi se oslabilo varstvo določenih varovanih interesov, „razen če ne prevlada javni interes za razkritje." Ta zahteva po tehtanju je določena bolj restriktivno kot v členu 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah.

Omejitve možnih izjem

45. Vendar Švedska pravilno poudarja, da združevanje interesov ne utemeljuje *dodatnih izjem* glede pravice do obveščenosti.

46. Na podlagi prvega stavka uvodne izjave 16 Direktive o okoljskih informacijah je dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju v *posebnih in jasno opredeljenih primerih*. Ti primeri so izrecno opredeljeni v členu 4(1) in (2), prvi stavek. Izjeme niso navedene primeroma, temveč izčrpno.[21] Navedeno potrjuje zahteva po restriktivni razlagi iz člena 4(2), drugi stavek.

47. Poleg tega bi bile dodatne izjeme tudi v nasprotju z Aarhuško konvencijo, ki v členu 4(3) in(4) prav tako določa samo določene,

19 – V sodbi Sodišča z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska proti API in Komisiji (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točka 158) ugotavlja, da določena splošna razmišljanja niso primerna za dokazovanje, da načelo preglednosti izkazuje kakšno posebno nujnost, ki bi prevladala nad *razlogi* (v množini!) za zavrnitev razkritja spornih dokumentov. Vendar pri tem ostaja nejasno, ali se morajo ti razlogi upoštevati posamično ali skupaj.

20 – Pri izjemah iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001 ni predvideno tehtanje.

21 – Glede Uredbe št. 1049/2001 glej sodbo Sodišča z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji (IFAW, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 66 in naslednje, zlasti točka 76).

izrecno navedene izjeme.[22] Ta sporazum ima, tako kot vsi mednarodni sporazumi, ki jih sklene Unija, prednost pred akti sekundarne zakonodaje Skupnosti.[23] Iz tega izhaja, da je treba določbe sekundarne zakonodaje Unije po možnosti razlagati v skladu z mednarodnimi obveznostmi Unije,[24] kar mora veljati tudi na področju okoljskih informacij.[25]

48. Iz člena 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah tako ne smejo izhajati dodatne izjeme, ki niso izrecno opredeljene v členu 4(1) in (2), prvi stavek.

49. Zato bi bilo očitno izključeno, da bi se pri tehtanju na podlagi člena 4(2), tretji stavek, Direktive o okoljskih informacijah upoštevali interesi, ki lahko sicer govorijo proti razkritju, vendar na podlagi člena 4 ne pomenijo podlage za izjeme glede pravice do dostopa do informacij o okolju, na primer trud povezan z obdelavo povpraševanj.

50. Poleg tega Komisija upravičeno poudarja, da je krog varovanih interesov pri odločanju o razkritju *informacij o emisijah* še dodatno omejen. Na podlagi člena 4(2), četrti stavek, Direktive o okoljskih informacijah – tako imenovana emisijska klavzula – večina interesov iz člena 4(2) ne opravičuje zavrnitve. Izvzeto je na primer varstvo zaupnosti postopkov organov oblasti (člen 4(2)(a)) ali zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij (člen 4(2)(d)). Navedeni interesi se zato tudi ne morejo upoštevati pri tehtanju o razkritju informacij o emisijah.

51. Izključeno bi bilo tudi upoštevanje priznanih interesov, na katere se sicer vpliva, za katere pa v okviru prvega tehtanja na podlagi člena 4(2), drugi stavek, Direktive o okoljskih informacijah ni mogoče ugotoviti, da bi razkritje informacij imelo negativne učinke.

22 – Iz teh razlogov je finska vlada že pri sprejetju Direktive o okoljskih informacijah v izjavi k Protokolu zavrnila člen 4(2), tretji stavek; glej dokument Sveta 14917/02 ADD 1 REV 1 z dne 13. decembra 2002, str. 1.

23 – Sodbe Sodišča z dne 10. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-61/94, Recueil, str. I-3989, točka 52), z dne 1. aprila 2004 v zadevi Bellio F.lli (C-286/02, Recueil, str. I-3465, točka 33) in z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA (C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 35).

24 – Sodbe Sodišča Komisija proti Nemčiji (navedena v opombi 23, točka 52), z dne 14. julija 1998 v zadevi Bettati (C-341/95, Recueil, str. I-4355, točka 20), Bellio F.lli (navedena v opombi 23, točka 33), z dne 7. decembra 2006 v zadevi SGAE (C-306/05, ZOdl., str. I-11519, točka 35) in z dne 14. maja 2009 v zadevi Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, ZOdl., str. I-4075, točka 38).

25 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 23. septembra 2010 v zadevi Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, ZOdl., str. I-13119, točka 41) in z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Ville de Lyon (C-524/09, točka 64 in naslednje). Sodbe četrtega senata z dne 22. decembra 2010 v zadevi Ville de Lyon (C-524/09, ZOdl., str. I-14115, točka 35 in naslednje) ni mogoče razumeti kot odstopanje od ustaljene sodne prakse.

Interesi, ki niso prizadeti, pri tehtanju nimajo nobenega pomena. Če se pozneje ugotovijo učinki na te interese, morajo biti negativni, da bi se lahko upoštevali pri tehtanju.

52. Osrednje vprašanje, ki se postavlja, pa je, ali z združevanjem priznanih zaupnih interesov, za katere nastopijo negativni učinki, pri tehtanju nastanejo dodatne izjeme.

53. Združevanje lahko nedvomno povzroči *dodatno omejitev* dostopa do informacij o okolju, če več interesov skupaj opravičuje zavrnitev razkritja, čeprav bi pri ločeni obravnavi prevladal javni interes za razkritje. Vendar bi še vedno šlo za omejitev dostopa, ki temelji na priznanih interesih.

54. Skupaj z Združenim kraljestvom menim, da ta dodatna omejitev predstavlja ustrezno uporabo načela sorazmernosti.

55. Načelo sorazmernosti spada med splošna načela prava Skupnosti, ki jih mora zakonodajalec Unije upoštevati.[26] Zato se v aktih institucij Skupnosti ne sme prekoračiti mej tega, kar je primerno in nujno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi zadevna ureditev. Pri tem pa je treba pri več primernih ukrepih izbrati najmanj obremenilnega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi.[27]

56. Če pa združeni priznani interesi, ki govorijo proti razkritju, v razmerju do javnega interesa za razkritje očitno prevladajo, neugodnosti, ki izhajajo iz razkritja informacij o okolju, ne bi bile več sorazmerne z zasledovanimi cilji.

57. Švedska in Information Commissioner se sicer sklicujeta na zahtevo po restriktivni razlagi izjem, vendar tudi to načelo ne zahteva razkritja informacij o okolju, ki bi povzročalo nesorazmerne neugodnosti. Pri razlagi izjem in tudi pri samem tehtanju je treba veliko bolj upoštevati interese. Zlasti se ne sme dveh neugodnosti mehansko izravnati s prednostjo,

26 – Sodbe Sodišča z dne 17. decembra 1970 v zadevi Köster, Berodt & Co. (25/70, Recueil, str. 1161, točka 21 in naslednja), z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena in drugi (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15) in z dne 17. januarja 2008 v združenih zadevah Viamex Agrar Handel (C-37/06 in C-58/06, ZOdl., str. I-69, točka 33).

27 – Glej v tem smislu sodbe Köster, Berodt & Co. (navedena v opombi 26, točki 28 in 32), z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, str. 2237, točka 21), z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81), Viamex Agrar Handel (navedena v opombi 26, točka 35) in z dne 9. marca 2010 v združenih zadevah ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, ZOdl., str. I-2007, točka 86).

temveč je treba prizadetim interesom, glede na njihov pomen, določiti ustrezno težo, preden se opravi tehtanje.

58. Information Commissioner meni, da je tehtanje združenih interesov v praksi težko izvajati. Vendar te težave ne izhajajo toliko iz združevanja kot iz narave tehtanja med interesi po razkritju in interesi po zadržanju informacij. Ti interesi se praviloma med seboj težko primerjajo, zaradi česar se tudi težko medsebojno tehtajo. Vendar se to tehtanje olajša, če se zahteva po restriktivni razlagi izjem pri tehtanju uporabi v tem smislu, da se v dvomu odloči v prid preglednosti.

59. Že tehtanje v okviru posameznih izjem lahko zahteva združevanje, in sicer, kot pravilno navaja Združeno kraljestvo, na strani javnega interesa za razkritje.[28] Prva uvodna izjava Direktive o okoljskih informacijah že navaja tri delne interese – prvič, boljšo zavest o okoljskih zadevah, drugič, svobodno izmenjavo mnenj in bolj učinkovito udeležbo javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in, tretjič, boljše okolje.

60. Posledično je treba na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovoriti, da če ima organ oblasti informacije o okolju, katerih razkritje bi imelo določene škodljive učinke na ločene interese, ki jih varuje več kot ena izjema iz člena 4(2) Direktive o okoljskih informacijah – takih učinkov pa ne bi bilo, če bi vsako od izjem obravnavali ločeno, saj ne bi bili dovolj močni, da bi prevladali nad javnim interesom za razkritje –, se zahteva dodatna presoja, ki vključuje združitev ločenih interesov, varovanih z obema izjemama, in njuno skupno tehtanje v razmerju do javnega interesa za razkritje.

C – *Izjeme na podlagi člena 4(1) Direktive o okoljskih informacijah*

61. Končno želim izpostaviti še en vidik, glede katerega si Komisija in Združeno kraljestvo nista bila enotna, in sicer ali se lahko pri tehtanju upoštevajo tudi izjeme iz člena 4(1) Direktive o okoljskih informacijah. To vprašanje ni predmet predloga za sprejetje

28 – Ilustrativno glede Uredbe št. 1049/2001 sodba Sodišča z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu (C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točke od 45 do 47 in 67).

predhodne odločbe, ker gre tam zgolj za dve izjemi iz odstavka 2.

62. Če bi se Sodišče kljub temu opredelilo do vključitve člena 4(1) Direktive o okoljskih informacijah, je jasno, da (a) ni mogoče upoštevati pri tehtanju: če organ ne razpolaga z zahtevano informacijo, le-te ne more razkriti. Ali navedeno velja tudi za splošno opredeljene zahtevke v smislu (c), je odvisno od razlage te izjeme. Če se nanaša samo na zahtevke, katerih predmeta ni mogoče opredeliti, tehtanje prav tako ne bi bilo možno.

63. V primeru očitno nerazumnih zahtev (člen 4(1)(b) Direktive o okoljskih informacijah), gradiva v pripravi ((d)) in notranjem sporočanju ((e)) pa se nasprotno varujejo interesi, ki jih je mogoče tehtati, in se zaradi tega v primeru negativih učinkov tudi morajo upoštevati. Enako bi veljalo tudi za preveč na splošno oblikovane zahteve ((c)), če lahko pod ta pojem umestimo tudi zahteve, katerih obdelava zaradi njihove splošnosti zahteva posebej veliko truda.

V – Predlog

64. Sodišču na podlagi navedenega predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori, kot sledi:

Na podlagi Direktive 2003/4/ES o dostopu javnosti do informacij o okolju v primeru, da ima organ oblasti informacije o okolju, katerih razkritje bi imelo določene škodljive učinke na ločene interese, ki jih varuje več kot ena izjema iz člena 4(2) – takih učinkov pa ne bi bilo, če bi vsako od izjem obravnavali ločeno, saj ne bi bili dovolj močni, da bi prevladali nad javnim interesom za razkritje –, se zahteva dodatna presoja, ki vključuje združitev ločenih interesov, varovanih z obema izjemama, in njuno skupno tehtanje v razmerju do javnega interesa za razkritje.