

Zadeva C-619/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

19. avgust 2019

Predložitveno sodišče:

Bundesverwaltungsgericht (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

8. maj 2019

Tožeča stranka in nasprotna stranka v postopku z revizijo:

D. R.

Tožena stranka in vlagateljica revizije:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija)

SKLEP

[...] (ni prevedeno)

V upravnem sporu

osebe D. R.,

.....,

tožeča stranka, pritožnica

in nasprotna stranka v postopku z revizijo,

[...] (ni prevedeno)

pro ti

Land Baden-Württemberg,

[...] (ni prevedeno)

tožena stranka, nasprotna stranka v pritožbenem postopku ter
vlagateljica revizije,

[...] (ni prevedeno)

Intervenientka:

Deutsche Bahn AG,

[...] (ni prevedeno) Berlin,

vlagateljica revizije,

[...] (ni prevedeno),

ob udeležbi:

zastopnik zveznega interesa

pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče),

[...] (ni prevedeno),

je sedmi senat Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče)

[...] (ni prevedeno)

8. maja 2019 sklenil:

Postopek pred Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) se prekine.

Sodišče Evropske unije se zaprosi, naj v postopku predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU razjasni ta vprašanja:

1. Ali je treba 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

(Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju) razlagati tako, da pojem „notranje sporočanje“ obsega vsa sporočila, ki ne zapustijo organa, ki je dolžan posredovati informacije?

2. Ali varstvo „notranjega sporočanja“ na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju 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 o dostopu javnosti do informacij o okolju velja samo, dokler organ, ki je dolžan posredovati informacije, ne sprejme odločitve ali ni bil končan drug upravni postopek?

O b r a z l o ž i t e v:

I.

- 1 Tožeča stranka od Staatsministerium Baden-Württemberg (državno ministrstvo zvezne dežele Baden-Württemberg, Nemčija) zahteva dostop do dokumentov v zvezi s posekom dreves za prometni in urbanistični projekt „Stuttgart 21“ v stuttgartskem grajskem vrtu oktobra 2010.
- 2 Kar zadeva vprašanja, predložena Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče), gre za informacijo vodstva državnega ministrstva o preiskovalnem odboru „Izvedba policijske intervencije 30. septembra 2010 v stuttgartskem grajskem vrtu“ in zaznamke državnega ministrstva o poravnalnem postopku z dne 10. in 23. novembra 2010, ki je bil izveden v zvezi s projektom „Stuttgart 21“.
- 3 Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Nemčija) je zavrnilo tožbo, ki je bila glede teh dokumentov vložena po neuspešni zahtevi. Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče, Nemčija) je na podlagi pritožbe tožeče stranke toženi stranki naložilo, naj tožeči stranki zagotovi dostop do dokumentov. Pri teh dokumentih naj bi šlo za informacije o okolju. Razlogi za zavrnitev dostopa do informacij naj ne bi bili podani. Dokumenti državnega ministrstva o informaciji vodstva in o poravnalnem postopku naj ne bi bili zavarovani kot notranje sporočanje, saj naj bi tako varstvo v časovnem smislu obstajalo samo, dokler traja postopek odločanja organa.
- 4 Tožena stranka si z revizijo prizadeva za potrditev prvostopenjske sodbe.

II.

- 5 Postopek se prekine. Sodišče se zaprosi za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z vprašanji iz izreka sklepa (člen 267 PDEU).
- 6 1. Upoštevne določbe prava Unije so v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (e), in (2), drugi pododstavek, prvi in drugi stavek, 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) – Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju.

- 7 2. Upoštevna nacionalna določba je člen 28(2), točka 2, Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (zakon o upravljanju okolja zvezne dežele Baden-Württemberg, UVwG BW) z dne 25. novembra 2014 [...] (ni prevedeno), nazadnje spremenjen s členom 1 zakona z dne 28. novembra 2018 [...] (ni prevedeno).

Člen 28(2), točka 2, UVwG BW določa:

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

III.

- 8 Vprašanja za predhodno odločanje so upoštevna za rešitev spora. Glede na odgovor nanje, bo revizija iz pravnih razlogov zavrnjena ali pa bo treba zadevo zaradi ponovne obravnave in odločanja vrniti Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) kot sodišču, ki je pristojno za presojo dejanskega stanja.
- 9 Dokumenti, ki jih zahteva tožeča stranka, so informacije o okolju v smislu člena 2, točka 1(c), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Tožena stranka je organ, ki je dolžan posredovati informacije v smislu člena 2, točka 2(a), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju.

IV.

- 10 V zvezi z vprašanji za predhodno odločanje je potrebna pojasnitev Sodišča, ker v njegovi sodni praksi niso bila razjasnjena in odgovor nanje iz nje ni jasno razviden.
- 11 V zvezi s posameznimi predloženimi vprašanji so upoštevni ti preudarki:
- 12 1. Prvo vprašanje za predhodno odločanje:
- Najprej je vprašanje, kako je treba razlagati pojem „notranje sporočanje“ v smislu člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju ne vsebuje opredelitve tega pojma.
- 13 Senat je v zvezi s členom 8(2), točka 2, Umweltinformationsgesetz (zakon o dostopu javnosti do informacij o okolju, UIG), kot je bil objavljen 27. oktobra 2014 [...] (ni prevedeno), nazadnje spremenjenim s členom 2(17) tega zakona z dne 20. julija 2017 [...] (ni prevedeno), s katerim se v zvezno pravo prenaša

člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju in ki se ujema z določbo člena 28(2), točka 2, UVwG BW deželne zakonodaje, ki je upoštevana v tem primeru, z ozirom na voljo zakonodajalca [...] (ni prevedeno) o sestavnem delu pojma „notranji“ odločil, da razlog za zavrnitev zajema samo sporočanje, ki ne zapusti organa, ki je dolžan posredovati informacije [...] (ni prevedeno). V skladu s to odločitvijo tudi sporočanja, ki sicer (še) ni zapustilo organa, ki je dolžan posredovati informacije, vendar je tak namen v zvezi z njim, ni mogoče šteti za „notranje“.

- 14 V zvezi s tem je treba pojasniti, kako je treba razumeti „sporočanje“ v smislu člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Vprašanje je zlasti, ali morajo imeti dokumenti oziroma informacije določene značilnosti, da jih je mogoče opredeliti kot „sporočanje“ v smislu Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Pojem „sporočanje“ nakazuje vsaj, da morajo biti naslovniki zadevnih informacij (tudi) tretje osebe.
- 15 Vsebinski obris pojma „sporočanje“ je potreben tudi zato, ker člen 4(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju določa, da se razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 razlagajo ozko. Ta določba se ujema s členom 4(4), drugi pododstavek, Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah – Aarhuška konvencija (AK) – z dne 25. junija 1998.
- 16 Glede na navedeno „notranje sporočanje“ verjetno ni vsak dokument, ki se sporoča na notranji ravni.
- 17 Indici za teleološko zožanje pojma „sporočanje“ so v Navodilu za izvajanje Aarhuške konvencije. V njem je v zvezi s členom 4(3)(c) AK („notranje komuniciranje med organi javne oblasti“) navedeno, da je treba v nekaterih državah članicah razen pri notranjem sporočanju varovati osebna stališča državnih uslužbencev. V tem smislu naj izjema praviloma ne bi veljala za gradivo, ki temelji na dejstvih (glej United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, druga izdaja, 2014, str. 85).
- 18 Zastopnik zveznega interesa pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) predlaga, naj se pod pojmom „notranje sporočanje“ v smislu člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju razumejo samo bistveni dokumenti za notranje obveščanje ter iskanje volje in odločanje nekega organa. Vendar se s tem postavlja nadaljnje vprašanje, kaj pomeni „bistveni dokumenti“.
- 19 2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje:

Pojasniti je treba tudi časovno področje uporabe člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju.
- 20 Besedilo te določbe – kot tudi besedilo člena 4(3)(c) AK – ne vsebuje navezne točke za strogo časovno zamejitev področja uporabe člena 4(1), prvi pododstavek,

točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Zgodovina nastanka prav tako ne daje jasnih informacij. Prvotni predlog Direktive Komisije z dne 29. junija 2000 je v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju določal razlog za zavrnitev za „informacije v pripravi ali notranje sporočanje. Pri tem se v vsakem posameznem primeru upošteva javni interes, ki mu služi razkritje zadevnih informacij“. Evropski parlament je v prvem in drugem branju zahteval, naj se razlog za zavrnitev „notranjega sporočanja“ črta (glej poročilo z dne 28. februarja 2001, A5/2001/74, predlog za spremembo 20, in poročilo z dne 24. aprila 2002, A5/2002/136, predlog za spremembo 27). To sta Komisija (spremenjeni predlog z dne 6. junija 2001, COM(2001) 303 final, UL 2001, C 240 E/289, str. 293; Mnenje Komisije z dne 5. septembra 2002, COM(2002) 498 final, str. 8) in Svet (Skupno stališče Sveta št. 24/2002 z dne 28. januarja 2002, UL 2002, C 113 E/1, str. 11) s sklicevanjem na Aarhuško konvencijo zavrnili. V Spravnem odboru je bilo doseženo soglasje o končnem predlogu direktive. Razlog za zavrnitev „notranjega sporočanja“ je bil samostojno urejen v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju in od takrat ni več krajevno povezan s časovno omejenimi razlogi za zavrnitev iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju.

- 21 Indici za omejeno časovno področje uporabe – z ozirom na določbo člena 4(3)(c) AK – tudi niso razvidni iz Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije. Praksa odločanja pritožbenega odbora Aarhuške konvencije je očitno – molče – prav tako taka, da področje uporabe člena 4(3)(c) AK ni časovno omejeno (glej postopka ACCC/C/2010/51 (Romunija) in ACCC/C/2013/93 (Norveška)).
- 22 Z vidika sistematike je treba upoštevati, da so razlogi za zavrnitev, katerih časovna uporaba je omejena, v Direktivi o dostopu javnosti do informacij o okolju ustrezno izraženi. Tako je v členu 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju naveden razlog za zavrnitev za „gradivo v pripravi“, za „nedokončane dokumente“ in za „nedokončane podatke“.
- 23 Iz sistematične primerjave s členom 4(3), drugi pododstavek, Uredbe 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) – Uredba o preglednosti – je razvidno, da lahko razkritje notranjih dokumentov v skladu s stališčem evropskega zakonodajalca oslabi postopek odločanja institucije tudi po njegovem zaključku. Delna sprememba določb Uredbe o preglednosti, ki jo je opravila Evropska unija v členu 6 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) – Uredba o uporabi določb Aarhuške konvencije –, se ne nanaša na časovno področje uporabe razloga za zavrnitev za notranje dokumente. Torej je stališče Evropske unije očitno, da v skladu z Aarhuško konvencijo razloga za zavrnitev „notranje sporočanje“ ni treba časovno omejiti s koncem postopka odločanja. Ni

razvidno, da bi zakonodajalec Unije v povezavi z notranjim sporočanjem za države članice hotel sprejeti strožje določbe za razkritje informacij o okolju kot veljajo za institucije Unije.

- 24 Sodišče glede varstva zaupnosti postopkov organov oblasti na podlagi člena 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju, za katero prav tako ni indicev za strogo časovno omejitev, načeloma zastopa stališče, da je lahko ta razlog za zavrnitev upošteven, če so zakonodajni postopek in postopki, ki se nanašajo nanj, že končani (glej sodbo Sodišča Evropske unije z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, točka 57; glej podrobno sodbo BVerwG (zvezno upravno sodišče) z dne 2. avgusta 2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252, člen 2 UIG, št. 2, točka 28). Za navedeno sodno prakso se zdi, da jo je načeloma mogoče uporabiti za člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju.
- 25 Vendar določba člena 4(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju, da se razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 razlagajo ozko, verjetno velja tudi za časovno področje uporabe. To je argument za to, da člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju časovno vsaj ne velja povsem neomejeno. Pri tem časovna omejitev navedenega razloga za zavrnitev ne izhaja nujno samo iz omejevalne razlage pojma „notranje sporočanje“, ampak se lahko izkaže tudi med tehtanjem za vsak posamezen primer, ki ga določa člen 4(1), prvi pododstavek, točka (e), in (2), drugi pododstavek, drugi stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Vsekakor bo z vedno večjo časovno oddaljenostjo interes za zaupnost v primerjavi z interesom za razkritje zadevnih informacij vedno manj pomemben.
- 26 3. Tretje vprašanje za predhodno odločanje:
- Če varstvo „notranjega sporočanja“ na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju ne velja časovno neomejeno, se postavlja naslednje vprašanje, do kdaj konkretno velja varstvo.
- 27 Drugostopenjsko sodišče je v zvezi s tem [...] (ni prevedeno) zavzelo stališče, da je dostop do notranjega sporočanja na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju izključen samo, dokler traja postopek odločanja organa. Drugostopenjsko sodišče meni, da so argumenti za to zgodovina nastanka te določbe, in sicer prvotna neposredna povezava z določbo o izjemi za „gradivo v pripravi“ (glej člen 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju) iz osnutka Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju, zahteva po ozki razlagi razlogov za zavrnitev (člen 4(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju) ter sistematični preudarek, da nadaljnji razlog za zavrnitev zaupnosti postopkov organov oblasti (člen 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju) v nasprotnem primeru ne bi imel učinka.

- 28 Če bi bila uporaba razloga za zavrnitev na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju časovno omejena izključno s trajanjem postopka odločanja organa, se s tem ne bi upoštevalo, da vsako obravnavanje organa, ki je dolžan posredovati informacije, informacij o okolju ne privede do (uradne) odločitve. Zato bi bil lahko kot odločilna časovna navezna točka upošteven (notranji) konec vsakokratnega upravnega postopka.

[...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT