Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 20. januarja 2021*

„Predhodno odločanje – Okolje – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/4/ES – Dostop javnosti do informacij o okolju – Načrt izgradnje infrastruktur ‚Stuttgart 21‘ – Zavrnitev zahteve za informacije o okolju – Člen 4(1) – Razlogi za zavrnitev – Pojem ‚notranje sporočanje‘ – Obseg – Časovna omejitev varstva takega sporočanja“

V zadevi C-619/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 8. maja 2019, ki je na Sodišče prispela 19. avgusta 2019, v postopku

Land Baden-Württemberg

proti

D. R.,

ob udeležbi

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, L. Bay Larsen, sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Land Baden-Württemberg G. Torsten, Rechtsanwalt,

– za D. R. F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

– za Deutsche Bahn AG T. Krappel, Rechtsanwalt,

* Jezik postopka: nemščina.

– za nemško vlado J. Möller in S. Eisenberg, agenta,

– za Irsko M. Browne, J. Quaney in A. Joyce, agenti,

– za vlado Združenega kraljestva S. Brandon, agent, skupaj s C. Knightom, barrister,

– za Evropsko komisijo G. Gattinara in M. Noll-Ehlers, agenta,

– za norveško vlado L.-M. Moen Jünge in K. Isaksen, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. julija 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Land Baden-Württemberg (zvezna dežela Baden-Württemberg, Nemčija) in D. R. v zvezi z zahtevo za informacije o okolju, ki se nanaša na pridobitev dostopa do nekaterih dokumentov Staatsministerium Baden-Württemberg (deželno ministrstvo zvezne dežele Baden-Württemberg) v zvezi s prometnim in urbanističnim projektom, imenovanim „Stuttgart 21“, v Stuttgarter Schlossgarten (stuttgartski grajski vrt, Nemčija).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Člen 4(3) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisane v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrene s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1; v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), določa:

„Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne:

[…]

(c) če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti, če tako izjemo predvideva notranja zakonodaja ali običajna praksa, pri čemer je treba upoštevati javni interes za razkritje.

[…]“

Pravo Unije

Uredba (ES) št. 1049/2001/ES

4 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) v členu 4(3) določa:

„Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

Uredba (ES) št. 1367/2006/ES

5 Člen 3 Uredbe (ES) št. 1367/2006 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 2006, L 264, str. 13), določa:

„Uredba […] št. 1049/2001 se uporablja za vsakršno zahtevo prosilca za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije in organi Skupnosti, brez diskriminacije na podlagi državljanstva, narodnosti ali stalnega prebivališča fizičnih oseb, pri pravnih osebah pa brez diskriminacije na podlagi sedeža ali dejanskega kraja poslovanja.

[…]“

6 Člen 6 Uredbe št. 1367/2006, naslovljen „Uporaba izjem v zvezi z zahtevami za dostop do informacij o okolju“, v odstavku 1 določa:

„V zvezi s prvo in tretjo alineo člena 4(2) Uredbe [št. 1049/2001], se z izjemo preiskav […] šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. V zvezi z ostalimi izjemami iz člena 4 Uredbe […] št. 1049/2001 se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

Direktiva 2003/4

7 V uvodnih izjavah 1, 5 in 16 Direktive 2003/4 je navedeno:

„(1) Povečan dostop javnosti do informacij o okolju in razširjanje teh informacij prispevata k boljši zavesti o okoljskih zadevah, svobodni izmenjavi mnenj, bolj učinkoviti udeležbi javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in navsezadnje k boljšemu okolju.

[…]

(5) 25. junija 1998 je Evropska skupnost podpisala [Aarhuško konvencijo]. Določbe zakonodaje Skupnosti morajo biti skladne s to konvencijo zaradi sklenitve le-te s strani Evropske skupnosti.

[…]

(16) 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. Prosilcu bi bilo treba sporočiti razloge za zavrnitev v roku, določenem v tej direktivi.“

8 Člen 1 te direktive določa:

„Cilji te direktive so:

(a) zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice, in

(b) zagotoviti, da so informacije o okolju postopno v vedno večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju javnosti. […]“

9 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Za namene te direktive so:

1. ‚informacije o okolju‘ kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali katerikoli drugi materialni obliki o:
   (a) stanju elementov okolja, kot so zrak in ozračje, voda, tla, zemljišča, krajina in naravni življenjski prostori, vključno z mokrišči, obalnimi in morskimi območji, biološka raznovrstnost in njene sestavine, vključno z gensko spremenjenimi organizmi, ter medsebojni vpliv teh elementov;

[…]
   (c) ukrepih (vključno z upravnimi), kot so politike, zakonodaja, načrti, programi, sporazumi o okolju, ter dejavnostih, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente in dejavnike, navedene pod (a) in (b), ter ukrepih ali dejavnostih, načrtovanih za zaščito teh elementov;

   […]
   (f) o zdravstvenem stanju in varnosti ljudi, vključno s kontaminacijo prehrambne verige, če je to pomembno, življenjskih razmer ljudi, kulturnimi znamenitostmi in objekti, če nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja, navedenih pod (b) in (c);

2. ‚Organ oblasti’:
   (a) vlada ali drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni;

[…]

3. ‚Informacije, ki jih hranijo organi oblasti’ informacije o okolju v njihovi posesti, ki jih je ta organ pripravil ali prejel;

[…]

5. ‚Prosilec‘ katera koli fizična ali pravna oseba, ki zaprosi za informacije o okolju.

[…]“

10 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Dostop do informacij o okolju na zahtevo“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes.“

11 Člen 4 iste direktive, naslovljen „Izjeme“, določa:

1. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če:

[…]

(d) se zahteva nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke;

(e) se zahteva nanaša na notranje sporočanje, pri čemer se upošteva javni interes, ki bi mu služilo razkritje.

Če se zahteva zavrne zato, ker se nanaša na gradivo v pripravi, organ oblasti navede ime organa, ki pripravlja gradivo, in ocenjen čas, potreben za dokončanje.

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

(a) zaupnost postopkov [razprav] organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena;

[…]

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.

[…]

4. Informacije o okolju, ki jih hranijo ali se hranijo za organe oblasti, ki jih je zahteval prosilec, se dajo na razpolago delno, če je možno izločiti informacije, ki sodijo v področje uporabe odstavkov 1, [točki] (d) in (e), ali 2, od preostalih zahtevanih informacij.

5. O zavrnitvi zahteve, da se dajo na razpolago zahtevane informacije v celoti ali kot del, se prosilca […] obvesti […]. V obvestilu je treba navesti razloge za zavrnitev in poučiti prosilca o pritožbenem postopku, predvidenem skladno s členom 6.“

Nemško pravo

12 Člen 28(2), točka 2, Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (zakon o upravljanju okolja zvezne dežele Baden-Württemberg) z dne 25. novembra 2014 (GBl. 2014, 592), kakor je bil spremenjen s členom 1 zakona z dne 28. novembra 2018 (GBl. 2018, 439), določa:

„Zahteva, ki se nanaša na notranje sporočanje organov, ki so dolžni posredovati informacije v smislu člena 23(1), se zavrne, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13 Spor o glavni stvari se nanaša na vprašanje, ki ga je fizična oseba, in sicer oseba D. R., naslovila na deželno ministrstvo zvezne dežele Baden-Württemberg, da bi pridobila dokumente v zvezi s posekom dreves v stuttgartskem grajskem parku, do katerega je prišlo oktobra 2010 v okviru izvedbe prometnega in urbanističnega projekta „Stuttgart 21“.

14 Ti dokumenti vsebujejo na eni strani informacijo, ki je bila predložena direkciji deželnega ministrstva zvezne dežele Baden-Württemberg v zvezi z opravljanjem dela zadevnega preiskovalnega odbora, glede policijske intervencije 30. septembra 2010 v stuttgartskem grajskem parku, in na drugi strani zaznamke tega ministrstva o spravnem postopku, ki je bil 10. in 23. novembra 2010 izveden v okviru projekta „Stuttgart 21“.

15 Tožba v upravnem sporu, ki jo je oseba D. R. vložila zoper odločbo o zavrnitvi dostopa, naslovljeno na njo, je bila na prvi stopnji zavrnjena, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče zvezne dežele Baden-Württemberg, Nemčija) pa ji je ugodilo. To sodišče je, potem ko je ugotovilo, da se vprašanje, ki je predmet spora o glavni stvari, nanaša na informacije o okolju, presodilo, da ni nobenega razloga za zavrnitev dostopa do dokumentov, ki jih je zahtevala oseba D. R. Zlasti se na razlog za zavrnitev, določen za „notranje sporočanje“ organov oblasti, po koncu postopka odločanja organa, od katerega se je zahtevalo sporočilo, ni več mogoče sklicevati.

16 To sodbo je dežela Baden-Württemberg izpodbijala v okviru revizije, ki jo je vložila pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija).

17 To sodišče izhaja iz predpostavke, da je oseba D. R. zahtevala dostop do informacij o okolju, kakor so opredeljene v členu 2, točka 1(c), Direktive 2003/4, ki jih hrani organ oblasti. Z vprašanji želi ugotoviti, ali je treba te informacije opredeliti za „notranje sporočanje“, ki bi tako spadale med razloge za zavrnitev iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 in po potrebi, ali je uporaba tega razloga za zavrnitev časovno omejena.

18 Glede prvega postavljenega vprašanja Bundesverwaltungsgericht trdi, da v Direktivi 2003/4 pojem „notranje sporočanje“ ni opredeljen, ampak je v skladu z njenim členom 4(2), drugi pododstavek, prvi stavek, določeno, da se razlogi za zavrnitev, našteti v tem členu, razlagajo restriktivno.

19 Bundesverwaltungsgericht glede tega pravila razlage meni, da izraz „notranje“ lahko zajema informacije, ki niso prešle iz notranje sfere organa, razen tistih, ki so namenjene razkritju. Glede izraza „sporočanje“ se postavlja vprašanje, ali ta označuje informacije, ki imajo določene značilnosti, in zlasti, ali ta zahteva, da imajo naslovnika.

20 Poleg tega naj bi iz dokumenta, ki ga je Gospodarska komisija Organizacije združenih narodov za Evropo, naslovljenega „Aarhuška konvencija, navodila za izvajanje“ (druga izdaja, 2014) (v nadaljevanju: navodila za izvajanje Aarhuške konvencije), izhajalo, da je v nekaterih državah namen izjeme, določene za „notranje sporočanje“, varovati osebna mnenja uradnikov, ne nanaša pa se na dejanske dokumente.

21 Predložitveno sodišče glede drugega in tretjega postavljenega vprašanja v zvezi s časovnim področjem uporabe člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4, meni, da besedilo te določbe nasprotuje strogi omejitvi njegove časovne uporabe. Nobeno drugačno navodilo naj ne bi izhajalo iz ustrezne določbe Aarhuške konvencije in njenih navodil za izvajanje. Drugače je v primeru razloga za zavrnitev dostopa iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), te direktive, ki se nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke, katerega besedilo samo naj bi omejevalo njegovo časovno uporabo.

22 V primeru notranjih dokumentov, ki jih hranijo Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija, naj bi člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 poleg tega dopuščal njihovo varstvo po koncu postopka odločanja. Uredba št. 1367/2006, sprejeta posebej za uporabo Aarhuške konvencije za institucije Unije, naj tega pravila ne bi spremenila.

23 Razlog za zavrnitev, določen za „notranje sporočanje“, bi bilo treba poleg tega primerjati z razlogom za zavrnitev iz člena 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4, ki se nanaša na varstvo zaupnosti razprav organov oblasti. Ta zadnji razlog naj bi se namreč prav tako uporabljal po koncu postopka odločanja, kar naj bi izhajalo iz sodbe Sodišča z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 57). S široko razlago razloga za zavrnitev, določenega za „notranje sporočanje“, bi tako obstajala nevarnost, da bi se razlogu za zavrnitev, ki se nanaša na zaupnost razprav, odvzel smisel.

24 Poleg tega Bundesverwaltungsgericht, glede na zahtevo po ozki razlagi razlogov za zavrnitev, meni, da bi lahko tehtanje interesov, ki jim služi razkritje, in interesov, ki jim služi zavrnitev razkritja, določeno v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (e), in (2), drugi pododstavek, drugi stavek, Direktive 2003/4, omejilo možnost sklicevanja na razlog za zavrnitev, določen za „notranje sporočanje“, zlasti kadar se s časom interes za ohranitev zaupnosti informacij zmanjšuje.

25 Nazadnje, če bi bilo treba področje uporabe člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 časovno omejiti, trajanje postopka odločanja ne bi bilo vedno ustrezno merilo za opredelitev njegovega obsega. V okviru upravnega postopka naj namreč vse preučitve informacij o okolju ne bi pripeljale do sprejetja odločitve.

26 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive [2003/4] razlagati tako, da pojem ‚notranje sporočanje‘ obsega vsa sporočila, ki ne zapustijo notranje sfere organa, od katerega se zahteva posredovanje informacij?

2. Ali varstvo ‚notranjega sporočanja‘ na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive [2003/4] velja časovno neomejeno?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen: ali varstvo ‚notranjega sporočanja‘ na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 velja samo, dokler organ, od katerega se zahteva posredovanje informacij, ne sprejme odločitve ali ni bil končan drug upravni postopek?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

27 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 razlagati tako, da pojem „notranje sporočanje“ obsega vse informacije, ki ne zapustijo notranje sfere organa oblasti.

28 Najprej je treba opozoriti, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2003/4 želel zagotoviti skladnost prava Unije z Aarhuško konvencijo, tako da je določil splošni sistem, katerega namen je zagotoviti, da ima vsak prosilec v smislu člena 2, točka 5, te direktive, pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za njih, ne da bi moral uveljavljati interes (glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, točka 31).

29 Prav tako je treba poudariti, da pravica do dostopa, ki je zagotovljena z Direktivo 2003/4, velja le, če zahtevane informacije spadajo v okvir določb glede dostopa javnosti, ki jih določa ta direktiva, kar med drugim predpostavlja, da so „informacije o okolju“ v smislu člena 2(1) te direktive, kar mora preveriti predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari (glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, točka 32).

30 Glede ciljev Direktive 2003/4 je v njenem členu 1 med drugim pojasnjeno, da je njen namen zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti, in da so te informacije postopno v vse večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo (sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 39).

31 Vendar je zakonodajalec Unije v členu 4 Direktive 2003/4 določil, da lahko države članice uvedejo izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju. Ker so bile take izjeme dejansko prenesene v nacionalno pravo, jih lahko organi oblasti uveljavljajo, da nasprotujejo zahtevam za informacije, ki jih prejmejo.

32 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bila v člen 28(2), točka 2, zakona o upravljanju okolja zvezne dežele Baden-Württemberg prenesena izjema iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4, v skladu s katero se zahteva za informacijo o okolju zavrne, če se zahteva nanaša na notranje sporočanje, pri čemer se upošteva javni interes, ki bi mu služilo razkritje.

33 Kot je razvidno iz sistematike Direktive 2003/4 in zlasti njenega člena 4(2), drugi pododstavek, in uvodne izjave 16 te direktive, 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 zgolj v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Izjeme od pravice do dostopa bi se morale zato razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev (sodba z dne 28. julija 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, točka 22).

34 Poleg tega je iz ustaljene prakse razvidno, da zahteve enotne uporabe prava Unije in načela enakosti nalagajo, da se pojmi iz določbe prava Unije, ki za določitev njihovega pomena in obsega ne napotuje izrecno na pravo držav članic, običajno v vsej Evropski uniji razlagajo neodvisno in enotno, ob upoštevanju sobesedila te določbe in namena zadevne ureditve (sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, točka 37).

35 Z vidika teh ugotovitev je treba razlagati izjemo od pravice do dostopa, ki je v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (e) Direktive 2003/4 določena za notranje sporočanje.

36 Glede pojma „notranje sporočanje“ je treba navesti, da ga Direktiva 2003/4 ne opredeljuje in v zvezi s tem ne napotuje na pravo držav članic. Zato je treba podati samostojno razlago v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 34 te sodbe.

37 Prvič, v zvezi s pojmom „sporočanje“ iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4, je treba ugotoviti, da se ta pojem, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 20 in 21 sklepnih predlogov, nanaša na informacijo, ki jo avtor naslovi na naslovnika, pri čemer je ta naslovnik lahko bodisi abstrakten subjekt, kot so „člani“ uprave ali „izvršilni odbor“ pravne osebe, bodisi konkretna oseba, ki spada pod tak subjekt, kot je agent ali uradnik.

38 Ta razlaga pojma „sporočanje“ je podprta z okvirom, v katerega se umešča člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4.

39 Člen 4(3)(c) Aarhuške konvencije namreč določa izjemo od pravice od dostopa do informacij o okolju, če se zahteva nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti. V tej določbi se torej razlikujeta pojem „gradivo“ in „komuniciranje“.

40 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 23 in 24 sklepnih predlogov, je enako razlikovanje povzel zakonodajalec Unije, ki je člen 4(3)(c) Aarhuške konvencije prenesel z dvema različnima določbama. Na eni strani člen 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2003/4 vsebuje izjemo, ki se nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke, na drugi strani pa člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e) te direktive določa izjemo glede notranjega sporočanja. Iz tega sledi, da je treba pojmoma „sporočanje“ in „dokument/gradivo“ dati različen pomen. Natančneje, v nasprotju s prvim pojmom se drugi ne nanaša nujno na informacijo, ki je naslovljena na nekoga.

41 Drugič, v zvezi s pojmom „notranje“ je iz člena 3(1) Direktive 2003/4 razvidno, da informacije o okolju, do katerih se želi s to direktivo dati dostop, hranijo organi oblasti. V skladu s členom 2, točka 3, navedene direktive tako velja za informacije, ki jih poseduje neki organ in ki jih je ta prejel ali sestavil. Drugače povedano, organi oblasti, ki hranijo informacije o okolju, lahko z njimi razpolagajo, jih obdelujejo in analizirajo na notranji ravni, ter odločajo o njihovem razkritju.

42 Iz tega sledi, da vse informacije o okolju, ki jih hranijo organi oblasti, niso nujno „notranje“. Tako je le v primeru informacij, ki ne zapustijo notranje sfere organa oblasti, zlasti kadar niso bile razkrite tretji osebi ali niso bile dane na voljo javnosti.

43 Če organ oblasti hrani informacije o okolju, ki jih je prejel od zunanjega vira, so lahko tudi te informacije „notranje“, če niso bile ali ne bi smele biti na voljo javnosti preden jih je navedeni organ prejel in če ne zapustijo notranje sfere tega organa po tem, ko jih je ta prejel.

44 Ta razlaga pojma „notranje“ je podprta s ciljem izjeme od pravice do dostopa do informacij do okolja, določene za notranje sporočanje. V zvezi s tem je iz pojasnil v zvezi s členom 4 predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, ki ga je Komisija predstavila 29. junija 2000 (COM(2000) 402 final – COD 2000/0169, UL 2000, C 337 E, str. 156) razvidno, da je –kot to velja za izjemo, ki se nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke – namen izjeme, ki dopušča zavrnitev dostopa do notranjega sporočanja, odgovoriti na potrebo organov oblasti po varovanem prostoru za nadaljevanje razmišljanj in za notranje razprave.

45 Taka potreba je bila priznana tudi v zvezi z informacijami o okolju, ki jih hranijo institucije Unije, iz Uredbe št. 1049/2001.

46 Ta uredba se uporablja za vse zahteve za dostop do informacij o okolju. V skladu s členom 4(3) te uredbe imajo institucije Unije možnost zavrniti dostop do dokumentov za notranjo uporabo ali ki vsebujejo mnenja, namenjena notranji uporabi. Namen te določbe je tako zagotoviti, da imajo te institucije prostor za razmislek, da odločijo, katere politične odločitve bodo sprejele in katere predloge bodo eventualno vložile (glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točki 99 in 109).

47 Glede na ugotovitve iz točk od 37 do 46 te sodbe je treba izjemo do pravice do dostopa do informacij o okolju, ki je v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 določena za notranje sporočanje, razumeti tako, da se nanaša na informacije, ki krožijo znotraj organa oblasti, in ki na dan zahteve za dostop niso zapustile njegove notranje sfere – glede na okoliščine primera po tem, ko jih je ta organ prejel – med drugim zaradi njihovega razkritja tretji osebi ali njihovega dajanja na voljo javnosti.

48 Res je, da bi se moralo, kot je bilo opozorjeno v točki 33 te sodbe, izjeme od pravice do dostopa razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Vendar to pravilo razlage ne more omejiti obsega člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 z neupoštevanjem njegovega besedila.

49 Iz tega izhaja, da okoliščina, da informacija o okolju v danem trenutku lahko zapusti notranjo sfero organa oblasti, med drugim, kadar je namenjena objavi v prihodnosti, ne more povzročiti, da sporočilo, ki ga vsebuje ta informacija, takoj izgubi značilnost notranjega sporočanja.

50 Poleg tega v besedilu člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 nikakor ni navedeno, da bi bilo treba pojem „notranje sporočanje“ razlagati tako, da zajema le osebna mnenja uslužbencev organa oblasti in glavne dokumente ali da ne vsebuje dejanskih informacij. Take omejitve poleg tega ne bi bile v skladu s ciljem te določbe, in sicer, da se v korist organov oblasti vzpostavi varovan prostor za nadaljevanje razmišljanj in notranje razprave.

51 Upoštevanje Aarhuške konvencije in njenih navodil za izvajanje prav tako ne sme pripeljati do omejitve obsega pojma „notranje sporočanje“, kot je bilo navedeno v točkah 20, 49 in 50 te sodbe. Prvič, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 27 sklepnih predlogov, člen 4(3)(c) Aarhuške konvencije ne omejuje obsega „notranjega sporočanja“ glede na njegovo vsebino ali pomen. Drugič, Sodišče je v sodbi z dne 16. februarja 2012, Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 27), presodilo, da čeprav se navodila za izvajanje Aarhuške konvencije lahko štejejo za pojasnjevalni dokument, ki se lahko glede na okoliščine primera skupaj z drugimi upoštevnimi elementi upošteva pri razlagi te konvencije, pa analize v njem nikakor niso zavezujoče in nimajo normativnega obsega, ki pripada določbam konvencije.

52 V obravnavani zadevi dokumenti, ki se nanašajo na zahtevo za dostop iz postopka v glavni stvari, glede na informacije iz predložitvene odločbe na eni strani vsebujejo informacijo, poslano direkciji deželnega ministrstva zvezne dežele Baden-Württemberg, in zaznamke tega ministrstva o spravnem postopku na drugi strani. Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni razvidno, da gre za informacije, ki ne izvirajo iz navedenega ministrstva. S pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, se zdi, da so bili ti dokumenti sestavljeni za širjenje informacij znotraj deželnega ministrstva zvezne dežele Baden-Württemberg in da niso zapustili notranje sfere te uprave. Iz tega sledi, da bi bilo te dokumente mogoče opredeliti za „notranje sporočanje“ v smislu člena 4(l), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4.

53 V zvezi z zgoraj navedenim je treba na prvo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 razlagati tako, da pojem „notranje sporočanje“ obsega vse informacije, ki krožijo znotraj organa oblasti in ki na datum zahteve za dostop niso zapustile notranje sfere tega organa, glede na okoliščine primera potem, ko jih je prejel navedeni organ, in če pred tem prejemom niso ali ne bi smele biti dane na voljo javnosti.

Drugo vprašanje

54 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 razlagati tako, da je uporaba izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju, ki jo določa za notranje sporočanje organa oblasti, časovno omejena.

55 Navesti je treba, da kot člen 4(3)(c) Aarhuške konvencije, ki je bil s členom 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 prenesen v pravo Unije, zadnjenavedena določba ne vsebuje nobenega elementa v podporo omejitvi njene časovne uporabe. Tudi navodila za izvajanje Aarhuške konvencije ne vsebujejo nobene navedbe v zvezi s tem.

56 Natančneje, drugače kakor izjema od pravice do dostopa do informacij o okolju iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2003/4, ki se nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke, izjema, določena za notranje sporočanje, ni povezana s sestavo ali pripravo dokumentov. Prav tako ni odvisna od faze kateregakoli upravnega postopka. Konec takega postopka ali njegove faze, obeležene s sprejetjem odločbe organa oblasti ali dokončanim dokumentom, zato ne more biti odločilen za uporabo člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4.

57 Neobstoj časovne omejitve področja uporabe te določbe ustreza njenemu cilju, navedenemu v točkah 44 in 50 te sodbe, in sicer vzpostavitvi varovanega prostora v korist organov oblasti zaradi nadaljevanja razmišljanj in notranje razprave. Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 44 in 50 sklepnih predlogov, je treba namreč za odločitev, ali še obstajata potreba za varstvo svobode misli avtorja zadevnega sporočila in možnost za svobodno izmenjavo stališč, upoštevati vse dejanske in pravne okoliščine zadeve na dan, ko se od pristojnih organov zahteva, naj se izrečejo o zahtevi, ki jim je bila predložena, ker se, kot je razvidno iz točke 34 sodbe z dne 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779), pravica do dostopa do informacij do okolja, konkretizira na ta dan.

58 Sicer je res, da izjema iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 ni časovno omejena, vendar pa je iz te določbe in iz določbe člena 4(2), drugi pododstavek, te direktive razvidno, da mora zavrnitev dostopa do informacije o okolju iz razloga, da je v notranjem sporočilu, vedno temeljiti na tehtanju zadevnih interesov.

59 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba to tehtanje opraviti na podlagi posamične učinkovite presoje vsakega položaja, ki je pristojnim organom predložen v okviru zahteve za dostop do informacij o okolju na podlagi Direktive 2003/4, pri čemer ni mogoče izključiti, da nacionalni zakonodajalec s splošno določbo določi merila, ki omogočajo to primerjalno presojo obravnavanih interesov (glej v tem smislu sodbi z dne 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu in drugi, C-266/09, EU:C:2010:779, točka 58, in z dne 28. julija 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, točka 29).

60 V zvezi s členom 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4, ima ta presoja še večji pomen, ker je stvarno področje uporabe izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju, ki je za notranje dokumente določena s to določbo, posebej široko. Nazadnje, da Direktivi 2003/4 ne bi bil odvzet smisel, mora biti tehtanje zadevnih interesov, ki ga določa člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), in odstavek 2, drugi pododstavek, te direktive, strogo opredeljeno.

61 Ker se skuša z Direktivo 2003/4, kot je bilo opozorjeno v točki 28 te sodbe, zagotoviti, da ima vsak prosilec v smislu člena 2, točka 5, te direktive pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za njih, ne da bi moral uveljavljati interes, organ, ki obravnava zahtevo za dostop, ne sme zahtevati, da mu ta prosilec izkaže poseben interes, ki upravičuje razkritje zahtevane informacije o okolju.

62 Iz uvodne izjave 1 Direktive 2003/4 je razvidno, da so med razlogi, ki lahko govorijo v prid razkritju in ki jih mora organ vsekakor upoštevati pri tehtanju zadevnih interesov, „boljš[a] zavest[…] o okoljskih zadevah, svobodn[a] izmenjav[a] mnenj, bolj učinkovit[a] udeležb[a] javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in […] boljš[e] okolj[e]“ (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, točki 25 in 26).

63 Ker je treba, kot je bilo opozorjeno v točki 59 te sodbe, pri preučitvi zahteve za dostop upoštevati zadevne posebne interese v vsakem posameznem primeru, mora organ oblasti prav tako preučiti morebitne prosilčeve navedbe glede razlogov, ki bi lahko upravičili razkritje zahtevanih informacij.

64 Poleg tega morajo organi oblasti, ki obravnavajo zahtevo za dostop do informacij o okolju, ki so v notranjih sporočilih, upoštevati čas, ki je pretekel od sestave tega sporočila in informacije, ki jih to vsebuje. Izjema od pravice do dostopa do informacij o okolju iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e) Direktive 2003/4 se lahko namreč uporabi le v obdobju, ko je varstvo utemeljeno z vsebino takega sporočila (glej po analogiji sodbo z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 56).

65 Natančneje, čeprav bi bilo glede na cilj vzpostavitve varovanega prostora za razmislek in notranje razprave v korist organov oblasti upravičeno, da se informacije iz notranjega sporočila ne razkrijejo na datum zahteve za dostop, pa se lahko od organa oblasti zahteva, naj ugotovi, da so zaradi časa, ki je potekel od njihove sestave, postale zgodovinske in so zato izgubile občutljivost, ki so jo imele, saj je od njihove sestave potekel določen čas (glej po analogiji sodbo z dne 19. junija 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, točka 54).

66 Poleg tega mora organ oblasti, ki mu je predložena zahteva za dostop do informacij o okolju, v okviru njene preučitve v skladu s členom 4(4) Direktive 2003/4 preveriti, ali je nekatere od zahtevnih informacij mogoče ločiti od tistih, za katere velja izjema od pravice do dostopa, ki se uporablja, tako da bi lahko prišlo do delnega razkritja.

67 Zainteresirana stranka mora imeti možnost preveriti spoštovanje vseh obveznosti – ki so, kot je razvidno iz točk od 58 do 66 te sodbe, naložene organom oblasti pri preučevanju zahteve za dostop do informacij o okolju, med katerimi je zlasti tehtanje zadevnih interesov – in mora biti v skladu s členom 6 Direktive 2003/4 predmet nadzora v okviru upravnih in sodnih postopkov, določenih na nacionalni ravni.

68 Za izpolnitev te zahteve člen 4(5) Direktive 2003/4 določa, da se prosilca o odločbi o zavrnitvi dostopa obvesti in da ta odločba vsebuje razloge za zavrnitev, na katerih je utemeljena.

69 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 34 sklepnih predlogov, ta obveznost obrazložitve ni izpolnjena, če organ oblasti le formalno navede eno od izjem iz člena 4(1) Direktive 2003/4. Nasprotno, organ oblasti, ki sprejme odločbo o zavrnitvi dostopa do informacij o okolju, mora navesti razloge, iz katerih meni, da bi lahko razkritje teh informacij konkretno in dejansko poseglo v interes, varovan z izjemami, na katere se sklicuje. Nevarnost takega posega mora biti razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična (glej po analogiji sodbo z dne 21. julija 2011, Suède/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 76).

70 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 razlagati tako, da uporaba izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju, ki je določena za notranje sporočanje organa oblasti, ni časovno omejena. Vendar se lahko ta izjema uporabi le v obdobju, ko je varstvo zahtevane informacije utemeljeno.

Tretje vprašanje

71 Glede na odgovor na drugo vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

72 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 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 je treba razlagati tako, da pojem „notranje sporočanje“ obsega vse informacije, ki krožijo znotraj organa oblasti in ki na datum zahteve za dostop niso zapustile notranje sfere tega organa, glede na okoliščine primera po tem, ko jih je prejel navedeni organ, in če pred tem prejemom niso ali ne bi smele biti dane na voljo javnosti.**

2. **Člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4 je treba razlagati tako, da uporaba izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju, ki je določena za notranje sporočanje organa oblasti, ni časovno omejena. Vendar se lahko ta izjema uporabi le v obdobju, ko je varstvo zahtevane informacije utemeljeno.**

Podpisi