



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 14. rujna 2023.¹

Predmet C-234/22

Roheline Kogukond MTÜ i dr.
protiv
Keskkonnaagentuur

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/4/EZ – Javni pristup informacijama o okolišu – Pojam informacija o okolišu – Podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma – Izuzeća – Zaštita međunarodnih odnosa – Zaštita okoliša – Kvaliteta informacija o okolišu”

I. Uvod

1. Ima li svatko pravo na temelju Direktive o informacijama o okolišu² saznati lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma? Na to pitanje treba odgovoriti u ovom postupku.
2. Estonska Agencija za okoliš na tim područjima neprekidnog uzorkovanja u redovitim razmacima prikuplja podatke koji služe kao reprezentativni uzorci kako bi donijela zaključke o općem stanju šuma. Lokacije trebaju ostati povjerljive kako bi se spriječila manipulacija staništima na tim lokacijama te kako lokacije zbog toga ne bi izgubile svoju reprezentativnost.
3. Međutim, poznato je da se u skladu s Direktivom o informacijama o okolišu od državnih tijela može zatražiti objavljivanje informacija o okolišu, pri čemu nije potrebno dokazivanje nekog posebnog interesa. Ako se ispostavi da sporni podaci o lokaciji čine informacije o okolišu, na temelju toga nastaju složena pitanja o mogućim izuzećima od tog prava, osobito u pogledu toga opravdavaju li međunarodna suradnja u području sastavljanja inventara stanja šuma ili zaštita okoliša povjerljivo postupanje s tim podacima. Valja razmotriti i važnost koja se Direktivom o informacijama o okolišu pridaje opasnosti od toga da bi otkrivanje lokacija moglo ugroziti kvalitetu inventara stanja šuma.

¹ Izvorni jezik: njemački

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

II. Pravni okvir

A. Aarhuška konvencija

4. Pravo na pristup informacijama o okolišu utvrđeno je Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša³ (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija) koju je Zajednica potpisala 25. lipnja 1998. u Aarhusu (Danska)⁴.

5. Člankom 2. točkom 3. Konvencije definira se pojam informacija o okolišu:

„Za potrebe ove Konvencije,

[...]

3. ‚informacija o okolišu‘ znači svaka informacija, u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku u svezi sa:

(a) stanjem sastavnica okoliša, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, krajobraz i prirodni lokaliteti, biološka raznolikost i njezini sastavni dijelovi, uključujući genetski izmijenjene organizme, te uzajamno djelovanje ovih sastavnica;

[...]”

6. Člankom 4. Konvencije uređuje se pravo na pristup informacijama o okolišu. Izuzeća se predviđaju člankom 4. stavcima 3. i 4.:

„3. 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.

4. Zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen ako bi njezino otkrivanje nepovoljno utjecalo na:

[...]

(b) međunarodne odnose, državnu obranu ili javnu sigurnost;

[...]

(h) okoliš na koji se informacija odnosi, kao što su uzgajališta ili rijetke vrste.

³ SL 2005., L 124, str. 4.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.

⁴ Ratificirana Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

Gore navedene razloge za odbijanje treba tumačiti na ograničavajući način, vodeći računa o javnom interesu kojem otkrivanje služi i vodeći računa o tome odnosi li se tražena informacija na emisije u okoliš.”

B. Direktiva o informacijama o okolišu

7. Ciljevi povezani s pristupom informacijama o okolišu proizlaze iz uvodne izjave 1. Direktive o informacijama o okolišu:

„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.”

8. Uvodna izjava 16. Direktive o informacijama o okolišu odnosi se na odbijanje pružanja informacija o okolišu:

„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 [...]”

9. Kvaliteta informacija o okolišu i postupak njihova prikupljanja spominju se u uvodnoj izjavi 20. Direktive o informacijama o okolišu:

„Tijela javne vlasti trebala bi nastojati jamčiti da su informacije o okolišu, koje su prikupile ili su prikupljene za njih, razumljive, točne i usporedive. Metoda korištena kod prikupljanja informacija bi također trebala biti predočena na zahtjev, s obzirom da je ona važan čimbenik u ocjenjivanju kvalitete pruženih informacija.”

10. Člankom 2. Direktive o informacijama o okolišu definira se, među ostalim, pojam informacija o okolišu:

„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;

(b) čimbenicima kao što su tvari, energija, buka, zračenje ili otpad, uključujući radioaktivni otpad, emisije, ispuštanja i druga istjecanja u okoliš, koja utječu ili bi mogla utjecati na elemente okoliša navedene u točki (a);

[...]”

11. Iz članka 3. Direktive o informacijama o okolišu proizlazi pravo na pristup informacijama o okolišu:

„1. 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.

2. U skladu s člankom 4. [...] informacije o okolišu stavljaju se na raspolaganje podnositelju zahtjeva.”

12. Izuzeća od prava na pristup utvrđena su člankom 4. Direktive o informacijama o okolišu:

„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;

[...]

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;

(b) međunarodne odnose, javnu sigurnost ili nacionalnu obranu;

[...]

(h) zaštitu okoliša na koji se odnosi taj podatak, kao što je stanište rijetkih vrsta.

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. [...]”

13. Članak 8. Direktive o informacijama o okolišu odnosi se na kvalitetu informacija i postupak njihova prikupljanja:

„1. Države članice osiguravaju, koliko je u njihovoj moći, da bilo koji podatak koji su prikupile same ili je prikupljen u njihovo ime, bude ažuran, točan i usporediv.

2. Na zahtjev, tijela javne vlasti odgovaraju na zahtjeve za informacije sukladno članku 2. stavku 1. točki (b), izvješćujući podnositelja zahtjeva o mjestu gdje se, ukoliko su dostupni, mogu pronaći podaci o mjernim postupcima, uključujući metode analize, uzorkovanja, prethodne obrade uzoraka korištenih u prikupljanju podataka ili upućujući na standardizirane postupke koji su korišteni.”

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

14. Tužena estonska Agencija za okoliš od 1999. upravlja nacionalnim inventarom stanja šuma. Njezin je glavni cilj sastavljanje statističkih pregleda statusa, stanja i korištenja šuma u Estoniji te korištenja zemljišta i njihovih promjena. Riječ je o metodi jednostavnog i objektivnog utvrđivanja stanja većih šumskih površina. Mjerni podaci i procjene prikupljaju se na područjima uzorkovanja objedinjenima u skupine koje se nalaze na stranama kvadratnih čestica (takozvani traktovi) veličine 800 x 800 metara (64 hektra). Čestice se dijele na stalne i privremene. U skladu s uvjetima nasumičnog uzorkovanja, svako područje uzorkovanja proporcionalno predstavlja dio ukupne površine estonskih šuma. Podaci o praćenju uopćavaju se i na temelju njih se sastavlja statističko izvješće o šumama u Estoniji. Agencija za okoliš objavljuje rezultate sastavljanja inventara stanja šuma na svojoj internetskoj stranici.

15. Mittetulundusühing Roheline Kogukond, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (u daljnjem tekstu zajedno: udruge za zaštitu okoliša) podnijeli su zahtjev za informacije Agenciji za okoliš kako bi im ona, među ostalim, dala osnovne podatke na kojima se temelji statističko sastavljanje inventara stanja šuma. Ti osnovni podaci uključuju podatke o lokaciji, mjerne podatke i podatke za vrednovanje područja uzorkovanja. Međutim, Agencija za okoliš samo je djelomično dostavila osnovne podatke, s obzirom na to da nije navela koordinate područja neprekidnog uzorkovanja.

16. Udruge za zaštitu okoliša podnijele su nakon toga tužbu Tallina Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija) kojom su zatražile da se Agenciji za okoliš naloži da prihvati njihov zahtjev za informacije i da im dostavi koordinate područja neprekidnog uzorkovanja korištena za statističko sastavljanje inventara stanja šuma.

17. Tallina Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) u okviru tog postupka Sudu upućuje sljedeća pitanja:

1. Trebaju li se podaci poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku smatrati informacijama o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) ili (b) Direktive o informacijama o okolišu?
2. Ako je u skladu s odgovorom na prvo prethodno pitanje riječ o informacijama o okolišu:
 - 2.1. Treba li u tom slučaju članak 4. stavak 1. točku (d) Direktive o informacijama o okolišu tumačiti na način da materijal koji se tek dovršava ili nedovršeni dokumenti ili informacije također uključuju podatke o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma?
 - 2.2. Treba li članak 4. stavak 2. točku (a) Direktive o informacijama o okolišu tumačiti na način da je uvjet utvrđen tom odredbom, odnosno da je odgovarajuća povjerljivost predviđena zakonom, ispunjen ako zahtjev povjerljivosti nije utvrđen zakonom u pogledu određene vrste informacija, nego tumačenjem proizlazi iz odredbe općeg akta, kao što je to Zakon o javnom informiranju ili Zakon o državnim statistikama?
 - 2.3. Mora li se u svrhu primjene članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive o informacijama o okolišu utvrditi da se objavljivanjem zatraženih informacija može stvarno negativno utjecati na državne međunarodne odnose ili je dovoljno utvrditi takvu opasnost?

- 2.4. Opravdava li se razlogom navedenim u članku 4. stavku 2. točki (h) Direktive o informacijama o okolišu, koji se odnosi na „zaštitu [dotičnog] okoliša” ograničenje pristupa informacijama o okolišu kako bi se osigurala pouzdanost državne statistike?
3. Ako podaci poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma nisu u skladu s odgovorom na prvo prethodno pitanje informacije o okolišu, treba li zahtjev za informacije koji se odnosi na takve podatke smatrati zahtjevom za pristup informacijama prema članku 2. stavku 1. točki (b) Direktive o informacijama o okolišu, s kojim se postupuje na temelju članka 8. stavka 2.?
4. Trebaju li se u slučaju potvrdnog odgovora na treće prethodno pitanje podaci poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku smatrati podacima o postupcima radi analize, uzorkovanja i prethodne obrade uzoraka korištenima u prikupljanju podataka u smislu članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu?
- 5.1. Može li se u slučaju potvrdnog odgovora na četvrto prethodno pitanje pristup takvim informacijama na temelju članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu ograničiti zbog bilo kojeg ozbiljnog razloga koji proizlazi iz nacionalnog prava?
- 5.2. Može li se odbijanje davanja informacija na temelju članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu ublažiti drugim mjerama, na primjer onima kojima znanstveno-istraživačke institucije odobravaju pristup zatraženim informacijama ili se on Revizorskom sudu odobrava u svrhu ispitivanja?
6. Može li se odbijanje davanja podataka poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku opravdati ciljem osiguravanja kvalitete informacija o okolišu u smislu članka 8. stavka 1. Direktive o informacijama o okolišu?
7. Proizlazi li iz uvodne izjave 21. Direktive o informacijama o okolišu pravna osnova za davanje podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma?
18. Udruge za zaštitu okoliša, Agencija za okoliš, Estonija i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja i odgovorile na zahtjev za informacije koji je uputio Sud. Sud je na temelju članka 76. stavka 2. Poslovnika odlučio da neće održati raspravu jer smatra da je već stekao dovoljno informacija.

IV. Pravna analiza

19. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima nastoji doznati obvezuje li pravo na pristup informacijama o okolišu tuženika na davanje podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma.
20. Pravo na pristup informacijama o okolišu proizlazi iz članka 3. stavka 1. Direktive o informacijama o okolišu i njime se samo zahtijeva da su zatražene informacije informacije o okolišu. Međutim, Direktivom se predviđaju i neka izuzeća od prava na pristup kojima se nadležnom tijelu dopušta da odbije objavljivanje informacija.

21. U nastavku ću najprije prikazati da su sporni podaci o lokaciji informacije o okolišu (prvo pitanje, odjeljak A), nakon čega ću pojasniti izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu (drugo i šesto pitanje, odjeljak B). Naposljetku ću pokazati da preostala pitanja nisu važna za glavni postupak (odjeljci C i D).

A. Prvo pitanje – Pojam informacija o okolišu

22. Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem nastoji doznati treba li podatke o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku smatrati informacijama o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) ili (b) Direktive o informacijama o okolišu.

23. U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Direktive o informacijama o okolišu pojam informacija o okolišu znači bilo koja informacija o stanju elemenata okoliša kao što su osobito tlo, zemlja, krajolik i prirodna staništa te biološka raznolikost i njezini sastavni dijelovi.

24. Ako se razmatraju izolirano, sporni podaci o lokaciji samo su geografske koordinate koje ne otkrivaju ništa o stanju elemenata okoliša.

25. Suprotno tomu, informacije o područjima neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u smislu navedene definicije informacije su o stanju elemenata okoliša, odnosno o određenim prirodnim staništima i sastavnim dijelovima biološke raznolikosti na tim mjestima. Međutim, u to se ubrajaju i odgovarajući podaci o lokaciji. Bez lokacije ukupnost tih podataka omogućuje statističke prikaze stanja šuma, ali informacije o stanju mogu se povezati s određenim staništima samo pomoću lokacije.

26. Agencija za okoliš prigovara da metodologija prikupljanja informacija o okolišu nije nužno obuhvaćena pojmom informacija o okolišu. Taj prigovor točan je u dijelu u kojem članak 8. stavak 2. Direktive o informacijama o okolišu sadržava posebne obveze izvješćivanja o postupcima prikupljanja informacija o okolišu o kojima je riječ u trećem, četvrtom i petom pitanju.

27. Međutim, čak i kad bi se podaci o lokaciji također smatrali takvim informacijama o metodologiji, to ne omogućuje da se ti podaci samo zbog toga isključe iz pojma informacija o okolišu. U tom se pogledu podaci o lokaciji razlikuju primjerice od kriterija odabira područja uzorkovanja koja ne prikazuju stanje konkretnih elemenata okoliša.

28. Stoga valja zaključiti da su podaci o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma zajedno s informacijama o stanju tih područja informacije o stanju elemenata okoliša, a time i informacije o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) Direktive o informacijama o okolišu.

29. Za pravo na pristup nije relevantno jesu li te informacije usto informacije o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (b) Direktive o informacijama o okolišu i o tom pitanju nije potrebno odlučiti.

B. Drugo i šesto pitanje – Izuzeća od prava na pristup

30. Budući da udruge za zaštitu okoliša stoga u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o informacijama o okolišu načelno imaju pravo na objavljivanje spornih podataka o lokaciji, postavlja se pitanje o tome može li se Agencija za okoliš pozvati na izuzeće od tog prava kako bi odbila objavljivanje. Ta se izuzeća temelje na određenim interesima koji bi se ugrozili objavljivanjem.

31. Stoga ću najprije opisati potrebnu razinu opasnosti za zaštićeni interes u okviru izuzeća (pitanje 2.3., odjeljak 1.). Na temelju toga moguće je raspravljati o različitim interesima koji mogu opravdati odbijanje objavljivanja. Stoga ću u tom pogledu najprije razmotriti šesto pitanje jer je interes za kvalitetu inventara stanja šuma koji se ondje navodi srž svih prigovora protiv objavljivanja spornih podataka o lokaciji (odjeljak 2.). Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita o različitim izuzećima u skladu s člankom 4. Direktive o informacijama o okolišu, odnosno o postupcima koji još nisu dovršeni (pitanje 2.1., odjeljak 3.), potrebi da se zakonski utvrdi izuzeće u pogledu povjerljivosti postupaka pred tijelima javne vlasti (pitanje 2.2., odjeljak 4.), negativnim utjecajima na međunarodne odnose države (pitanje 2.3., odjeljak 5.) i o zaštiti okoliša (pitanje 2.4., odjeljak 6.).

1. Pitanje 2.3. – Potrebna razina opasnosti za zaštićeni interes

32. Pitanjem 2.3. sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati mora li se u svrhu primjene izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Direktive o informacijama o okolišu utvrditi da se objavljivanjem zatraženih informacija može stvarno negativno utjecati na državne međunarodne odnose ili je dovoljno utvrditi takvu opasnost.

33. Iako sud koji je uputio zahtjev postavlja to pitanje posebno u vezi s izuzećem radi zaštite međunarodnih odnosa u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Direktive o informacijama o okolišu, razina opasnosti potrebna za izuzeće važna je za sva izuzeća. Stoga ću najprije odgovoriti na taj dio pitanja.

34. Odgovor proizlazi iz ustaljene sudske prakse o pristupu dokumentima institucija Unije. U skladu s tim institucija treba u slučaju odbijanja obrazložiti na koji način pristup može konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem na koje se poziva. Osim toga, opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska⁵.

35. Kao što je to istaknula Estonija, Sud je taj kriterij u međuvremenu prenio na primjenu izuzeća od prava na informacije u skladu s Direktivom o informacijama o okolišu⁶.

36. Stoga primjena izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu zahtijeva da se objavljivanje spornih informacija temelji na razumno predvidljivoj, a ne samo hipotetskoj opasnosti od konkretnog i stvarnog ugrožavanja zaštićenog interesa.

⁵ Presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 43. i 49.); od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 76.); od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 31.) i od 3. srpnja 2014., Vijeće/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 52.)

⁶ Presuda od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2021:35, t. 69.)

2. Šesto pitanje – Kvaliteta inventara stanja šuma

37. Šesto pitanje odnosi se na to može li opasnost za kvalitetu budućih izdanja inventara stanja šuma opravdati odbijanje davanja podataka o lokaciji.

38. Direktivom o informacijama o okolišu izričito se priznaje taj interes i čak propisuje odgovarajuća obveza zaštite. Naime, u skladu s člankom 8. stavkom 1. države članice osiguravaju, koliko je u njihovoj moći, da bilo koji podatak koji su prikupile same ili je prikupljen u njihovo ime, bude ažuran, točan i usporediv.

39. Inventar stanja šuma u redovitim razmacima sastavlja Agencija za okoliš koja je tijelo javne vlasti estonske države te služi, kako to suglasno tvrde stranke, kao temelj za odluke državnih tijela u području šumarstva i zaštite okoliša. Usporedivost prikupljenih informacija pritom je od ključne važnosti, s obzirom na to da inventar stanja šuma treba obuhvaćati vremenski razvoj stanja šuma i također biti usporediv sa sličnim prikupljanjima informacija u drugim državama. Stoga je riječ o podacima u smislu članka 8. stavka 1. Direktive o informacijama o okolišu.

40. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Agencija za okoliš na prihvatljiv način dokazala da bi objavljivanje spornih podataka o lokaciji moglo dovesti do pokušaja zainteresiranih osoba da manipuliraju inventarom stanja šuma, primjerice kako bi postigle veću sječú stabala. Kad bi se ostvarila ta opasnost, ugrozila bi se kvaliteta inventara stanja šuma. Inventar bi vjerojatno bio manje precizan, a upitna bi bila i vremenska i prostorna usporedivost rezultata. Stoga bi država članica trebala spriječiti to objavljivanje, barem koliko je to moguće. Prema tvrdnjama Agencije za okoliš i Estonije, u pogledu te procjene postoji usuglašenost na međunarodnoj razini⁷, a osobito u drugim državama članicama⁸.

41. Međutim, je li to dovoljno kako bi se na temelju članka 8. stavka 1. Direktive o informacijama o okolišu opravdalo izuzeće od prava na pristup podacima o lokaciji?

42. Takav ishod ne bi bio u skladu s taksativnim popisom izuzeća u članku 4. Direktive o informacijama o okolišu. Kao što je to već pojasnio Sud⁹, pa tako i ja¹⁰, u skladu s uvodnom izjavom 16. tijelima javne vlasti treba samo biti dopušteno odbiti zahtjev za pružanje informacija o okolišu u pojedinačnim i jasno određenim slučajevima. Ti se slučajevi navode u članku 4. Stoga se pravo na pristup informacijama o okolišu iz članka 3. odobrava u skladu s člankom 4. Međutim, ne odobrava se u skladu s člankom 8. stavkom 1. niti se u članku 8. stavku 1. izričito navodi da zaštita kvalitete informacija o okolišu može opravdati odbijanje njihova objavljivanja.

⁷ Agencija za okoliš i Estonija pozivaju se, među ostalim, na članak McRoberts, Ronald E., O. Tomppo. Erkki i Czaplowski, Raymond L., „Sampling designs for national forest assessments”, u: Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Knowledge reference for national forest assessments*, Rim, 2015., str. 26.

⁸ Estonija navodi Päivinen, R., Astrup, R., Birdsey, R. A. i dr., „Ensure forest-data integrity for climate change studies”, *Nat. Clim. Chang.* 13, 495. i 496. (2023.). <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01683-8>.

⁹ Presude od 28. srpnja 2011., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, t. 22.) i od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2021:35, t. 33.)

¹⁰ Moje mišljenje u predmetu Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:140, t. 45. do 48.), vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2020:590).

43. Osim toga, dodatna izuzeća protivila bi se i Aarhuškoj konvenciji koja se provodi Direktivom o informacijama o okolišu¹¹ i čijim se člankom 4. stavcima 3. i 4. također predviđaju samo određena i izričito navedena izuzeća¹².

44. Međutim, i u sedamnaestom pozivanju preambule Aarhuške konvencije naglašava se važnost potpunoga uklapanja pitanja zaštite okoliša u odlučivanje na razini vlade te s tim povezane potrebe vlasti da posjeduju točne, sveobuhvatne i najnovije informacije o okolišu. Isto tako, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Konvencije svaka je stranka dužna osigurati da tijela vlasti posjeduju i dopunjuju informacije o okolišu koje su značajne za njihov rad. Osim toga, treba uspostaviti obvezne sustave koji će osiguravati odgovarajući dotok informacija tijelima vlasti u svezi s predloženim i postojećim djelatnostima koje mogu znatno utjecati na okoliš. Inventar stanja šuma takav je sustav.

45. To s jedne strane navodi na zaključak da interes za kvalitetu informacija o okolišu koji se priznaje člankom 8. stavkom 1. Direktive o informacijama o okolišu ne može sam po sebi opravdati odbijanje objavljivanja informacija o okolišu. Naime, u toj se odredbi ne navodi nijedan konkretan i točno određeni slučaj u kojem je dopušteno odbijanje.

46. S druge strane, priznata važnost kvalitete informacija o okolišu daje poseban značaj tom interesu. Stoga ga treba u potpunosti uzeti u obzir prilikom tumačenja i primjene izričito utvrđenih razloga za odbijanje objavljivanja informacija.

47. Poveznica za to je članak 4. stavak 2. drugi podstavak Direktive o informacijama o okolišu. U skladu s prvom rečenicom razlozi za odbijanje trebaju se tumačiti restriktivno, uzimajući u obzir u pojedinačnom slučaju javni interes za to objavljivanje. Usto, u skladu s drugom rečenicom u svakom pojedinačnom slučaju javni interes za objavljivanje informacija treba usporediti s interesom za njegovo odbijanje.

48. Pritom se nužno ne uspoređuju javni interesi za objavljivanje i privatni interesi za povjerljivo postupanje. Naprotiv, brojna izuzeća odnose se i na javne interese. Zapravo nije u biti riječ o javnom interesu, nego o interesu *javnosti* za objavljivanje koji treba usporediti sa zaštićenim interesom¹³.

49. Međutim, interes javnosti za objavljivanje spornih podataka o lokaciji kao takvih ograničen je. Naime, njihova primarna vrijednost nije opis stanja okoliša na pojedinim predmetnim lokacijama. Ako se razmatraju zasebno, pojedinačni opisi stanja prilično su nezanimljivi i mogli bi se po potrebi relativno lako zamijeniti ili vjerojatno čak i poboljšati posjetom predmetnoj lokaciji.

50. Naprotiv, vrijednost tih lokalnih opisa stanja očituje se u tome da zajedno daju reprezentativnu ukupnu sliku stanja šuma koja se može usporediti s prethodnim i budućim inventarima stanja šuma. Međutim, ta je funkcija ugrožena ako postoji strah od toga da bi se zbog objave moglo manipulirati stanjem šuma na područjima uzorkovanja.

¹¹ Presude od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 30. i 31.) i od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2021:35, t. 28.)

¹² Vidjeti Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom (Aarhus Convention Compliance Committee, u daljnjem tekstu: Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118, concerning compliance by Ukraine, ECE/MP.PP/C.1/2021/18 od 24. srpnja 2021., t. 114.

¹³ Vidjeti presudu od 28. srpnja 2011., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, t. 22. do 31.), a u pogledu pristupa dokumentima Unije presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 44. i 49.) i od 3. srpnja 2014., Vijeće/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 53.).

51. Značaj opasnosti povezanih s objavljivanjem ipak treba pažljivo provjeriti. Taj značaj može biti mali ako se drugim mjerama mogu učinkovito spriječiti manipulacije ili ako su podaci o lokaciji već široko rasprostranjeni ili se mogu lako izračunati.

52. Značaj opasnosti od manipulacije bio bi mali čak i da je točna tvrdnja udruga za zaštitu okoliša da u Estoniji prije svega estonska država kao najveći vlasnik šuma ima povod za manipulaciju inventarom stanja šuma. Međutim, estonska država već je upoznata s podacima o lokaciji jer je Agencija za okoliš odredila lokacije. U tom slučaju opasnost za inventar stanja šuma ne proizlazi primarno iz objavljivanja podataka o lokaciji javnosti, nego iz toga da se određena državna tijela ne sprečavaju u manipulacijama.

53. U tom smislu interesi za nadzor istinitosti inventara stanja šuma koji navode udruge za zaštitu okoliša postaju još značajniji.

54. Suprotno tomu, ako bi objavljivanje podataka o lokaciji stvarno dovelo do ozbiljne dodatne opasnosti od manipulacije područjima uzorkovanja, to bi također smanjilo interes za javni nadzor koji provode udruge za zaštitu okoliša. Naime, tim bi se nadzorom ugrozili njegovi vlastiti ciljevi ako se njime zahtijeva objavljivanje podataka o lokaciji iako se tim objavljivanjem dovodi u pitanje kvaliteta inventara stanja šuma.

55. Osim toga, interes za javni nadzor koji provode udruge za zaštitu okoliša mogao bi se smanjiti i zbog toga što bi kvalitetu i istinitost inventara stanja šuma neovisna tijela nadzirala bez objavljivanja općih podataka o lokaciji, o čemu je riječ u pitanju 5.2.

56. Sud nema potrebne informacije za konačnu ocjenu tih aspekata. Naprotiv, to je zadaća nadležnog nacionalnog suda.

57. Stoga prilikom tumačenja izuzeća od prava na pristup i usporedbe interesa treba uzeti u obzir interes javnosti za objavljivanje lokacija područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma. Taj je interes ograničen ako se to objavljivanje temelji na razumno predvidljivoj, a ne samo hipotetskoj opasnosti od konkretnog i stvarnog ugrožavanja pouzdanosti inventara stanja šuma, te ako se eventualne prednosti objavljivanja mogu postići drugim sredstvima.

3. Pitanje 2.1. – Postupci koji još nisu dovršeni

58. Pitanjem 2.1. sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati jesu li podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma obuhvaćeni izuzećem iz članka 4. stavka 1. točke (d) Direktive o informacijama o okolišu. U skladu s tim člankom države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako se odnosi na materijal koji se tek dovršava ili na nedovršene dokumente ili informacije. To izuzeće namijenjeno je ostvarivanju potrebe tijela javne vlasti da raspoložu zaštićenim prostorom u svrhu razmatranja i vođenja unutarnjih rasprava¹⁴.

59. Međutim, kao i sva izuzeća od prava na pristup, i to izuzeće u skladu s člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive o informacijama o okolišu treba tumačiti restriktivno. Stoga ga treba ograničiti na tri konkretno uređene skupine slučajeva. Njima je svojstveno da se prikupljeni materijali, dokumenti i informacije još uvijek obrađuju – u članku 4. stavku 3. točki (c) Aarhuške

¹⁴ Presuda od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2021:35, t. 44.)

konvencije u tom se pogledu navodi „materijal koji je pred dovršenjem”. To je povezano s kvalitetom podataka jer bi javni pristup tim informacijama mogao stvoriti lažnu sliku. Odbijanje se ipak može opravdati tom opasnošću samo ako se ona ne može izbjeći odgovarajućom napomenom¹⁵.

60. Međutim, podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma već su u cijelosti dostupni i stoga se ne ubrajaju ni u jednu od triju kategorija.

61. U tom pogledu ništa ne mijenja ni činjenica da podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma služe redovitoj izradi drugih izvješća o stanju šuma. Ta izvješća i informacije koje su u njima prikupljene mogu pripadati navedenim skupinama slučajeva u određenim razdobljima i stoga biti obuhvaćeni izuzećem u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (d) Direktive o informacijama o okolišu. Međutim, time se ne dopušta uskraćivanje podataka o lokaciji. Točno je da su oni izričito ili implicitno dio izvješća. Međutim, imaju i samostalni značaj neovisno o pojedinačnim izvješćima koja možda još nisu dovršena. To proizlazi i iz toga što se na tim podacima o lokaciji ne temelje samo izvješća koja se još obrađuju, nego, kao što to tvrdi Agencija za okoliš, i izvješća koja su već dovršena u prošlosti.

62. Upravo navedena razmatranja o mogućem ograničenom interesu javnosti za objavljivanje podataka o lokaciji¹⁶ ne navode na neki drugi zaključak. Ne mijenjaju tvrdnju da su podaci o lokaciji sastavni dio već dovršenih postupaka.

63. Privremenoj prirodi tog izuzeća bilo bi protivno kad bi se ono zbog ponovne uporabe određenih podataka neograničeno primjenjivalo na te podatke iako su oni već konačno utvrđeni. Naprotiv, izuzeće bi se trebalo moći primjenjivati samo tijekom određenog razdoblja, odnosno tijekom obrade materijala, dokumenata i informacija¹⁷. Ta ideja o vremenski ograničenom važenju tog izuzeća potvrđuje se člankom 4. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive o informacijama o okolišu, u skladu s kojim već prilikom odbijanja objavljivanja materijala koji se tek dovršava treba navesti kada će se materijal vjerojatno dovršiti.

64. Stoga podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma koje se redovito ponavlja nisu ni materijal koji se tek dovršava niti je riječ o nedovršenim dokumentima ili informacijama u smislu članka 4. stavka 1. točke (d) Direktive o informacijama o okolišu.

4. Pitanje 2.2. – Zakonsko utvrđenje povjerljivosti postupaka pred tijelima javne vlasti

65. U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Direktive o informacijama o okolišu države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti u slučajevima kada je takva povjerljivost predviđena zakonom.

¹⁵ Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/53, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, ECE/MP.PP/C.1/2013/3 od 11. siječnja 2013., t. 77.

¹⁶ Vidjeti točke 49. do 57. ovog mišljenja.

¹⁷ Presuda od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2021:35, t. 56.). Vidjeti i Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/124 concerning compliance by the Netherlands, ECE/MP.PP/C.1/2021/20 od 26. srpnja 2021., t. 107. i 108.

66. Pitanjem 2.2. sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati je li uvjet utvrđen tom odredbom, odnosno da je odgovarajuća povjerljivost predviđena zakonom¹⁸, ispunjen ako zahtjev povjerljivosti nije utvrđen zakonom u pogledu određene vrste informacija, nego tumačenjem proizlazi iz odredbe općeg akta, kao što je to Zakon o javnom informiranju ili Zakon o državnim statistikama.

67. Međutim, to pitanje nije relevantno za odlučivanje i stoga je nedopušteno jer tim izuzećem nisu obuhvaćeni podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma. Kao što sam to nedavno detaljnije obrazložila¹⁹, to je izuzeće ograničeno na stvarni proces vijećanja u okviru postupka odlučivanja, dok je isključena činjenična osnova odlučivanja²⁰. Stoga je Sud odlučio da članak 4. stavak 2. točka (a) Direktive o informacijama o okolišu i članak 4. stavak 4. točka (a) Aarhuške konvencije upućuju na završne stadije procesa odlučivanja tijela javnih vlasti²¹, odnosno njima se štiti povjerljivost (završnog stadija) postupaka pred tijelima javnih vlasti, ali ne cjelokupni upravni postupak na temelju kojeg ta tijela vijećaju²².

68. Sporne informacije čine činjeničnu osnovu vijećanja o inventaru stanja šuma, ali nisu dio vijećanja zaštićenih tim izuzećem.

69. Stoga nije potreban odgovor na to pitanje.

70. Samo podredno valja napomenuti da je u pravilu dovoljno da povjerljivost završnog stadija postupaka tumačenjem proizlazi iz odredbe općeg akta. Direktiva o informacijama o okolišu ne sadržava nikakvu naznaku o tome da povjerljivost postupaka treba konkretno urediti u kontekstu pristupa informacijama o okolišu.

5. Pitanje 2.3. – Međunarodni odnosi

71. Pitanje 2.3. odnosi se na članak 4. stavak 2. točku (b) Direktive o informacijama o okolišu. U skladu s tim člankom države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na međunarodne odnose.

72. Kad bi se pitanje 2.3. usko tumačilo, na njega bi se već odgovorilo jer iz njegova teksta proizlazi da se odnosi isključivo na razinu opasnosti za međunarodne odnose potrebnu za odbijanje²³.

73. Međutim, iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku također proizlazi da sud pretpostavlja da to izuzeće od ugrožavanja međunarodnih odnosa podrazumijeva opasnost od povrede međunarodne obveze. Taj aspekt služi kao pojašnjenje razloga zašto sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da je argument Agencije za okoliš koji se temelji na zaštiti međunarodnih odnosa „hipotetski”. Suprotno Komisijinu stajalištu, on time ne želi naglasiti da je njegovo pitanje hipotetsko, odnosno da nije relevantno za odlučivanje i da je stoga nedopušteno. Naprotiv, smatra da pozivanje na taj interes nije uvjerljivo.

¹⁸ Presuda od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija) (C-619/19, EU:C:2021:35, t. 31.)

¹⁹ Moje mišljenje u predmetu Right to Know (C-84/22, EU:C:2023:421, t. 31.)

²⁰ Vidjeti mišljenja nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, t. 83.) i nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2016:778, t. 76. te t. 57. i sljedeće), kao i izvješće Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania, ECE/MP.PP/C.1/2014/12 od 28. ožujka 2014., t. 89.

²¹ Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 63.)

²² Presuda od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 81.)

²³ Vidjeti točke 32. do 36. ovog mišljenja.

74. Stoga je, kako bi se dao koristan odgovor, još važnije detaljnije ispitati što treba smatrati ugrožavanjem međunarodnih odnosa koje može omogućiti odbijanje pristupa informacijama. Sud još nije tumačio taj pojam u kontekstu Direktive o informacijama o okolišu, a ne postoje ni relevantne izjave Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom. Međutim, odgovarajuće izuzeće od prava na pristup dokumentima Unije²⁴ već je bilo predmet sudske prakse sudova Unije.

75. U skladu s tim, taj pojam ne odnosi se samo na povredu međunarodnih obveza objavljivanjem informacija. Tako je Sud već utvrdio da to izuzeće u načelu može opravdati i povjerljivo postupanje sa strateškim ciljevima u međunarodnim pregovorima²⁵.

76. Sud je općenito uvjerljivo sažeo opseg zaštite međunarodnih odnosa tako što je utvrdio da je način na koji tijela treće zemlje doživljavaju Unijine odluke bio sastavni dio međunarodnih odnosa uspostavljenih s tom trećom zemljom. O tome u biti ovisi stvaranje i kvaliteta tih odnosa²⁶.

77. Stoga je logično kad Opći sud prihvaća da objavljivanje dokumenata ili informacija koje su treće zemlje prosljedile Uniji može ugroziti te odnose, i to prilikom borbe protiv terorizma²⁷, zaštite oznake zemljopisnog podrijetla²⁸ ili u kontekstu drugih pregovora²⁹. To vrijedi i za ugovor sklopljen između Unije i javnog poduzeća treće zemlje radi promicanja programa poboljšanja s ciljem poboljšanja sigurnosti nuklearnih elektrana³⁰.

78. Kao što to ističu Agencija za okoliš i Estonija, sastavljanje inventara stanja šuma važan je instrument za primjenu odredbi o uzimanju u obzir korištenja zemljišta prilikom ublažavanja klimatskih promjena³¹, što je poznati predmet intenzivne međunarodne suradnje. Stoga države posebno surađuju i prilikom sastavljanja inventara stanja šuma³², a Komisija namjerava predložiti novi okvir Unije za nadzor šuma³³.

79. Ako bi zbog manipulacija bila ugrožena kvaliteta inventara, to bi moglo negativno utjecati na tu međunarodnu suradnju. Naime, manje pouzdane informacije o razvoju šuma ne potiču druge države na takvu suradnju i prikupljanje takvih informacija.

²⁴ Članak 4. stavak 1. točka (a) treća alineja 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.). Ako je riječ o informacijama o okolišu, tu uredbu treba primijeniti s obzirom na Uredbu (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.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2021/1767 (SL 2021., L 356, str. 1.).

²⁵ Presude od 3. srpnja 2014., Vijeće/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 67.) i od 19. ožujka 2020., ClientEarth/Komisija (C-612/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:223, t. 34. do 38. i 41. do 44.)

²⁶ Presude Općeg suda od 27. veljače 2018., CEE Bankwatch Network/Komisija (T-307/16, EU:T:2018:97, t. 90.) i od 25. studenoga 2020., Bronckers/Komisija (T-166/19, EU:T:2020:557, t. 61.)

²⁷ Presuda Općeg suda od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće (T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, t. 79. do 81.)

²⁸ Presuda Općeg suda od 25. studenoga 2020., Bronckers/Komisija (T-166/19, EU:T:2020:557, t. 60., 63. i 64.)

²⁹ Presuda Općeg suda od 12. rujna 2013., Besselink/Vijeće (T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, t. 58.)

³⁰ Presuda Općeg suda od 27. veljače 2018., CEE Bankwatch Network/Komisija (T-307/16, EU:T:2018:97, t. 95.)

³¹ Uredba (EU) 2018/841 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. (SL 2018., L 156, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2023/839 (SL 2023., L 107., str. 1.)

³² Vidjeti primjerice FAO-ov Global Forest Resources Assessment, <https://fra-data.fao.org/assessments/fra/2020>, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, foresteurope.org ili European National Forest Inventory Network, <http://enfin.info> koji provodi projekte u okviru Zajedničkog istraživačkog centra Komisije.

³³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Nova strategija EU-a za šume do 2030., (COM(2021), 572 final, str. 26.)

80. Točno je da se ta opasnost od ugrožavanja međunarodnog odnosa u ovom slučaju ne čini osobito ozbiljnom, odnosno ne čini se da je riječ o pitanju rata ili mira, a ne očekuju se ni međunarodni sporovi. Međutim, već sam navela da je možda ograničena i važnost koja se daje interesu javnosti za objavljivanje spornih podataka o lokaciji³⁴.

81. Valja dodati da prilikom odlučivanja o objavljivanju tih informacije treba uzeti u obzir i druge interese koji mogu biti ugroženi. U tom slučaju osobito dolazi u obzir zaštita okoliša o kojoj će biti riječ u nastavku.

82. U svakom slučaju, u pogledu pitanja 2.3. valja utvrditi da razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska opasnost od konkretnog i stvarnog ugrožavanja pouzdanosti inventara stanja šuma kojim se država članica koristi u okviru međunarodne suradnje s drugim državama, može negativno utjecati na međunarodne odnose u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive o informacijama o okolišu.

6. Pitanje 2.4. – Zaštita okoliša

83. Pitanjem 2.4. sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati opravdava li zaštita okoliša ograničenje pristupa informacijama o okolišu kako bi se osigurala pouzdanost državnog inventara stanja šuma.

84. U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (h) Direktive o informacijama o okolišu države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na zaštitu okoliša na koji se odnosi taj podatak, kao što je stanište rijetkih vrsta.

85. Navedeni primjer pokazuje da se prilikom navođenja tog izuzeća mislilo na određena mjesta koja ugrožavaju primjerice krivolovci ili pretjerana znatiželja³⁵. Čini se da je to upućivanje na određena mjesta izraženo i u njemačkoj verziji Direktive o informacijama o okolišu u kojoj se, za razliku od drugih jezičnih verzija, ne upotrebljava pojam *Umwelt* (okoliš), nego pojam *Umweltbereiche* (područja okoliša). Međutim, pojam *Bereich* (područje) može se shvatiti kao mjesto.

86. Područja neprekidnog uzorkovanja također su u manjem opsegu izložena takvoj lokalnoj opasnosti jer se manipulacijama mogu ugroziti staništa koja se ondje nalaze. Agencija za okoliš i Estonija čak tvrde da su u okviru sastavljanja inventara stanja šuma na određenim područjima uzorkovanja prikupljene informacije o prisutnosti zaštićenih vrsta.

87. Međutim, mala opasnost od takvih ugrožavanja nije glavni razlog na koji se poziva Agencija za okoliš. Naprotiv, kao i sud koji je uputio zahtjev smatra da je riječ o tome da je kvalitativno ugrožen inventar stanja šuma također manje pouzdan temelj za mjere zaštite okoliša. To bi u krajnjem slučaju neizravno utjecalo na zaštitu mjesta na koja se odnose podaci o lokaciji.

³⁴ Vidjeti točke 49. do 57. ovog mišljenja.

³⁵ Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/38, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10 od 25. veljače 2011., t. 70. do 77.

88. Njemačka verzija posebno je restriktivna u pogledu lokaliziranih nedostataka, s obzirom na to da se navode „područja” okoliša. U drugim verzijama, kao što su to engleska, francuska ili španjolska verzija, kao i u vjerodostojnim jezičnim verzijama Aarhuške konvencije, općenito je riječ o „okolišu” na koji se odnose podaci.

89. On općenito obuhvaća i šumu na koju bi mogle negativno utjecati mjere politike zaštite okoliša koje se temelje na manje pouzdanom inventaru stanja šuma. Zbog već spomenute važnosti inventara stanja šuma u području ublažavanja klimatskih promjena³⁶, ugrožavanje njegove kvalitete moglo bi imati negativne posljedice u tom području politike zaštite okoliša koje je još više udaljeno od stanja određenih lokacija.

90. Tumačenje članka 4. stavka 2. točke (h) Direktive o informacijama o okolišu koje se ne odnosi isključivo na zaštitu određenih lokacija, nego i općenito na zaštitu okoliša u skladu s Komisijinim prijedlogom, sigurno nije najrestriktivnije moguće tumačenje tog izuzeća.

91. Međutim, cilj restriktivnog tumačenja u skladu s člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom prvom rečenicom Direktive o informacijama o okolišu nije apsolutan, što proizlazi već iz toga da treba uzeti u obzir i interes javnosti za objavljivanje informacija. Kao što je već navedeno, taj interes je prilično mali ako takvo objavljivanje ugrožava pouzdanost inventara stanja šuma te ako se eventualne prednosti objavljivanja mogu postići drugim sredstvima³⁷.

92. Usto, člankom 8. stavkom 1. Direktive o informacijama o okolišu priznaje se interes za kvalitetu inventara stanja šuma. Čak i neovisno o tome, pristup informacijama o okolišu nije sam sebi svrha, nego u skladu s uvodnom izjavom 1. Direktive treba pridonijeti kvalitetnijem okolišu. Stoga bi bilo proturječno kad bi se izuzeće radi zaštite okoliša tumačilo toliko restriktivno da se objavljivanje informacija o okolišu koje je štetno za okoliš ne može spriječiti samo zato što je šteta na lokacijama na koje se izravno odnose podaci vrlo mala.

93. Stoga razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska opasnost od konkretnog i stvarnog ugrožavanja pouzdanosti inventara stanja šuma na kojem se temelje mjere zaštite okoliša, može negativno utjecati na zaštitu okoliša u smislu članka 4. stavka 2. točke (h) Direktive o informacijama o okolišu.

7. Zaključak o konkretnoj primjeni izuzeća

94. Zaključno valja podsjetiti na to da već samo postojanje elemenata za izuzeće od prava na informacije u smislu članka 4. Direktive o informacijama o okolišu ne dopušta nužno da se odbije objavljivanje. Naprotiv, opasnosti za zaštićene interese, u ovom slučaju eventualno međunarodne odnose i/ili zaštitu okoliša, i dalje treba usporediti s interesom javnosti za objavljivanje informacija.

C. Treće, četvrto i peto pitanje – Informacije o postupku prikupljanja informacija

95. Trećim, četvrtim i petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati odnosi li se zahtjev na metode prikupljanja informacija o okolišu koje treba pružiti u skladu s člankom 8. stavkom 2. Direktive o informacijama o okolišu.

³⁶ Vidjeti točku 78. ovog mišljenja.

³⁷ Vidjeti točke 49. do 57. ovog mišljenja.

96. Međutim, nije potrebno odgovoriti na ta pitanja jer se postavljaju samo u slučaju da sporne informacije o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma *nisu* informacije o okolišu.

D. Sedmo pitanje – Obveza objavljivanja

97. Sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati zahtijeva li obveza aktivnog širenja informacija o okolišu objavljivanje spornih podataka o lokaciji. Iako se pritom poziva na uvodnu izjavu 21. Direktive o informacijama o okolišu, ta je obveza zapravo utvrđena člankom 7.

98. Načelno je moguće da se ta obveza odnosi i na sporne podatke o lokaciji. Ona obuhvaća izvješća o stanju okoliša u skladu s člankom 7. stavkom 2. točkom (d) i člankom 7. stavkom 3. Direktive o informacijama o okolišu i podatke dobivene praćenjem aktivnosti koje utječu ili mogu utjecati na okoliš u skladu s člankom 7. stavkom 2. točkom (e).

99. Međutim, na temelju izuzećâ u skladu s člankom 4. stavcima 1. i 2. može se ograničiti i obveza aktivnog širenja informacija u skladu s člankom 7. stavkom 5. Direktive o informacijama o okolišu.

100. Stoga obveza aktivnog širenja informacija o okolišu u skladu s člankom 7. Direktive o informacijama o okolišu nije opsežnija od obveze objavljivanja informacija o okolišu na temelju zahtjeva u skladu s člankom 3.

V. Zaključak

101. Stoga predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Podaci o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma zajedno s informacijama o stanju tih područja informacije su o stanju elemenata okoliša, a time i informacije o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) Direktive 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu.
2. Primjena izuzećâ od prava na pristup informacijama o okolišu zahtijeva da se objavljivanje spornih informacija temelji na razumno predvidljivoj, a ne samo hipotetskoj opasnosti od konkretnog i stvarnog ugrožavanja zaštićenog interesa.
3. Interes za kvalitetu informacija o okolišu koji se priznaje člankom 8. stavkom 1. Direktive 2003/4 ne može sam po sebi opravdati odbijanje objavljivanja informacija o okolišu. Međutim, prilikom tumačenja izuzećâ od prava na pristup i usporedbe interesa treba uzeti u obzir interes javnosti za objavljivanje lokacija područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma. Taj je interes ograničen ako se to objavljivanje temelji na razumno predvidljivoj, a ne samo hipotetskoj opasnosti od konkretnog i stvarnog ugrožavanja pouzdanosti inventara stanja šuma, te ako se eventualne prednosti objavljivanja mogu postići drugim sredstvima.
4. Podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma koje se redovito ponavlja nisu ni materijal koji se tek dovršava niti je riječ o nedovršenim dokumentima ili informacijama u smislu članka 4. stavka 1. točke (d) Direktive 2003/4.

5. Razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska opasnost od konkretnog i stvarnog ugrožavanja pouzdanosti inventara stanja šuma kojim se država članica koristi u okviru međunarodne suradnje s drugim državama, može negativno utjecati na međunarodne odnose u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive 2003/4.
6. Razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska opasnost od konkretnog i stvarnog ugrožavanja pouzdanosti inventara stanja šuma na kojem se temelje mjere zaštite okoliša, može negativno utjecati na zaštitu okoliša u smislu članka 4. stavka 2. točke (h) Direktive 2003/4.
7. Obveza aktivnog širenja informacija o okolišu u skladu s člankom 7. Direktive 2003/4 nije opsežnija od obveze objavljivanja informacija o okolišu na temelju zahtjeva u skladu s člankom 3.