

Mål C-234/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

4 april 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tallinna Halduskohus (Estland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 april 2022

Klagande:

Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

Motpart:

Keskkonnaagentuur

Saken i det nationella målet

- 1 Talan som väckts av Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND (ideella föreningen (MTÜ) grön gemenskap), MTÜ Eesti Metsa Abiks (MTÜ hjälp för den estniska skogen), Päästame Eesti Metsad MTÜ (rädda de estniska skogarna MTÜ) och Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (stiftelsen miljöinformationsföreningen) i vilken klagandena yrkat att Keskkonnaagentuur (miljöbyrå) ska förpliktas efterkomma deras begäran om information och lämna ut koordinaterna för provpunkterna (permanenta observationsområden) som används inom ramen för den statistiska skogsinventeringen (statistiline metsainventuur, SMI).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av direktiv 2003/4 (nedan kallat miljöinformationsdirektivet). Beslutet har fattats på grundval av artikel 267 andra stycket FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1.1. Ska uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet anses vara miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 a eller b i miljöinformationsdirektivet?

1.2. Om fråga 1 ska besvaras så, att det är fråga om miljöinformation:

1.2.1. Ska i sådana fall även artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet tolkas så, att material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter även omfattar uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade?

1.2.2. Ska artikel 4.2 a i miljöinformationsdirektivet tolkas så, att det villkor som uppställs i denna bestämmelse – att sekretess ska föreskrivas enligt lag – är uppfyllt om kravet på sekretess inte föreskrivs i lag för en specifik typ av uppgifter, utan i stället framgår av tolkningen av en bestämmelse i en rättsakt med allmän giltighet såsom lagen om offentlig information eller lagen om statlig statistik?

1.2.3. Är det för tillämpningen av artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet nödvändigt att fastställa att utlämnande av de begärda uppgifterna skulle få faktiska negativa följder för statens internationella förbindelser, eller är det tillräckligt att fastställa att det föreligger en risk för sådana följder?

1.2.4. Är det möjligt att med stöd av grunden ”skydd av ... miljö[n]” i artikel 4.2 h i miljöinformationsdirektivet begränsa tillgången till miljöinformation med hänvisning till målsättningen att garantera att den statliga statistiken är tillförlitlig?

1.3. Om det följer av svaret på fråga 1 att uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet inte utgör miljöinformation: Ska en begäran som avser dessa uppgifter anses utgöra en begäran om miljöinformation enligt artikel 2.1 b i miljöinformationsdirektivet som ska behandlas i enlighet med artikel 8.2?

1.4. Om fråga 3 ska besvaras jakande: Ska uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet anses vara information om metoder för analys,

provtagning och förbehandling av prover i den mening som avses i artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet?

1.5.1.Om fråga 4 ska besvaras jakande: Är det möjligt att begränsa tillgången till sådan information i enlighet med artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet med hänvisning till ett tungt vägande skäl som föreskrivs enligt den nationella lagstiftningen?

1.5.2.Kan ett avslag på begäran om information på grundval av artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet jämkas genom andra åtgärder, exempelvis åtgärder genom vilka forskning- och utvecklingsanläggningar eller revisionsrätten beviljas tillgång till den begärda informationen i syfte att granska denna?

1.6. Är det möjligt att vägra lämna ut uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet med hänvisning till målsättningen att garantera kvaliteten på miljöinformationen i den mening som avses i artikel 8.1 i miljöinformationsdirektivet?

1.7. Utgör skäl 21 i miljöinformationsdirektivet en rättslig grund för att lämna ut uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26): skälen 10, 20 och 21, artikel 2.1 a och b, artikel 4.1 d, artikel 4.2 a, b och h, samt artikel 8.

Anförda nationella bestämmelser

34 § stycke 1 i lag av den 10 juni 2010 om statlig statistik (Riikliku statistika seadus, nedan kallad RStS):

”Uppgifter som gör det möjligt att direkt eller indirekt identifiera ett statistiskt objekt och därigenom offentliggöra enskilda statistiska uppgifter utgör konfidentiella uppgifter.”

35 § stycke 1 punkterna 3 och 19 samt stycke 2 punkt 2 i lag av den 15 november 2000 om offentlig information (Avaliku teabe seadus, nedan kallad AvTS).

24 § stycke 2 punkt 1 och stycke 4 i lag av den 16 februari 2011 om den allmänna delen av miljölagen (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, nedan kallad KeÜS):

”2) miljöinformation är all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form om

1. tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden, den naturliga biologiska mångfalden och naturens delar, inklusive tillståndet hos genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa,

...

4) Om sökanden begär det ska innehavaren av uppgifterna redogöra för metoderna för datainsamling och ge sökanden tillgång till information om metoder för provtagning och analys.”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 2 Den 12 mars 2021 ingav flera miljöorganisationer, Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ och Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (nedan gemensamt kallade klagandena) en begäran om information till motparten, Keskkonnaagentuur (nedan kallad miljöbyrån). I ansökan begärde klagandena att miljöbyrån ska lämna ut de uppgifter som ligger till grund för den statistiska skogsinventeringen (SMI) (nedan kallade grunddata), de ytterligare uppgifter som är nödvändiga för att analysera dessa, samt uppgifter om koordinaterna för de permanenta observationsområdena. Enligt beskrivningen på miljöbyråns hemsida är SMI en stickprovsundersökning inom ramen för vilken information om skogarna i Estland insamlas. Genom SMI övervakas dynamiken i hela den nationella skogen som helhet. SMI har som huvudsyfte att ge en överblick över skogarna, de förändringar som sker i skogarna och skogsavverkningen.
- 3 Den 19 mars 2021 överlämnade miljöbyrån delvis SMI-grunddata utan att ange koordinaterna för de permanenta observationsområdena. Miljöbyrån åberopade 34 § stycke 1 RStS och 35 § stycke 1 punkt 3 och stycke 2 punkt 2 AvTS som rättslig grund för att vägra lämna ut uppgifter och anförde att koordinaterna för permanenta observationsområden är uppgifter som inte ska lämnas ut.
- 4 Den 7 december 2020 anmodade dataskyddstillsynsmyndigheten miljöbyrån att göra en förnyad prövning av begäran för att få klarhet den rättsliga grunden för begränsad tillgång och lämna ut de begärda uppgifterna. Dataskyddstillsynsmyndigheten anser att det inte finns någon lagstadgad begränsning för tillgång till uppgifterna som innehåller koordinaterna för permanenta observationsområden. Miljöbyrån efterlevde inte denna anmodan.
- 5 Den 19 april 2021 väckte klagandena talan vid Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) och yrkade att domstolen ska förplikta miljöbyrån att efterkomma deras begäran om uppgifter och lämna ut

koordinaterna för de permanenta observationsområden som används inom ramen för SMI.

Parternas huvudargument

- 6 Klagandena har begärt att miljöbyrån ska tillhandahålla platskoordinaterna för de permanenta observationsområden som används inom ramen för SMI tillsammans med inventeringsdata för de enskilda observationsområdena. De har med stöd av den nationella lagstiftning som åberopats gjort gällande att koordinaterna för de permanenta observationsområden som används för SMI utgör miljöinformation i den mening som avses i både den nationella lagstiftningen och i unionsrätten. Klagandenas begäran om information omfattar dessa koordinater. Koordinaterna för observationsområdena är en integrerad del av SMI-uppgifterna och en underlåtelse att lämna ut dem skulle innebära att de uppgifter som offentliggörs om ett observationsområde blir meningslösa. Det går inte att dra slutsatsen att koordinaterna inte ska lämnas ut i egenskap av miljöinformation på grund av att de i sig inte utgör slutgiltiga uppgifter om tillståndet hos skogarna. Syftet med 24 § stycke 2 KeÜS är inte att undanta information i obehandlad form eller information som på annat sätt inte är slutgiltig från begreppet miljöinformation.
- 7 Klagandena har med stöd av 24 § KeÜS och miljöinformationsdirektivet gjort gällande att lagstiftaren uttryckligen har klassificerat dels uppgifterna, dels metoderna för deras insamling och information om metoder för provtagning och analys som miljöinformation. Koordinaterna för permanenta observationsområden utgör miljöinformation i den mening som avses i skäl 10 och artikel 2.1 i miljöinformationsdirektivet. Klagandena har med stöd av skäl 20 jämförd med artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet gjort gällande att det är en unionsrättslig princip att en sökande som begärt miljöinformation även måste garanteras tillgång till information om metoden som används för att sammanställa denna information.
- 8 Klagandena har med stöd av skäl 21 i miljöinformationsdirektivet gjort gällande att miljöbyrån är skyldig att ge dem tillgång till koordinaterna för de permanenta observationsområdena, eftersom de utgör miljöinformation som krävs för att klagandena ska kunna utföra sina uppgifter. Dessutom är SMI-grunddata sådan information om utsläpp i miljön som används för att sammanställa växthusgasinventeringen. Därför är de flesta av de nationella undantag som miljöbyrån har åberopat inte tillämpliga enligt artikel 4.2 andra stycket i miljöinformationsdirektivet.
- 9 Klagandena har hänvisat till domar som EU-domstolen meddelat i liknande situationer (EU-domstolens dom av den 23 november 2016, Bayer CropScience och Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, och tribunalens dom av den 7 mars 2019, Tweedale/EFSA, T-716/14, EU:T:2019:141) och mot denna bakgrund gjort gällande att grunddata (vilket även omfattar material och information om testförhållanden) och metoder för undersökningar måste offentliggöras, eftersom skyldigheten att offentliggöra miljöinformation och i

synnerhet uppgifter om utsläpp även omfattar allmänhetens tillgång till uppgifter om ort och datum för miljöutsläpp samt om utsläppens kortsiktiga och långsiktiga inverkan på miljön. EU-domstolen har framhållit att utlämnande av miljöinformation är huvudregeln och att skälen för att vägra utlämnande endast ska tillämpas i undantagsfall.

- 10 Miljöbyrån har bestridit talan och yrkat att den ska ogillas.
- 11 Miljöbyrån har förklarat att den visserligen har uppgifterna som avses i förevarande mål, men att den med stöd av den nationella lagstiftningen klassificerat dem som offentliga uppgifter som det saknas grund att lämna ut.
- 12 Parterna är eniga om att resultaten av SMI, det vill säga att resultaten som bland annat beskriver tillståndet hos Estlands skogar, utgör miljöinformation. Miljöbyrån har samtidigt gjort gällande att koordinaterna för de permanenta observationsområden som används inom ramen för SMI enligt den SMI-metod som ska tillämpas måste vara konfidentiella för att garantera kvaliteten på informationen, vilket även inbegriper den insamlade miljöinformationen. Det står inte klart att de omtvistade uppgifterna omfattas av artikel 2.1 i miljöinformationsdirektivet. I direktivet görs dessutom en åtskillnad mellan miljöinformation och metoden som används vid sammanställningen av informationen. I detta sammanhang omfattar begreppet miljöinformation inte nödvändigtvis både metoden och själva informationen som sammanställts med denna.
- 13 Miljöbyrån har hänvisat till den i internationell skogsstatistik erkända principen att lokaliseringen av permanenta observationsområden ska omfattas av sekretess. Då skogsstatistiken som sammanställts i landet utgör grunden för att uppfylla Republiken Estlands internationella åtaganden och även för bedömningen av huruvida åtagandena uppfylls är det av stor vikt att Estland kan sammanställa skogsstatistik som erkänns internationellt.
- 14 Utöver artikel 4.1 d och 4.2 b i miljöinformationsdirektivet som motsvaras av 35 § stycke 2 punkt 2 och stycke 1 punkt 3 AvTS kan även artikel 4.2 h i miljöinformationsdirektivet vara relevant. Enligt sistnämnda bestämmelse får medlemsstaterna föreskriva att begäran om miljöinformation ska avslås om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för skydd av den miljö som informationen avser, till exempel lokalisering av sällsynta arter. Den snedvridning av uppgifter som deras offentliggörande medför kan påverka kvaliteten hos SMI och därmed ha negativa följder för intressen som är kopplade till skyddet av miljön.
- 15 SMI i sig och de uppgifter som härrör från SMI omfattas inte av artikel 2.1 b i direktivet, vilket innebär att artikel 8.2 i direktivet inte kan medföra några skyldigheter för en medlemsstat med avseende på koordinaterna för permanenta observationsområden. Artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet förpliktar inte medlemsstaterna att offentliggöra en detaljerad datamängd över de objekt

(fastigheter) som används inom ramen för SMI-metoden, vilken även omfattar koordinaterna för permanenta observationsområden. Om en medlemsstat däremot skulle åläggas skyldigheter enligt artikel 8.2 när det gäller sådan information är det avgörande huruvida tillgången till sådan information kan begränsas med stöd av tungt vägande skäl som föreskrivs i den nationella lagstiftningen i ett fall där dessa skäl går utöver skälen för att vägra begäran om miljöinformation (artikel 4.1–2 i direktivet).

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 16 Det huvudsakliga ändamålet med SMI (National Forest Inventory/nationella skogsinventeringen) är att sammanställa statistiska översikter över statusen, tillståndet och användningen av skogarna i Estland samt över markanvändning och dess förändring. SMI – den statistiska eller nationella skogsinventeringen – är en metod för objektiv inventering av större skogsområden med så liten arbetsinsats som möjligt. Mätdata och bedömningar sammanställs för observationsområden som sammanslagits i grupper som befinner sig på sidorna av kvadratiska parceller (så kallade trakter) med enhetlig storlek. Parcellerna är uppdelade i permanenta och tillfälliga. I enlighet med villkoren för ett slumpmässigt urval representerar varje observationsområde proportionellt en del av territoriet. Observationsdata generaliseras och på grundval av dessa upprättas en statistisk rapport om skogsbeståndet i Estland. SMI organiseras av miljöbyrån. Resultaten från SMI offentliggörs på miljöbyråns webbplats.
- 17 SMI-inventeringsdata består av lokaliseringsdata, mätdata och utvärderingsdata rörande observationsområdena. Tvisten i det aktuella målet rör utlämnande av uppgifter om lokaliseringen av de permanenta observationsområdena, vilka i förevarande fall betecknas som de begärda uppgifterna.
- 18 Som objektiv grund för att begränsa tillgången till information har miljöbyrån anfört att offentliggörande av uppgifter om lokaliseringen av de permanenta observationsområdena för SMI skulle göra resultaten från SMI otillförlitliga, eftersom offentliggörandet kan leda till att beslut om skogsbruksåtgärder ändras beroende på var de permanenta observationsområdena för SMI är belägna. Det skulle medföra att resultaten från SMI inte längre är objektiva och inte längre återspeglar det faktiska tillståndet i skogar och den faktiska markanvändningen i Estland. Det skulle i sin tur ha negativa följder bland annat för landets rapporteringsskyldigheter som följer av dess internationella åtaganden. Den hänskjutande domstolen anser att miljöbyrån på ett övertygande sätt har visat att offentliggörande av var de permanenta observationsområdena för SMI är lokaliserade skulle kunna medföra att intresserade personer försöker manipulera skogsstatistiken för att till exempel uppnå högre avverkningsvolymer. Klagandena har emellertid gjort gällande att det inte är möjligt att granska sanningshalten i den offentliggjorda statistiken, eftersom inventeringsdata från SMI inte är helt offentliga. Kärnfrågan i förevarande mål är hur man kan lösa konflikten mellan parternas berättigade intressen.

- 19 Miljöbyrån har uppgett att det finns tre alternativ när det gäller offentliggörande av inventeringsdata från SMI.
- 20 Det första alternativet är den befintliga situationen: Inventeringsdata för observationsområdena är offentlig, men konkreta inventeringsdata kan inte kopplas till ett specifikt observationsområde, eftersom koordinaterna för observationsområdet inte är kända. Det gör det möjligt att analysera inventeringsdata och den statistiska metoden som sådana, samt att vid behov exempelvis kritisera resultaten från SMI med vetenskapliga argument, om till exempel andra vetenskapliga metoder skulle ge andra resultat än de från SMI (det vill säga att SMI:s representativitet garanteras, samtidigt som det är möjligt att kritisera metoden).
- 21 Det andra alternativet är att endast offentliggöra koordinaterna: Till skillnad från den rådande situationen vore observationsområdena kända, vilket skulle göra det möjligt att exakt identifiera alla platser för vilka data inkluderas i SMI-resultaten. Det skulle samtidigt inte stå klart exakt vilka data som ingår i SMI-resultaten på en viss plats. Klagandena skulle kunna analysera observationsområdena genom slumpmässiga kontroller och jämföra dessa med den inventeringsdata som ingår i SMI. Genom grundligt analytiskt arbete kan det vara möjligt att koppla inventeringsdata och observationsområden med varandra. Det är emellertid arbetsintensivt och kräver ett omfattande arbete på plats.
- 22 Det tredje alternativet är att offentliggöra koordinaterna och den inventeringsdata de är kopplade till (vilket är vad klagandena yrkat): Utöver en konkret lokalisering av observationsområdena skulle klagandena utan att behöva vidta några ytterligare åtgärder även få inventeringsdata för de aktuella platserna. Alternativt skulle det även vara känt hur uppgifterna från respektive plats inkluderas i SMI-resultaten (till exempel tillväxten av träd på den aktuella platsen). Det skulle möjliggöra en ännu mer exakt analys av SMI-resultaten, samtidigt som det av olika anledningar (förändringar i markanvändning, avverkning, trädens ålder, miljöpåverkan, växtsjukdomar och liknande) inte vore möjligt att i efterhand utreda den historiska situationen. Det skulle emellertid medföra den största negativa påverkan på SMI-uppgifternas representativitet, eftersom möjligheten att manipulera uppgifterna ökas och det vore möjligt att avsiktligt förfälska uppgifterna.
- 23 Den hänskjutande domstolen anser att en tolkning av unionsrätten är nödvändig för att nå ett riktigt avgörande i det aktuella målet. Tillgången till miljöinformation regleras i miljöinformationsdirektivet och Århuskonventionen. Dessa rättsakter är avgörande för bedömningen i målet. Rättsakterna innehåller även en uttömmande förteckning över grunderna för att vägra lämna ut miljöinformation. Det innebär att den nationella domstolen, om den finner att miljöbyrån agerat i överensstämmelse med en nationell lag som strider mot miljöinformationsdirektivet eller Århuskonventionen, ska underlåta att tillämpa den berörda nationella lagen. Denna omständighet talar för att det är lämpligt att begära förhandsavgörande trots att den nationella lagstiftningen för närvarande inte innehåller några konkreta bestämmelser om vilken rättslig ställning SMI-

inventeringsdata har, och det således är nödvändigt att göra bedömningen utifrån lagarna som reglerar miljöinformation och offentlig information, det vill säga KeÜS, AvTS och RStS. Dessutom ska det konstateras att lagstiftarens uttryckligen har valt att SMI-inventeringsdata ska omfattas av sekretess på lagstiftningsnivå. Även om man skulle anse att gällande nationell lagstiftning inte innehåller en tillräcklig rättslig grund för att vägra lämna ut uppgifter om lokaliseringen av permanenta observationsområden inom ramen för SMI har ett nytt lagförslag nyligen lagts fram som innebär att en motsvarande rättslig grund snart kan komma att införas. Tvisten som rör huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten skulle således fortsätta i framtiden. Domstolen anser att klagandenas argument att lagstiftaren genom de nationella rättsakterna – i synnerhet 24 § stycke 2 punkt 1 och stycke 4 KeÜS – utvidgat begreppet miljöinformation i förhållande till miljöinformationsdirektivet och Århuskonventionen saknar grund.

- 24 Den hänskjutande domstolen har stött på följande problem vid tillämpningen av miljöinformationsdirektivet.
- 25 För det första har klagandena med avseende på frågan huruvida de begärda uppgifterna ska anses vara miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 a eller b i miljöinformationsdirektivet åberopat artikel 2.1 a i miljöinformationsdirektivet (som motsvarar artikel 2.3 a i Århuskonventionen och 24 § stycke 2 punkt 1 KeÜS). För att avgöra målet ska det prövas huruvida den aktuella informationen uppfyller de materiella villkoren för miljöinformation i artikel 2.1 a i miljöinformationsdirektivet. Tvisten rör inte att resultatet från SMI offentliggörs. Den hänskjutande domstolen anser att informationen som härrör från SMI utan tvekan ska klassificeras som miljöinformation, eftersom det är fråga om information om miljöns tillstånd. Den hänskjutande domstolen anser att detta emellertid inte automatiskt innebär att alla SMI-inventeringsdata ska anses vara miljöinformation. I skäl 20 och artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet omnämns utöver miljöinformation även metoder för analys, vilket väcker frågan huruvida detta är ett självständigt begrepp i förhållande till miljöinformation.
- 26 För det andra anser klagandena att SMI-grunddata utgör information om utsläpp i miljön, eftersom de insamlade uppgifterna enligt miljökontoret används för att sammanställa växthusgasinventeringen med avseende på markanvändning, förändringar i markanvändning och skogsbruk, samt delvis även för jordbrukssektorn. Det är således fråga om information om utsläpp i miljön i den mening som avses i artikel 2.1 b i miljöinformationsdirektivet. Enligt artikel 4.2 andra stycket i miljöinformationsdirektivet är de flesta av de nationella undantagen som miljöbyrån åberopat inte tillämpliga. Den hänskjutande domstolen betvivlar att de begärda uppgifterna utgör information om utsläpp i miljön i den mening som avses i artikel 2.1 b jämförd med artikel 4.2 andra stycket i miljöinformationsdirektivet. Den hänskjutande domstolen anser att omständigheten att SMI används som metod för att sammanställa statistik på skogsbruksområdet och att denna statistik i sin tur används för att sammanställa växthusgasinventeringen inte i sig innebär att de begärda uppgifterna utgör

information om utsläpp i miljön i den mening som avses i miljöinformationsdirektivet.

- 27 För det tredje anser klagandena att miljöbyråns skyldighet att lämna ut de begärda uppgifterna och offentliggöra metoden som används för SMI följer av skäl 21 i direktivet, enligt vilken offentliga myndigheter, när så är lämpligt, bör tillhandahålla och sprida miljöinformation som är relevant för deras verksamhet för att öka allmänhetens medvetande om miljöfrågor och för att förbättra miljöskyddet. Den hänskjutande domstolen anser att skäl 21 i direktivet inte kan utgöra en rättslig grund för att offentliggöra de begärda uppgifterna, eftersom den är för allmänt formulerad och ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning. Dessutom har miljöbyrån visat att den har offentliggjort SMI-inventeringsdata i den omfattning som är möjligt utan att det negativt påverkar kvaliteten på informationen.
- 28 För det fjärde kan de exempel som klagandena anfört från EU-domstolens rättspraxis – se redogörelsen i punkt 9 i sammanfattningen av förevarande begäran om förhandsavgörande – anses vara relevanta om de begärda uppgifterna ska klassificeras som information om utsläpp i miljön, eftersom de anförda domarna från EU-domstolen rör just sådan information. Den hänskjutande domstolen anser dock att det inte underbyggts på ett övertygande sätt att informationen ska klassificeras på detta sätt. Det innebär att klagandenas hänvisningar till EU-domstolens rättspraxis inte styrker att deras påstående är riktigt.
- 29 Om man anser att de begärda uppgifterna utgör miljöinformation i den mening som avses i miljöinformationsdirektivet uppkommer frågan huruvida miljöbyråns avslagsbeslut var förenligt med miljöinformationsdirektivet och Århuskonventionen. Miljöbyrån anser att de skäl som anges i artikel 4.4 a, b och h i Århuskonventionen är uppfyllda. Nämnda bestämmelser är till innehållet identiska med artikel 4.2 a, b och h i miljöinformationsdirektivet. Dessutom har miljöbyrån åberopat artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet (som motsvarar artikel 4.3 c i Århuskonventionen).
- 30 Enligt artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att begäran om miljöinformation ska avslås om begäran avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter.
- 31 Miljöbyrån har gjort gällande att klagandena begärde information om koordinaterna för permanenta observationsområden i en situation där uppgifterna som insamlats från respektive område redan använts i den statistiska skogsinventeringen och vid sammanställningen av byråns offentliga årsrapporter. Miljöbyrån medger att det inte längre är fråga om ett utkast till en handling vid tidpunkten när de årliga resultaten från SMI offentliggörs. Samtidigt är den statistiska skogsinventeringen en fortlöpande undersökning och uppgifterna från inventeringen av permanenta observationsområden används för undersökningarna under efterföljande år. Miljöbyrån anser att det är motiverat att inte offentliggöra de berörda uppgifterna så länge de berörda permanenta observationsområdena

används för undersökningarna i syfte att garantera tillförlitligheten och kvaliteten hos undersökningarna som genomförs varje efterföljande år. Den hänskjutande domstolen anser att det kan ifrågasättas huruvida den åberopade direktivbestämmelsen tillåter att miljöbyrån vägrar lämna ut informationen i förevarande fall. Domstolen anser att det i materiellt hänseende inte är fråga om material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter. SMI-inventeringsdata sammanställs årligen och det handlar således om så kallade slutliga uppgifter. Den hänskjutande domstolen anser att uppgifterna om lokaliseringen av de permanenta observationsområdena inom ramen för SMI inte kan omfattas av artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet.

- 32 Enligt artikel 4.2 a i miljöinformationsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.
- 33 Miljöbyrån har åberopat 34 § stycke 1 RStS, enligt vilken uppgifter som gör det möjligt att direkt eller indirekt identifiera ett statistiskt objekt och därigenom offentliggöra enskilda statistiska uppgifter utgör konfidentiella uppgifter. Här uppkommer frågan huruvida det är tillräckligt att hänvisa till de allmänna principerna för att sammanställa statlig statistik för att kravet på att sådan sekretess föreskrivs enligt lag i artikel 4.2 i miljöinformationsdirektivet ska vara uppfyllt. Ett alternativt synsätt är att det krävs en bestämmelse i lag som föreskriver att SMI-inventeringsdata är belagd med sekretess.
- 34 Enligt artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet kan medlemsstaterna föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret.
- 35 Miljöbyrån har gjort gällande att offentliggörande av information som i slutändan skulle äventyra kvaliteten och tillförlitligheten hos den estniska skogsstatistiken skulle påverka Estlands förmåga att efterleva sina internationella åtaganden negativt. Offentliggörande av informationen kan således ha negativa följder för internationella förbindelser. Den hänskjutande domstolen anser att miljöbyråns argument om negativa följder för den estniska statens internationella förbindelser är av hypotetisk art. Den hänskjutande domstolen anser att denna grund skulle kunna aktualiseras om en skyldighet att använda SMI skulle följa av en bindande internationell överenskommelse och en avtalsslutande stat därmed skulle vara skyldig att bland annat iaktta den konfidentiella karaktären hos SMI-inventeringsdata. Då det enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har tillgång till inte finns någon sådan skyldighet, anser domstolen att artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet inte är en relevant grund för att vägra lämna ut informationen.

- 36 Enligt artikel 4.2 h i miljöinformationsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för skydd av den miljö som informationen avser, till exempel lokalisering av sällsynta arter.
- 37 När det gäller miljöbyråns argument att ett offentliggörande av uppgifterna medför en snedvridning av uppgifterna, vilket negativt påverkar tillförlitligheten och kvaliteten hos SMI och därmed även får negativa följder för skyddet av miljön som sådant med hänsyn till att resultaten från SMI används för att fatta beslut om skogsbruksåtgärder och miljöpolitiska åtgärder, anser den hänskjutande domstolen att det inte finns något samband mellan offentliggörande av SMI-uppgifter och negativa följder för skyddet av miljön. Följaktligen utgör artikel 4.2 h i miljöskyddsdirektivet inte en relevant grund för att avslå begäran om miljöinformation.
- 38 Sammanfattningsvis anser den hänskjutande domstolen att de grunder i artikel 4 i miljöinformationsdirektivet som miljöbyrån anført inte gör det möjligt att vägra lämna ut information som begärts i enlighet med tillämplig lagstiftning.
- 39 Slutligen är en möjlig tolkning att de begärda uppgifterna inte ska anses vara miljöinformation i den mening som avses i miljöinformationsdirektivet. Det är möjligt att dra två slutsatser av skäl 20 jämförd med artikel 8.1–2 i miljöinformationsdirektivet. För det första står det inte klart att metoder som använts vid sammanställningen av miljöinformationen ska likställas med miljöinformationen som sådan, eftersom det nämligen inte skulle finnas någon anledning att omnämna dessa separat om så vore fallet. För det andra framhålls i direktivet att staten är skyldig att garantera att miljöinformation är aktuell, korrekt och jämförbar. Artikel 8 jämförd med skäl 20 väcker frågan hur detaljerade uppgifter medlemsstaterna måste offentliggöra om metoderna för analys, det vill säga huruvida detta omfattar ett fullständigt offentliggörande av statistiska grunddata eller om en medlemsstat har rätt att begränsa vilka grunddata som offentliggörs om den kan visa att miljöinformationens kvalitet kan påverkas negativt om sådana uppgifter offentliggörs. Den hänskjutande domstolen är osäker på hur miljöinformationsdirektivet ska tolkas i denna situation. Ett ytterligare problem vid tolkningen av artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet är att artikel 8.2 avser en begäran om miljöuppgifter enligt artikel 2.1 b i direktivet, det vill säga en begäran som rör utsläpp. Frågan är emellertid hur artikel 8 ska tillämpas när begäran avser information som inte uppfyller villkoren i artikel 2.1 a. Om information om metoderna för analys inte kan likställas med miljöinformation uppkommer frågan om vilka grunder som kan åberopas för att avslå en begäran om miljöinformation enligt artikel 8.2. Är undantagen i artikel 4 tillämpliga? Dessutom uppkommer frågan huruvida vägran att lämna ut information kan mildras genom andra åtgärder, exempelvis genom att forsknings- och utvecklingsorgan beviljas tillgång till uppgifterna om lokalisering av de permanenta observationsområdena på grundval av ett dataanvändningsavtal i syfte att använda dessa för skogsbruksforskning. SMI-inventeringsdata kan även överlämnas till och granskas av revisionsrätten.

- 40 Den hänskjutande domstolen anser att villkoren för att begära förhandsavgörande är uppfyllda. Bestämmelserna i miljöinformationsdirektivet kan tolkas på olika sätt, vilket innebär att de inte kan anses vara klara (*acte claire*) och domstolen känner inte heller till någon relevant rättspraxis som ger användbar vägledning om tolkningen (*acte éclairé*). Den allmänna principen att grunderna för avslag på en begäran om miljöinformation bör tolkas restriktivt ger inte heller en entydig vägledning för att avgöra förevarande mål.
- 41 Mot denna bakgrund har den nationella domstolen hänskjutit ovanstående frågor.

ARBETSDOKUMENT