Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

20. siječnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/4/EZ – Javni pristup informacijama o okolišu – Projekt izgradnje infrastrukture ‚Stuttgart 21' – Odbijanje zahtjeva za informacije o okolišu – Članak 4. stavak 1. – Razlozi za odbijanje – Pojam ‚interna komunikacija' – Doseg – Vremensko ograničenje zaštite takve komunikacije"

U predmetu C-619/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 8. svibnja 2019., koju je Sud zaprimio 19. kolovoza 2019., u postupku

Land Baden-Württemberg

protiv

D. R.,

uz sudjelovanje:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za D. R., F.-U. Mann, *Rechtsanwalt*,

– za Deutsche Bahn AG, T. Krappel, *Rechtsanwalt*,

* Jezici postupka: njemački i engleski

– za njemačku vladu, J. Möller i S. Eisenberg, u svojstvu agenata,

– za Irsku, M. Browne, J. Quaney i A. Joyce, u svojstvu agenata,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Knighta, *barrister*,

– za Europsku komisiju, G. Gattinara i M. Noll-Ehlers, u svojstvu agenata,

– za norvešku vladu, L.-M. Moen Jünge i K. Isaksen, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. srpnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Landa Baden-Württemberg (Savezna zemlja Baden-Württemberg, Njemačka) i osobe D. R. povodom zahtjeva za informacije o okolišu kojim se tražio pristup određenim dokumentima Staatsministeriuma Baden-Württemberg (Ministarstvo Savezne zemlje Baden-Württemberg) o projektu izgradnje prometne i urbane infrastrukture pod nazivom „Stuttgart 21” u Stuttgarter Schlossgartenu (dvorski park u Stuttgartu, Njemačka).

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151., u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija) u članku 4. stavku 3. navodi:

„Zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen:

[…]

(c) ako se zahtjev odnosi na materijal koji je pred dovršenjem ili se odnosi na unutarnju komunikaciju među tijelima vlasti kod čega je takvo odbijanje predviđeno domaćim zakonodavstvom ili uobičajenom praksom, vodeći računa o javnom interesu kojemu otkrivanje informacije služi.

[…]”

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 1049/2001

4 Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) u članku 4. stavku 3. propisuje:

„Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes."

Uredba (EZ) br. 1367/2006

5 Članak 3. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.) predviđa:

„Uredba [br. 1049/2001] primjenjuje se na sve zahtjeve za pristup informacijama o okolišu koje se nalaze u posjedu institucija i tijela [Unije], bez obzira na državljanstvo, nacionalnost ili domicil podnositelja zahtjeva, a u slučaju pravnih osoba, bez obzira na registrirano sjedište ili stvarno središte njihovih aktivnosti.

[…]"

6 Članak 6. Uredbe br. 1367/2006, pod naslovom „Primjena izuzetaka u vezi sa zahtjevima za pristup informacijama o okolišu", u stavku 1. navodi:

„Što se tiče odredaba prve i treće alineje članka 4. stavka 2. Uredbe [br. 1049/2001], uz izuzetak istraga […], smatra se da je otkrivanje informacija pitanje od prevladavajućeg društvenog interesa ako se tražene informacije odnose na emisije u okoliš. Što se tiče ostalih izuzetaka iz članka 4. Uredbe [br. 1049/2001], razlozi za odbijanje tumače se restriktivno, uzimajući u obzir društveni interes sadržan u otkrivanju tih informacija i moguću povezanost traženih informacija s emisijama u okoliš."

Direktiva 2003/4

7 Uvodne izjave 1., 5. i 16. Direktive 2003/4 glase ovako:

„(1) Povećani pristup javnosti informacijama o okolišu i širenje takvih informacija pridonosi većoj svijesti o pitanjima okoliša, slobodnoj razmjeni stavova, učinkovitijem sudjelovanju javnosti u odlučivanju u vezi s okolišem i, u konačnici, kvalitetnijem okolišu.

[…]

(5) Europska zajednica potpisala je 25. lipnja 1998. [Aarhušku konvenciju]. Odredbe Zajednice moraju biti u skladu s tom Konvencijom budući da joj Europska zajednica namjerava pristupiti.

[…]

(16) Pravo na informaciju znači da bi objavljivanje informacija trebalo biti opće pravilo i da tijelima javne vlasti treba biti dopušteno odbiti zahtjev za pružanje informacija o okolišu u pojedinačnim i jasno određenim slučajevima. Razlozi za odbijanje trebali bi se tumačiti restriktivno, pri čemu bi javni interes za objavljivanjem informacija trebalo usporediti s interesom za njegovo odbijanje. Razloge za odbijanje trebalo bi predočiti podnositelju zahtjeva unutar vremenskog roka utvrđenog u ovoj Direktivi."

8 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Ciljevi ove Direktive su:

(a) zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu, koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, te utvrditi osnovne pojmove i uvjete, kao i praktična rješenja za njegovo izvršavanje; i

(b) osigurati da su, kao nešto što se samo po sebi razumije, informacije o okolišu postupno sve dostupnije i raširenije u javnosti, kako bi se postigla najveća moguća sustavna dostupnost i širenje informacija o okolišu u javnosti. […]"

9 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije", propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚informacije o okolišu' znači bilo koja informacija u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku o:
   (a) stanju elemenata okoliša kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, krajolik i prirodna staništa, uključujući močvare, obalna i morska područja, biološku raznolikost i njezine sastavne dijelove, uključujući i genetski modificirane organizme, kao i interakciju između tih elemenata;

[…]
   (c) mjerama (uključujući administrativne mjere), kao što su politike, zakonodavstvo, planovi, programi, sporazumi o okolišu i aktivnosti koje utječu ili mogu utjecati na elemente i čimbenike navedene u točkama (a) i (b), kao i mjere ili aktivnosti namijenjene zaštiti tih elemenata;

[…]
   (f) stanju zdravlja i sigurnosti ljudi, uključujući onečišćenje hranidbenog lanca i, gdje je bitno, životnih uvjeta, lokaliteta od kulturnog značaja i građevina u mjeri u kojoj na njih utječe ili može utjecati stanje elemenata okoliša navedenih u točki (a) ili, preko tih elemenata, bilo kojeg od čimbenika ili mjera navedenih u točkama (b) i (c).

2. ‚Tijelo javne vlasti' znači:
   (a) vlada ili drugo tijelo javne uprave, uključujući javna savjetodavna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini;

[…]

3. ‚Informacije pohranjene kod tijela javne vlasti' znači informacije o okolišu koje su u njihovom posjedu i koje su one same proizvele ili zaprimile.

[…]

5. ‚Podnositelj zahtjeva' znači bilo koja fizička ili pravna osoba koja zatraži informacije o okolišu.

[…]”

10 Članak 3. navedene direktive, pod naslovom „Pristup informacijama o okolišu na zahtjev”, u stavku 1. propisuje:

„Države članice osiguravaju da tijela javne vlasti moraju, u skladu s odredbama ove Direktive, učiniti dostupnim informacije o okolišu koje su pohranjene kod ili za njih, svakom podnositelju zahtjeva na njegov zahtjev, bez obaveze iskazivanja interesa.”

11 U skladu s člankom 4. te direktive, naslovljenim „Izuzeća”:

„1. Države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako:

[…]

(d) se zahtjev odnosi na materijal koji se tek dovršava ili na nedovršene dokumente ili informacije;

(e) je zahtjev u vezi s internom komunikacijom, uzimajući u obzir javni interes za objavljivanje.

Kada se zahtjev odbija, zbog toga što se odnosi na materijal koji se tek dovršava, tijelo javne vlasti navodi naziv tijela koje priprema materijal i procijenjeno vrijeme potrebno za njegovo dovršenje.

2. Države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na:

(a) povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti u slučajevima kada je takva povjerljivost predviđena zakonom;

[…]

Razlozi za odbijanje navedeni u stavcima 1. i 2. trebaju se tumačiti restriktivno, uzimajući u obzir u pojedinačnom slučaju javni interes za to objavljivanje. U svakom pojedinačnom slučaju javni interes za objavljivanje informacija treba usporediti s interesom za njegovo odbijanje. Države članice ne smiju, na temelju stavka 2. točke (a), (d), (f), (g) i (h), propisati odbijanje zahtjeva, ako se on odnosi na podatke o emisijama u okoliš.

[…]

4. Informacije o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, a koje je zatražio podnositelj zahtjeva, dostupne su u dijelovima ukoliko je moguće izdvojiti neku informaciju obuhvaćenu stavkom 1. točkama (d) i (e) ili stavkom 2. od ostatka traženih informacija.

5. O odbijanju da se sve ili dio traženih informacija učine dostupnima potrebno je obavijestiti podnositelja zahtjeva […]. Obavijest treba sadržavati razloge za odbijanje i uključivati informacije o postupku preispitivanja određenom u skladu s člankom 6.”

Njemačko pravo

12 Članak 28. stavak 2. točka 2. Umweltverwaltungsgesetza Baden-Württemberg (Zakon o upravljanju okolišem Savezne zemlje Baden-Württemberg) od 25. studenoga 2014. (GBl. 2014., 592), kako je izmijenjen člankom 1. Zakona od 28. studenoga 2018. (GBl. 2018., 439), predviđa:

„Ako se zahtjev odnosi na internu komunikaciju tijela koja su dužna pružiti informacije u skladu s člankom 23. stavkom 1., on će biti odbijen, osim ako ne prevlada javni interes za objavljivanje."

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 Spor u glavnom postupku odnosi se na zahtjev koji je fizička osoba, odnosno D. R., uputila Ministarstvu Savezne zemlje Baden-Württemberg kako bi dobila dokumente koji se odnose na sječu stabala u dvorskom parku u Stuttgartu u listopadu 2010. koja je provedena u okviru provedbe projekta izgradnje prometne i urbane infrastrukture „Stuttgart 21".

14 Ti dokumenti sadržavaju, s jedne strane, informaciju proslijeđenu čelništvu Ministarstva Savezne zemlje Baden-Württemberg koja se odnosi na odvijanje rada predmetnog istražnog odbora u vezi s policijskom intervencijom do koje je došlo 30. rujna 2010. u dvorskom parku u Stuttgartu i, s druge strane, napomene tog ministarstva koje se odnose na provedbu postupka mirenja 10. i 23. studenoga 2010. u okviru projekta „Stuttgart 21".

15 Tužba koju je osoba D. R. podnijela protiv odluke kojom joj je odbijen pristup odbijena je u prvostupanjskom postupku, ali je njezin zahtjev prihvatio Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud Baden-Württemberga, Njemačka). Taj je sud, nakon što je utvrdio da se zahtjev koji je predmet spora u glavnom postupku odnosi na informacije o okolišu, presudio da se nijedan od razloga za odbijanje pristupa ne primjenjuje na dokumente koje je zatražila osoba D. R. Konkretno, kad je riječ o razlogu za odbijanje predviđenom za „internu komunikaciju" tijela javne vlasti, na njega se više ne može pozivati nakon okončanja postupka odlučivanja tijela od kojeg je komunikacija zatražena.

16 Tu je presudu Savezna zemlja Baden-Württemberg pobijala u okviru prijedloga za ponavljanje postupka koji je podnijela Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka).

17 Taj sud polazi od pretpostavke da je osoba D. R. tražila pristup informacijama o okolišu, kako su definirane člankom 2. točkom 1. podtočkom (c) Direktive 2003/4, koje su pohranjene kod tijela javne vlasti. Svojim pitanjima želi utvrditi treba li te informacije kvalificirati kao „internu komunikaciju" koja je obuhvaćena razlogom za odbijanje predviđenim člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4 i, prema potrebi, je li primjenjivost tog razloga za odbijanje vremenski ograničena.

18 Kad je riječ o prvom postavljenom pitanju, Bundesverwaltungsgericht navodi da Direktiva 2003/4 ne definira pojam „interna komunikacija", ali u skladu s člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom prvom rečenicom zahtijeva da se razlozi za odbijanje navedeni u tom članku tumače restriktivno.

19 S obzirom na to pravilo tumačenja, Bundesverwaltungsgericht smatra da izraz „interna" može obuhvaćati informacije koje nisu napustile unutarnju razinu pojedinog tijela, osim onih koje su namijenjene objavi. Kad je riječ o izrazu „komunikacija", postavlja se pitanje odnosi li se on na informacije određenog svojstva i, konkretno, zahtijeva li da su one upućene adresatu.

20 Usto, iz dokumenta koji je objavila Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, naslovljenog „Aarhuška konvencija, vodič za provedbu” (drugo izdanje, 2014.) (u daljnjem tekstu: Vodič za provedbu Aarhuške konvencije) proizlazi da je u nekim zemljama izuzeće predviđeno za „internu komunikaciju” namijenjeno zaštiti osobnih mišljenja dužnosnika, ali se ne odnosi na činjenične dokumente.

21 Kad je riječ o drugom i trećem postavljenom pitanju koja se odnose na područje primjene *ratione temporis* članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4, sud koji je uputio zahtjev smatra da se tekstu te odredbe protivi strogo ograničenje njezine vremenske primjene. Suprotan zaključak ne proizlazi iz odgovarajuće odredbe Aarhuške konvencije kao ni iz vodiča za njezinu provedbu. Drukčije vrijedi kad je riječ o razlogu za odbijanje pristupa predviđenom člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (d) te direktive, koji se odnosi na dokumente koji se tek dovršavaju i nedovršene dokumente i informacije, sâm tekst kojeg ograničava njegovu vremensku primjenu.

22 Kad je riječ o internim dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije, članak 4. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001 ujedno dopušta njihovu zaštitu nakon okončanja postupka odlučivanja. Uredba br. 1367/2006, donesena upravo u svrhu primjene Aarhuške konvencije na institucije Unije, nije izmijenila to pravilo.

23 Razlog za odbijanje predviđen za „internu komunikaciju” osim toga bi trebalo usporediti s onim iz članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (a) Direktive 2003/4 koji je namijenjen zaštiti povjerljivosti postupaka pred tijelima javne vlasti. Naime taj se razlog primjenjuje i nakon okončanja postupka odlučivanja, kao što to proizlazi iz presude Suda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 57.). Široko tumačenje razloga za odbijanje predviđenog za „internu komunikaciju” tako bi moglo oduzeti smisao onom koji se odnosi na povjerljivost postupaka.

24 Usto, kad je riječ o zahtjevu za restriktivno tumačenje razloga za odbijanje, Bundesverwaltungsgericht smatra da bi odvagivanje interesa za objavljivanje i njegovo odbijanje iz članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) i članka 4. stavka 2. drugog podstavka druge rečenice Direktive 2003/4 moglo ograničiti pozivanje na razlog za odbijanje predviđen za „internu komunikaciju” osobito s obzirom na to da protekom vremena opada interes za održavanje povjerljivosti informacija.

25 Naposljetku, iako bi područje primjene članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4 trebalo biti vremenski ograničeno, trajanje postupka odlučivanja nije uvijek primjeren kriterij za određivanje njegova opsega. Naime, ne dovodi svako ispitivanje informacija o okolišu u okviru upravnog postupka do donošenja odluke.

26 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive [2003/4] tumačiti na način da su pojmom ‚interna komunikacija’ obuhvaćene sve komunikacije koje ne napuštaju unutarnju razinu tijela koje je dužno pružiti informacije?

2. Primjenjuje li se zaštita ‚interne komunikacije’ u skladu s člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4 vremenski neograničeno?

3. Ako je odgovor na drugo pitanje niječan: primjenjuje li se zaštita ‚interne komunikacije’ u skladu s člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4/EZ samo dok tijelo koje je dužno pružiti informacije ne donese odluku ili dok nije okončan drugi upravni postupak?”

Prethodna pitanja

Prvo pitanje

27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4 tumačiti na način da pojam „interna komunikacija” uključuje sve informacije koje ne napuštaju unutarnju razinu tijela javne vlasti.

28 Najprije valja podsjetiti na to da je donošenjem Direktive 2003/4 zakonodavac Unije namjeravao osigurati sukladnost prava Unije s Aarhuškom konvencijom predviđanjem općeg sustava kojim se nastoji zajamčiti da svaki podnositelj zahtjeva u smislu članka 2. točke 5. te direktive ima pravo na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti bez obveze iskazivanja interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 31.).

29 Također valja naglasiti da pravo pristupa zajamčeno Direktivom 2003/4 postoji samo u mjeri u kojoj su tražene informacije obuhvaćene odredbama o javnom pristupu koje ona predviđa, što među ostalim pretpostavlja da one čine „informacije o okolišu” u smislu članka 2. točke 1. te direktive, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev kad je riječ o sporu iz glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 32.).

30 Kad je riječ o ciljevima Direktive 2003/4, njezin članak 1. osobito predviđa da se njome nastoji zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod tijela javne vlasti te omogućiti da te informacije po službenoj dužnosti postupno budu sve dostupnije i raširenije u javnosti (presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 39.).

31 Međutim, zakonodavac Unije je u članku 4. Direktive 2003/4 predvidio da države članice mogu uvesti izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu. Pod uvjetom da su ta izuzeća doista prenesena u nacionalno pravo, javna tijela mogu se na njih pozivati u svrhu odbijanja podnesenih zahtjeva za pristup informacijama.

32 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je člankom 28. stavkom 2. točkom 2. Zakona Savezne zemlje Baden-Württemberg o upravljanju okolišem preneseno izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4 na temelju kojeg se zahtjev za informaciju o okolišu može odbiti u slučaju da se odnosi na internu komunikaciju, uzimajući u obzir interes javnosti za objavljivanje traženih informacija.

33 Kao što to proizlazi iz strukture Direktive 2003/4 i osobito njezina članka 4. stavka 2. drugog podstavka kao i iz njezine uvodne izjave 16., pravo na informacije znači da bi objavljivanje informacija trebalo biti opće pravilo i da tijelima javne vlasti treba biti dopušteno odbiti zahtjev za pružanje informacija o okolišu samo u pojedinačnim i jasno određenim slučajevima. Izuzeća od prava na pristup trebala bi se stoga tumačiti restriktivno, pri čemu bi trebalo provesti odvagivanje između javnog interesa za objavljivanje i interesa za njegovo odbijanje (presuda od 28. srpnja 2011., Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, t. 22.).

34 Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se za izraze iz odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica za utvrđivanje njezina smisla i dosega u pravilu treba u cijeloj Europskoj uniji postići autonomno i ujednačeno tumačenje, do kojeg treba doći uzimajući u obzir kontekst te odredbe i zadani cilj propisa o kojem je riječ (presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 37.).

35 S obzirom na ta razmatranja treba tumačiti izuzeće od prava na pristup predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4 za internu komunikaciju.

36 Kad je riječ o pojmu „interna komunikacija”, valja navesti da ga Direktiva 2003/4 ne definira i da ona ne sadržava upućivanje na pravo država članica u tom pogledu. Stoga tom pojmu treba dati autonomno tumačenje u skladu sa sudskom praksom iz točke 34. ove presude.

37 Kao prvo, kad je riječ o pojmu „komunikacija” iz članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4, valja smatrati da se, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 20. i 21. svojeg mišljenja, taj pojam odnosi na informaciju koju autor upućuje adresatu pri čemu taj adresat može biti apstraktan subjekt, kao što su to „članovi” uprave ili „upravni odbor” pravne osobe kao i određena osoba koja je dio tog subjekta, poput člana osoblja ili dužnosnika.

38 To je tumačenje pojma „komunikacija” potkrijepljeno kontekstom kojem pripada članak 4. stavak 1. prvi podstavak točka (e) Direktive 2003/4.

39 Naime, članak 4. stavak 3. točka (c) Aarhuške konvencije predviđa izuzeće od prava na pristup informacijama o okolišu u slučaju da se zahtjev odnosi na dokumente koji se tek dovršavaju ili na internu komunikaciju tijela javne vlasti. Tom se odredbom tako razlikuje pojam „dokument” od pojma „komunikacija”.

40 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 23. i 24. svojeg mišljenja, isto je razlikovanje preuzeo zakonodavac Unije koji je članak 4. stavak 3. točku (c) Aarhuške konvencije prenio dvjema različitim odredbama. S jedne strane, članak 4. stavak 1. prvi podstavak točka (d) Direktive 2003/4 sadržava izuzeće koje se odnosi na dokumente koji se tek dovršavaju ili na nedovršene dokumente i informacije i, s druge strane, članak 4. stavak 1. prvi podstavak točka (e) te direktive predviđa izuzeće koje se odnosi na internu komunikaciju. Iz toga slijedi da valja pripisati različit smisao pojmovima „komunikacija” i „dokument”. Konkretno, za razliku od prvog pojma, drugi se ne odnosi nužno na informaciju koja je nekome namijenjena.

41 Kao drugo, kad je riječ o pojmu „interna”, iz članka 3. stavka 1. Direktive 2003/4 proizlazi da su informacije o okolišu kojima se tom direktivom nastoji dati pristup pohranjene kod tijela javne vlasti. U skladu s člankom 2. točkom 3. navedene direktive, to je slučaj s informacijama koje se nalaze u posjedu pojedinog tijela i koje je ono proizvelo ili zaprimilo. Drugim riječima, tijela javne vlasti koja imaju u posjedu informaciju o okolišu mogu njome raspolagati, obrađivati je i interno je analizirati kao i donijeti odluku o njezinu objavljivanju.

42 Iz toga slijedi da svaka informacija o okolišu pohranjena kod tijela javne vlasti nije nužno „interna”. To vrijedi samo za informaciju koja ne napušta unutarnju razinu tijela javne vlasti, konkretno ako ona nije otkrivena trećoj osobi ili ako nije dostupna javnosti.

43 Pod pretpostavkom da tijelo javne vlasti raspolaže informacijom o okolišu koju je zaprimilo iz vanjskog izvora, ta informacija također može biti „interna” ako nije bila ili nije smjela biti dostupna javnosti prije nego što ju je zaprimilo navedeno tijelo i ako ne napusti unutarnju razinu tog tijela nakon što je ono zaprimi.

44 To je tumačenje pojma „interna” potkrijepljeno ciljem izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu koje je predviđeno za internu komunikaciju. U tom pogledu, iz objašnjenja članka 4. Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu informacijama o okolišu koji je Komisija predstavila 29. lipnja 2000. [COM(2000) 402 *final* – COD 2000/0169, SL 2000., C 337 E, str. 156.] proizlazi da je, poput izuzeća koje se odnosi na dokumente koji se tek dovršavaju ili one koji su nedovršeni, izuzeće koje omogućuje odbijanje pristupa internoj komunikaciji namijenjeno ostvarivanju potrebe tijela javne vlasti da raspolažu zaštićenim prostorom u svrhu razmatranja i vođenja unutarnjih rasprava.

45 Takva je potreba također prepoznata kad je riječ o informacijama o okolišu koje su pohranjene kod institucija Unije iz Uredbe br. 1049/2001.

46 Ta se uredba primjenjuje na sve zahtjeve za pristup informacijama o okolišu. Na temelju njezina članka 4. stavka 3. institucije Unije imaju mogućnost odbiti pristup dokumentima koje je institucija sastavila za internu uporabu ili koji sadržavaju mišljenja za internu uporabu. Tom se odredbom tako nastoji zajamčiti da te institucije mogu raspolagati prostorom za razmišljanje kako bi mogle odlučiti o političkim odabirima koje treba provesti i o prijedlozima koje eventualno treba podnijeti (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 99. i 109.).

47 S obzirom na razmatranja iz točaka 37. do 46. ove presude, izuzeće od prava na pristup informacijama o okolišu predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4 za internu komunikaciju treba shvatiti na način da se odnosi na informacije koje se šire unutar tijela javne vlasti i koje, na datum podnošenja zahtjeva za pristup, nisu napustile njegovu unutarnju razinu – prema potrebi nakon što ih je to tijelo zaprimilo – među ostalim radi njihova otkrivanja trećoj osobi ili toga da postanu dostupne javnosti.

48 Doduše, kao što je to navedeno u točki 33. ove presude, izuzeća od prava na pristup treba tumačiti restriktivno kako bi se provelo odvagivanje između javnog interesa za objavljivanje i interesa za njegovo odbijanje. Međutim, to pravilo tumačenja ne može ograničiti doseg članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4 nepoštovanjem njegova teksta.

49 Iz toga proizlazi da okolnost da informacija o okolišu može napustiti unutarnju razinu tijela javne vlasti u određenom trenutku, osobito kad je namijenjena objavi u budućnosti, ne dovodi do toga da komunikacija u kojoj je sadržana odmah gubi svoju internu prirodu.

50 Osim toga, tekst članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4 ni na koji način ne upućuje na to da pojam „interna komunikacija” treba tumačiti na način da obuhvaća samo osobna mišljenja članova osoblja tijela javne vlasti i bitne dokumente ili pak da ne sadržava informacije činjenične prirode. Štoviše, takva bi ograničenja bila nespojiva s ciljem te odredbe odnosno stvaranjem zaštićenog prostora za tijela javne vlasti u svrhu provedbe razmatranja i vođenja unutarnjih rasprava.

51 Uzimanje u obzir Aarhuške konvencije kao i vodiča za njezinu provedbu također ne može dovesti do ograničenja dosega pojma „interna komunikacija”, kako je on naveden u točkama 20., 49. i 50. ove presude. S druge strane, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 27. svojeg mišljenja, članak 4. stavak 3. točka (c) Aarhuške konvencije sâm po sebi ne ograničava doseg „interne komunikacije” ovisno o njezinu sadržaju ili značaju. S druge strane, u svojoj presudi od 16. veljače 2012., Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 27.), Sud je utvrdio da, iako se vodič za provedbu Aarhuške konvencije može smatrati dokumentom s objašnjenjima koji se može, u slučaju potrebe, uzeti u obzir među ostalim relevantnim čimbenicima za potrebe njezina tumačenja, analize koje on sadržava nemaju nikakvu obvezujuću snagu ni normativni učinak koji imaju odredbe konvencije.

52 U ovom slučaju, u skladu s informacijama iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, dokumenti na koje se odnosi zahtjev za pristup o kojem je riječ u glavnom postupku sadržavaju, s jedne strane, informaciju proslijeđenu čelništvu Ministarstva Savezne zemlje Baden-Württemberg i, s druge strane, napomene tog ministarstva koje se odnose na provedbu postupka mirenja. Iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da je riječ o informacijama koje su vanjske u odnosu na navedeno ministarstvo. Podložno provjerama koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev, čini se da su ti dokumenti sastavljeni kako bi se informacije proširile unutar Ministarstva Savezne zemlje Baden-Württemberg i da one nisu napustile unutarnju razinu te uprave. Iz toga slijedi da se ti dokumenti mogu kvalificirati kao „interna komunikacija” u smislu članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4.

53 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da pojam „interna komunikacija" uključuje sve informacije koje se šire unutar tijela javne vlasti i koje na datum podnošenja zahtjeva za pristup nisu napustile unutarnju razinu tog tijela, prema potrebi nakon što ih je navedeno tijelo zaprimilo, i pod uvjetom da nisu bile ili da nisu smjele biti dostupne javnosti prije tog primitka.

Drugo pitanje

54 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4 tumačiti na način da je primjenjivost izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu koje on predviđa za internu komunikaciju tijela javne vlasti vremenski ograničena.

55 Valja navesti da poput članka 4. stavka 3. točke (c) Aarhuške konvencije koji je u pravo Unije prenesen člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4, potonja odredba ne sadržava nijedan element koji ide u prilog vremenskom ograničenju njegove primjene. Vodič za provedbu Aarhuške konvencije također ne daje naznake u tom pogledu.

56 Konkretno, za razliku od izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu iz članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (d) Direktive 2003/4 koje se odnosi na dokumente koji se tek dovršavaju i nedovršene dokumente i informacije, izuzeće predviđeno za internu komunikaciju nije povezano s razradom ili sastavljanjem dokumenata. Ono također ne ovisi o stupnju u kojem se nalazi bilo koji upravni postupak. Okončanje takvog postupka ili pojedine njegove etape koje obilježava donošenje odluke upravnog tijela ili dovršavanje dokumenta posljedično ne može biti odlučujuće za primjenjivost članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4.

57 Nepostojanje ograničenja *ratione temporis* područja primjene te odredbe odgovara njezinu cilju navedenom u točkama 44. i 50. ove presude odnosno stvaranju zaštićenog prostora za tijela javne vlasti kako bi ona provodila razmatranja i vodila interne rasprave. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točkama 44. i 50. svojeg mišljenja, kako bi se utvrdilo postoji li i dalje potreba za zaštitom slobode misli autora predmetne komunikacije i mogućnosti slobodne razmjene mišljenja, valja voditi računa o svim pravnim i činjeničnim okolnostima predmeta na datum na koji nadležna tijela odlučuju o zahtjevu koji im je podnesen s obzirom na to da se, kao što to proizlazi iz točke 34. presude od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:779), pravo na pristup informacijama o okolišu konkretizira na taj datum.

58 Iako izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive 2003/4 doduše nije vremenski ograničeno, iz same te odredbe kao i iz članka 4. stavka 2. drugog podstavka te direktive proizlazi da se odbijanje pristupa informaciji o okolišu zbog toga što se ona nalazi u internoj komunikaciji uvijek treba temeljiti na odvagivanju postojećih interesa.

59 U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da to odvagivanje mora proizlaziti iz stvarnog i konkretnog ispitivanja svake situacije pred nadležnim tijelima u okviru zahtjeva za pristup informacijama o okolišu podnesenog na osnovi Direktive 2003/4 a da pritom nije isključeno da nacionalni zakonodavac općom odredbom odredi kriterije koji omogućuju lakšu provedbu te usporedne ocjene postojećih interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr., C-266/09, EU:C:2010:779, t. 58. i od 28. srpnja 2011., Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, t. 29.).

60 Kad je riječ o članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (e) Direktive 2003/4, to je razmatranje od posebne važnosti jer je područje materijalne primjene izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu predviđeno tom odredbom za interne dokumente posebno široko. Tako, kako se Direktivi

2003/4 ne bi oduzeo smisao, odvagivanje postojećih interesa propisano člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) i člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom te direktive treba strogo ograničiti.

61 Budući da se, kao što je to navedeno u točki 28. ove presude, Direktivom 2003/4 nastoji zajamčiti da svaki podnositelj zahtjeva u smislu članka 2. točke 5. te direktive ima pravo na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti a da pritom nije obvezan iskazati interes, tijelo kojem je podnesen zahtjev za pristup ne može tražiti da mu taj podnositelj zahtjeva navede poseban interes kojim se opravdava objava tražene informacije o okolišu.

62 Iz uvodne izjave 1. Direktive 2003/4 proizlazi da su neki od razloga koji mogu ići u prilog objavi i o kojima pojedino tijelo u svakom slučaju treba voditi računa prilikom odvagivanja postojećih interesa „već[a] svijest[…] o pitanjima okoliša, slobodn[a] razmjen[a] stavova, učinkovitije[…] sudjelovanj[e] javnosti u odlučivanju u vezi s okolišem i [] kvalitetni[ji] okoliš[]” (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2011., Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, t. 25. i 26.).

63 Budući da, kao što je to navedeno u točki 59. ove presude, pri razmatranju zahtjeva za pristup treba voditi računa o posebnim interesima koji postoje u svakom pojedinačnom slučaju, tijelo javne vlasti također je obvezno razmotriti eventualne navode podnositelja zahtjeva o razlozima koji bi mogli opravdati objavu traženih informacija.

64 Osim toga, tijela javne vlasti kojima je podnesen zahtjev za pristup informacijama o okolišu koje se nalaze u internoj komunikaciji trebaju voditi računa o vremenu koje je proteklo od sastavljanja te komunikacije i informacija koje sadržava. Naime, izuzeće od prava na pristup informacijama o okolišu iz članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4 može se primijeniti samo u razdoblju tijekom kojeg je zaštita opravdana s obzirom na sadržaj takve komunikacije (vidjeti analogijom presudu od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 56.).

65 Konkretno, ako je s obzirom na cilj stvaranja zaštićenog prostora za tijela javne vlasti, kako bi se provela razmatranja i vodile unutarnje rasprave, opravdano da se na datum podnošenja zahtjeva za pristup ne objave informacije sadržane u internoj komunikaciji, tijelo javne vlasti nasuprot tomu može smatrati da su one zbog proteka vremena nakon njihova nastanka postale zastarjele te da upravo zbog tog proteka vremena više nisu osjetljive prirode (vidjeti analogijom presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 54.).

66 Usto, u okviru ispitivanja zahtjeva za pristup informacijama o okolišu, tijelo javne vlasti kojem je podnesen zahtjev mora provjeriti, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive 2003/4, mogu li se određene tražene informacije izuzeti od onih obuhvaćenih primjenjivim izuzećem od prava na pristup tako da može provesti djelomičnu objavu.

67 Zainteresirane osobe trebaju imati mogućnost provjeriti poštuju li tijela javne vlasti sve obveze – među kojima je osobito odvagivanje postojećih interesa – koje, kao što to proizlazi iz točaka 58. do 66. ove presude, imaju prilikom ispitivanja zahtjeva za pristup informacijama o okolišu i treba postojati mogućnost kontrole tog poštovanja u okviru postupaka upravnog i sudskog preispitivanja predviđenih na nacionalnoj razini u skladu s člankom 6. Direktive 2003/4.

68 Kako bi se ispunio taj zahtjev, članak 4. stavak 5. Direktive 2003/4 predviđa da je podnositelja zahtjeva potrebno obavijestiti o odluci o odbijanju pristupa te da ta odluka treba sadržavati razloge za odbijanje na kojima se temelji.

69 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 34. svojeg mišljenja, ta obveza obrazlaganja nije ispunjena ako se tijelo javne vlasti ograniči na formalno upućivanje na jedno od izuzeća predviđenih u članku 4. stavku 1. Direktive 2003/4. Naprotiv, tijelo javne vlasti koje donosi odluku o odbijanju pristupa informacijama o okolišu treba navesti razloge zbog kojih smatra da bi objavljivanje tih

informacija moglo konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen navedenim izuzećima. Opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti analogijom presudu od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 76.).

70 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da primjenjivost izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu koje on predviđa za internu komunikaciju tijela javne vlasti nije vremenski ograničena. Međutim, to se izuzeće može primijeniti samo tijekom razdoblja u kojem je opravdana zaštita tražene informacije.

Treće pitanje

71 Uzevši u obzir odgovor na drugo postavljeno pitanje, više nije potrebno odgovoriti na treće postavljeno pitanje.

Troškovi

72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ treba tumačiti na način da pojam „interna komunikacija” uključuje sve informacije koje se šire unutar tijela javne vlasti i koje na datum podnošenja zahtjeva za pristup nisu napustile unutarnju razinu tog tijela, prema potrebi nakon što ih je navedeno tijelo zaprimilo, i pod uvjetom da nisu bile ili da nisu smjele biti dostupne javnosti prije tog primitka.**

2. **Članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da primjenjivost izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu koje on predviđa za internu komunikaciju tijela javne vlasti nije vremenski ograničena. Međutim, to se izuzeće može primijeniti samo tijekom razdoblja u kojem je opravdana zaštita tražene informacije.**

Potpisi