

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 20. januarja 2005<sup>1</sup>

**I – Uvod**

Staatsrat (tudi Conseil d'Etat oziroma Raad van State) naslovil na Sodišče.

1. Obravnavani primer se ukvarja s pravico državljana do dostopa do informacij o okolju, natančneje s postopkom, ki ga je pri tem treba uporabiti pred nacionalnimi organi.

**II – Pravni okvir**

*A – Pravo Skupnosti*

2. V belgijski pokrajini Bruselj – glavno mesto (Région de Bruxelles-Capitale, oziroma Brussels Hoofdstedelijk Gewest) se je po pravni ureditvi, ki je veljala v tistem času, štelo, da je zahteva za dostop do informacij o okolju po poteku roka za njeno obdelavo zavrnjena.

4. Pravni okvir tega primera je Direktiva Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (v nadaljevanju: Direktiva 90/313)<sup>2</sup>.

3. Ali pravo Skupnosti tako fikcijo dopušča, je glavno vprašanje predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je belgijski

5. Člen 3(1) Direktive 90/313 določa temeljno načelo, da vsaka pravna ali fizična

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 158, str. 56. To direktivo je razveljavila in nadomestila Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 (UL L 41, str. 26, v nadaljevanju: Direktiva 2003/4), sicer šele s 14. februarjem 2005, zato je za zadevni primer ustrezna Direktiva 90/313.

oseba od organov javnih oblasti zahteva, naj „dajo na razpolago informacije v zvezi z okoljem vsaki fizični ali pravni osebi na njeno prošnjo in ne da bi ta morala dokazovati svoj interes“. V odstavkih 2 in 3 so navedeni možni razlogi za zavrnitev.

6. V skladu s členom 3(4) iste direktive organ javne oblasti osebi, ki zahteva informacije, „odgovori, kakor hitro je mogoče, najkasneje pa v dveh mesecih. Treba je navesti razloge, zakaj je zagotovitev zahtevanih informacij zavrjnena.“

7. V skladu s členom 4 Direktive 90/313 lahko „oseba, ki meni, da je bila njena prošnja za informacije neupravičeno zavrjnena ali prezrta ali da je bil odgovor organa javne oblasti nanjo neustrezen, po sodni ali upravni poti spodbija odločitev v skladu z ustreznim nacionalnim pravnim sistemom.“

## B – Nacionalno pravo

8. Ustrezne določbe nacionalnega prava vsebuje odlok pokrajine Bruselj – glavno mesto, in sicer odlok z dne 29. avgusta 1991

o dostopu do informacij o okolju v pokrajini Bruselj – glavno mesto (v nadaljevanju: pokrajinski odlok).

9. V skladu s tem pokrajinskim odlokom morajo pristojni upravni organi v enem mesecu najprej preveriti prošnje za informacije o okolju in jim glede na okoliščine ugoditi. Zavrnitev takih prošenj pa je pridržana tako imenovanim delegatom Sveta pokrajine Bruselj – glavno mesto (Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale). Za njihovo odločitev je načelno predviden rok nadaljnjega meseca. Če v skupnem roku dveh mesecev po vložitvi prošnje ni bila sprejeta odločitev, se šteje, da je prošnja zavrjnena.

10. Podrobneje izhaja to pravno stanje iz teh določb pokrajinskega odloka:

### „Člen 8

Za druge informacije, ki niso navedene med dokumenti iz člena 7 [ki so takoj na vpogled na kraju samem], ki se zahtevajo s predlogom, je pristojen upravni organ, da v enem

mesecu posreduje pisni odgovor na zahtevo vlagatelja ne glede na to, da imajo pravico vpogleda v te informacije na kraju samem.

ali prepis informacije kot tudi utemeljitev, ki po mnenju organa javne oblasti upravičuje zavrnitev dostopa. V členu 8(1) določeni rok se podaljša za en mesec od takrat, ko je bilo vlagatelju sporočeno o obvestitvi delegatov Sveta.

Če prošnji v navedenem roku ni bilo ugodeno, šteje molk upravnega organa za zavrnitev. V tem primeru lahko vlagatelj ne glede na člen 12(2) neposredno obvesti delegate Sveta, ki nato odločijo o prošnji.

### Člen 13

[...]

V vsaki odločbi, s katero se dostop v celoti ali deloma zavrne, morajo biti navedeni jasni, natančni, popolni in resnični razlogi.

### Člen 12

(1) Za zavrnitev prošnje za dostop do informacije, ki jo ima upravni organ, so pristojni zgolj delegati Sveta [...] To pristojnost izvajajo kot kolegij v predpisanih okvirih člena 9.

### Člen 14

Delegati Sveta vlagatelju posredujejo zahtevani dokument v dveh mesecih po vložitvi prošnje ali pa ga obvestijo o tem, da je bila prošnja zavrnjena. Po preteku tega roka se njihov molk šteje za zavrnitev dostopa. Njihovo odločitev je poleg tega treba sporočiti tudi organu, ki je prošnjo za dostop obravnaval.<sup>3</sup>

(2) [...] [V]sak organ javne oblasti, ki zavrne dostop do informacije, ki je predmet prošnje za dostop, mora prosilca obvestiti o zavrnitvi in hkrati o tem obvestiti delegate Sveta. Na delegate Sveta se obrne s posredovanjem prošnje za dostop, ki ji je priložen en izvod

3 – Medtem je bil člen 14, drugi stavek, pokrajinskega odloka razveljavljen („Po preteku tega roka se njihov molk šteje za zavrnitev dostopa.“) z odlokom pokrajine Bruselj – glavno mesto z dne 2. marca 2000 (*Moniteur Belge* št. 69 z dne 5. aprila 2000, str. 10595). V časovnem smislu pa je treba to določbo v njeni prvotni različici uporabiti pri dejanskem stanju postopka v glavni stvari.

### III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

11. Na ozemlju belgijske občine Ixelles (tudi: Elsene) v pokrajini Bruselj – glavno mesto so leta 1991 na ozemlju nekdanje vojaške bolnišnice začeli uvajati spremembe namembnosti mestnih zazidljivih površin („reurbanizacija“), pri čemer je bila načrtovana predvsem gradnja stanovanj in ureditev večje zelene površine.

12. Izvedba projekta je bila zaupana javno-pravni ustanovi, regionalni razvojni družbi Société de développement régional de Bruxelles (v nadaljevanju: SDRB)<sup>4</sup>. SDRB je nato julija 1992 sklenila pogodbo z zasebno delovno skupnostjo Association momentanée SA Bâtipont Immobilier – SA Immomills Louis De Waele Development. Delovni skupnosti je bila na podlagi pogodbe poverjena zgraditev kompleksa zgradb po programu, ki ga je pred tem pripravila SDRB.

13. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, Housieaux (v nadaljevanju: tožeča stranka), je z dopisom z dne 21. marca 1993 od SDRB zahtevala vpogled v to pogodbo kot tudi predložitev prepisa po-

godbe. SDRB je 5. aprila 1994 s sklicevanjem na manjkajoče procesnopravne predpise za področje, za katero je pristojna, njegovo prošnjo zavrnila.

14. Tožeča stranka je proti temu 22. aprila 1994 vložila pritožbo pri delegatih Sveta pokrajine Bruselj – glavno mesto, ki so tožene stranke v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: tožene stranke), in potrdila svojo prošnjo za vpogled v sporno pogodbo.

15. Po nadaljnjem dopisovanju so tožene stranke na svoji seji 1. februarja 1995 prošnji tožeče stranke delno ugodile, tako da ji je bil odobren vpogled v dve prilogi omenjene pogodbe, zato „ker zadevata okolje“. Sklep je bil tožeči stranki posredovan z dopisom z dne 3. februarja 1995; obe prilogi sta bili priloženi.

16. Tožeča stranka je zoper ta sklep 31. marca 1995 vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

17. V postopku v glavni stvari tožeče stranke ugovarjajo, da je tožba nedopustna. Menijo,

<sup>4</sup> – O statusu SDRB kot javnopravne ustanove in o njenih nalogah primerjaj tudi navedbe na spletni strani <http://www.sdrb.irisnet.be/fr/mainf.html> (18. november 2004).

da je bil sklep z dne 1. februarja 1995 zgolj ponavljajoča se odločba, zoper katero naj ne bi bila mogoča tožba. Kajti z izjemo odobrenega vpogleda v dve prilogi zadevne pogodbe naj bi sklep z dne 1. februarja 1995 potrdil zgolj predhodno zavrnitev z molkom toženih strank. Zaradi molka tožene stranke med predvidenim dvomesečnim rokom naj bi se v skladu s členom 14 pokrajinskega odloka za prošnjo štel, da je že s potekom roka domnevno zavrnjena. Ta zavrnitev naj bi bila zdaj dokončna, ker naj bi tožeča stranka zoper njo nepravčasno ukrepala po sodni poti. Člen 14(1) usklajenih zakonov o belgijskem Staatsrat naj bi namreč za to določal rok 60 dni.

18. Postopka v glavni stvari se kot interveienti toženih strank udeležujejo SDRB, SA Bâtipont Immobilier in SA Immomills Louis de Waele Development.

#### **IV – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem**

19. S sodbo z dne 1. aprila 2004 je Staatsrat prekinilo postopek in Sodišču v odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali gre v primeru dvomesečnega roka, določenega v členu 3(4) Direktive 90/313, za instruktivski rok, ki je zato za organe javne oblasti, ki obravnavajo prošnjo za informacije, zgolj napotilo, ali gre za prekluzivni rok, ki organe javne oblasti zavezuje?
  
2. Če je dvomesečni rok prekluzivni rok in organ javne oblasti, ki je zadolžen za obravnavo prošnje za informacije, po preteku roka ni sprejel odločitve: katera je „odločitev“ v smislu člena 4 Direktive 90/313, ki se jo lahko po sodni ali upravni poti izpodbija „v skladu z ustreznim nacionalnim pravnim sistemom“?
  
3. Ali člena 3(4) in 4 Direktive 90/313 prepovedujeta, da „ustrezni nacionalni pravni sistem“ v členu 3(4) Direktive razlaga navedeni dvomesečni molk organa javne oblasti, ki obravnava prošnjo za informacije, kot zavrnitev prošnje z molkom, ki zato ni utemeljena, v skladu s členom 4 pa se jo vseeno lahko izpodbija po sodni ali upravni poti?

4. Če gre pri dvomesečnem roku iz člena 3 (4) Direktive 90/313 za instrukijski rok: ali člena 3(4) in 4 Direktive 90/313 prepovedujeta, da „ustrezni nacionalni pravni sistem“ prosilcu za informacije možnost, da pozove organ javne oblasti, naj na njegovo prošnjo za informacije v določenem roku odgovori, pogojuje s tem, da se v nasprotnem primeru molk organa javne oblasti šteje za zavrnitev, da posreduje informacije, ki se jo lahko izpodbija po sodni ali upravni poti?“

A – Prvo vprašanje: *prekluzivni rok iz člena 3(4) Direktive 90/313*

20. V postopku pred Sodiščem so tožeča stranka, tožene stranke, SDRB in tudi Komisija podale pisna in ustna pojasnila.

22. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je rok, določen v členu 3(4) Direktive 90/313, za organe javne oblasti držav članic prekluziven, ali gre zgolj za instrukijski predpis.

## V – Presoja

21. Vsa štiri vprašanja, ki jih je zastavil belgijski Staatsrat, zadevajo procesnopravne vidike pravice dostopa do informacij o okolju. Menim, da jih je smiselno preizkusiti v nekoliko drugačnem vrstnem redu, tj., da se tretje vprašanje obravnava pred drugim.

23. Že besedilo te določbe kaže, da ne gre zgolj za instrukijski predpis, ampak za prekluziven procesni rok. V njem je namreč določeno, da zadevni organ javne oblasti prosilcu odgovori „kakor hitro je mogoče, najkasneje pa v dveh mesecih“. Dva meseca je torej zadnji rok, v katerem je treba zahtevek obravnavati („najkasneje“), poleg tega pa velja pravilo za pospešitev, po katerem je treba – v skladu z načelom dobrega upravljanja<sup>5</sup> – odgovoriti „kakor hitro je mogoče“, torej če je mogoče, v manj kot dveh mesecih. Manevrski prostor obstaja tako kvečjemu *znotraj* dvomesečnega roka – in tudi to le s ciljem pospešitve —, ne pa po tem roku.

<sup>5</sup> – Primerjaj tudi točko 41 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih 30. marca 2004 v zadevi Komisija proti Helenski republiki (C-417/02, Recueil, str. I-7973)..

24. Tak rezultat razlage ustreza tudi smislu in namenu predpisa. Direktiva 90/313 namreč stremi k temu, da se posamezniku zagotovi individualna pravica do dostopa do informacij o okolju. Ta pravica pa bi bila lahko razvrednotena, če bi si organ javne oblasti za odločitev o ustrezni zahtevi vzel poljubno veliko časa. Kajti vrednost informacij o okolju je nenazadnje odvisna tudi od tega, ali posameznik z njimi čim hitreje razpolaga. Tako hiter dostop do aktualnih informacij o okolju prosilcu še posebej olajša njihovo nadaljnjo uporabo, kot na primer v postopkih gradnje ali planiranja, ki potekajo in v katerih je mogoče prizadet kot sosed in želi zaščititi svoje interese.

25. Ob domnevi, da je rok zgolj instruksijski, bi bilo tudi pravno varstvo posameznika v skladu s členom 4 Direktive iluzorno. Ta člen določa obveznost držav članic, da zagotovijo pravna sredstva, če oseba meni, da je bila njena prošnja „neupravičeno zavržena ali prezrta“. Če pa za organ oblasti ne veljajo nobeni prekluzivni procesni roki, temveč zgolj informativni instruksijski roki, se tako iz prekoračitve roka ne da kar preprosto sklepati, da je bila prošnja za informacije o okolju „neupravičeno prezrta“. Pravno varstvo, predvideno v členu 4 direktive, bi bilo v

primeru opustitve ukrepanja torej vsaj oteženo, če ne celo nemogoče.

26. Nazadnje je treba upoštevati, da bi lahko razlaga, da gre pri dvomesečnem roku za instruksijski rok, v državah članicah pripomogla k nastanku različnih upravnih praks. Odvisno od tega, ali bi se organi javne oblasti strogo držali časovne zahteve dveh mesecev, bi bil posameznikom hitro ali manj hitro odobren dostop do informacij o okolju. Potem bi bila pravica do dostopa do informacij o okolju odvisna od države članice, v kateri bi bila prošnja vložena, mogoče pa tudi od organa oblasti, pri katerem bi bila prošnja vložena. Takšno stanje bi bilo v nasprotju s cilji Direktive 90/313, da je treba zagotoviti enako obravnavanje državljanov Skupnosti in preprečiti različne pogoje konkurence<sup>6</sup>

27. Zaradi navedenih razlogov se strinjam z vsemi udeleženci postopka, da je v členu 3(4)

6 — Primerjaj peto uvodno izjavo Direktive 90/313.

Direktive 90/313 predvideni rok za organe oblasti v državah članicah prekluziven.<sup>7</sup>

bi se v primeru zavrnitve z molkom prošnje za dostop do informacij o okolju v dveh mesecih po vložitvi prvotne zahteve sporočili razlogi za zavrnitev, ker bi v tem primeru to sporočilo štelo za „odgovor“ v smislu člena 3(4) Direktive<sup>10</sup>.

### B – Tretje vprašanje: domnevna zavrnitev prošenj s potekom roka

28. S tretjim vprašanjem predložitevno sodišče v bistvu želi izvedeti, ali člen 3(4) Direktive 90/313 nasprotuje nacionalni ureditvi, ki molk organa oblasti s pretekom dvomesečnega roka šteje za zavrnitev z molkom prošnje za dostop do informacij o okolju, pri čemer zavrnitev v takšnem primeru ni utemeljena.

30. Na prvi pogled so navedbe iz sodbe Komisija proti Franciji protislovne: po eni strani naj bi bila zavrnitev z molkom dopustna. Po drugi strani pa naj bi obstajala obveznost, da se vlagatelju v dveh mesecih poda izrecen odgovor o razlogih za zavrnitev. Oboje se zdi nezdržljivo, kajti če je organ oblasti zavezan, da vlagatelju izrecno sporoči razloge za svojo odločitev, tedaj ni več možnosti za zavrnitev z molkom s samim potekom procesnega roka.

29. Izhodišče za odgovor na to vprašanje bi morala biti sodba v zadevi Komisija proti Franciji<sup>8</sup>. V tej zadevi je namreč Sodišče ugotovilo, da naj bi bilo v celoti dopustno, da se na področju uporabe Direktive 90/313 molk organa oblasti šteje za zavrnitev z molkom<sup>9</sup>. Hkrati pa je tudi poudarilo, da naj

31. To navidezno protislovje se razreši, če se v razmišljanje vključi pravico do učinkovitega pravnega varstva<sup>11</sup> in pravico do dobrega

7 – S podobnimi premisleki je Sodišče s sodbama z dne 20. januarja 2005 v zadevi Merck, Sharp & Dome (C-245/03, ZOdl., str. I-637., točke od 20 do 24) in v zadevi Glaxosmithkline (C-296/03, ZOdl., str. I-669, točke od 26 do 30) potrdilo prekluzivnost v skladu s členom 6(1) Direktive Sveta 89/105/EGS z dne 21. decembra 1988 v zvezi s preglednostjo ukrepov, ki urejajo določanje cen zdravil za človeško uporabo in njihovo vključitev v področje nacionalnih sistemov zdravstvenega zavarovanja (UL L 40, str. 8, v nadaljevanju: Direktiva 89/105). Primerjaj tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Tizzana, predstavljene 30. septembra 2004 v zgoraj navedenih zadevah C-245/03 in C-296/03 (točka 35 in naslednje).

8 – Sodba z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-233/00, Recueil, str. I-6625).

9 – Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 8, točka 111).

10 – Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 8, točka 118).

11 – Sodbe z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston (222/84, Recueil, str. 1651, točki 18 in 19); z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P, Recueil, str. I-6677, točka 39), in z dne 16. novembra 2004 v zadevi Panayotova in drugi (C-327/02, ZOdl., str. I-11055, točka 27); primerjaj tudi člen 47(1) Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (UL 2000, C 364, str. 1); o pravnem statusu te listine glej moje sklepne predloge, predstavljene 14. oktobra 2004 v zadevi Berlusconi in drugi (C-387/02, navedeni v opombi 83).



upravljanja<sup>12</sup>. Kot je znano, morajo države članice, ko se gibljejo na področju uporabe prava Skupnosti, spoštovati<sup>13</sup> na ravni Skupnosti priznana splošna pravna načela<sup>14</sup>, še posebej temeljne pravice Skupnosti<sup>15</sup>.

32. Iz pravice do dobrega upravljanja izhaja obveznost uprave, da navede razloge za svoje odločitve<sup>16</sup>. Taka obrazložitev ni le izraz transparentnosti upravnih dejanj, temveč naj bi še posebej posameznikom omogočila, da se ob poznavanju vseh okoliščin odločijo, ali jim je v korist, da se obrnejo na Sodišče<sup>17</sup>. Obstaja torej tesna povezava med dolžnostjo obrazložitve in temeljno pravico do pravnega varstva.

33. Bilo bi torej nezdržljivo tako s pravico do dobrega upravljanja kot tudi s temeljno

pravico do učinkovitega pravnega varstva, če bi organ oblasti kar pustil, da preteče dvomesečni rok, določen v členu 3(4) Direktive 90/313, in to štel kot zakonito zavrnitev prošnje za informacije o okolju. Sodišče je zato dosledno odločilo, da je treba državljanu po uradni dolžnosti sporočiti razloge za zavrnitev prošnje, sicer ne nujno skupaj z dejansko odločitvijo, vsekakor pa v dveh mesecih<sup>18</sup>.

34. Zaradi navedenega soglašam – drugače kot tožeče stranke in SDRB – z gospodom Housieauxom in Komisijo, da zgolj molk organa oblasti med dvomesečnim rokom nikakor ne more biti z direktivo združljivo ravnanje za obravnavo prošnje za informacije o okolju. Zaradi zakona sprejeta razlaga, da molk organa oblasti pomeni zavrnitev pri njem vložene prošnje, bi morala biti vedno zgolj *konstrukcija v pomoč*, ki bi državljanom omogočala, da navzven pridobijo učinkovito pravno varstvo zoper (*protipravno*) nedejavnost organa oblasti. Če se jo tako razume, je fikcija molka kot zavrnitev (ali kot privolitev) predvsem sredstvo za discipliniranje organa oblasti. Krepila naj bi predvsem pravice prizadetih, v najboljšem primeru lahko poleg

12 – Člen 41 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije; primerjaj tudi sodbo z dne 25. septembra 2003 v zadevi Schlüsselverlag J. S. Moser in drugi (C-170/02 P, Recueil, str. I-9889, točka 29), v delu, ki govori o *primerni upravi*.

13 – Primerjaj tudi člen 51(1) Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.

14 – Sodbi z dne 26. oktobra 1995 v zadevi Siesse (C-36/94, Recueil, str. 3573, točka 21) in z dne 12. julija 2001 v zadevi Louloudakis (C-262/99, Recueil, str. I-5547, točka 67). Primerjaj tudi sodbo z dne 3. julija 2003 v zadevi Lennox (C-220/01, Recueil, str. I-7091, točka 76).

15 – Sodbi z dne 18. junija 1991 v zadevi ERT (C-260/89, Recueil, str. 2925, točka 42) in z dne 12. julija 2003 v zadevi Schmidberger (C-112/00, Recueil, str. I-5659, točki 74 in 75) ter sodba Panayotova (navedena v opombi 12, točka 27).

16 – Člen 41(2), tretji pododstavek, Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.

17 – Sodba z dne 15. oktobra 1987 v zadevi Heylens (222/86, Recueil, str. 4097, točka 15).

18 – Sodba Komisija proti Franciji (citirana v opombi 8, točke od 113 do 118). V prihodnje bo treba vlagatelju *skupaj z odločbo o zavrnitvi* sporočiti razloge za zavrnitev na področju uporabe nove Direktive 2003/4 v skladu z njenim členom 4(5), drugi stavek.

tega na splošno pripomore k pospešitvi upravnega delovanja.

če Komisija v predvidenem roku ne uvede postopka za preizkus pri njej priglašene državne pomoči<sup>22</sup>.

35. Sicer pa tovrstne fikcije tudi na ravni Skupnosti niso neznanka. V tej zvezi je posebej treba omeniti, da se po „Uredbi o transparentnosti“ Skupnosti šteje, da je prošnja za dostop do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta ali Komisije zavrnjena, če zadevna institucija v predpisanem roku ne odgovori na potrdilno prošnjo prosilca<sup>19</sup>. Molk organa za imenovanje na prošnjo ali pritožbo uradnika šteje tudi v evropskem kadrovskem pravu za zavrnitev z molkom<sup>20</sup>. Konkurenčno pravo Skupnosti pozna celo fikcije pozitivnih odločitev: na podlagi teh pri Komisiji priglašena koncentracija podjetij šteje za odobreno, če Komisija v določenih procesnih rokih ne sprejme odločitve, določene v Uredbi ES o združitvah<sup>21</sup>, enako velja,

36. Velikokrat pa gre pri takšnih fikcijah za konstrukcije v pomoč, ki naj bi krepile pravice prosilca. Namen teh fikcij v nobenem primeru ni razbremenitev zadevnih organov Skupnosti, ali celo njihova odveza od zakonsko določene dolžnosti, da prosilcu v vsakem posameznem primeru dajo *izrecen in utemeljen* odgovor.

37. Če bi bilo organu oblasti dovoljeno, da namesto izrecnega odgovora na prošnjo, ki je bila pri njem vložena, pusti, da predvideni rok poteče, bi bila zaman dolžnost obrazložitve, ki izhaja iz prava Skupnosti<sup>23</sup>. V nasprotju s prepričanjem toženih strank molk organa oblasti kot tak namreč ne more dati še nobenih podatkov o morebitnih razlogih za odobritev ali zavrnitev zahtevnega ravnanja<sup>24</sup>. Tako je v skladu s

19 — Člen 8(3) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43, v nadaljevanju: Uredba št. 1049/2001).

20 — Člen 90 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti, določenih z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 (UL L 56, str. 1), zadnjič spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 (UL L 124, str. 1).

21 — Člen 10(6) Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij („Uredba o združitvah“, UL L 24, str. 1).

22 — Člen 4(6) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o podrobnih predpisih za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, str. 1).

23 — Dolžnost obrazložitve, kot je bilo razloženo, izhaja iz člena 41(2), tretji pododstavek, Listine o temeljnih pravicah Evropske unije. Za organe Skupnosti dalje velja člen 253 ES, za nacionalne organe, ki se ukvarjajo s prošnjami za dostop do informacij o okolju, velja dolžnost obrazložitve v skladu s členom 3(4) Direktive 90/313.

24 — V pisnih obrazložitvah tožene stranke govorijo o „*motivation interne*“, o obrazložitvi torej, ki je imanentna odločitvi, tudi ko navzven (formalno gledano) ne bi bili sporočeni nobeni razlogi.

členom 3(2) in (3) Direktive 90/313 zavrnitev prošnje za informacije mogoča iz različnih razlogov. Enako velja za morebitno zavrnitev dostopa do dokumentov v skladu s členom 4 Uredbe št. 1049/2001. Odločitev o združljivosti koncentracije ali državne pomoči s skupnim trgovino pa praviloma zahteva presojo kompleksnih gospodarskih povezav. Tisti, ki jih odločitev zadeva (prosilec oziroma tretji<sup>25</sup>), bi lahko kvečjemu domnevali o tem, kateri razlogi so bili ob preteku roka v posameznem primeru za molk organa odločilni, oziroma ali si je organ oblasti sploh pravočasno ustvaril mnenje. Vendar odvisnost od domnev ne bi bila v skladu s pravico državljana do dobrega upravljanja in njegovo temeljno pravico do učinkovitega pravnega varstva.

zgolj z molkom organa oblasti, zavrne prošnja za informacije o okolju.

Nasprotno člen 3(4) v povezavi s členom 4 iste direktive ne nasprotuje nacionalni ureditvi, po kateri se zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva molk organa oblasti med dvomesečnim rokom šteje za odločitev, ki se jo lahko izpodbija po pravu posameznih držav.

*C – Drugo vprašanje: pravna sredstva v primeru molka organa oblasti*

38. Zato v povzetku velja:

39. Z drugim vprašanjem želi predložitveno sodišče informacijo o tem, katera je izpodbijna „odločitev“ v smislu člena 4 Direktive 90/313, če je organ oblasti glede prošnje, med dvomesečnim rokom v skladu s členom 3(4) iste direktive, molčal.

Člen 3(4) Direktive 90/313 nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere se lahko med dvomesečnim rokom brez obrazložitve,

25 — V primeru zakonske fikcije zavrnitve morajo prosilci običajno povprašati po razlogih in mogoče zahtevati pravno varstvo. Če pa se šteje kot pozitivna odločitev, torej odobritev, bodo tako morali prej tretji zahtevati razloge, da bi, odvisno od primera, lahko zavarovali svoje interese.

40. Na prvi pogled se zdi, da je bilo na to vprašanje odgovorjeno že s pravkar navedenim mnenjem o vprašanju 3. Vendar naj bi se pri podrobnejšem obravnavanju, še posebno

ob upoštevanju znanega dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari, z drugim vprašanjem dodatno pojasnilo, kako obravnavati primere, pri katerih domnevni zavrnitvi pozneje, to pomeni po poteku roka dveh mesecev za obravnavo prošnje, sledi izrecna (vsaj delno zavrnilna) odločba pristojnega organa oblasti.

prošnje za informacije, torej molka organa oblasti, ne vsebuje nobenega konkretnega primera možnega pravnega sredstva, in to najbrž tudi zato, ker so v državah članicah procesnopravne oblike pravnega varstva pri nedejavnosti organov oblasti lahko povsem različne. Možna ni zgolj tožba zaradi nedelovanja<sup>29</sup>, temveč še posebno tudi že omenjena zakonska fikcija molka kot zavrnitve v povezavi z možnostjo vložitve pravnega sredstva zoper takšno domnevno zavrnitev<sup>30</sup>.

41. Člen 4 Direktive 90/313 določa zgolj cilj, da se zagotovi učinkovito pravno varstvo, kot med drugim zahtevajo tudi temeljne pravice Skupnosti<sup>26</sup>. Tega pravnega varstva ni treba zagotoviti zgolj v primeru *izrecnega* (in vsaj delno zavrnilnega) odgovora na prošnjo za informacije o okolju<sup>27</sup>, temveč tudi v primeru *nedejavnosti* (molka) organa oblasti<sup>28</sup>. Nasprotno pa je za doseganje cilja, v skladu s členom 249(3) ES, izbira oblike in metod prepuščena državam članicam.

42. Člen 4 Direktive 90/313 govori o „odločitvi“, ki jo prosilec lahko „izpodbija“, zgolj zato, da oriše primer pravnega varstva za primer izrecne, vendar (vsaj delno) zavrnilne odločitve o prošnji za informacije. Nasprotno pa člen 4 te direktive za primer prezrtja

43. V skladu z načelom procesne avtonomije držav članic<sup>31</sup> je zato – kot je bilo navedeno že v zvezi s tretjim vprašanjem<sup>32</sup> – povsem dopustno, da se v nacionalni ureditvi zaradi učinkovitega pravnega varstva predvidi, da v

26 — O temeljni pravici do učinkovitega pravnega varstva primerjaj navedbe v opombi 11.

27 — Člen 4 Direktive 90/313 govori o tem, da je bila prošnja za informacije vlagatelja zavrnjena, oziroma je bil odgovor nanjo neustrezen.

28 — Člen 4 Direktive 90/313 govori o tem, da je bila prošnja za informacije „prezrta“.

29 — Takšna možnost tožbe obstaja na primer v nemškem pravu: primerjaj člen 42(1), tretja različica, Verwaltungsgerichtsordnung z dne 21. januarja 1960 (BGBl. I, str. 70), na novo povzeta z objavo z dne 19. marca 1991, BGBl. I, str. 686, zadnjič spremenjena z zakonom z dne 24. avgusta 2004, BGBl. I, str. 2198).

30 — Za to pot se je očitno odločil normodajalec pokrajine Bruselj – glavno mesto v različici člena 14, drugi stavek, pokrajinskega odloka, ki ga je treba uporabiti v postopku v glavni stvari. Isto velja za sporno francosko pravno situacijo v zadevi C-233/00 (primerjaj sodbo Komisija proti Franciji, naevdena v opombi 6, zlasti točke od 13 do 15).

31 — Glede procesne avtonomije primerjaj tudi sodbo z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 67).

32 — Primerjaj točke od 34 do 38 teh sklepnih predlogov.

skladu s posameznimi pravnimi redi molk organa oblasti med dvomesečnim rokom šteje za izpodbojno odločitev.

44. Vsekakor pa pravo Skupnosti procesni avtonomiji držav članic določa tudi omejitve. Tako procesne modalitete tožb za uveljavitev zahtevkov na podlagi prava Skupnosti ne smejo biti manj ugodno določene kot modalitete usteznih tožb na podlagi nacionalnega prava (načelo ekvivalentnosti), prav tako pa ne smejo praktično onemogočiti oziroma prekomerno otežiti izvrševanje pravic, ki jih daje pravo Skupnosti (načelo učinkovitosti)<sup>33</sup>.

45. Nacionalne procesne določbe, na podlagi katerih so pravna sredstva zoper molk organa oblasti na razpolago le v določenem roku, so lahko problematične zaradi načela učinkovitosti. Problem se zaostri, če v skladu z nacionalnim procesnim pravom poleg tega tudi tožba zoper kasnejšo, *izrecno* zavrnitev ni več mogoča, ker se je pred tem štelo, da gre za *domnevno* zavrnitev zaradi molka organa oblasti, rok za izpodbijanje te domnevne zavrnitve pa je že potekel.

46. Sicer je Sodišče že v drugi zvezi odločilo (povračilo neupravičeno plačanih dajatev), da je določitev primernih prekluzivnih rokov za uveljavljanje pravic v interesu pravne varnosti lahko združljiva s pravom Skupnosti, še posebej z načelom učinkovitosti<sup>34</sup>. Podobno si je mogoče zamisliti primere, v katerih prosilec izgubi pravico tožbe proti kasnejši izrecni (in vsaj delno zavrnilni) odločitvi organa oblasti, če se že prej v roku ni branil proti molku istega organa oblasti. Takšen primer izgube pravice tožbe je v nekaterih primerih predviden v evropskem kadrovskem pravu. Tožbeni rok za uradnika Skupnosti začne teči že z zavrnitvijo njegove pritožbe z molkom<sup>35</sup>; poznejše izrecne odločbe organa za imenovanje pa je mogoče izpodbijati le tedaj, če so bile izdane v začetnem roku za vložitev tožbe<sup>36</sup>.

47. Vendar položaj uradnika Skupnosti, ki se sooča z organom za imenovanje, ni primerljiv s položajem državljana, ki pri organu oblasti vloži prošnjo za informacije o okolju. Kajti uradniki so običajno že pri imenovanju obveščeni o najpomembnejših vidikih prava javnih uslužbencev in so poleg tega seznanjeni z vsakdanom organov oblasti. Od

33 — Primerjaj sodbe z dne 15. septembra 1998 v zadevi Edis (C-231/96, Recueil, str. I-4951, točka 34); z dne 10. aprila 2003 v zadevi Steffensen (C-276/01, Recueil, str. 3735, točka 60), in z dne 17. junija 2004 v zadevi Recheio – Cash & Carry, (C-30/02, ZOdl., str. I-6051, točka 17); ustrezno za upravni postopek sodba Wells (navedena v opombi 31, točka 67).

34 — Primerjaj z v opombi 33 citiranima sodbama Edis (točka 35) in Recheio – Cash & Curry (točka 18).

35 — To je nazadnje mišljeno, ko je v členu 91(3), drugi pododstavek, Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti navedeno, da tožbeni rok začne teči „na dan, na katerega poteče rok za odgovor“.

36 — Člen 90(2) v povezavi s členom 91(3), drugi pododstavek, Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti.

državljana, še posebno prava neukega, se česa podobnega ne more pričakovati. Običajno prosilec, ki zahteva dostop do informacij o okolju, sploh ne ve, kdaj in če sploh je potekel rok za odgovor na njegovo prošnjo in kdaj v nasprotnem primeru začne zanj teči rok za vložitev morebitnega pravnega sredstva.

48. Če bi se iz teh razlogov dopustila uvedba prekluzivnega roka za vložitev tožbe, v katerih se mora državljan braniti zoper nedelovanje organa oblasti, bi tako lahko fikcija molka kot zavrnitev – ki naj bi, kot je bilo že omenjeno, zagotavljala ravno učinkovitost njegovega pravnega varstva – postala past za državljana. Tožeča stranka je v ustnem postopku to točno opredelila: prosilec, ki tudi po poteku dvomesečnega roka za odgovor čaka na reakcijo organa oblasti in ne sproži takoj postopka pred sodiščem, bi bil v takšnem primeru kaznovan za svojo potrpežljivost.

49. Uveljavljanje pravice državljana do prostega dostopa do informacij o okolju bi bilo tako bistveno oteženo. To pa ni v skladu s smislom in namenom Direktive 90/313, ki stremi ravno k temu, da se takšen dostop omogoči in olajša.

50. V povzetku torej velja:

51. Člen 3(4) v povezavi s členom 4 Direktive 90/313 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere se zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva molk organa oblasti med dvomesečnim rokom šteje za odločitev, ki se jo lahko izpodbija na podlagi nacionalnega pravnega sistema.

52. Neodvisno od tega pa mora biti tudi izrecna odločitev organa oblasti, s katero ta po poteku dvomesečnega roka vsaj delno zavrne dostop do informacij o okolju, izpodbojna na podlagi nacionalnega pravnega reda.

*D – Četrto vprašanje: molk organa oblasti v primeru instrukcijskih rokov*

53. S stališča odgovora, ki ga predlagam pri prvem vprašanju – člen 3(4) Direktive 90/313 vsebuje prekluzivni in ne le instrukcijski rok – je odgovor na četrto vprašanje odveč.

## VI – Predlog

54. Na podlagi navedenih preudarkov predlagam Sodišču, naj na vprašanja, ki jih je v predhodno odločanje predložilo Staatsrat, odgovori:

1. Rok, določen v členu 3(4) Direktive Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju, je za organe oblasti držav članic zavezujoč.
2. Člen 3(4) Direktive 90/313 nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere se lahko prošnja za informacije o okolju zavrne brez obrazložitve zgolj z molkom organa med dvomesečnim rokom.

Nasprotno člen 3(4) v povezavi s členom 4 iste direktive ne nasprotuje nacionalni ureditvi, po kateri velja molk organa oblasti med dvomesečnim rokom zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva kot odločitev, ki se jo lahko izpodbija v skladu z nacionalnim pravnim sistemom.

Neodvisno od tega pa mora biti tudi izrecna odločitev organa oblasti, s katero ta po poteku dvomesečnega roka vsaj delno zavrne dostop do informacij o okolju, izpodbojna na podlagi nacionalnega pravnega reda.