

Predmet C-619/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

19. kolovoza 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

8. svibnja 2019.

Tužitelj i druga stranka u revizijskom postupku:

D. R.

Tuženik i podnositelj revizije:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud)

RJEŠENJE

[omissis]

U upravnom sporu

osobe D. R.,

.....

tužitelja, žalitelja

i druge stranke u revizijskom postupku

[omissis]

protiv

Land Baden-Württemberg,

[*omissis*]

tuženika, druge stranke u žalbenom postupku i
podnositelja revizije,

[orig. str. 2.]

[*omissis*]

Stranka pozvana da stupi u postupak:

Deutsche Bahn AG,

[*omissis*] Berlin,

podnositelj revizije,

[*omissis*],

intervenijent:

Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[*omissis*],

7. sudsko vijeće Bundesverwaltungsgerichta

[*omissis*]

odlučilo je 8. svibnja 2019.:

Prekida se postupak pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Njemačka).

Od Suda Europske unije traži se pojašnjenje sljedećih prethodnih pitanja u skladu s člankom 267. UFEU-a:

1. Treba li članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive 90/313/EEZ

- Vijeća (u daljnjem tekstu: Direktiva o informacijama o okolišu) tumačiti na način **[orig. str. 3.]** da su pojmom „interna komunikacija” obuhvaćene sve komunikacije koje ne napuštaju unutarnje područje 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 o informacijama o okolišu vremenski neograničeno?
 3. Ako je odgovor na drugo pitanje negativan: primjenjuje li se zaštita „interne komunikacije” u skladu s člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive o informacijama o okolišu samo dok tijelo koje je dužno pružiti informacije ne donese odluku ili dok nije okončan drugi upravni postupak?

O b r a z l o ž e n j e:

I

- 1 Tužitelj traži od Staatsministeriuma Baden-Württemberg (Ured predsjednika vlade savezne zemlje Baden-Württemberg, Njemačka) pristup dokumentaciji u vezi sa sječom stabala za projekt izgradnje prometnih putova i urbanistički projekt „Stuttgart 21” u Stuttgarter Schlossgartenu u listopadu 2010.
- 2 U pogledu pitanja upućenih Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud), riječ je o informaciji čelnštva Staatsministeriuma o istražnom odboru „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten” („Postupanje s policijskom operacijom od 30. rujna 2010. u Stuttgarter Schlossgartenu”) te napomenama Staatsministeriuma o provedenom postupku mirenja u vezi s projektom „Stuttgart 21” od 10. i 23. studenoga 2010.
- 3 Verwaltungsgericht (Upravni sud, Njemačka) je odbio tužbu podnesenu nakon neuspješnog zahtjeva u pogledu pristupa dokumentaciji. Nakon tužiteljeve žalbe Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud, Njemačka) obvezao je tuženika da tužitelju stavi dokumentaciju na raspolaganje. Ta se dokumentacija odnosi na informacije o okolišu. Ne postoje razlozi za odbijanje pristupa informacijama. Na dokumentaciju Staatsministeriuma o informaciji čelnštva i o postupku mirenja ne primjenjuje se zaštita koja vrijedi za internu komunikaciju jer takva zaštita u vremenskom pogledu postoji samo tijekom trajanja upravnog postupka odlučivanja. **[orig. str. 4.]**
- 4 Tuženik svojom revizijom traži potvrđivanje prvostupanjske presude.

II

- 5 Postupak se prekida. Valja zatražiti prethodnu odluku Suda o pitanjima koja su iznesena u izreci rješenja (članak 267. UFEU-a).

- 6 1. Relevantne odredbe prava Unije navedene su u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (e) i u članku 4. stavku 2. drugom podstavku prvoj i drugoj rečenici 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.) (Direktiva o informacijama o okolišu).
- 7 2. Relevantna odredba nacionalnog prava je članak 28. stavak 2. točka 2. Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Zakon o upravljanju okolišem u Baden-Württembergu, u daljnjem tekstu: UVwG BW) od 25. studenoga 2014. [omissis], koji je posljednji put izmijenjen člankom 1. Zakona od 28. studenoga 2018. [omissis].

Članak 28. stavak 2. točka 2. UVwG BW-a glasi:

Ako se zahtjev odnosi na internu komunikaciju tijela koja su dužna pružiti informacije u smislu članka 23. stavka 1., on se odbija, osim ako ne prevlada javni interes za objavljivanje informacija.

III

- 8 Prethodna pitanja bitna su za donošenje odluke u ovom predmetu. Ovisno o odgovorima na prethodna pitanja, revizija će biti ili odbijena iz pravnih razloga ili će biti potrebno vratiti predmet na ponovnu raspravu i odlučivanje Verwaltungsgerichtu (Upravni sud) kao sudu koji donosi odluku utvrđivanjem činjeničnih okolnosti.
- 9 U pogledu dokumentacije koju zahtijeva tužitelj, riječ je o informacijama o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (c) Direktive o informacijama o okolišu. Tuženik je tijelo javne vlasti koje je dužno pružiti informacije u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive o informacijama o okolišu. **[orig. str. 5.]**

IV

- 10 Sud treba pojasniti prethodna pitanja jer ona nisu ni pojašnjena u njegovoj sudskoj praksi niti je odgovor na njih očit.
- 11 Sljedeća razmatranja relevantna su za svako od prethodnih pitanja:
- 12 1. Prvo pitanje:
- Najprije se postavlja pitanje u pogledu tumačenja pojma „interna komunikacija” u smislu članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive o informacijama o okolišu. U Direktivi o informacijama o okolišu ne navodi se definicija pojma.
- 13 Sudsko vijeće je u pogledu članka 8. stavka 2. točke 2. Umweltinformationsgesetz (Zakon o informacijama o okolišu, u daljnjem tekstu: UIG), u verziji objavljenoj 27. listopada 2014. [omissis], koji je posljednji put

izmijenjen člankom 2. stavkom 17. Zakona od 20. srpnja 2017. [*omissis*], kojim se članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive o informacijama o okolišu prenosi u savezno pravo i koji je u skladu s odredbama prava savezne zemlje iz članka 28. stavka 2. točke 2. UVwG BW-a koje su u ovom slučaju relevantne, uzimajući pritom u obzir volju zakonodavca [*omissis*] u pogledu definicije pojma „interni”, odlučilo da je razlogom za odbijanje obuhvaćena samo ona komunikacija, koja ne napušta unutarnje područje tijela koje je dužno pružiti informacije [*omissis*]. U skladu s time, „internom” se također ne može smatrati komunikacija koja (još) nije napustila unutarnje područje tijela koje je dužno pružiti informacije, ali je predviđena u tu svrhu.

- 14 S tim u vezi valja pojasniti što se smatra „komunikacijom” u smislu članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive o informacijama o okolišu. Osobito je dvojbeno, treba li dokumentacija odnosno trebaju li informacije imati određene značajke da bi se mogle kvalificirati kao „komunikacija” u smislu Direktive o informacijama o okolišu. Pojam „komunikacija” u najmanju ruku upućuje na to da predmetne informacije trebaju biti namijenjene (također i) trećim osobama. **[orig. str. 6.]**
- 15 Sadržajni opis pojma „komunikacija” također je nužan jer se u Direktivi o informacijama o okolišu u članku 4. stavku 2. drugom podstavku prvoj rečenici nalaže restriktivno tumačenje razloga za odbijanje koji su navedeni u stavcima 1. i 2. To je utvrđenje u skladu s člankom 4. stavkom 4. drugim podstavkom Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija) od 25. lipnja 1998.
- 16 U tom kontekstu, nije svaki dokument koji se interno upotrebljava „interna komunikacija”.
- 17 Smjernice za teleološko sužavanje pojma „komunikacija” navedene su u vodiču za provedbu Aarhuške konvencije. U vodiču se u pogledu članka 4. stavka 3. točke (c) Aarhuške konvencije („unutarnja komunikacija među tijelima vlasti”) upućuje na to da se u nekim državama članicama, osim interne komunikacije, trebaju zaštititi osobna razmatranja državnih službenika. U tom smislu, iznimka se obično ne primjenjuje na činjenične informacije (vidjeti United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, drugo izdanje 2014., str. 85.).
- 18 Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (predstavnik interesa savezne zemlje pred Saveznim upravnim sudom) predlaže da se pojmom „interna komunikacija” u smislu članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive o informacijama o okolišu obuhvate samo bitni dokumenti koji sadržavaju interne informacije i informacije u pogledu stajališta tijela javne vlasti i njegova postupka odlučivanja. Međutim, to dovodi do dodatnog pitanja o tome što se podrazumijeva pod „bitnim dokumentima”.

19 2. Drugo pitanje:

Također valja pojasniti vremensko područje primjene članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive o informacijama o okolišu.

- 20 Ni u tekstu odredbe, kao ni u tekstu članka 4. stavka 3. točke (c) Aarhuške konvencije ne postoji nikakva naznaka u pogledu strogog vremenskog ograničavanja područja primjene članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive o informacijama o okolišu. Povijest nastanka odredbe **[orig. str. 7.]** također ne daje nikakvu jasnu naznaku. U izvornom se Komisijinu Prijedlogu direktive od 29. lipnja 2000. u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (c) Direktive o informacijama o okolišu predviđao razlog za odbijanje „informacija koje se tek dovršavaju, ili interne komunikacije. Pritom u pogledu izdavanja predmetnih informacija valja uzeti u obzir javni interes u svakom pojedinačnom slučaju”. Europski parlament je u prvom i drugom čitanju pozvao na uklanjanje razloga za odbijanje „interne komunikacije” (vidjeti Izvješće od 28. veljače 2001., A5/2001/74, Amandman 20, i Izvješće od 24. travnja 2002., A5/2002/136, Amandman 27). Komisija (Izmijenjeni prijedlog od 6. lipnja 2001., COM (2001) 303 *final*, SL C 240 E/289, str. 293.; Mišljenje Komisije od 5. rujna 2002., COM (2002) 498 *final*, str. 8.) i Vijeće su to odbili (Zajedničko stajalište Vijeća br. 24/2002 od 28. siječnja 2002., SL C 113 E/1, str. 11.) upućivanjem na Aarhušku konvenciju. U Odboru za mirenje postignut je dogovor u pogledu konačnog Prijedloga direktive. Pritom je razlog za odbijanje „interne komunikacije” samostalno uređen u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (e) Direktive o informacijama o okolišu i od tada više ne upućuje na mjesnu povezanost s vremenski ograničenim razlozima za odbijanje navedenima u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (d) Direktive o informacijama o okolišu.
- 21 Naznake o ograničenom vremenskom području primjene u pogledu odredbe članka 4. stavka 3. točke (c) Aarhuške konvencije također ne proizlaze ni iz vodiča za provedbu Aarhuške konvencije. Praksa odlučivanja žalbenog vijeća Aarhuške konvencije očito također ne polazi implicitno od vremenskog ograničavanja područja primjene članka 4. stavka 3. točke (c) (vidjeti postupak ACCC/C/2010/51 (Rumunjska) i ACCC/C/2013/93 (Norveška)).
- 22 U pogledu sustavnog pristupa valja uzeti u obzir da su razlozi za odbijanje, koji su u svojoj primjeni vremenski ograničeni, u Direktivi o informacijama o okolišu formulirani na odgovarajući način. Tako se u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (d) Direktive o informacijama o okolišu navodi razlog za odbijanje koji se odnosi na „materijal koji se tek dovršava”, ili na „nedovršene dokumente” ili „informacije”. **[orig. str. 10.]**
- 23 Sustavna usporedba s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe (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 daljnjem tekstu: Uredba o transparentnosti) pokazuje da izdavanje internih dokumenata može ugroziti postupak odlučivanja institucije, onako kako ga je predvidio europski zakonodavac, čak i nakon njegova završetka. Ako je Europska unija djelomično modificirala odredbe Uredbe o transparentnosti u članku 6. 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.) (u daljnjem tekstu: Aarhuška uredba), to se ne odnosi na razlog za odbijanje internih dokumenata u pogledu njegova vremenskog područja primjene. Europska unija očito također polazi od toga da se Aarhuškom konvencijom ne zahtijeva ograničavanje razloga za odbijanje „interne komunikacije” u vremenskom pogledu na ishod postupka odlučivanja. Nisu vidljive naznake da su se pravom Unije namjeravala propisati stroža pravila državama članicama za izdavanje informacija o okolišu u pogledu interne komunikacije od onih koja vrijede za informacije o okolišu koje izdaju institucije Unije.

- 24 U pogledu zaštite povjerljivosti postupaka pred tijelima javne vlasti u skladu s člankom 4. stavkom 2. prvim podstavkom točkom (a) Direktive o informacijama o okolišu, u kojem također ne postoji naznaka u pogledu strogog vremenskog ograničavanja, Sud u načelu polazi od toga da taj razlog za odbijanje može biti relevantan ako su zakonodavni postupak i postupci koji se na njega odnose već završeni (vidjeti presudu Suda od 14. veljače 2012., C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, Flachglas Torgau, t. 57.; vidjeti dalje presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 2. kolovoza 2012., 7 C 7.12, Buchholz 406.252, članak 2. UIG-a, br. 2., t. 28.). Navedena je sudska praksa u načelu primjenjiva na članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (e) Direktive o informacijama o okolišu. **[orig. str. 9.]**
- 25 Međutim, odredba iz članka 4. stavka 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive o informacijama o okolišu u skladu s kojom se razlozi za odbijanje navedeni u stavicama 1. i 2. trebaju tumačiti restriktivno, treba vrijediti i za vremensko područje primjene. Navedeno ide u prilog tomu da se članak 4. stavak 1. prvi podstavak točka (e) Direktive o informacijama o okolišu u vremenskom pogledu barem ne primjenjuje potpuno neograničeno. Vremensko ograničavanje razloga za odbijanje pritom ne proizlazi samo iz restriktivnog tumačenja pojma „interna komunikacija”, nego i na temelju nužnosti uspoređivanja svakog pojedinačnog slučaja koja proizlazi iz članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) i članka 4. stavka 2. drugog podstavka druge rečenice Direktive o informacijama o okolišu. S postupnim protekom vremena interes za povjerljivost će u odnosu na interes za objavljivanje u svakom slučaju redovito gubiti na važnosti.
- 26 3. Treće pitanje:

Ako se zaštita „interne komunikacije” u skladu s člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive o informacijama o okolišu ne primjenjuje

vremenski neograničeno, na to se nadovezuje pitanje do kojeg konkretnog trenutka vrijedi zaštita.

- 27 Sud nižeg stupnja u tom je pogledu [*omissis*] zastupao mišljenje da pristup internoj komunikaciji u skladu s člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (e) Direktive o informacijama o okolišu nije dopušten samo tijekom trajanja upravnog postupka odlučivanja. Sud nižeg stupnja smatra da za to govore povijest nastanka odredbe, konkretnije, neposredni regulatorni kontekst prvotno predviđen u nacrtu Direktive o informacijama o okolišu s izuzimajućom odredbom za „materijal koji se tek dovršava” (vidjeti članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (d) Direktive o informacijama o okolišu), načelo restriktivnog tumačenja razlogâ odbijanja (članak 4. stavak 2. drugi podstavak prva rečenica Direktive o informacijama o okolišu) i sustavno uspoređivanje, jer bi u protivnom daljnji razlog za odbijanje koji se temelji na povjerljivosti postupaka pred tijelima javne vlasti (članak 4. stavak 2. prvi podstavak točka (a) Direktive o informacijama o okolišu) bio lišen smisla.
- 28 Vremenskim ograničavanjem razloga za odbijanje koje je povezano isključivo s trajanjem upravnog postupka odlučivanja u skladu s člankom 4. stavkom 1. **[orig. str. 10.]** prvim podstavkom točkom (e) Direktive o informacijama o okolišu ne uzima se u obzir to da svako razmatranje informacija o okolišu kojima se bavi tijelo koje je dužno pružiti informacije ne dovodi do donošenja (formalne) odluke. U tom smislu (interni) zaključak određenog upravnog postupka može doći u obzir kao relevantna vremenska poveznica.

[*omissis*]