



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 7. marca 2024*

„Predhodno odločanje – Okolje – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/4/ES – Pravica do dostopa do informacij o okolju – Izjeme – Podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo popisa gozdov“

V zadevi C-234/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) z odločbo z dne 4. aprila 2022, ki je na Sodišče prispela 4. aprila 2022, v postopku

Roheline Kogukond MTÜ,

Eesti Metsa Abiks MTÜ,

Päästame Eesti Metsad MTÜ,

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

proti

Keskkonnaagentuur,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik senata, O. Spineanu-Matei, sodnica, J.-C. Bonichot (poročevalec), S. Rodin, sodnika, in L. S. Rossi, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

* Jezik postopka: estonščina.

- za Keskonnaagentuur M. Triipan, vandeadvokaat,
- za estonsko vlado M. Kriisa, agentka,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara in E. Randvere, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 14. septembra 2023
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2, točka 1(a) in (b), člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), in (2), prvi pododstavek, točke (a), (b) in (h), ter člena 8 Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med združenji Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ in Sihtasutus Keskonnateabe Ühendus na eni strani ter Keskonnaagentuur (agencija za okolje, Estonija) na drugi strani, ker je ta zavrnila njihovo zahtevo za dostop do nekaterih podatkov, uporabljenih za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisana v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuska konvencija), v členu 4 določa:

„1. Če so zahtevane okoljske informacije, pogodbenica v skladu z odstavki tega člena zagotovi, da jih organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje dajo na razpolago javnosti, na zahtevo in pod pogoji iz pododstavka (b) pa tudi kopije dejanske dokumentacije, ki take informacije vsebuje ali obsega:

[...]

3. Zahtevki za okoljske informacije se lahko zavrne:

[...]

- (c) če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti, če tako izjemo predvideva notranja zakonodaja ali običajna praksa, pri čemer je treba upoštevati javni interes za razkritje.

4. Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:
- (a) na zaupnost postopkov [posvetovanja] organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja;
 - (b) na mednarodne odnose, obrambo države ali javno varnost;
- [...]
- (h) na okolje, na katero se informacije nanašajo, kot so na primer kraji razmnoževanja redkih vrst.
- Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

[...]“

Pravo Unije

- 4 V uvodnih izjavah 16, 20 in 21 Direktive 2003/4 je navedeno:
- „(16) Pravica do obveščenosti pomeni, da bi morale biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi morale biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Razlogi za zavrnitev bi se morali razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Prosilcu bi bilo treba sporočiti razloge za zavrnitev v roku, določenem v tej direktivi.
- [...]
- (20) Organi oblasti bi si morali prizadevati, da bi zagotovili, da so informacije o okolju, ki jih pripravijo ali se pripravijo v njihovem imenu, razumljive, točne in primerljive. Ker je to pomemben dejavnik pri ocenjevanju kakovosti na razpolago danih informacij, bi bilo na zahtevo treba razkriti tudi metodo, uporabljeno za pripravo informacij.
- (21) Za dvig javne zavesti o okoljskih zadevah in za izboljševanje varstva okolja bi morali organi oblasti na primeren način zagotavljati in razširjati informacije o okolju, ki so pomembne za njihove naloge, zlasti prek računalniške telekomunikacijske in/ali elektronske tehnologije, kolikor je na voljo.“
- 5 Člen 1 te direktive določa:
- „Cilji te direktive so:
- (a) zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice, in

(b) zagotoviti, da so informacije o okolju postopno v vedno večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju javnosti. V ta namen se zlasti pospešuje uporaba računalniške telekomunikacijske in/ali elektronske tehnologije, kolikor je na voljo.“

6 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Za namene te direktive so:

1. ‚Informacije o okolju‘ kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali kateri koli drugi materialni obliki o:

- (a) stanju elementov okolja, kot so zrak in ozračje, voda, tla, zemljišča, krajina in naravni življenjski prostori, vključno z mokrišči, obalnimi in morskimi območji, biološka raznovrstnost in njene sestavine, vključno z gensko spremenjenimi organizmi, ter medsebojni vpliv teh elementov;
- (b) dejavnikov, kot so snovi, energija, hrup, sevanje ali odpadki, vključno z radioaktivnimi odpadki, emisije, izpusti in druga sproščanja v okolje, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja, navedene pod (a);

[...]“

7 Člen 4 iste direktive, naslovljen „Izjeme“, določa:

„1. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če:

[...]

(d) se zahteva nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke;

[...]

2. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

(a) zaupnost postopkov [posvetovanja] organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena;

(b) mednarodne odnose, javno varnost ali obrambo države;

[...]

(h) varstvo okolja, na katero se te informacije nanašajo, kot so kraji z redkimi vrstami.

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a), (d), (f), (g) in (h) predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje.

[...]“

8 Člen 8 Direktive 2003/4, naslovljen „Kakovost informacij o okolju“, določa:

„1. Kolikor je v njihovi moči, države članice zagotovijo, da so vse informacije, ki jih pripravijo same ali jih pripravijo zanje, ažurirane, natančne in primerljive.

2. Organi oblasti na zahtevo odgovorijo na zahteve po informacijah, skladnih s členom 2(1)b, tako da prosilcu poročajo o mestu, kjer je mogoče najti informacije, če so na voljo, o merilnih postopkih, vključno z metodami analize, vzorčenja in predpriprave vzorcev, ki se uporabljajo pri pripravi informacij, ali se sklicujejo na uporabljane standardizirane postopke.“

Estonsko pravo

9 Člen 34(1) riikliku statistika seadus (zakon o nacionalnih statističnih podatkih) z dne 10. junija 2010 določa, da so podatki, ki omogočajo neposredno ali posredno identifikacijo statistične enote in s tem razkritje osebnih podatkov, zaupni podatki.

10 Člen 35(1), točki 3 in 19, in (2), točka 2, avaliku teabe seadus (zakon o javnem obveščanju) z dne 15. novembra 2000 določa:

„(1) Imetnik informacije mora kot informacije, namenjene za notranjo uporabo, priznati:

[...]

3. informacije, katerih razkritje bi ogrozilo mednarodne odnose;

[...]

19. druge informacije, določene v zakonu.

[...]

(2) Oseba, ki je na čelu javnega organa ali teritorialne skupnosti ali pravne osebe javnega prava, lahko kot podatke za notranjo uporabo opredeli:

[...]

2. osnutek dokumenta in spremne dokumente k osnutku pred njihovim sprejetjem ali podpisom;

[...].“

11 Direktiva 2003/4 je bila v estonsko pravo prenesena s keskkonnaseadustiku üldosa seadus (zakon o splošnem delu okoljskega zakonika) z dne 16. februarja 2011.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki so štiri nepridobitna združenja, ki delujejo na področju varstva okolja v Estoniji, so agencijo za okolje prosile, naj jim posreduje podatke o stalnih opazovalnih površinah, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa

gozdov, vključno s podatki o njihovi lokaciji, pri čemer so v bistvu trdile, da brez teh podatkov ni mogoče pravilno razlagati meritev iz teh stalnih opazovalnih površin in priti do kakršnih koli ugotovitev glede stanja gozda.

- 13 Agencija za okolje je tej zahtevi delno ugodila, vendar združenjem, to je tožečim strankam v postopku v glavni stvari, ni posredovala podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ker je po njenem mnenju dostop do teh podatkov omejen na podlagi člena 34(1) zakona o nacionalnih statističnih podatkih in člena 35(1), točka 3, in (2), točka 2, zakona o javnem obveščanju. Pri zavrnitvi razkritja teh podatkov o lokaciji je vztrajala tudi po tem, ko ji je Andmekaitseinspektsioon (organ za varstvo podatkov, Estonija) 7. decembra 2020 odredil, naj ponovno preizkusi to zahtevo in tožečim strankam v postopku v glavni stvari omogoči dostop do zahtevanih informacij.
- 14 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so 19. aprila 2021 pri Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija), ki je predložitveno sodišče, vložile tožbo zoper zavrnitev agencije za okolje, da razkrije sporne podatke o lokaciji, in predlagale, naj se tej agenciji naloži, da jim posreduje te podatke.
- 15 Predložitveno sodišče navaja, prvič, da agencija za okolje trdi, da bi razkritje teh podatkov vplivalo na zanesljivost nacionalnega statističnega popisa gozdov in posledično škodilo zmognosti Republike Estonije, da pripravi zanesljive in mednarodno priznane statistične podatke. Po drugi strani se tožeče stranke v postopku v glavni stvari sklicujejo na to, da se brez objave navedenih podatkov ni mogoče prepričati o zanesljivosti teh statističnih podatkov. To sodišče poudarja, da dostop do informacij o okolju urejata Direktiva 2003/4 in Aarhuska konvencija, ki je zavezujoča, tako da je za odločitev o tožbi, o kateri odloča, potrebna razlaga prava Unije.
- 16 V teh okoliščinah je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
 - „1. Ali je treba podatke, kot so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin za statistični popis gozdov v postopku v glavni stvari, opredeliti kot informacije o okolju v smislu člena 2, [točka] 1(a) ali (b) Direktive [2003/4]?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da gre za informacije o okolju:
 - (a) Ali je treba v tem primeru člen 4(1)[, prvi pododstavek, točka] (d), Direktive [2003/4] razlagati tako, da gradivo v pripravi ali nedokončani dokumenti in podatki zajemajo tudi podatke o lokaciji stalnih opazovalnih površin za statistični popis gozdov?
 - (b) Ali je treba člen 4(2)[, prvi pododstavek, točka] (a), Direktive [2003/4] razlagati tako, da je pogoj iz te določbe – da je ustrezna zaupnost zakonsko predvidena – izpolnjen, kadar zahteva po zaupnosti ni zakonsko predvidena za konkretno vrsto informacij, ampak na podlagi razlage izhaja iz določbe splošnega akta, kot je zakon o javnih informacijah ali zakon o državnih statistikah?
 - (c) Ali mora biti, da se lahko uporablja člen 4(2)[, prvi pododstavek, točka] (b), Direktive [2003/4], ugotovljeno, da bi razkritje zahtevanih informacij dejansko negativno vplivalo na mednarodne odnose države, ali zadostuje ugotovitev, da bi obstajalo tveganje za take negativne vplive?
 - (d) Ali razlog ‚varstvo (zadevnega) okolja‘ iz člena 4(2)[, prvi pododstavek, točka] (h), Direktive [2003/4] upravičuje omejitev dostopa do informacij o okolju zaradi zagotovitve zanesljivosti državne statistike?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje, da podatki, kot so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin za statistični popis gozdov v postopku v glavni stvari, niso informacije o okolju, ali je treba v tem primeru zahtevo za informacije, ki se nanaša na take podatke, šteti za zahtevo za dostop do informacij na podlagi člena 2[, točka 1](b), Direktive [2003/4], ki jo je treba obravnavati na podlagi člena 8(2)?
4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen: ali je treba podatke, kot so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin za statistični popis gozdov v postopku v glavni stvari, šteti za informacije o metodah analize, vzorčenja in predpriprave vzorcev, ki se uporabljajo pri pripravi informacij, v smislu člena 8(2) Direktive [2003/4]?
5. (a) Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen: ali je mogoče dostop do takih informacij, ki izhaja iz člena 8(2) Direktive [2003/4], iz kakršnega koli pomembnega razloga, ki izhaja iz nacionalnega prava, omejiti?
(b) Ali je mogoče zavrnitev razkritja informacij na podlagi člena 8(2) Direktive [2003/4] omiliti z drugimi ukrepi, na primer ukrepi, s katerimi se dostop do zahtevanih informacij zagotovi raziskovalnim in razvojnim ustanovam ali Riigikontroll (računsko sodišče, Estonija) zaradi revizije?
6. Ali je mogoče zavrnitev razkritja podatkov, kot so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin za statistični popis gozdov v postopku v glavni stvari, utemeljiti s ciljem zagotovitve kakovosti informacij o okolju v smislu člena 8(1) Direktive [2003/4]?
7. Ali pravna podlaga za razkritje podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin za statistični popis gozdov izhaja iz uvodne izjave 21 Direktive [2003/4]?

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

17. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2, točka 1(a) ali (b), Direktive 2003/4 razlagati tako, da so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, informacije o okolju v smislu ene ali druge od teh določb.
18. Na podlagi člena 2, točka 1(a), Direktive 2003/4 so informacije o okolju kakršne koli informacije o „stanju okolja, kot so zrak in ozračje, voda, tla, zemljišča, krajina in naravni življenjski prostori, [...] biološka raznovrstnost in njene sestavine [...] ter medsebojni vpliv teh elementov.“
19. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so stalne opazovalne površine – o lokaciji katerih tožeče stranke v postopku v glavni stvari zahtevajo podatke – enote vzorčenja, ki se uporabljajo za periodično zbiranje podatkov, da bi se z ekstrapolacijo pripravila statistična poročila o gozdnih sestojih v Estoniji ter o rabi zemljišč in njihovem razvoju. Te opazovalne površine so na robovih kvadratnih parcel s površino 64 hektarov, izbranih zaradi reprezentativnosti stanja gozda in tal.
20. Kot so navedle zainteresirane stranke, ki so predložile stališča v okviru tega postopka, je treba poudariti, da so podatki, zbrani na podlagi stalnih opazovalnih površin, informacije o okolju v smislu člena 2, točka 1(a), Direktive 2003/4, ker se nanašajo na stanje okolja ter, natančneje, na stanje tal, naravnih življenjskih prostorov in biološke raznovrstnosti v smislu te določbe.

- 21 V nasprotju s tem, kar trdita estonska vlada in agencija za okolje, enako velja za podatke o lokaciji teh stalnih opazovalnih površin, ki so nujni za razlago podatkov, zbranih iz teh opazovalnih površin, in so zato od njih nerazdružljivi.
- 22 Ker so ti podatki o lokaciji informacije o okolju v smislu člena 2, točka 1(a), Direktive 2003/4, pa zanje ni mogoče šteti, da spadajo tudi pod člen 2, točka 1(b), te direktive, ki se nanaša na dejavnike, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja, navedene v tem členu 2, točka 1(a), ker se ti določbi medsebojno izključujeta.
- 23 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2, točka 1(a), Direktive 2003/4 razlagati tako, da so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za periodično zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, skupaj s podatki, ki so bili zbrani na podlagi teh opazovalnih površin in s katerimi so neločljivo povezani, informacije o okolju v smislu te določbe.

Drugo vprašanje

- 24 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1), prvi pododstavek, točka (d), in (2), prvi pododstavek, točke (a), (b) in (h), Direktive 2003/4 razlagati tako, da lahko organ oblasti na podlagi ene ali druge izjeme iz te določbe zavrne razkritje javnosti podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov.
- 25 Evropska komisija trdi, da poizvedovanja, postavljena v okviru drugega vprašanja, niso dopustna v delu, v katerem se nanašajo na razlago izjem iz člena 4(2), prvi pododstavek, točki (a) in (b), Direktive 2003/4 v zvezi z informacijami o okolju, katerih razkritje bi negativno vplivalo na zaupnost postopkov [posvetovanja] organov oblasti oziroma na mednarodne odnose držav članic.
- 26 V skladu z ustaljeno sodno prakso za predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki se predložijo Sodišču, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o predhodnem vprašanju, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, zavrne samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej v tem smislu sodbo z dne 24. julija 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 27 Opozoriti je treba tudi, da če ni razvidno, da razlaga določbe prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, se ugovor v zvezi z neuporabo te določbe v postopku v glavni stvari ne nanaša na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, temveč na vsebino postavljenih vprašanj (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2023, BMW Bank in drugi, C-38/21, C-47/21 in C-232/21, EU:C:2023:1014, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 28 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se spor o glavni stvari nanaša na zavrnitev dostopa več združenjem, ki delujejo na področju varstva okolja, do podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov v Estoniji, in da se v tem sporu med drugim razpravlja o obsegu več izjem od pravice do dostopa do informacij o okolju, ki jo določa Direktiva 2003/4.

- 29 V teh okoliščinah dejstvo, da podatki o lokaciji, katerih posredovanje je predmet spora o glavni stvari, po mnenju Komisije očitno ne spadajo med izjeme iz člena 4(2), prvi pododstavek, točki (a) in (b), Direktive 2003/4, ne more ovreči domneve upoštevnosti, ki velja za postavljeno vprašanje, ampak se nanaša na analizo utemeljenosti navedenih trditev.
- 30 Iz tega sledi, da je drugo vprašanje v celoti dopustno.
- 31 V zvezi z odgovorom na to vprašanje je treba najprej opozoriti, da je zakonodajalec s sprejetjem Direktive 2003/4 želel zagotoviti skladnost prava Unije z Aarhuško konvencijo, tako da je določil splošni sistem, katerega namen je zagotoviti, da ima vsak prosilec v smislu člena 2, točka 5, te direktive pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za njih, ne da bi moral uveljavljati interes (glej v tem smislu sodbi z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, točka 31, in z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje), C-619/19, EU:C:2021:35, točka 28).
- 32 V členu 1 Direktive 2003/4 je zlasti pojasnjeno, da je njen namen zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti, in da so te informacije postopno v vse večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo (sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, točka 39).
- 33 Vendar je zakonodajalec Unije določil, da lahko države članice uvedejo izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju v primerih, ki so taksativno naštetih v členu 4 te direktive, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 16. Če so bile take izjeme dejansko prenesene v nacionalno pravo, se organi oblasti nanje lahko sklicujejo, da bi zavrnil dostop do nekaterih od teh informacij (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje), C-619/19, EU:C:2021:35, točka 31).
- 34 Kot je razvidno iz sistematike Direktive 2003/4 in zlasti njenega člena 4(2), drugi pododstavek, pravica do obveščenosti pomeni, da bi morale biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi morale biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju zgolj v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Izjeme od pravice do dostopa je zato treba razlagati ozko, javni interes, ki mu služi razkritje, pa je treba v vsakem posameznem primeru tehtati z interesom, ki mu služi zavrnitev razkritja, razen v primerih iz člena 4(2), drugi pododstavek, tretji stavek, Direktive 2003/4 v zvezi z informacijami o emisijah v okolje (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje), C-619/19, EU:C:2021:35, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 35 Uporaba izjem iz člena 4(1) in (2) Direktive 2003/4 poleg tega predpostavlja, da bi razkritje zahtevanih informacij javnosti lahko konkretno in dejansko poseglo v interese, varovane z Direktivo, pri čemer mora biti tveganje takega posega razumno predvidljivo, in ne le hipotetično (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje), C-619/19, EU:C:2021:35, točka 69).
- 36 Na postavljeno vprašanje, ki je razdeljeno na štiri podvprašanja, je treba odgovoriti ob upoštevanju teh ugotovitev.

- 37 Predložitveno sodišče se sprašuje, prvič, ali je razkritje podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za periodično zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, mogoče zavrnilo na podlagi člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2003/4, ki državam članicam omogoča, da zavrnejo zahtevo za informacije o okolju, ki se nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke.
- 38 Čeprav pojma „gradivo v pripravi“ ter „nedokončani dokumenti in podatki“ v tej direktivi nista opredeljena, je iz pojasnil k členu 4 predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, ki ga je Komisija predstavila 29. junija 2000 (COM(2000) 402 final) (UL 2000, C 337 E, str. 156), razvidno, da je namen te izjeme odgovoriti na potrebo organov oblasti po varovanem prostoru za nadaljevanje razmišljanj in za notranje razprave (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje), C-619/19, EU:C:2021:35, točka 44). Sodišče je poleg tega razsodilo, da se drugače kot razlog za zavrnitev dostopa iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2003/4, ki se nanaša na notranje sporočanje, razlog za zavrnitev iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), te direktive nanaša na pripravo ali sestavo dokumentov in je zato začasne narave (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje), C-619/19, EU:C:2021:35, točka 56).
- 39 To razlago potrjujejo razlaga člena 4(3)(c) Aarhuške konvencije, ki določa izjemo od pravice do dostopa do informacij o okolju v zvezi z dokumenti, ki so v pripravi, in pojasnila iz dokumenta z naslovom „Aarhuška konvencija, navodila za izvajanje“ (druga izdaja, 2014), ki ga je objavila Gospodarska komisija Organizacije združenih narodov za Evropo, ki je, čeprav nima normativne vrednosti, del elementov, ki lahko usmerjajo razlago te konvencije (glej v tem smislu sodbo z dne 16. februarja 2012, Solvay in drugi, C-182/10, EU:C:2012:82, točka 27).
- 40 Vendar podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki so bile uporabljene za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, ni mogoče šteti za gradivo v pripravi ali za nedokončane dokumente in podatke, ker se nanašajo na stanje gozda na določen datum.
- 41 Okoliščina, da se te opazovalne površine za merjenje razvoja stanja gozdnih virov in tal uporabljajo za pripravo zaporednih statističnih popisov gozdov ali drugih poročil, ne omaja te ugotovitve. Nasprotna razlaga bi omogočila časovno neomejeno uporabo izjeme iz člena 4(1), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2003/4, čeprav je ta, kot je bilo opozorjeno zgoraj, začasna.
- 42 Drugič, v zvezi z razlogom za zavrnitev dostopa, ki se nanaša na ohranitev zaupnosti postopkov [posvetovanja] organov oblasti in ki je določen v členu 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4, predložitveno sodišče sprašuje, ali je pogoj, v skladu s katerim mora biti ta zaupnost zakonsko določena, izpolnjen, če ta zaupnost ne izhaja iz posebnih določb, ampak iz splošnega akta, kot je zakon o javnih informacijah ali zakon o statistiki.
- 43 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da to sodišče s tem izhaja iz premise, da se ta razlog za zavrnitev lahko uporabi za informacije, kot so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov.
- 44 V zvezi s tem pa je treba opozoriti, da se izraz „postopki [posvetovanja]“, uporabljen v členu 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4, nanaša na končne faze postopkov odločanja organov oblasti, ki so v nacionalnem pravu jasno določeni kot posvetovanja in katerih zaupnost

mora biti zakonsko določena (glej v tem smislu sodbi z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, točki 63 in 64, in z dne 23. novembra 2023, Right to Know, C-84/22, EU:C:2023:910, točka 43).

- 45 Čepprav se v obravnavanem primeru podatki o lokaciji, ki jih zahtevajo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, nanašajo na opazovalne površine, ki se uporabljajo za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, in so tako posredno povezani s sprejemanjem javnih odločitev na okoljskem področju, se ti podatki o lokaciji sami po sebi ne nanašajo na končne faze postopkov odločanja na tem področju in torej na „postopke [posvetovanja]“ v smislu člena 4(2), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2003/4.
- 46 Iz tega sledi, da zahteva za dostop do takih podatkov o lokaciji nikakor ne more biti zajeta z izjemo iz te določbe, ne da bi bilo treba ob tem preučiti, ali je mogoče šteti, da je zaupnost takih informacij zakonsko določena v smislu te določbe, če izhaja iz splošnega besedila, kot je zakon o javnih informacijah ali zakon o statističnih podatkih.
- 47 Tretjič, predložitveno sodišče se sprašuje o obsegu področja uporabe člena 4(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/4, na podlagi katerega lahko države članice zavrnejo zahtevo za informacije o okolju, katerih razkritje bi negativno vplivalo na mednarodne odnose, javno varnost ali obrambo države. V zvezi s tem v bistvu sprašuje, ali lahko poslabšanje zanesljivosti podatkov, ki so podlaga za pripravo takega popisa gozdov, zaradi razkritja teh podatkov negativno vpliva na mednarodne odnose države članice v smislu te določbe.
- 48 Namen člena 4(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/4 je zagotoviti skladnost prava Unije s členom 4(4)(b) Aarhuške konvencije, v skladu s katerim so lahko iz pravice do dostopa do informacij o okolju izključene tiste informacije, katerih razkritje bi „škodljivo vplivalo“ na mednarodne odnose ali obrambo države ali javno varnost zadevne države pogodbence.
- 49 Niti iz besedila člena 4(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/4 niti iz besedila člena 4(4)(b) Aarhuške konvencije ne izhaja, da se za uporabo te izjeme v vseh primerih zahteva, da je razkritje informacij o okolju samo po sebi v nasprotju z mednarodno zavezo.
- 50 Kot je bilo opozorjeno v točkah 34 in 35 te sodbe, pa je uporaba te izjeme odvisna od tehtanja med javnim interesom, ki upravičuje razkritje zadevnih informacij o okolju, in interesom, ki mu služi zavrnitev razkritja, ter od ugotovitve, da bi lahko tako razkritje konkretno in dejansko negativno vplivalo na interese, ki jih varuje Direktiva 2003/4, pri čemer mora biti tveganje takega negativnega vpliva razumno predvidljivo, in ne le hipotetično.
- 51 To presojo bo moralo v obravnavanem primeru opraviti predložitveno sodišče. V tem okviru bo moralo zlasti preveriti, ali bi imela morebitna kršitev mednarodnih obveznosti Republike Estonije, ki bi izhajala iz razkritja podatkov o lokaciji iz postopka v glavni stvari, dovolj konkretne in predvidljive negativne posledice, ki bi dejansko posegle v njene interese ali bi negativno vplivale na mednarodno sodelovanje na področju gozdarstva, ali pa so take posledice, kot je mogoče razbrati iz gradiva, predloženega Sodišču, v obravnavanem primeru le hipotetične.
- 52 Četrtrič, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali razkritje podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin lahko spada pod izjemo iz člena 4(2), prvi pododstavek, točka (h), Direktive 2003/4, ki se nanaša na primer, v katerem bi razkritje zahtevanih informacij negativno vplivalo na

varstvo okolja, na katero se te informacije nanašajo. Podrobneje sprašuje, ali lahko poslabšanje zanesljivosti podatkov, ki so podlaga za pripravo takega popisa gozdov, zaradi razkritja teh podatkov negativno vpliva na varstvo okolja v smislu te določbe.

- 53 Iz besedila člena 4(2), prvi pododstavek, točka (h), Direktive 2003/4 je razvidno, da je zakonodajalec Unije z določitvijo te izjeme državam članicam dovolil, da ne razkrijejo informacij o okolju, katerih razširjanje bi pomenilo nevarnost za okolje, kot so podatki, ki omogočajo lokalizacijo redkih vrst.
- 54 Enaka možnost izhaja iz člena 4(4)(h) Aarhuške konvencije, ki določa, da države pogodbenice te konvencije lahko zavrnejo zahteve, ki se nanašajo na informacije o okolju, katerih razkritje bi škodljivo vplivalo na okolje, na katero se nanašajo, kot so na primer kraji razmnoževanja redkih vrst.
- 55 V obravnavani zadevi estonska vlada in agencija za okolje trdita, da bi razkritje podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin lahko škodilo reprezentativnosti in zanesljivosti nacionalnega statističnega popisa gozdov in s tem kakovosti sprejemanja odločitev v zvezi z okoljem. Natančneje, to razkritje bi po njunem mnenju odprlo pot za morebitno izkrivljanje statističnih podatkov s strani različnih akterjev v gozdarskem gospodarstvu, ki bi lahko na primer opravili posege le na parcelah, ki niso parcele, iz katerih se zbirajo podatki, s čimer bi prispevali k izkrivljeni podobi stanja gozda.
- 56 Taka nevarnost lahko upraviči uporabo izjeme iz člena 4(2), prvi pododstavek, točka (h), Direktive 2003/4, ker lahko negativno vpliva na kakovost priprave nacionalnega statističnega popisa gozdov in torej na varstvo okolja, na katero se nanašajo zahtevane informacije.
- 57 Okoliščina, da se obravnavana zadeva ne nanaša na kraje z redkimi vrstami, ne more omajati te ugotovitve, ker se člen 4(2), prvi pododstavek, točka (h), Direktive 2003/4 nanaša na splošno na vse primere, v katerih lahko razkritje informacij o okolju negativno vpliva na varstvo okolja, varstvo krajev z redkimi vrstami pa je navedeno le kot primer.
- 58 Vendar je treba opozoriti, da je – enako kot pri vseh razlogih za zavrnitev dostopa iz člena 4(1), prvi pododstavek, in (2), prvi pododstavek, Direktive 2003/4, razen tistega iz člena 4(2), drugi pododstavek, tretji stavek, te direktive, ki se nanaša na informacije o emisijah v okolje – izvajanje te izjeme odvisno od tehtanja – ki ga pod nadzorom sodišča opravi organ oblasti – med javnim interesom, ki mu razkritje služi, in interesom, ki upravičuje zavrnitev razkritja, ter od ugotovitve, da bi lahko tako razkritje konkretno in dejansko negativno vplivalo na interese, ki jih varuje Direktiva, pri čemer mora biti tveganje takega negativnega vpliva razumno predvidljivo, in ne le hipotetično.
- 59 Glede na vse zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4 Direktive 2003/4 razlagati tako, da
- podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za periodično zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, niso gradivo v pripravi ali nedokončani dokumenti in podatki v smislu odstavka 1, prvi pododstavek, točka (d), tega člena niti nikakor niso informacije o okolju, katerih razkritje bi lahko negativno vplivalo na zaupnost postopkov posvetovanja organov oblasti v smislu točke (a) prvega pododstavka odstavka 2 tega člena;

- poslabšanje zanesljivosti podatkov, ki so podlaga za pripravo takega popisa gozdov, zaradi razkritja teh podatkov lahko negativno vpliva na mednarodne odnose v smislu odstavka 2, prvi pododstavek, točka (b), tega člena ali na varstvo okolja, na katero se nanašajo zahtevane informacije, v smislu odstavka 2, prvi pododstavek, točka (h), tega člena, če so taka tveganja razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična.

Šesto vprašanje

- 60 Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 8(1) Direktive 2003/4 razlagati tako, da lahko organ oblasti na podlagi te določbe zavrne razkritje podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, javnosti.
- 61 Člen 8(1) Direktive 2003/4 določa, da „[k]olikor je v njihovi moči, države članice zagotovijo, da so vse informacije, ki jih pripravijo same ali jih pripravijo zanje, ažurirane, natančne in primerljive“.
- 62 Iz njenega besedila je razvidno, da ta določba določa le zahtevo po kakovosti informacij o okolju. Sama ne more biti podlaga za zavrnitev zahteve za informacije o okolju, ker so, kot je bilo navedeno v točki 33 te sodbe, izjeme od pravice do dostopa do teh informacij taksativno našteje v členu 4 te direktive.
- 63 Člen 8(1) Direktive 2003/4 torej ne določa dodatnega razloga za izjemo od pravice do dostopa do informacij o okolju v primerjavi s tistimi iz člena 4 te direktive.
- 64 Vendar morajo organi oblasti pri ugotavljanju, ali bi razkritje informacij o okolju lahko škodilo kateremu od interesov iz člena 4(2) Direktive 2003/4, in natančneje varstvu okolja, na katero se nanašajo, v smislu člena 4(2), prvi pododstavek, točka (h), te direktive, upoštevati zahtevo po kakovosti informacij o okolju iz člena 8(1) Direktive 2003/4.
- 65 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na šesto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 8(1) Direktive 2003/4 razlagati tako, da organ oblasti ne more zavrniti razkritja javnosti podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, zgolj na podlagi te določbe.

Tretje, četrto in peto vprašanje

- 66 Predložitveno sodišče s tretjim, četrtem in petim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, spadajo med informacije, ki so navedene v členu 2, točka 1(b), Direktive 2003/4 in glede katerih je treba zahteve obravnavati v skladu s členom 8(2) te direktive. Če je odgovor pritrdilen, to sodišče sprašuje Sodišče tudi, ali taki podatki pomenijo informacije o merilnih postopkih v smislu tega člena 8(2) in, če je tako, ali pomembni razlogi, ki jih določa nacionalno pravo, dopuščajo, da so ti podatki izvzeti iz dostopa javnosti, in ali lahko drugi ukrepi, kot je njihovo dajanje na voljo raziskovalnim in nadzornim organom, omilijo zavrnitev njihovega posredovanja.

- 67 Iz odgovora na prvo vprašanje je razvidno, da so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, informacije o okolju v smislu člena 2, točka 1(a), Direktive 2003/4 in da ne spadajo na področje uporabe člena 2, točka 1(b), te direktive, na katerega napotuje njen člen 8(2). Ob upoštevanju navedenega na tretje, četrto in peto vprašanje ni treba odgovoriti.

Sedmo vprašanje

- 68 Predložitveno sodišče s sedmim in zadnjim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali je lahko uvodna izjava 21 Direktive 2003/4 samostojna pravna podlaga za to, da se javnosti sporočijo podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov.
- 69 V skladu z uvodno izjavo 21 Direktive 2003/4 bi morali za dvig javne zavesti o varstvu okolja „organi oblasti na primeren način zagotavljati in razširjati informacije o okolju, ki so pomembne za njihove naloge [...]“.
- 70 Uvodne izjave direktive imajo le razlagalno vrednost njenih določb (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 76), uvodna izjava 21 Direktive 2003/4 ne more biti samostojna pravna podlaga za obveznost dostopa do informacij o okolju ali razširjanja takih informacij javnosti, ki bi bila drugačna od tistih, določenih v členih 3 in 7 te direktive.
- 71 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na sedmo vprašanje odgovoriti, da uvodna izjava 21 Direktive 2003/4 ne more biti samostojna pravna podlaga za to, da se javnosti sporočijo podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov.

Stroški

- 72 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Člen 2, točka 1(a), Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS**

je treba razlagati tako, da

so podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za periodično zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, skupaj s podatki, ki so bili zbrani na podlagi teh opazovalnih površin in s katerimi so neločljivo povezani, informacije o okolju v smislu te določbe.

- 2. Člen 4 Direktive 2003/4**

je treba razlagati tako, da

- podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za periodično zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, niso gradivo v pripravi ali nedokončani dokumenti in podatki v smislu odstavka 1, prvi pododstavek, točka (d), tega člena niti nikakor niso informacije o okolju, katerih razkritje bi lahko negativno vplivalo na zaupnost postopkov posvetovanja organov oblasti v smislu točke (a) prvega pododstavka odstavka 2 tega člena;
- poslabšanje zanesljivosti podatkov, ki se uporabljajo za pripravo takega popisa gozdov, zaradi razkritja teh podatkov lahko negativno vpliva na mednarodne odnose v smislu odstavka 2, prvi pododstavek, točka (b), tega člena ali na varstvo okolja, na katero se nanašajo zahtevane informacije, v smislu odstavka 2, prvi pododstavek, točka (h), tega člena, če so taka tveganja razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična.

3. Člen 8(1) Direktive 2003/4

je treba razlagati tako, da

organ oblasti ne more zavrnilo razkritja javnosti podatkov o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov, zgolj na podlagi te določbe.

4. Uvodno izjavo 21 Direktive 2003/4

je treba razlagati tako, da

ne more biti samostojna pravna podlaga za to, da se javnosti sporočijo podatki o lokaciji stalnih opazovalnih površin, ki se uporabljajo za zbiranje podatkov za pripravo nacionalnega statističnega popisa gozdov.

Podpisi