



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

7. ožujka 2024.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/4/EZ – Pravo na pristup informacijama o okolišu – Izuzeća – Podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja koji se koriste za izradu inventure šuma”

U predmetu C-234/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Talinu, Estonija), odlukom od 4. travnja 2022., koju je Sud zaprimio 4. travnja 2022., u postupku

**Roheline Kogukond MTÜ,**

**Eesti Metsa Abiks MTÜ,**

**Päästame Eesti Metsad MTÜ,**

**Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus**

protiv

**Keskkonnaagentuura,**

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), S. Rodin i L. S. Rossi, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus, I. Kukk i K. Marosov, *vandeadvokaadid*,

\* Jezik postupka: estonski

- za Keskkonnaagentuur, M. Triipan, *vandeadvokaat*,
- za estonsku vladu, M. Kriisa, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i E. Randvere, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 14. rujna 2023.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke 1. podtočaka (a) i (b), članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (d), članka 4. stavka 2. prvog podstavka točaka (a), (b) i (h) te članka 8. Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, udruga Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus te, s druge strane, Keskkonnaagentuura (Agencija za okoliš, Estonija), u vezi s odbijanjem te agencije da prihvati njihov zahtjev za pristup određenim podacima koji se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma.

### Pravni okvir

#### *Međunarodno pravo*

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

„1. Svaka stranka dužna je osigurati da, u ovisnosti od sljedećih stavaka ovoga članka, tijela vlasti kao odgovor na zahtjev za informacijom o okolišu stave takvu informaciju na raspolaganje javnosti, u okviru domaćeg zakonodavstva, uključujući, ako je zatraženo i u ovisnosti od podstavka (b) ovoga stavka, preslike predmetne dokumentacije koja sadrži ili se sastoji od te informacije:

[...]

3. Zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen:

[...]

(c) ako se zahtjev odnosi na [dokument] 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:

(a) povjerljivost postupka tijela vlasti, ako je takva povjerljivost predviđena domaćim zakonodavstvom;

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

[...]

(h) okoliš na koji se informacija odnosi, kao što su [mjesto za razmnožavanje rijetkih vrsta].

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.

[...]"

### ***Pravo Unije***

4 U skladu s uvodnim izjavama 16., 20. i 21. Direktive 2003/4:

„(16) Pravo na informaciju znači da bi [otkrivanje] 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 [otkrivanje] informacija trebalo usporediti s interesom za njegovo odbijanje. Razloge za odbijanje trebalo bi predočiti podnositelju zahtjeva unutar vremenskog roka utvrđenog u ovoj Direktivi.

[...]

(20) 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 [na to] da je ona važan čimbenik u ocjenjivanju kvalitete pruženih informacija.

(21) Kako bi se povećala javna svijest o pitanjima okoliša i poboljšala zaštita okoliša, tijela bi javne vlasti trebala, prema potrebi, učiniti dostupnima i [širiti] informacije o okolišu koje su relevantne za njihove funkcije, posebno pomoću računalne telekomunikacije i/ili elektroničke tehnologije, ako je na raspolaganju.”

5 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Ciljevi ove Direktive su:

- (a) zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu, koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, te utvrditi osnovne pojmove i uvjete, kao i praktična rješenja za njegovo izvršavanje; i
- (b) osigurati da su, kao nešto što se samo po sebi razumije, informacije o okolišu postupno sve dostupnije i raširenije u javnosti, kako bi se postigla najveća moguća sustavna dostupnost i širenje informacija o okolišu u javnosti. U tu svrhu potrebno je posebno promicati korištenje računalne telekomunikacije i/ili elektroničke tehnologije, gdje god je ona raspoloživa.”

6 Člankom 2. navedene direktive, naslovljenim „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove direktive:

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

[...]”

7 Članak 4. iste direktive, naslovljen „Izuzeca”, glasi kako slijedi:

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

[...]

- (d) se zahtjev odnosi na [dokumente] koji se tek dovršava[ju] ili na nedovršene dokumente ili informacije;

[...]

2. Države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi [otkrivanje] 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 [otkrivanje]. U svakom pojedinačnom slučaju javni interes za [otkrivanje] informacija treba usporediti s interesom za njegovo odbijanje. Države članice ne smiju, na temelju stavka 2. točke (a), (d), (f), (g) i (h), propisati odbijanje zahtjeva, ako se on odnosi na podatke o emisijama u okoliš.

[...]

8 U skladu s člankom 8. Direktive 2003/4, naslovljenim „Kvaliteta informacija o okolišu“:

„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. [točki] 1. [podtočki] (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.”

### ***Estonsko pravo***

9 Člankom 34. stavkom 1. Riikliku statistika seadusa (Zakon o državnim statistikama) od 10. lipnja 2010. predviđa se da su povjerljivi podaci oni podaci koji omogućuju izravnu ili neizravnu identifikaciju statističke jedinice, a time i otkrivanje osobnih podataka.

10 Člankom 35. stavkom 1. točkama 3. i 19. te člankom 35. stavkom 2. točkom 2. Avaliku teabe seadusa (Zakon o javnom informiranju) od 15. studenoga 2000. određuje se:

„(1) Osoba koja posjeduje informaciju dužna je kao informacije namijenjene isključivo internoj uporabi priznati:

[...]

3) informacije čije bi otkrivanje negativno utjecalo na međunarodne odnose;

[...]

19) ostale informacije predviđene zakonom.

(2) Čelnik tijela javne vlasti, jedinice lokalne samouprave ili pravne osobe javnog prava može kao informacije za internu uporabu kvalificirati:

[...]

2) nacrt dokumenta i popratne dokumente prije njihova donošenja ili potpisivanja”.

11 Direktiva 2003/4 prenesena je u estonsko pravo Keskkonnaseadustiku üldosa seadusom (Opći dio Zakona o zaštiti okoliša) od 16. veljače 2011.

## Glavni postupak i prethodna pitanja

- 12 Tužitelji u glavnom postupku, četiri neprofitne udruge koje djeluju u području zaštite okoliša u Estoniji, zatražili su od Agencije za okoliš da im dostavi podatke o područjima neprekidnog uzorkovanja koji se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma, uključujući koordinate lokacije tih područja, pri čemu su u biti tvrdili da se bez tih koordinata mjere provedene na tim područjima uzorkovanja ne mogu pravilno protumačiti niti se iz njih može izvesti ikakav zaključak o stanju šume.
- 13 Agencija za okoliš djelomično je prihvatila taj zahtjev, ali udrugama, tužiteljima iz glavnog postupka, nije dostavila podatke o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja, s obzirom na to da ti podaci, prema njezinu mišljenju, podliježu ograničenjima pristupa na temelju članka 34. stavka 1. Zakona o državnim statistikama te članka 35. stavka 1. točke 3. i članka 35. stavka 2. točke 2. Zakona o javnom informiranju. Ona je odbila otkriti te podatke o lokaciji i nakon što joj je Andmekaitseinspeksioon (Tijelo nadležno za zaštitu podataka, Estonija) 7. prosinca 2020. naložio da taj zahtjev ponovno razmotri i omogući tužiteljima iz glavnog postupka pristup zatraženim informacijama.
- 14 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su 19. travnja 2021. tužbu Tallinna Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija), sudu koji je uputio zahtjev, kojom osporavaju odluku Agencije za okoliš o odbijanju otkrivanja spornih podataka o lokaciji i traže da se toj agenciji naloži da im dostavi te podatke.
- 15 S jedne strane, sud koji je uputio zahtjev navodi da Agencija za okoliš tvrdi da bi otkrivanje navedenih podataka utjecalo na pouzdanost nacionalne statističke inventure šuma i, slijedom toga, negativno utjecalo na sposobnost Republike Estonije da izradi pouzdane i međunarodno priznate statistike. S druge strane, tužitelji iz glavnog postupka ističu da se bez objave predmetnih podataka ne mogu uvjeriti u pouzdanost tih statistika. Taj sud ističe da je pristup informacijama o okolišu uređen Direktivom 2003/4 i Aarhuškom konvencijom, koja ima obvezujuću snagu, tako da je tumačenje prava Unije nužno za odlučivanje o tužbi koja mu je podnesena.
- 16 U tim je okolnostima Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Trebaju li se podaci poput podataka o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za statističku inventuru šuma u glavnom postupku smatrati informacijama o okolišu u smislu članka 2. [točke] 1. podtočke (a) ili (b) Direktive [2003/4]?
2. Ako je u skladu s odgovorom na prvo prethodno pitanje riječ o informacijama o okolišu:
- (a) Treba li u tom slučaju članak 4. stavak 1. [prvi podstavak] točku (d) Direktive [2003/4] tumačiti na način da dokument koji se tek dovršava ili nedovršeni dokumenti ili informacije također uključuju podatke o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za statističku inventuru šuma?
- (b) Treba li članak 4. stavak 2. [prvi podstavak] točku (a) Direktive [2003/4] 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?

- (c) Mora li se u svrhu primjene članka 4. stavka 2. [prvog podstavka] točke (b) Direktive [2003/4] utvrditi da se objavljivanjem zatraženih informacija može stvarno negativno utjecati na državne međunarodne odnose ili je dovoljno utvrditi takvu opasnost?
- (d) Opravdava li se razlogom navedenim u članku 4. stavku 2. [prvom podstavku] točki (h) Direktive [2003/4], 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 područjâ neprekidnog uzorkovanja za statističku inventuru 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. [točki] 1. podtočki (b) Direktive [2003/4], s kojim se postupa na temelju članka 8. stavka 2.?
4. Trebaju li se u slučaju potvrdnog odgovora na treće prethodno pitanje podaci poput podataka o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za statističku inventuru 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 [2003/4]?
5. (a) Može li se u slučaju potvrdnog odgovora na četvrto prethodno pitanje pristup takvim informacijama na temelju članka 8. stavka 2. Direktive [2003/4] ograničiti zbog bilo kojeg ozbiljnog razloga koji proizlazi iz nacionalnog prava?
- (b) Može li se odbijanje davanja informacija na temelju članka 8. stavka 2. Direktive [2003/4] ublažiti drugim mjerama, na primjer onima kojima znanstveno-istraživačke institucije odobravaju pristup zatraženim informacijama ili se on Riigikontrollu (Revizorski sud, Estonija) odobrava u svrhu ispitivanja?
6. Može li se odbijanje davanja podataka poput podataka o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za statističku inventuru šuma u glavnom postupku opravdati ciljem osiguravanja kvalitete informacija o okolišu u smislu članka 8. stavka 1. Direktive [2003/4]?
7. Proizlazi li iz uvodne izjave 21. Direktive [2003/4] pravna osnova za davanje podataka o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za statističku inventuru šuma?”

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

- 17 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 2. točku 1. podtočku (a) ili (b) Direktive 2003/4 tumačiti na način da su koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja koje se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma informacije o okolišu u smislu jedne od tih odredbi.
- 18 U skladu s člankom 2. točkom 1. podtočkom (a) Direktive 2003/4 informacija o okolišu je bilo koja informacija o „stanju elemenata okoliša kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, krajolik i prirodna staništa, [...] biološk[a] raznolikost i njezin[i] sastavn[i] dijelov[i] [...] kao i interakcij[a] između tih elemenata”.

- 19 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su područjâ neprekidnog uzorkovanja, koordinate čije lokacije traže tužitelji iz glavnog postupka, jedinice uzorka koje služe za periodično prikupljanje podataka kako bi se na temelju ekstrapolacije izradila statistička izvješća o šumama u Estoniji te o uporabi zemljišta i njihovu razvoju. Ta se područja uzorkovanja nalaze na stranama kvadratnih čestica površine 64 hektara, koje su izabrane zbog njihove reprezentativnosti za stanje šume i tla.
- 20 Kao što su to navele zainteresirane stranke koje su podnijele očitovanja u okviru ovog postupka, valja istaknuti da su podaci prikupljeni na područjima neprekidnog uzorkovanja informacije o okolišu u smislu članka 2. točke 1. podtočke (a) Direktive 2003/4 jer se odnose na stanje elemenata okoliša, a osobito na stanje tla, prirodnih staništa i biološke raznolikosti, u smislu te odredbe.
- 21 Suprotno onomu što tvrde estonska vlada i Agencija za okoliš, isto vrijedi za koordinate lokacije tih područjâ neprekidnog uzorkovanja koje su nužne za tumačenje podataka prikupljenih na tim područjima uzorkovanja i koje su, slijedom toga, od njih neodvojive.
- 22 Budući da su te koordinate lokacije informacije o okolišu u smislu članka 2. točke 1. podtočke (a) Direktive 2003/4, ne može se, međutim, smatrati da su one ujedno obuhvaćene i člankom 2. točkom 1. podtočkom (b) te direktive, koji se odnosi na čimbenike koji utječu ili bi mogli utjecati na elemente okoliša navedene u tom članku 2. točki 1. podtočki (a) jer se te dvije odredbe međusobno isključuju.
- 23 Iz prethodno navedenog proizlazi da na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku 1. podtočku (a) Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da su koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se periodično prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma, zajedno s podacima prikupljenima na tim područjima uzorkovanja od kojih su neodvojive, informacije o okolišu u smislu te odredbe.

### ***Drugo pitanje***

- 24 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 4. stavak 1. prvi podstavak točku (d) i članak 4. stavak 2. prvi podstavak točke (a), (b) i (h) Direktive 2003/4 tumačiti na način da upravno tijelo može, na temelju jednog od izuzeća predviđenih tom odredbom, odbiti otkriti javnosti koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja koje se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma.
- 25 Europska komisija tvrdi da su pitanja postavljena u okviru drugog prethodnog pitanja nedopuštena u dijelu u kojem se odnose na tumačenje izuzeća iz članka 4. stavka 2. prvog podstavka točaka (a) i (b) Direktive 2003/4 koje se odnose na informacije o okolišu čije bi otkrivanje ugrozilo povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti i međunarodne odnose država članica.
- 26 Na temelju ustaljene sudske prakse, zahtjevi za prethodnu odluku upućeni Sudu uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaze činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 62. i navedenu sudsku praksu.).



- 27 Također treba podsjetiti na to da se, kada nije očito da tumačenje odredbe prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, prigovor neprimjenjivosti te odredbe na predmet u glavnom postupku ne odnosi na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, već ulazi u meritum postavljenih pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2023., BMW Bank i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014, t. 114. i navedenu sudsku praksu).
- 28 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se glavni postupak odnosi na odluku kojom se nekoliko udruga koje djeluju u području zaštite okoliša odbio dati pristup koordinatama lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma u Estoniji i da se u tom postupku, među ostalim, raspravljalo o opsegu nekoliko izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu iz Direktive 2003/4.
- 29 U tom kontekstu, činjenica da izuzeća iz članka 4. stavka 2. prvog podstavka točaka (a) i (b) Direktive 2003/4, prema Komisijinu mišljenju, očito nisu primjenjiva na koordinate lokacije čija se dostava traži u glavnom postupku ne može oboriti presumpciju relevantnosti postavljenog pitanja, nego se odnosi na analizu osnovanosti argumenata o kojima je riječ.
- 30 Iz toga slijedi da je drugo pitanje u cijelosti dopušteno.
- 31 Kad je riječ o odgovoru koji treba dati na to pitanje, najprije valja podsjetiti na to da je donošenjem Direktive 2003/4 zakonodavac namjeravao osigurati sukladnost prava Unije s Aarhuškom konvencijom predviđanjem općeg sustava kojim se nastoji zajamčiti da svaki podnositelj zahtjeva u smislu članka 2. točke 5. te direktive ima pravo na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti bez obveze iskazivanja interesa (vidjeti u tom smislu presude od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 31. i od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35, t. 28.).
- 32 Člankom 1. Direktive 2003/4 osobito se predviđa da se njome nastoji zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod tijela javne vlasti te omogućiti da te informacije po službenoj dužnosti postupno budu sve dostupnije i raširenije u javnosti (presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 39.).
- 33 Zakonodavac Unije ipak je predvidio da države članice mogu uvesti izuzeća od prava na pristup informacijama o okolišu u slučajevima koji su taksativno navedeni u članku 4. te direktive, kao što to potvrđuje njezina uvodna izjava 16. Pod uvjetom da su ta izuzeća doista prenesena u nacionalno pravo, javna tijela mogu se na njih pozivati u svrhu odbijanja pristupa određenim informacijama (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35, t. 31.).
- 34 Kao što to proizlazi iz strukture Direktive 2003/4 i osobito njezina članka 4. stavka 2. drugog podstavka, pravo na informacije znači da bi otkrivanje informacija trebalo biti opće pravilo i da tijelima javne vlasti treba biti dopušteno odbiti zahtjev za pružanje informacija o okolišu samo u pojedinačnim i jasno određenim slučajevima. Izuzeća od prava na pristup trebala bi se stoga tumačiti restriktivno, a javni interes za otkrivanje treba u svakom pojedinom slučaju odvagnuti u odnosu na interes za njegovo odbijanje, osim u situacijama predviđenima u članku 4. stavku 2. drugom podstavku trećoj rečenici Direktive 2003/4 koje se odnose na podatke o emisijama u okoliš (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

- 35 Osim toga, primjena izuzeća iz članka 4. stavaka 1. i 2. Direktive 2003/4 pretpostavlja da bi otkrivanje traženih informacija javnosti moglo konkretno i stvarno ugroziti interese zaštićene tom direktivom, pri čemu opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35, t. 69.).
- 36 Na postavljeno pitanje, koje je podijeljeno na četiri potpitanja, valja odgovoriti s obzirom na ta razmatranja.
- 37 Sud koji je uputio zahtjev želi doznati, kao prvo, može li se na temelju članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (d) Direktive 2003/4, kojim se državama članicama omogućuje da odbiju zahtjev za informacije o okolišu koji se odnosi na dokumente koji se tek dovršavaju ili na nedovršene dokumente ili informacije, odbiti otkriti koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se periodično prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma.
- 38 Iako pojmovi „[dokumenti] koji se tek dovršava[ju]” i „nedovršeni dokumenti ili informacije” nisu definirani tom direktivom, iz objašnjenja koja se odnose na članak 4. Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu informacijama o okolišu koji je Komisija predstavila 29. lipnja 2000. (COM(2000) 402 *final*) (SL 2000., C 337 E, str. 156.) proizlazi da je to izuzeće namijenjeno ostvarivanju potrebe tijela javne vlasti da raspoložu zaštićenim prostorom u svrhu razmatranja i vođenja unutarnjih rasprava (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35, t. 44.). Sud je osim toga presudio da se, za razliku od razloga za odbijanje pristupa iz članka 4. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2003/4 koji se odnosi na internu komunikaciju, razlog predviđen u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (d) te direktive odnosi na razradu ili sastavljanje dokumenata i da je, slijedom toga, privremen (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (Interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35, t. 56.).
- 39 To je tumačenje potvrđeno tumačenjem članka 4. stavka 3. točke (c) Aarhuške konvencije, kojim se predviđa izuzeće od prava na pristup informacijama o okolišu kad je riječ o dokumentu koji je pred dovršenjem, i objašnjenjima koja se nalaze u dokumentu naslovljenom „Aarhuška konvencija, vodič za provedbu” (drugo izdanje, 2014.) koji je objavila Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu i koji je, iako nema normativnu vrijednost, dio čimbenika u skladu s kojima se ta konvencija može tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 16. veljače 2012., Solvay i dr., C-182/10, EU:C:2012:82, t. 27.).
- 40 Međutim, koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojim su prikupljeni podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma ne mogu se smatrati dokumentima koji se tek dovršavaju ili nedovršenim dokumentima i informacijama jer se odnose na stanje šume na određeni datum.
- 41 Okolnost da se radi mjerenja razvoja stanja šumskih resursa i tla ta područja uzorkovanja koriste za izradu uzastopnih statističkih inventura šuma ili za druga izvješća, ne dovodi u pitanje taj zaključak. Suprotnim bi se tumačenjem omogućila primjena izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 1. prvom podstavku točki (d) Direktive 2003/4 bez vremenskog ograničenja, iako je ono, kao što je prethodno navedeno, privremeno.

- 42 Kao drugo, kad je riječ o razlogu za odbijanje pristupa koji se odnosi na očuvanje povjerljivosti postupaka pred tijelima javne vlasti predviđenog člankom 4. stavkom 2. prvim podstavkom točkom (a) Direktive 2003/4, sud koji je uputio zahtjev pita je li uvjet da ta povjerljivost mora biti predviđena zakonom ispunjen kada ona ne proizlazi iz posebnih odredbi, nego iz općeg akta, kao što je to Zakon o javnom informiranju ili Zakon o statistikama.
- 43 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da taj sud pritom polazi od pretpostavke da se taj razlog za odbijanje može primijeniti na informacije kao što su koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma.
- 44 U tom pogledu valja podsjetiti na to da pojam „postupci” iz članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (a) Direktive 2003/4 upućuje na završne faze postupka odlučivanja tijela javne vlasti koje su u nacionalnom pravu jasno označene kao postupci i čija povjerljivost mora biti predviđena zakonom (vidjeti u tom smislu presude od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 63. i 64. te od 23. studenoga 2023., Right to Know, C-84/22, EU:C:2023:910, t. 43.).
- 45 U ovom slučaju, iako se koordinate lokacije koje su zatražili tužitelji iz glavnog postupka odnose na područja uzorkovanja koja služe za prikupljanje podataka za izradu nacionalne statističke inventure šuma i stoga su u neizravnoj vezi s donošenjem javne odluke u području okoliša, one, kao takve, nisu povezane sa završnom fazom postupka odlučivanja u tom području, a stoga ni s „postupkom” u smislu članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (a) Direktive 2003/4.
- 46 Iz toga slijedi da se na zahtjev za pristup takvim koordinatama lokacije ni u kojem slučaju ne može primijeniti izuzeće predviđeno tom odredbom, pri čemu nije potrebno ispitati može li se smatrati da je povjerljivost takvih informacija predviđena zakonom u smislu te odredbe kada proizlazi iz teksta opće primjene, kao što je to Zakon o javnom informiranju ili Zakon o statistikama.
- 47 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev dvoji o dosegu članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/4 na temelju kojeg države članice mogu odbiti zahtjev za informacije o okolišu čije bi otkrivanje ugrozilo međunarodne odnose, javnu sigurnost ili nacionalnu obranu. U tom pogledu, on u biti pita može li smanjenje pouzdanosti podataka koji služe kao temelj za izradu takve inventure šuma, do kojeg je došlo zbog otkrivanja tih podataka, ugroziti međunarodne odnose države članice u smislu te odredbe.
- 48 Cilj je članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/4 osigurati usklađenost prava Unije s člankom 4. stavkom 4. točkom (b) Arhuške konvencije, prema kojem se iz prava na pristup informacijama o okolišu mogu isključiti one informacije čije bi otkrivanje „nepovoljno utjecalo” na međunarodne odnose ili nacionalnu obranu ili javnu sigurnost predmetne države stranke.
- 49 Ni iz teksta članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/4 ni iz teksta članka 4. stavka 4. točke (b) Arhuške konvencije ne proizlazi da primjena tog izuzeća u svakom slučaju podrazumijeva da je otkrivanje informacije o okolišu samo po sebi protivno međunarodnoj obvezi.
- 50 Kao što je to navedeno u točkama 34. i 35. ove presude, primjena tog izuzeća, naprotiv, ovisi o odvagivanju javnog interesa koji opravdava otkrivanja predmetne informacije o okolišu i interesa za njezino odbijanje, kao i o utvrđenju da takvo otkrivanje može konkretno i stvarno ugroziti interese zaštićene Direktivom 2003/4, pri čemu opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska.

- 51 U ovom je slučaju na sudu je koji je uputio zahtjev da to ocijeni. U tom će kontekstu osobito morati provjeriti ima li eventualna povreda međunarodnih obveza Republike Estonije koja bi nastala otkrivanjem koordinata lokacije o kojima je riječ u glavnom postupku dovoljno konkretne i predvidljive nepovoljne posljedice da bi stvarno naštetila njezinim interesima ili međunarodnoj suradnji u području šumarstva ili su, kao što to upućuju elementi podneseni Sudu, takve posljedice u ovom slučaju samo hipotetske.
- 52 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se na otkrivanje koordinata lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja primijeniti izuzeće iz članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (h) Direktive 2003/4 koje se odnosi na slučaj u kojem bi otkrivanje zatraženih podataka negativno utjecalo na zaštitu okoliša na koji se ti podaci odnose. On konkretno pita može li smanjenje pouzdanosti podataka koji služe kao temelj za izradu takve inventure šuma, do kojeg je došlo zbog otkrivanja tih podataka, ugroziti zaštitu okoliša u smislu te odredbe.
- 53 Iz samog teksta članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (h) Direktive 2003/4 proizlazi da je zakonodavac Unije, propisujući to izuzeće, ovlastio države članice da se suzdrže od otkrivanja informacija o okolišu čije bi širenje predstavljalo opasnost za okoliš, kao što su podaci koji omogućuju utvrđivanje staništa rijetkih vrsta.
- 54 Ista mogućnost proizlazi iz članka 4. stavka 4. točke (h) Aarhuške konvencije kojim se predviđa mogućnost da države članice te konvencije odbiju zahtjeve koji se odnose na informacije o okolišu čije bi otkrivanje nepovoljno utjecalo na okoliš na koji se odnose, kao što su mjesta za razmnožavanje rijetkih vrsta.
- 55 U ovom predmetu estonska vlada i Agencija za okoliš tvrde da bi otkrivanje koordinata lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja moglo ugroziti reprezentativnost i pouzdanost nacionalne statističke inventure šuma, a time i kvalitetu donošenja javnih odluka u području okoliša. Konkretno, to bi otkrivanje, prema njihovu mišljenju, omogućilo da različiti dionici u šumarstvu manipuliraju statističkim podacima, i to, na primjer, samo u odnosu na čestice koje su različite od onih na kojima se prikupljaju podaci, što bi doprinijelo stvaranju pogrešne slike o stanju šume.
- 56 Budući da takva opasnost može negativno utjecati na kvalitetu izrade nacionalne statističke inventure šuma, a time i na zaštitu okoliša na koji se odnose tražene informacije, ona je takva da opravdava primjenu izuzeća iz članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (h) Direktive 2003/4.
- 57 Okolnost da se ne radi o staništu rijetkih vrsta ne može dovesti u pitanje taj zaključak jer se članak 4. stavak 2. prvi podstavak točka (h) Direktive 2003/4 odnosi općenito na sve slučajeve u kojima otkrivanje informacija o okolišu može ugroziti zaštitu okoliša, a zaštita staništa rijetkih vrsta navodi se samo kao primjer.
- 58 Međutim, valja podsjetiti na to da, kao i svi razlozi za odbijanje pristupa navedeni u članku 4. stavku 1. prvom podstavku i članku 4. stavku 2. prvom podstavku Direktive 2003/4, osim onih iz članka 4. stavka 2. drugog podstavka treće rečenice te direktive koji se odnosi na podatke o emisijama u okoliš, primjena tog izuzeća ovisi o odvagivanju, koje pod sudskim nadzorom provodi tijelo javne vlasti, javnog interesa za otkrivanje i interesa za odbijanje otkrivanja, kao i o utvrđenju da takvo otkrivanje može konkretno i stvarno ugroziti interese zaštićene navedenom direktivom, pri čemu opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska.

- 59 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da:
- koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se periodično prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma nisu dokumenti koji se tek dovršavaju ili nedovršeni dokumenti i informacije u smislu stavka 1. prvog podstavka točke (d) tog članka ili, u svakom slučaju, informacije o okolišu čije bi otkrivanje moglo ugroziti povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti, u smislu njegova stavka 2. prvog podstavka točke (a);
  - smanjenje pouzdanosti podataka koji služe kao temelj za izradu takve inventure šuma, do kojeg je došlo zbog otkrivanja tih koordinata, može ugroziti međunarodne odnose u smislu stavka 2. prvog podstavka točke (b) tog članka ili zaštitu okoliša na koji se odnose tražene informacije, u smislu njegova stavka 2. prvog podstavka točke (h), pod uvjetom da je takva opasnost razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska.

### *Šesto pitanje*

- 60 Svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 8. stavak 1. Direktive 2003/4 tumačiti na način da upravno tijelo na temelju te odredbe može odbiti otkriti javnosti koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja koje se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma.
- 61 U skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive 2003/4 „[d]ržave 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”.
- 62 Iz sâmog teksta te odredbe proizlazi da je njome propisan samo zahtjev kvalitete informacija o okolišu. Ona sama po sebi ne može biti temelj za odbijanje zahtjeva za informacije o okolišu s obzirom na to da su, kao što je to navedeno u točki 33. ove presude, izuzeća od prava na pristup takvim informacijama taksativno navedena u članku 4. te direktive.
- 63 U članku 8. stavku 1. Direktive 2003/4 nije dakle naveden dodatni razlog za izuzeće od prava na pristup informacijama o okolišu u odnosu na one navedene u članku 4. te direktive.
- 64 Međutim, tijela javne vlasti moraju uzeti u obzir zahtjev kvalitete informacija o okolišu naveden u članku 8. stavku 1. Direktive 2003/4 kako bi utvrdila može li otkrivanje informacija o okolišu negativno utjecati na bilo koji od interesa iz članka 4. stavka 2. Direktive 2003/4, a osobito na zaštitu okoliša na koji se odnose, u smislu članka 4. stavka 2. prvog podstavka točke (h) te direktive.
- 65 Iz prethodno navedenog proizlazi da na šesto pitanje valja odgovoriti tako da članak 8. stavak 1. Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da upravno tijelo ne može odbiti otkriti javnosti koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja koje se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma samo na temelju te odredbe.

### ***Treće, četvrto i peto pitanje***

- 66 Svojim trećim, četvrtim i petim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita jesu li, u slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, koordinate lokacije područja neprekidnog uzorkovanja koje se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma obuhvaćene informacijama navedenima u članku 2. točki 1. podtočki (b) Direktive 2003/4, zahtjevi za pristup kojima se trebaju obraditi u skladu s člankom 8. stavkom 2. te direktive. U slučaju potvrdnog odgovora, taj sud također pita Sud jesu li takvi podaci informacije o mjernim postupcima u smislu tog članka 8. stavka 2. te, ako jesu, može li se uskratiti javni pristup tim podacima zbog ozbiljnih razloga predviđenih nacionalnim pravom i može li se drugim mjerama, poput njihova stavljanja na raspolaganje institucijama za istraživanje i nadzor, ublažiti odbijanje njihove dostave.
- 67 Iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da su koordinate lokacije područja neprekidnog uzorkovanja na kojima se prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma informacije o okolišu u smislu članka 2. točke 1. podtočke (a) Direktive 2003/4 i da nisu obuhvaćene člankom 2. točkom 1. podtočkom (b) te direktive, na koji se upućuje u njezinu članku 8. stavak 2. Uzevši u obzir prethodno navedeno, nije potrebno odgovoriti na treće, četvrto i peto pitanje.

### ***Sedmo pitanje***

- 68 Svojim sedmim i posljednjim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud može li uvodna izjava 21. Direktive 2003/4 biti samostalna pravna osnova za priopćavanje javnosti koordinata lokacije područja neprekidnog uzorkovanja na kojima se prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma.
- 69 Prema uvodnoj izjavi 21. Direktive 2003/4, s ciljem podizanja svijesti o zaštiti okoliša, „tijela bi javne vlasti trebala, prema potrebi, učiniti dostupnima i pružati informacije o okolišu koje su relevantne za njihove funkcije”.
- 70 Budući da uvodne izjave direktive imaju samo interpretativnu vrijednost njezinih odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 76.), uvodna izjava 21. Direktive 2003/4 ne može biti samostalna pravna osnova za obvezu omogućavanja pristupa informacijama o okolišu ili širenje javnosti takvih informacija koja se razlikuje od pravnih osnova iz članaka 3. i 7. te direktive.
- 71 Iz prethodno navedenog proizlazi da na sedmo pitanje treba odgovoriti tako da uvodna izjava 21. Direktive 2003/4 ne može biti samostalna pravna osnova za priopćavanje javnosti koordinata lokacije područja neprekidnog uzorkovanja na kojima se prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma.

### **Troškovi**

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

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

**1. Članak 2. točku 1. podtočku (a) Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ**

**treba tumačiti na način da su:**

**koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se periodično prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma, zajedno s podacima prikupljenima na tim područjimâ uzorkovanja od kojih su neodvojive, informacije o okolišu u smislu te odredbe.**

**2. Članak 4. Direktive 2003/4**

**treba tumačiti na način da:**

- koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se periodično prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma nisu dokumenti koji se tek dovršavaju ili nedovršeni dokumenti i informacije u smislu stavka 1. prvog podstavka točke (d) tog članka ili, u svakom slučaju, informacije o okolišu čije bi otkrivanje moglo ugroziti povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti, u smislu njegova stavka 2. prvog podstavka točke (a);**
- smanjenje pouzdanosti podataka koji služe kao temelj za izradu takve inventure šuma, do kojeg je došlo zbog otkrivanja tih koordinata, može ugroziti međunarodne odnose u smislu stavka 2. prvog podstavka točke (b) tog članka ili zaštitu okoliša na koji se odnose tražene informacije, u smislu njegova stavka 2. prvog podstavka točke (h), pod uvjetom da je takva opasnost razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska.**

**3. Članak 8. stavak 1. Direktive 2003/4**

**treba tumačiti na način da:**

**upravno tijelo ne može odbiti otkriti javnosti koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja koje se koriste za izradu nacionalne statističke inventure šuma samo na temelju te odredbe.**

**4. Uvodnu izjavu 21. Direktive 2003/4**

**treba tumačiti na način da:**

**ona ne može biti samostalna pravna osnova za priopćavanje javnosti koordinata lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja na kojima se prikupljaju podaci za izradu nacionalne statističke inventure šuma.**

Potpisi