



Tematski prikaz

PRISTUP JAVNOSTI INFORMACIJAMA O OKOLIŠU

Od početka devedesetih godina, a osobito nakon što je 25. lipnja 1998.¹ usvojena Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Arhuška konvencija), u Europskoj uniji uvedena su pravila o načelu prava javnosti na pristup informacijama o okolišu – kako onima pohranjenima kod nadležnih tijela država članica (Direktiva Vijeća 90/313/EEZ od 7. lipnja 1990.², Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003.³) tako i onima pohranjenima kod samih institucija Europske unije (Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006.⁴). To zakonodavstvo pridodano je relevantnim odredbama Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima institucija Europske unije⁵ kao i relevantnim odredbama u području pristupa informacijama sektorskog zakonodavstva Europske unije usvojenog u području zaštite okoliša. Sud Europske unije od tada je razvio bogatu sudsku praksu u okviru različitih sudskih postupaka.

1 Arhušku konvenciju sastavila je Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE). Države članice usvojile su je 25. lipnja 1998. na 4. ministarskoj konferenciji održanoj u okviru programa „Okoliš za Europu“. Stupila je na snagu 30. listopada 2001.

2 Direktiva Vijeća 90/313/EEZ od 7. lipnja 1990. o slobodi pristupa informacijama o okolišu (SL L 158, 23. 6. 1990., str. 56.)

3 Direktiva 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 L 41, 14. 2. 2003., str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.)

4 Uredba (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 L 264, 25. 9. 2006., str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.)

5 Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, 31. 5. 2001., str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

I. Arhuška konvencija i pravo Unije

*Presuda od 19. prosinca 2013. (veliko vijeće), Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)*⁶

Fish Legal, pravni zastupnik engleskog udruženja ribara (Angling Trust), bavi se borbom svim pravnim sredstvima protiv onečišćenja i drugih štetnih utjecaja na vodni okoliš kao i zaštitom ribolova i ribara. Fish Legal od dvaju vodnogospodarskih društava, United Utilities Water plc i Yorkshire Water Services Ltd, tražio je informacije o ispuštanju, sanacijama i prelijevanju u hitnim slučajevima. Emily Shirley obratila se drugom vodnogospodarskom društvu, Southern Water Services Ltd, kako bi zatražila informacije o kapacitetu sustava odvodnje za razvojni projekt u svojem selu u okrugu Kent.

Budući da od tih društava nisu dobili zatražene informacije u rokovima predviđenima u Information Regulationsu 2004 (u daljnjem tekstu: EIR 2004.) – zakonodavstvu kojim se u englesko pravo prenosi Direktiva 2003/4 – Fish Legal i E. Shirley podnijeli su pritužbe Information Commissioneru. On je smatrao da predmetna vodnogospodarska društva nisu tijela javne vlasti u smislu EIR-a 2004 i da nije nadležan odlučivati o njihovim pritužbama.

Nakon što je First-tier Tribunal odbio njihove tužbe protiv tih odluka, Upper Tribunal (Ujedinjena Kraljevina) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članka 2. točke 2. Direktive 2003/4/EZ kad je riječ o definiciji pojma „tijelo javne vlasti“, uzimajući u obzir Vodič za provedbu Arhuške konvencije koji je objavio UNECE, a osobito u vezi s utvrđivanjem kriterija pomoću kojih će se odrediti jesu li subjekti poput predmetnih vodnogospodarskih društava – za koje nije sporno da pružaju javne usluge u odnosu na okoliš – pod kontrolom tijela ili osobe iz članka 2. točke 2. podtočke (a) ili (b) Direktive 2003/4/EZ, tako da bi ih trebalo smatrati „tijelima javne vlasti“ na temelju članka 2. točke 2. podtočke (c) te direktive. Upper Tribunal također je želio saznati treba li članak 2. točku 2. podtočke (b) i (c) Direktive 2003/4/EZ tumačiti na način da – kada je neka osoba obuhvaćena tom odredbom na temelju neke od svojih funkcija, odgovornosti ili usluga – ta osoba predstavlja tijelo javne vlasti samo glede informacija o okolišu koje posjeduje u okviru tih funkcija, odgovornosti i usluga.

Sud je smatrao da prilikom tumačenja Direktive 2003/4/EZ treba voditi računa o tekstu i predmetu Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja se tom direktivom namjerava provesti u pravo Unije.

Naime, time što je postala stranka Arhuške konvencije⁷, Europska unija obvezala se osigurati na području primjene prava Unije pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti.

Kao što je to potvrđeno u uvodnoj izjavi 5. Direktive 2003/4/EZ, njezinim usvajanjem zakonodavac Unije želio je osigurati usklađenost prava Unije s tom konvencijom, kako bi je Zajednica mogla zaključiti, predviđjevši opći sustav s ciljem osiguranja bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi u nekoj državi članici prava pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti a da ta osoba ne mora dokazati interes (t. 35.-37.).

Iako se vodič za provedbu Arhuške konvencije može smatrati objašnjavajućim dokumentom koji se može, u slučaju potrebe, uzeti u obzir među ostalim relevantnim čimbenicima za potrebe tumačenja te konvencije, analize koje on sadržava nemaju obvezujuću snagu ni normativan učinak koji imaju odredbe Arhuške konvencije (t. 38.).

⁶ Ova presuda prikazana je u Godišnjem izvješću za 2013., str. 46.

⁷ Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju u ime Europske zajednice Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL L 124, 17. 5. 2005., str. 1.)

(O pitanju tumačenja pojma tijela javne vlasti vidjeti rubriku „Pojam ‚tijelo javne vlasti‘ koje je dužno odobriti pristup informacijama o okolišu“ u ovom prikazu.)

II. Pojam „informacija o okolišu“

Presuda od 17. lipnja 1998., Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300)

Wilhelm Mecklenburg na temelju Direktive 90/313/EEZ zatražio je od grada Pinneberga i od Kreisa Pinneberg – Der Landrat (u daljnjem tekstu: Kreis Pinneberg) da mu se pošalje preslika stajališta koje je uprava zadužena za zaštićena područja zauzela u postupku odobrenja planova za izgradnju „zapadne obilaznice“. Kreis Pinneberg odbio je njegov zahtjev zato što stajalište uprave nije „informacija o okolišu“ u smislu članka 2. točke (a) Direktive 90/313/EEZ, koja je u njemačko pravo prenesena Umweltinformationsgesetzom (UIG, Zakon o informacijama o okolišu) donesenim 8. srpnja 1994.

Nakon što su Kreiss Pinneberg i Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht odbili pravna sredstva koja je tužitelj podnio u vezi s tom odlukom, on je podnio žalbu protiv tih odluka pred Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtom (Njemačka), koji je – smatrajući da se stajalište uprave čije se slanje tražilo može smatrati „upravnom mjerom upravljanja okolišem“ u smislu članka 2. točke (a) Direktive 90/313/EEZ – uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se osobito odnosio na pitanje može li se stajalište nižeg upravnog tijela zaduženog za zaštitu područja koje je doneseno u okviru sudjelovanja tijela koja štite javne interese u postupku odobrenja planova smatrati upravnom mjerom upravljanja okolišem u smislu članka 2. točke (a) Direktive 90/313/EEZ.

Sud je zaključio da iz teksta te odredbe proizlazi da je zakonodavac Zajednice imao namjeru pojmu „informacija o okolišu“ dati široko značenje, koje istodobno obuhvaća podatke i aktivnosti vezane uz stanje u njoj navedenih različitih sektora okoliša, pri čemu je pojasnio da je pojam „upravne mjere“, koji je naveden samo kao primjer, tek ilustracija „aktivnosti“ ili „mjera“ na koje se Direktiva odnosi.

Da bi bila riječ o informaciji o okolišu u navedenom smislu, dovoljno je, dakle, da stajalište uprave čini akt koji može utjecati na stanje nekog od sektora okoliša na koje se odnosi Direktiva ili ga zaštititi, što je slučaj sa stajalištem koje je usvojilo upravno tijelo zaduženo za zaštitu područja u okviru svojeg sudjelovanja u postupku odobrenja planova izgradnje, ako je to stajalište takve naravi da, kad je riječ o interesu zaštite okoliša, može utjecati na odluku o odobrenju takvih planova (t. 19.-22. i t. 1. izreke).

Presuda od 26. lipnja 2003., Komisija/Francuska (C-233/00, EU:C:2003:371)

Komisija je na temelju članka 226. UEZ-a podnijela tužbu s ciljem da se utvrdi da je, time što nije pravilno prenijela članak 2. točku (a) i članak 3. stavke 2., 3. i 4. Direktive 90/313/EEZ, Francuska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju navedene direktive i članka 189. trećeg stavka UEZ-a (koji je postao članak 288. treći stavak UFEU-a).

Francuska Republika smatrala je da je prenošenje Direktive 90/313/EEZ u francusko pravo osigurano Zakonom br. 78-753 od 17. srpnja 1978. o različitim mjerama poboljšanja odnosa između uprave i javnosti te o upravnim, socijalnim i poreznim odredbama i Uredbom br. 88-465 od 28. travnja 1988. o postupcima pristupa upravnim dokumentima. Iako je Francuska Republika priznala da dokumenti pohranjeni kod javnog tijela koje djeluje u svojstvu privatne osobe i koji nikako nisu vezani uz javnu službu nisu obuhvaćeni Zakonom br. 78/759, osporavala je da se takvi dokumenti također mogu smatrati „informacijama o okolišu“ u smislu Direktive 90/313/EEZ.

Sud je smatrao da, uzimajući u obzir sam tekst, a osobito upotrebu izraza „bilo koja informacija“, treba smatrati da je područje primjene članka 2. točke (a) Direktive 90/313/EEZ, a stoga i same Direktive, oblikovano široko. Prema tome, obuhvaćene su sve informacije koje se odnose bilo na stanje okoliša bilo na aktivnosti ili mjere koje na njega mogu utjecati ili pak na aktivnosti ili mjere namijenjene zaštiti okoliša, a popis naveden u toj odredbi ne podrazumijeva nikakvu naznaku ograničenja dosega, tako da pojam „informacija o okolišu“ u smislu Direktive 90/313/EEZ treba tumačiti na način da uključuje dokumente koji nisu vezani uz obavljanje javne službe (t. 44., 47.).

Presuda od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:779)

Povodom zahtjeva društva Bayer, ministar zdravlja, dobrobiti i sporta Kraljevine Nizozemske, djelujući u skladu s državnim tajnikom za poljoprivredu, zaštitu prirode i ribolov, izmijenio je uredbu o ostacima sredstava za zaštitu bilja. Tom je izmjenom, među ostalim, za sredstvo za zaštitu bilja propamokarb na salati ili u njoj određen novi prag za najveću količinu dopuštenu za ostatke.

Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie i Vereniging Goede Waar & Co. tada su od College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (u daljnjem tekstu: CTB) zatražili da im pošalje sve informacije koje su služile kao temelj za donošenje ministarske uredbe u pitanju. To je odbijeno 8. ožujka 2005. na temelju odredaba članka 22. Zakona o sredstvima za zaštitu bilja iz 1962. koje se odnose na povjerljivost, odlukom koju su tužitelji osporavali pred CTB-om. Nakon savjetovanja s društvom Bayer o povjerljivosti određenih informacija u predmetnim dokumentima, CTB je radi zaštite industrijskih tajni odbio otkrivanje studija o ostacima i izvještaja o terenskim ispitivanjima.

Povodom tužbe protiv te odluke, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se osobito odnosio na pitanje čine li podaci na kojima se temelji najveća dopuštena količina za ostatke sredstva za zaštitu bilja takvu informaciju o okolišu u smislu članka 2. Direktive 2003/4/EZ i jesu li slijedom toga obuhvaćeni njezinim materijalnim područjem primjene.

Prema Sudu, pojam informacija o okolišu na koji se odnosi ta odredba treba tumačiti na način da uključuje informacije iznesene u okviru nacionalnog postupka odobrenja ili proširenja odobrenja za sredstvo za zaštitu bilja u svrhu određivanja najviše dopuštene količine sredstva za zaštitu bilja, nekog njegova sastojka ili njegovih prerađevina u hrani i pićima.

Naime, s obzirom na to da se time želi smanjiti rizik promjene u jednom od sastavnih dijelova biološke raznolikosti i rizik širenja ostataka sredstava za zaštitu bilja, pogotovo na tlu ili u podzemnim vodama, pružanje informacija o prisutnosti tih ostataka u ili na proizvodu – čak i ako takve informacije same po sebi ne podrazumijevaju ocjenu posljedica tih ostataka na zdravlje ljudi – tiče se elemenata okoliša koji mogu utjecati na ljudsko zdravlje u slučaju pretjerane prisutnosti tih ostataka, a to je upravo ono što se tim informacijama želi provjeriti (t. 42., 43. i t. 1. izreke).

Presuda od 22. prosinca 2010., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)

Grad Lyon zatražio je od Caisse des dépôts et consignations (u daljnjem tekstu: CDC), kao tijela odgovornog za vođenje nacionalnog registra emisijskih jedinica stakleničkih plinova, da mu pošalje količine jedinica koje su tijekom 2005. prodali operatori 209 pogona za daljinsko grijanje raspoređenih po cijelom francuskom državnom području.

Budući da je CDC odbio pružiti navedene podatke, oslanjajući se osobito na članak 10. Uredbe Komisije (EZ) br. 2216/2004 od 21. prosinca 2004. o standardiziranom i zaštićenom sustavu registara⁸, grad Lyon obratio se Commissionu d'accès aux documents administratifs, koji je izdao mišljenje u korist slanja dokumenata vezanih uz podatke o transakcijama jedinica. CDC je, međutim, ponovno odbio slanje navodeći da odredbe Direktive 2003/4/EZ nisu namijenjene tomu da uređuju pružanje tih podataka o transakcijama jedinica u kontekstu sustava emisijskih jedinica za koji je zakonodavac Unije predvidio posebna pravila koja se nalaze u Direktivi 2003/87/EZ⁹ i Uredbi (EZ) br. 2216/2004.

Povodom tužbe protiv te odluke, tribunal administratif de Paris (Francuska) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se osobito odnosio na pitanje treba li pružanje podataka o transakcijama jedinica biti uređeno jednom od iznimaka predviđenih člankom 4. Direktive 2003/4/EZ ili odredbama Direktive 2003/87/EZ i Uredbe (EZ) br. 2216/2004, usvojene primjenom te direktive.

Sud je smatrao da pružanje podataka o transakcijama jedinica koji se odnose na imena nositelja računa podrijetla i primitka prijenosa emisijskih jedinica, na kyotske jedinice uključene u te transakcije kao i na datum i vrijeme tih transakcija potpada isključivo pod posebna pravila o otkrivanju javnosti i povjerljivosti sadržana u Direktivi 2003/87/EZ, u verziji koja proizlazi iz Direktive 2004/101/EZ¹⁰, i u Uredbi (EZ) br. 2216/2004.

Naime, ti su podaci oni koji se odnose na prenesene jedinice za koje države članice moraju voditi precizno računovodstvo u svojim odnosnim nacionalnim registrima, a čija su tehnička obilježja i pravila o njihovu sadržaju, kao i ona o otkrivanju i povjerljivosti informacija u tim registrima, uređena Uredbom (EZ) br. 2216/2004. Obuhvaćeni su, dakle, člankom 19. Direktive 2003/87/EZ, a ne njezinim člankom 17. Međutim, s obzirom na to da članak 19. Direktive 2003/87/EZ ne upućuje na Direktivu 2003/4/EZ, kao što to čini navedeni članak 17., valja smatrati da zakonodavac Unije nije imao namjeru zahtjev u vezi s podacima o transakcijama jedinica podvrgnuti općim pravilima Direktive 2003/4/EZ, nego je, naprotiv, u pogledu tih podataka uspostavio poseban i iscrpan režim otkrivanja tih podataka javnosti i njihove povjerljivosti (t. 39.-41. i t. 1. izreke).

Presuda od 23. studenoga 2016., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, nizozemsko tijelo nadležno za dodjelu i izmjenu odobrenja za stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja i biocidnih pripravaka (u daljnjem tekstu: CTB), odlučio je izmijeniti odobrenja više sredstava za zaštitu bilja i jednog biocidnog pripravka na bazi imidakloprida, tvari koja ima učinak insekticida. Stichting De Bijenstichting (u daljnjem tekstu: Bijenstichting), nizozemska zaklada za zaštitu pčela, zatražio je na temelju Direktive 2003/4/EZ od CTB-a otkrivanje dokumenata koji su se odnosili na navedena odobrenja. Bayer, društvo koje posluje posebice u području zaštite kultura i borbe protiv parazita i koje je nositelj velikog broja tih odobrenja, protivio se tom otkrivanju zato što bi ono negativno utjecalo na autorsko pravo i povjerljivost trgovačkih ili industrijskih podataka.

CTB je najprije odbio tužiteljeve zahtjeve za otkrivanje. Budući da je Bijenstichting podnio prigovor protiv navedene odluke o odbijanju, CTB je potom djelomično izmijenio tu odluku u pogledu nekih dokumenata čije je otkrivanje zatraženo, zaključivši, među ostalim – nakon odvagivanja javnog interesa u otkrivanju i zaštite prava intelektualnog vlasništva nositelja odobrenja za stavljanje predmetnog proizvoda na tržište

⁸ Uredba Komisije (EZ) br. 2216/2004 od 21. prosinca 2004. o standardiziranom i zaštićenom sustavu registara u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Odlukom br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 386, 29. 12. 2004., str. 1.)

⁹ Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25. 10. 2003., str. 32.)

¹⁰ Direktiva 2004/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavljanju sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice, s obzirom na projektne mehanizme Kyotskog protokola (SL L 338, 13. 11. 2004., str. 18.)

– da se „podacima o emisijama u okoliš“ u smislu članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/4/EZ trebaju smatrati činjenični podaci o stvarnim emisijama sredstava za zaštitu bilja ili biocidnih pripravaka u okoliš, dok se za ostale dokumente nije smatralo da je riječ o takvim informacijama u odnosu na istu odredbu.

Povodom i Bayerove i Bijenstichtingove tužbe protiv te odluke, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosio na tumačenje pojma „podaci o emisijama u okoliš“ u smislu članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/4/EZ.

Sud je zaključio da su tim pojmom obuhvaćene naznake o prirodi, sastavu, količini, datumu i mjestu „emisija u okoliš“ sredstava za zaštitu bilja i biocidnih pripravaka i tvari koje ti proizvodi sadržavaju kao i podaci o više ili manje dugoročnim utjecajima tih emisija na okoliš, a osobito podaci o ostacima prisutnima u okolišu nakon primjene predmetnog proizvoda i studije o stupnju raznošenja tvari prilikom te primjene, neovisno o tome proizlaze li ti podaci iz terenskih ili poluterenskih studija, laboratorijskih ispitivanja ili translokacijskih studija.

Takvo tumačenje ni na koji način ne pretpostavlja da svi podaci sadržani u spisima odobrenja za stavljanje sredstava za zaštitu bilja ili biocidnog pripravka na tržište, a osobito svi podaci proizašli iz studija provedenih radi dobivanja tog odobrenja, potpadaju pod navedeni pojam i da se uvijek moraju otkriti. Naime, samo su podaci koji se odnose na emisije u okoliš obuhvaćeni tim pojmom, što osobito isključuje ne samo podatke koji se ne odnose na emisije predmetnog proizvoda u okoliš već i one koji se odnose na hipotetske emisije, tj. one koje nisu stvarne ni predvidljive u okolnostima koje čine uobičajene ili realne uvjete uporabe. To tumačenje, prema tome, ne podrazumijeva neproporcionalno zadiranje u zaštitu prava zajamčenih člancima 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i člankom 39. stavkom 3. Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva (Sporazum TRIPS) (t. 96., 100., 102., 103. i t. 2. izreke).

III. Pojam „tijelo javne vlasti“ koje je dužno odobriti pristup informacijama o okolišu

Presuda od 18. srpnja 2013., Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministarstvo gospodarstva i tehnologije) odbio je zahtjev Deutsche Umwelthilfe eV, jedne udruge za zaštitu okoliša i potrošača, koji se odnosio na pribavljanje informacija sadržanih u prepisci između tog ministarstva i predstavnika njemačke automobilske industrije tijekom savjetovanja koje je prethodilo donošenju propisa u vezi s označivanjem potrošnje energije. U tom se pogledu to ministarstvo pozvalo na odredbu Zakona o pristupu informacijama o okolišu od 22. prosinca 2004. kojom se tijela javne vlasti izuzimaju od obveze obavještanja o okolišu kada sudjeluju u izradi uredbe.

Nakon što mu je podnesena tužba za poništenje te odluke, Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka) pitao se o sukladnosti tog zakona s Direktivom 2003/4/EZ, a osobito može li se članak 2. točka 2. drugi podstavak prva rečenica te direktive, u dijelu u kojem se odnosi na tijela vlasti koja djeluju u zakonodavnom svojstvu, primijeniti na tijela javne vlasti kada izrađuju i donose uredbu kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Sud je smatrao da članak 2. točku 2. drugi podstavak prvu rečenicu Direktive 2003/4/EZ treba tumačiti na način da se mogućnost koja je tom odredbom otvorena državama članicama – da tijelima javne vlasti koja su dužna odobriti pristup informacijama o okolišu koje su u njihovu posjedu ne smatraju tijela i institucije kada djeluju u zakonodavnom svojstvu – ne može odnositi na ministarstva kada izrađuju ili donose normativne odredbe ranga nižeg od zakona.

U tom pogledu, ta se odredba ne može tumačiti na način da se njezini učinci prošire iznad onoga što je nužno za zaštitu interesa koji se njome nastoje zajamčiti, a doseg odstupanja koja su njome predviđena mora se utvrditi vodeći računa o ciljevima te direktive. Naime, specifičnost zakonodavnog postupka i njegove posebne značajke opravdavaju posebna pravila koja se odnose na akte što su ih donijela tijela koja djeluju u zakonodavnom svojstvu u pogledu prava na informiranje kako su predviđena u Arhuškoj konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša i Direktivi 2003/4/EZ. Iz toga proizlazi da priroda predmetnog akta, a osobito okolnost da se radi o aktu opće primjene, ne može sama po sebi izuzeti tijelo koje ga donosi od obveza obavještanja koje proizlaze iz te direktive.

Konačno, budući da u pravu Unije nije pojašnjeno što to u svrhu primjene članka 2. točke 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2003/4/EZ spada u zakon ili normu istovjetnog ranga, ta ocjena ovisi o pravu država članica, pod uvjetom da se ne dovede u pitanje koristan učinak te direktive (t. 22., 29., 30., 35., 36. i izreka).

Presuda od 19. prosinca 2013. (veliko vijeće), Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)¹¹

U ovom predmetu (vidjeti također rubriku I. ovog prikaza, naslovljenu „Arhuška konvencija i pravo Unije“) Sud je smatrao, s obzirom na članak 2. točku 2. Direktive 2003/4/EZ, da se poduzeća kao što su vodnogospodarska društva, koja pružaju javne usluge u vezi s okolišem, mogu nalaziti pod nadzorom tijela ili osobe iz članka 2. točke 2. podtočke (a) ili (b) Direktive 2003/4/EZ, tako da bi trebala biti klasificirana kao „tijela javne vlasti“ na temelju članka 2. točke 2. podtočke (c) te direktive, ako ta poduzeća ne određuju stvarno neovisno način na koji pružaju te usluge jer tijelo javne vlasti iz članka 2. točke 2. podtočke (a) ili (b) navedene direktive može presudno utjecati na djelovanje navedenih poduzeća u području okoliša.

Sama činjenica da je subjekt trgovačko društvo podvrgnuto posebnom regulatornom režimu za sektor o kojem je riječ ne može isključiti nadzor u smislu članka 2. stavka 2. točke (c) Direktive 2003/4/EZ, s obzirom na to da iz odnosnog režima može proizlaziti da ti subjekti nemaju stvarnu samostalnost u odnosu na državu, čak i ako ona više nije u mogućnosti, nakon privatizacije sektora o kojem je riječ, odlučivati o njihovu tekućem upravljanju (t. 68., 70., 71., 73. i t. 2. izreke).

Usto, članak 2. točku 2. podtočku (b) Direktive 2003/4/EZ treba tumačiti na način da osoba obuhvaćena tom odredbom predstavlja tijelo javne vlasti glede svih informacija o okolišu koje su kod nje pohranjene. Naime, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 1. Direktive 2003/4/EZ – njezine središnje odredbe koja je u bitnome jednaka članku 4. stavku 1. Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša – ako je neki subjekt određen kao tijelo javne vlasti u smislu jedne od triju kategorija iz članka 2. točke 2. navedene direktive, on svakom podnositelju zahtjeva mora učiniti dostupnima sve informacije o okolišu koje ulaze u jednu od šest vrsta informacija iz članka 2. točke 1., a koje su pohranjene kod ili za njega, osim ako zahtjev potpada pod jedno od izuzeća iz članka 4. te direktive (t. 78., 83. i t. 3. izreke).

¹¹ Ova presuda prikazana je u Godišnjem izvješću za 2013., str. 46.

IV. Razlozi uskraćivanja pristupa javnosti informacijama o okolišu

Presuda od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:779)

U ovom predmetu (vidjeti također rubriku II. ovog prikaza, naslovljenu „Pojam ‚informacija o okolišu‘“) College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) također je Sudu postavio pitanje treba li odvagivanje interesa predviđeno člankom 4. Direktive 2003/4/EZ provesti za svaki pojedini slučaj ili se to može učiniti jednom za sve slučajeve pomoću zakonodavne mjere. Sud koji je uputio zahtjev usto je postavio pitanje o usklađenosti te odredbe s člankom 14. Direktive 91/414/EEZ¹², koji predviđa bezuvjetnu povjerljivost industrijske i trgovačke informacije, „ne dovodeći u pitanje Direktivu 2003/4/EZ“.

Sud je smatrao da članak 4. Direktive 2003/4/EZ treba tumačiti na način da se odvagivanje javnog interesa kojem služi otkrivanje informacija o okolišu i posebnog interesa kojem služi odbijanje otkrivanja mora provesti za svaki pojedinačni slučaj podnesen nadležnim tijelima, čak i ako bi nacionalni zakonodavac općom odredbom odredio kriterije koji olakšavaju tu usporednu ocjenu prisutnih interesa.

Naime, ni odredbe članka 14. Direktive 91/414/EEZ o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište ni ikoja druga odredba Direktive 2003/4/EZ ne dopuštaju zaključak da bi se odvagivanje prisutnih interesa, kako je propisano člankom 4. potonje direktive, moglo zamijeniti nekom drugom mjerom koja nije ispitivanje tih interesa u svakom pojedinom slučaju. Prema tome, ta okolnost nije prepreka tomu da nacionalni zakonodavac općom odredbom odredi kriterije koji olakšavaju tu usporednu ocjenu prisutnih interesa, pod jednim uvjetom da ta odredba ne razrješuje nadležna tijela dužnosti da stvarno provedu posebno ispitivanje svake situacije koja im je podnesena na razmatranje u okviru zahtjeva za pristup informacijama o okolišu podnesenog na temelju Direktive 2003/4/EZ (t. 57.-59. i t. 3. izreke).

Presuda od 28. srpnja 2011., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)¹³

Vlada Ujedinjene Kraljevine otvorila je internetsku stranicu kako bi javnosti pružila informacije o lokaciji baznih stanica za mobilnu telefoniju koje su operatori svojevolumno pružili. Slijedom zahtjeva za pružanje informacija koji su mu bili podneseni, Office of Communications odbio je otkriti koordinate navedenih baznih stanica navodeći kao razlog da bi otkrivanje tih informacija podrazumijevalo otkrivanje lokacija mjesta koja se koriste za osiguravanje radijske mreže policije i hitnih službi, što bi moglo ugroziti javnu sigurnost u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive 2003/4/EZ, i da bi to također imalo negativan utjecaj, u smislu članka 4. stavka 2. točke (e) Direktive, na prava intelektualnog vlasništva odnosnih operatora mobilne telefonije. Information Commissioner, a potom Information Tribunal, naložio je, međutim, otkrivanje informacija u pitanju, a Information Tribunal osobito je smatrao da negativan utjecaj na prava intelektualnog vlasništva operatora mobilne telefonije ne prevaguje nad javnim interesom u otkrivanju tih podataka.

Odlučujući o tom sporu, Supreme Court of the United Kingdom (Ujedinjena Kraljevina) podnio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku kako bi saznao kakvu ravnotežu prisutnih interesa nameće Direktiva 2003/4/EZ u slučaju u kojem otkrivanje informacija može ugroziti različite interese zaštićene više od jednim izuzećem iz članka 4. stavka 2. navedene direktive, dok u slučaju pojedinačnog ispitivanja navedenih izuzeća to ugrožavanje ne bi bilo dovoljno značajno da prevagne nad javnim interesom u otkrivanju.

¹² Direktiva Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL L 230, 19. 8. 1991., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.)

¹³ Ova presuda prikazana je u Godišnjem izvješću za 2013., str. 45.

Sud je smatrao da članak 4. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ treba tumačiti na način da tijelo javne vlasti, kad su kod ili za njega pohranjene informacije o okolišu, može – prilikom odvagivanja javnih interesa kojima služi otkrivanje s onima kojima služi odbijanje otkrivanja, za potrebe ocjene zahtjeva da se te informacije stave na raspolaganje nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi – kumulativno uzeti u obzir više razloga za odbijanje iz te odredbe (t. 32. i izreka).

Presuda od 15. siječnja 2013. (veliko vijeće), Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8)

U okviru spora između Jozefa Križana i 43 druga stanovnika grada Pezinoka kao i toga grada, s jedne strane, i Slovenske inšpekcije životného prostredia (u daljnjem tekstu: Inšpekcia), slovačkog inspektorata za okoliš, s druge strane, u vezi sa zakonitošću odluka kojima se odobravaju izgradnja i rad jednog odlagališta otpada, tužitelji su se najprije pozivali na nepotpunost zahtjeva za izdavanje odobrenja zbog toga što nije bilo urbanističke odluke koja se zahtijeva slovačkim Zakonom br. 245/2003, kojim se u slovačko pravo prenosi Direktiva 96/61¹⁴, a zatim su osporavali to što ta odluka nije bila objavljena jer se smatrala poslovnom tajnom.

Budući da je Inšpekcia odbila njihovu tužbu, tužitelji su pokrenuli postupak pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky (Slovačka), koji je Sudu postavio više prethodnih pitanja koja su se osobito odnosila na tumačenje Direktive 96/61/EZ, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 166/2006¹⁵. Taj je sud posebice upitao Sud o tome treba li dotična javnost od početka postupka izdavanja odobrenja za odlagalište imati pristup urbanističkoj odluci o izgradnji tog postrojenja i može li se odbijanje stavljanja predmetne urbanističke odluke na raspolaganje toj javnosti opravdati pozivanjem na zaštitu povjerljivosti trgovačkih ili industrijskih podataka.

Sud je presudio da Direktivu 96/61/EZ o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja treba tumačiti na način da ne dopušta nadležnim nacionalnim tijelima da zainteresiranoj javnosti odbiju dati ikakav pristup, čak i djelomičan, odluci kojom javno tijelo, uzimajući u obzir primjenjiva urbanistička pravila, odobrava izgradnju postrojenja koje ulazi u područje primjene navedene direktive, oslanjajući se na zaštitu povjerljivosti trgovačkih ili industrijskih podataka predviđenu nacionalnim pravom ili onim Unije kako bi se zaštitio legitiman gospodarski interes, osobito s obzirom na važnost položaja jedne ili druge djelatnosti na koju se odnosi Direktiva 96/61/EZ.

Čak i pod pretpostavkom da određeni dijelovi obrazloženja urbanističke odluke mogu sadržavati povjerljive trgovačke ili industrijske podatke, zaštita njihove povjerljivosti ne može se iskorištavati, povredom članka 4. stavka 4. Direktive 2003/4/EZ, kako bi se zainteresiranoj javnosti odbio ikakav pristup, čak i djelomičan, urbanističkoj odluci o izgradnji postrojenja o kojem je riječ u glavnom postupku (t. 82., 83., 91. i t. 2. izreke).

Presuda od 23. studenoga 2016., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

U ovom predmetu (vidjeti također rubriku III. ovog prikaza, naslovljenu „Pojam ‚informacija o okolišu‘“) College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) također je Sudu uputio pitanje, u kontekstu tumačenja pojma „podaci o emisijama u okoliš“ u smislu članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/4/EZ, o primjeni izuzeća o trgovačkim ili industrijskim podacima u smislu članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (d) iste direktive.

¹⁴ Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL L 257, 10. 10. 1996., str. 26.)

¹⁵ Uredba (EZ) br. 166/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o uspostavi Europskog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari i o izmjeni direktiva Vijeća 91/689/EEZ i 96/61/EZ (SL L 33, 4. 2. 2006., str. 1.)

Prema Sudu, cilj je Direktive 2003/4/EZ zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti i postići, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 9. i članka 1. te direktive, najveću moguću sustavnu dostupnost i širenje informacija o okolišu u javnosti. Slijedi da – kao što to izričito predviđaju članak 4. stavak 4. drugi podstavak Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša kao i uvodna izjava 16. i članak 4. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2003/4/EZ – otkrivanje podataka treba biti opće pravilo, a razlozi odbijanja navedeni u tim odredbama trebaju se restriktivno tumačiti.

U tom pogledu, predvidjevši da se povjerljivost trgovačkih ili industrijskih podataka ne može suprotstaviti otkrivanju podataka o emisijama u okoliš, članak 4. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2003/4/EZ omogućuje konkretnu provedbu tog pravila i načela najšireg mogućeg pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti. Iz toga slijedi da ne treba usvojiti restriktivno tumačenje pojmova „emisije u okoliš“ i „podataka o emisijama u okoliš“ u smislu članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/4/EZ (t. 55.-58.).

Za potrebe tumačenja pojma „emisije u okoliš“ u smislu članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/4/EZ nije potrebno razlikovati taj pojam od „ispuštanja“ i „istjecanja“ u okoliš.

Naime, s jedne strane, takvo razlikovanje ne postoji u Arhuškoj konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja u članku 4. stavku 4. prvom podstavku točki (d) predviđa samo da se poslovna i industrijska tajna ne mogu suprotstaviti otkrivanju informacija o emisijama važnih za zaštitu okoliša. S druge strane, razlikovanje između emisija, ispuštanja i drugih istjecanja nebitno je s obzirom na cilj otkrivanja informacija o okolišu kojemu Direktiva 2003/4/EZ teži pa bi bilo umjetno. Naime, i emisije plinova ili tvari u atmosferu i druga istjecanja, poput ispuštanja tvari, pripravaka, organizama, mikroorganizama, vibracija, topline ili buke u okoliš, osobito u zrak, vodu i zemlju, mogu utjecati na različite elemente okoliša. Nadalje, pojmovi emisije, ispuštanja i istjecanja u velikoj se mjeri poklapaju, kao što tomu svjedoči uporaba izraza „druga istjecanja“ u članku 2. točki 1. podtočki (b) te direktive, iz kojeg proizlazi da su emisije i ispuštanja također istjecanja u okoliš (t. 62.-65., 67.).

Članak 4. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2003/4/EZ treba tumačiti na način da, u slučaju zahtjeva za pristup podacima o emisijama u okoliš čije bi otkrivanje negativno utjecalo na jedan od interesa navedenih u članku 4. stavku 2. prvom podstavku točkama (a), (d) i (f) do (h) te direktive, treba otkriti samo relevantne podatke koji se mogu izvesti iz izvora informacija, a koji se odnose na emisije u okoliš, ako je moguće razdvojiti te podatke od ostalih informacija koje navedeni izvor sadržava, što je na nacionalnom sudu da provjeri (t. 106. i t. 3. izreke).

V. Iznos naknade za pristup informacijama o okolišu

Presuda od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)¹⁶

U kontekstu prijenosa vlasništva nad nekretninom, PSG Eastbourne, poduzetnik koji se bavi pretraživanjem nekretnina, podnio je zahtjev za pružanje informacija o okolišu od Vijeća grofovije Istočni Sussex. Vijeće grofovije dalo je tražene odgovore, preuzete iz baze podataka koja je također služila za obavljanje drugih zadataka, i naplatilo je više naknada primjenjujući standardizirani popis naknada.

¹⁶ Ova presuda prikazana je u Godišnjem izvješću za 2015., str. 65.

Nakon žalbe koju je PSG Eastbourne podnio protiv naplate takvih naknada, povjerenik za informiranje donio je odluku kojom se utvrđuje da te naknade nisu bile u skladu s člankom 8. stavkom 3. Environmental Information Regulationa iz 2004. (EIR 2004) – kojim se u englesko pravo prenosi Direktiva 2003/4/EZ – jer su uključivale druge troškove kao što su poštanski troškovi, troškovi umnožavanja ili ostali izdaci u vezi s davanjem zatraženih informacija. Vijeće grofovije podnijelo je zatim tužbu protiv te odluke ističući da su naknade iz njegova popisa zakonite i da ne prelaze razuman iznos.

First-tier Tribunal (Ujedinjena Kraljevina) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4/EZ i pojma „razumnog iznosa“ te kako bi doznao mogu li dio troškova u vezi s održavanjem baze podataka Vijeća grofovije i opći troškovi koji se mogu pripisati vremenu koje je osoblje tog tijela provelo u održavanju te baze podataka biti sadržani u izračunu traženih naknada.

Sud je smatrao da članak 5. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ treba tumačiti na način da naknada za davanje određene vrste informacija o okolišu ne može obuhvaćati nijedan dio troškova održavanja baze podataka poput one u glavnom postupku, kojom se u tu svrhu koristi tijelo javne vlasti, ali može sadržavati opće troškove koji se odnose na vrijeme osoblja tog tijela utrošeno za odgovaranje na pojedinačne zahtjeve za informacije, uzimajući u obzir pravilan način određivanja te naknade, pod uvjetom da njezin ukupan iznos ne prelazi razuman iznos.

Naime, iz članka 5. stavka 1. Direktive 2003/4/EZ u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5. točkom (c) proizlazi da se u načelu samo troškovi koji ne proizlaze iz uspostavljanja i održavanja navedenih registara, popisa i alata za pregled informacija mogu pripisati davanju informacija o okolišu za koje nacionalna tijela mogu zahtijevati naknadu na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4/EZ. Takvi troškovi obuhvaćaju ne samo poštanske i troškove umnožavanja već i troškove vremena osoblja odnosno tijela javne vlasti potrebnog za davanje odgovora na pojedinačni zahtjev za informacije, što osobito uključuje vrijeme za pretraživanje odnosnih informacija te njihovo izdavanje u zahtijevanom obliku. Osim toga, uzimajući u obzir upotrebu pojma stvarnih troškova u uvodnoj izjavi 18. Direktive 2003/4/EZ, opći troškovi, uzeti u obzir na odgovarajući način, u načelu mogu biti uključeni u izračun naknade predviđene člankom 5. stavkom 2. navedene direktive. Naime, uključivanje općih troškova u izračun te naknade odgovara uobičajenim računovodstvenim načelima. Međutim, ti troškovi mogu biti uključeni u izračun navedene naknade samo u mjeri u kojoj se mogu pripisati elementu troška koji se odnosi na davanje informacija o okolišu (t. 34., 36., 39., 40., 45. i t. 1. izreke).

Što se tiče drugog uvjeta koji određuje članak 5. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ, prema kojem ukupan iznos naknade predviđene tom odredbom ne smije prelaziti razuman iznos, treba isključiti svako tumačenje pojma razumnog iznosa koje može imati odvrćajući učinak na osobe koje žele dobiti informacije ili ograničavati njihovo pravo na pristup tim informacijama. U cilju ocjene ima li naknada koja se zahtijeva na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4/EZ odvrćajući učinak, treba uzeti u obzir kako ekonomsku situaciju podnositelja zahtjeva za informacije tako i opći interes u vezi sa zaštitom okoliša. Ta se ocjena, dakle, ne bi trebala ograničiti na ekonomsku situaciju zainteresirane osobe, već se također mora oslanjati na objektivnu analizu iznosa te naknade. U toj mjeri, navedena naknada ne smije prelaziti financijske kapacitete zainteresiranih niti se u svakom slučaju činiti objektivno nerazumnom.

Nadalje, sama činjenica da određena naknada nije odvrćajuća u odnosu na ekonomsku situaciju dotičnih osoba ne oslobađa tijelo javne vlasti njegove obveze da osigura da se navedene naknade ne čine nerazumnima, uzimajući u obzir opći interes u vezi sa zaštitom okoliša (t. 42.-44.).

VI. Pravo pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod europskih institucija

Presuda od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738)

Liga para a Protecção da Natureza (u daljnjem tekstu: LPN) nevladina je organizacija čiji je cilj zaštita okoliša. LPN je 2003. podnio pritužbu Europskoj komisiji u kojoj je tvrdio da se projektom izgradnje brane na rijeci Sabor u Portugalu povređuje Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore¹⁷. LPN je zatim 2007. od Komisije zatražio pristup informacijama o postupanju s njegovom pritužbom i uvid u određene dokumente. Komisija je odbila te zahtjeve jer su se traženi dokumenti odnosili na postupak u tijeku, i to kako na temelju izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001 – koje se odnosi na zaštitu inspekcija, istraga i revizija – tako i na temelju izuzeća iz članka 6. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006, prema kojem se – uz iznimku istraga, posebno onih koje se odnose na moguće povrede prava Zajednice – smatra da je otkrivanje informacija pitanje od prevladavajućeg javnog interesa ako se tražene informacije odnose na emisije u okoliš.

Budući da je Opći sud odbio tužbu za poništenje koju je LPN podnio protiv sporne odluke¹⁸, LPN i Republika Finska zatim su Sudu podnijeli žalbu protiv presude Općeg suda.

Sud je tom prilikom odlučivao o pitanju treba li priznati postojanje opće pretpostavke prema kojoj bi, u okolnostima slučaja, otkrivanje dokumenata povezanih s postupkom zbog povrede obveze moglo ugroziti zaštitu svrhe istrage. Budući da tekst i struktura obiju rečenica članka 6. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 pokazuju zakonodavčevu namjeru da u potpunosti isključi postupke zbog povrede obveze iz područja primjene te odredbe, Sud je zaključio da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da članak 6. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 ne utječe na ispitivanje koje treba provesti Komisija na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 kad su predmet zahtjeva za pristup dokumenti povezani s postupkom zbog povrede obveze koji je još u presudskoj fazi (t. 84.-85.).

Presuda od 23. studenoga 2016., Komisija/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889)

Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) zatražili su od Komisije, na temelju i Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i Uredbe (EZ) br. 1367/2006, pristup više dokumenata o prvom odobrenju za stavljanje glifosata kao aktivne tvari na tržište, izdanom primjenom Direktive Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište. Glavni tajnik Komisije 2011. dao je pristup nacrtu izvješća o ocjeni koji je sastavila Savezna Republika Njemačka, osim njegovu svesku 4., čije su otkrivanje odbila njemačka tijela. Glavni tajnik Komisije smatrao je da nijedan prevladavajući javni interes predviđen člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 ne opravdava otkrivanje tog dokumenta kao i da, prema njegovu mišljenju, iz postupka kojim je glifosat upisan u Prilog I. Direktivi 91/414 proizlazi da su zahtjevi postavljeni Uredbom (EZ) br. 1367/2006 u smislu stavljanja na raspolaganje informacija javnosti o učincima te tvari na okoliš bili uzeti u obzir i da je, slijedom toga, zaštita interesa proizvođača te tvari trebala prevagnuti.

¹⁷ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, 22. 7. 1992., str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)

¹⁸ Presuda Općeg suda od 9. rujna 2011., LPN/Komisija (T-29/08, ECLI:EU:T:2011:448)

Budući da je Opći sud usvojio tužbu za poništenje koju su podnijeli Greenpeace Nederland i PAN Europe protiv te odluke, na temelju toga što se otkrivanje traženih informacija odnosilo na emisije u okoliš u smislu članka 6. stavka 1. prve rečenice Uredbe (EZ) br. 1367/2006¹⁹, Europska komisija podnijela je Sudu žalbu protiv presude Općeg suda.

U svojoj presudi kojom je ukinuta ona pobijana Sud je smatrao da se pojmu „informacija koje se odnose na emisije u okoliš“ u smislu članka 6. stavka 1. prve rečenice Uredbe (EZ) br. 1367/2006 ne može dati restriktivno tumačenje. Naime, svrha je Uredbe (EZ) br. 1049/2001, kao što to stoji u njezinoj uvodnoj izjavi 4. i članku 1., dati javnosti najšire moguće pravo pristupa dokumentima institucija. Isto tako, cilj Uredbe (EZ) br. 1367/2006, kao što to propisuje njezin članak 1., jest postići najveću moguću sustavnu dostupnost i širenje informacija o okolišu koje posjeduju institucije i tijela Unije.

Naime, samo u mjeri u kojoj odstupaju od načela najšireg mogućeg pristupa dokumentima institucija, iznimke od tog načela, a osobito one predviđene člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001, moraju se usko tumačiti i primjenjivati. Potreba za takvim uskim tumačenjem usto je potvrđena uvodnom izjavom 15. Uredbe (EZ) br. 1367/2006. S druge strane, uspostavljanjem predmnjeve prema kojoj se smatra da je otkrivanje informacija koje se odnose na emisije u okoliš, osim onih koje se odnose na istrage, u prevladavajućem javnom interesu u odnosu na interes koji se temelji na zaštiti komercijalnih interesa određene fizičke ili pravne osobe, tako da se zaštita navedenih komercijalnih interesa ne može suprotstaviti otkrivanju tih informacija, članak 6. stavak 1. prva rečenica Uredbe (EZ) br. 1367/2006 uistinu odstupa od pravila odvagivanja interesa predviđenog u članku 4. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Međutim, navedeni članak 6. stavak 1. prva rečenica tako omogućuje konkretnu provedbu načela najšireg mogućeg pristupa informacijama koje posjeduju institucije i tijela Unije, tako da se usko tumačenje te odredbe ne može opravdati (t. 51.-54.).

Za potrebe ukidanja presude, Sud je utvrdio da taj pojam ipak ne može obuhvaćati sve informacije koje su u ikakvoj vezi, čak i izravnoj, s emisijama u okoliš. Naime, ako bi se navedeni pojam tumačio na način da obuhvaća takve informacije, on bi u velikom dijelu oduzeo sadržaj pojmu „informacije o okolišu“ u smislu članka 2. stavka 1. točke (d) Uredbe (EZ) br. 1367/2006. Takvo tumačenje također bi oduzelo svaki koristan učinak mogućnosti, predviđenoj člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001, da institucije odbiju otkrivanje informacija o okolišu, osobito zato što bi takvo otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa određene fizičke ili pravne osobe i ugrozilo ravnotežu koju je zakonodavac Unije želio osigurati između cilja transparentnosti i zaštite tih interesa. Također bi neproporcionalno negativno utjecalo na zaštitu poslovne tajne zajamčene člankom 339. UFEU-a (t. 81.).

Presuda od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540)

Društvo Saint-Gobain Glass Deutschland posluje na svjetskom tržištu stakla i upravlja postrojenjima koja su obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice zatražilo je od Komisije pristup dokumentu koji je Savezna Republika Njemačka podnijela Komisiji u okviru postupka propisanog u članku 15. stavku 1. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011.²⁰ Taj je dokument sadržavao podatke o postrojenjima društva Saint-Gobain koja se nalaze na njemačkom državnom području.

Budući da je tražene informacije izvorno podnijela Savezna Republika Njemačka, Komisija se na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 obratila toj državi članici koja se u početku protivila

¹⁹ Presuda Općeg suda od 8. listopada 2013., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisija (T-545/11, ECLI:EU:T:2013:523, t. 75.)

²⁰ Odluka Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 130 od 17.5.2011., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.)

otkrivanju tih informacija. Nakon odluke njemačkih tijela da objave određene informacije, Komisija je odobrila djelomičan pristup traženim informacijama na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Ona je među ostalim smatrala da bi potpuno otkrivanje traženih informacija ozbiljno ugrozilo njezin proces odlučivanja naštetilo dijalogu između Komisije i država članica. Usto, Komisija je smatrala da članak 6. Uredbe br. 1367/2006 ne sadržava nijednu odredbu koja bi omogućila isključivanje primjene izuzeća propisanog u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2006, kao i to da nije postojao prevladavajući javni interes u smislu tog članka koji bi opravdao potpuno otkrivanje traženih informacija jer su, prema njezinu mišljenju, interesi na koje se pozivao tužitelj bili isključivo privatne naravi

Budući da je Opći sud odbio tužbu društva Saint-Gobain radi poništenja navedene odluke, to je društvo uložilo žalbu Sudu protiv presude Općeg suda²¹.

Presudom Suda ukinuta je presuda Općeg suda i sporna Komisijina odluka nakon što je utvrđeno da je Opći sud povrijedio pravo time što članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe (EZ) 1049/2001 nije usko tumačio. U tom je pogledu Sud smatrao da se pojam „proces odlučivanja” iz te odredbe mora tumačiti na način da se odnosi na odlučivanje, a ne na cjelokupan upravni postupak koji mu je prethodio. Usto, obveza uskog tumačenja znači da obično upućivanje na opasnost od negativnih posljedica i na mogućnost da zainteresirane osobe utječu na postupak nije dostatno za dokazivanje da bi otkrivanje navedenih dokumenata ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja koji je u tijeku (t. 61., 63., 75.-78.).

Budući da se u ovom slučaju radi o zahtjevu za pristup informacijama o okolišu koje su obuhvaćene Uredbom (EZ) br. 1367/2006, čiji članak 6. sadržava specifičnija pravila u odnosu na odredbe Uredbe (EZ) br. 1049/2001, Sud je naglasio da se to usko tumačenje članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 1049/2001 također nameće i u pogledu svrhe Uredbe (EZ) br. 1367/2006 kojom se propisuje primjena Arhuške konvencije na institucije i tijela Unije (t. 65., 66., 78.-81.).

* * *

Presude koje se spominju u ovom prikazu indeksirane su u Zbirci sudske prakse u rubrici 4.23.

21 Presuda Općeg suda od 11. prosinca 2014., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (T-476/12, EU:T:2014:1059)