

Predmet C-234/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

4. travnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tallinna Halduskohus (Estonija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. travnja 2022.

Tužitelji:

Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

Tuženik:

Keskkonnaagentuur

Predmet spora u glavnom postupku

- 1 Tužba koju su podnijeli Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND (neprofitno udruženje (MTÜ) „Zelena zajednica”), MTÜ Eesti Metsa Abiks (MTÜ „Pomoć za estonsku šumu”), Päästame Eesti Metsad MTÜ (MTÜ „Spasimo estonske šume”) i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (Zaklada Udruge za informacije o okolišu) zahtijevajući da se Keskkonnaagentuur (Agencija za okoliš, Estonija) obveže da udovolji zahtjevu tužiteljâ za informacije i da ih obavijesti o koordinatama područja neprekidnog uzorkovanja (područja neprekidnog praćenja) koja se upotrebljavaju za statističko sastavljanje inventara stanja šuma (statistiline metsainventuur, SMI)

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2003/4 (u daljnjem tekstu: Direktiva o informacijama o okolišu). Temelji se na članku 267. stavku 2. UFEU-a.

Prethodna pitanja

1.1. Trebaju li se podaci poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku smatrati informacijama o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) ili (b) Direktive o informacijama o okolišu?

1.2. Ako je u skladu s odgovorom na prvo prethodno pitanje riječ o informacijama o okolišu:

1.2.1. Treba li u tom slučaju članak 4. stavak 1. točku (d) Direktive o informacijama o okolišu tumačiti na način da materijal koji se tek dovršava ili nedovršeni dokumenti ili informacije također uključuju podatke o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma?

1.2.2. Treba li članak 4. stavak 2. točku (a) Direktive o informacijama o okolišu tumačiti na način da je uvjet utvrđen tom odredbom, odnosno da je odgovarajuća povjerljivost predviđena zakonom, ispunjen ako zahtjev povjerljivosti nije utvrđen zakonom u pogledu određene vrste informacija, nego tumačenjem proizlazi iz odredbe općeg akta, kao što je to Zakon o javnom informiranju ili Zakon o državnim statistikama?

1.2.3. Mora li se u svrhu primjene članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive o informacijama o okolišu utvrditi da se objavljivanjem zatraženih informacija može stvarno negativno utjecati na državne međunarodne odnose ili je dovoljno utvrditi takvu opasnost?

1.2.4. Opravdava li se razlogom navedenim u članku 4. stavku 2. točki (h) Direktive o informacijama o okolišu, koji se odnosi na „zaštitu [dotičnog] okoliša” ograničenje pristupa informacijama o okolišu kako bi se osigurala pouzdanost državne statistike?

1.3. Ako podaci poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma nisu u skladu s odgovorom na prvo prethodno pitanje informacije o okolišu, treba li zahtjev za informacije koji se odnosi na takve podatke smatrati zahtjevom za pristup informacijama prema članku 2. stavku 1. točki (b) Direktive o informacijama o okolišu, s kojim se postupa na temelju članka 8. stavka 2.?

1.4. Trebaju li se u slučaju potvrdnog odgovora na treće prethodno pitanje podaci poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku smatrati podacima o postupcima radi analize, uzorkovanja i prethodne obrade uzoraka korištenima u prikupljanju podataka u smislu članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu?

1.5.1. Može li se u slučaju potvrdnog odgovora na četvrto prethodno pitanje pristup takvim informacijama na temelju članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu ograničiti zbog bilo kojeg ozbiljnog razloga koji proizlazi iz nacionalnog prava?

1.5.2. Može li se odbijanje davanja informacija na temelju članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu ublažiti drugim mjerama, na primjer onima kojima znanstveno-istraživačke institucije odobravaju pristup zatraženim informacijama ili se on Revizorskom sudu odobrava u svrhu ispitivanja?

1.6. Može li se odbijanje davanja podataka poput podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma u glavnom postupku opravdati ciljem osiguravanja kvalitete informacija o okolišu u smislu članka 8. stavka 1. Direktive o informacijama o okolišu?

1.7. Proizlazi li iz uvodne izjave 21. Direktive o informacijama o okolišu pravna osnova za davanje podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja radi statističkog sastavljanja inventara stanja šuma?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15. svezak 1., str. 128.): uvodne izjave 10., 20. i 21. te članak 2. točka 1. podtočke (a) i (b), članak 4. stavak 1. točka (d), članak 4. stavak 2. točke (a), (b) i (h) kao i članak 8.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 34. stavak 1. Zakona o državnim statistikama od 10. lipnja 2010. (Riikliku statistica seadus, u daljnjem tekstu: RStS):

„Povjerljivi podaci su podaci koji omogućuju izravnu ili neizravnu identifikaciju statističke jedinice i time objavu pojedinačnih podataka.”

Članak 35. stavak 1. točke 3. i 19. te članak 35. stavak 2. točka 2. Zakona o javnom informiranju od 15. studenoga 2000. (Avaliku teabe seadus, u daljnjem tekstu: AvTS)

Članak 24. stavak 2. točka 1. i članak 24. stavak 4. Zakona o Općem dijelu Zakonika o okolišu od 16. veljače 2011. (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, u daljnjem tekstu: KeÜS):

„(2) Informacije o okolišu su bilo koja informacija u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku o

1) stanju elemenata okoliša kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, krajolik i prirodna staništa, uključujući močvare, obalna i morska područja, biološku raznolikost i sastavne dijelove prirode, uključujući genetski modificirane organizme kao i interakciju između tih elemenata;

[...]

(4) Nositelj podataka dužan je na zahtjev osobe koja traži informacije objasniti metode prikupljanja podataka i odobriti pristup informacijama o postupcima uzorkovanja i analize.”

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 2 Nekoliko organizacija za zaštitu okoliša, Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji) podnijelo je 12. ožujka 2021. Agenciji za zaštitu okoliša (u daljnjem tekstu: tuženik) zahtjev za informacije kako bi im tuženik dao podatke na kojima se temelji statističko sastavljanje inventara stanja šuma (osnovni podaci), dodatne podatke potrebne za njihovu analizu i podatke o koordinatama područja neprekidnog uzorkovanja. Statističko sastavljanje inventara stanja šuma (SMI) temelji se prema opisu na tuženikovoju internetskoj stranici na istraživanjima na uzorku, kojima se prikupljaju informacije o šumama Estonije. SMI-em se prati dinamika cjelokupne nacionalne šume u cjelini i njegov je glavni cilj pružiti pregled šuma, promjena koje se u njima događaju i aktivnosti sječe drva.
- 3 Tuženik je 19. ožujka 2021. djelomično dostavio osnovne podatke SMI-a bez navođenja koordinata područjâ neprekidnog uzorkovanja. Pozvao se na članak 34. stavak 1. RStS-a te članak 35. stavak 1. točku 3. i članak 35. stavak 2. točku 2. AvTS-a kao pravni temelj za odbijanje dostave podataka i tvrdio da su koordinate područjâ neprekidnog uzorkovanja podaci s ograničenim pristupom.
- 4 Nadzorno tijelo za zaštitu podataka tuženiku je 7. prosinca 2020. naložilo da ponovno razmotri zahtjev za informacije kako bi utvrdio osnovu za ograničenje pristupa i dao zatražene informacije. Zakonom nije prema mišljenju nadzornog tijela za zaštitu podataka predviđeno ograničenje pristupa podacima koji

sadržavaju koordinate područjâ neprekidnog uzorkovanja. Tuženik nije postupio prema tom nalogu.

- 5 Tužitelji su 19. travnja 2021. podnijeli Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Talinu, Estonija) tužbu kojom su zatražili da se tuženiku naloži da prihvati njihov zahtjev za informacije i da im dostavi koordinate područjâ neprekidnog uzorkovanja korištene za SMI.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Tužitelji traže da im tuženik dostavi koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja za SMI u vezi s podacima o šumskom inventaru na pojedinim područjima uzorkovanja. Na temelju navedenih nacionalnih odredbi tvrde da su koordinate lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja za SMI čije su davanje zatražili informacije o okolišu u smislu i nacionalnog prava i prava Unije. Ističu da su koordinate lokacije područjâ uzorkovanja sastavni dio podataka na kojima se temelji SMI i da objavljivanje podataka o području uzorkovanja bez otkrivanja tih koordinata ne bi imalo smisla. Smatraju da se ne može zaključiti da se koordinate, s obzirom na to da ne predstavljaju konačne informacije o stanju šuma, ne trebaju objavljivati kao informacije o okolišu. Navode da cilj članka 24. stavka 2. KeÜS nije isključiti informacije u neobrađenom ili drugom sličnom nekonačnom obliku iz pojma informacija o okolišu.
- 7 Pozivajući se na članak 24. KeÜS-a i Direktivu o informacijama o okolišu, tužitelji tvrde da je zakonodavac kao informacije o okolišu izričito klasificirao i podatke i metode njihova prikupljanja te informacije o postupcima uzorkovanja i analize. Ističu da koordinate područjâ neprekidnog uzorkovanja predstavljaju informacije o okolišu u smislu uvodne izjave 10. i članka 2. točke 1. Direktive o informacijama o okolišu. Na temelju uvodne izjave 20. i članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu tužitelji tvrde da iz prava Unije proizlazi načelo prema kojem se podnositelju zahtjeva za informacije o okolišu također mora osigurati pristup njihovoj metodologiji.
- 8 Pozivajući se na uvodnu izjavu 21. Direktive o informacijama o okolišu, tužitelji ističu da je tuženik dužan odobriti pristup koordinatama područjâ neprekidnog uzorkovanja s obzirom na to da je riječ o informacijama o okolišu koje su povezane s obavljanjem tuženikovih zadaća. Osim toga, navode da su osnovni podaci na kojima se temelji SMI podaci o emisijama u okoliš, koji se upotrebljavaju za sastavljanje inventara stakleničkih plinova. Stoga smatraju da je na temelju članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive o informacijama o okolišu neprimjenjiva većina iznimki predviđenih nacionalnim pravom na koje se tuženik poziva.
- 9 Tužitelji upućuju na presude Suda Europske unije u sličnim pravnim sporovima (presuda Suda od 23. studenoga 2016., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, te presuda Općeg suda od 7. ožujka 2019., Tweedale/EFSA, T-716/14, EU:T:2019:141) i na temelju njih tvrde da se

osnovni podaci (uključujući materijale i informacije o uvjetima ispitivanja) i metode istraživanja moraju objavljivati jer obveza objavljivanja informacija o okolišu, a osobito informacija o emisijama, uključuje i javni pristup informacijama o mjestu i datumu emisija u okoliš te o srednjoročnim i dugoročnim učincima na okoliš. Napominju da je Sud istaknuo da je objavljivanje informacija o okolišu opće pravilo i da se razlozi za odbijanje njihova objavljivanja primjenjuju samo iznimno.

- 10 Tuženik osporava tužbu i zahtijeva njezino odbijanje.
- 11 Navodi da je informacije o kojima je riječ u predmetnom slučaju klasificirao na temelju nacionalnog zakonodavstva kao javne informacije te da ne postoji osnova za njihovo davanje.
- 12 Među strankama nije sporno da rezultati SMI-a, to jest rezultati koji opisuju, među ostalim, stanje estonskih šuma, predstavljaju informacije o okolišu. Istodobno, tuženik tvrdi da koordinate područjâ neprekidnog uzorkovanja za SMI moraju biti povjerljive u skladu s metodom koja se u svrhu SMI-a primjenjuje kako bi se osigurala kvaliteta podataka, uključujući dobivene informacije o okolišu. Nije jasno jesu li sporni podaci obuhvaćeni područjem primjene članka 2. stavka 1. Direktive o informacijama o okolišu, a sâmom Direktivom o informacijama o okolišu razlikuju se informacije o okolišu i metodologija koja se upotrebljava za njihovo prikupljanje, pri čemu metodologija i informacije koje se odnose na nju sâmi nisu nužno obuhvaćeni pojmom informacija o okolišu.
- 13 Tuženik se poziva na načelo priznato u međunarodnoj šumarskoj statistici prema kojem lokacije područjâ neprekidnog uzorkovanja moraju biti povjerljive. Ističe da je, budući da statistički podaci o šumama koji se sastavljaju u tuzemstvu predstavljaju osnovu za ispunjavanje međunarodnih obveza Republike Estonije i ocjenu ispunjavanja obveza, važno da Estonija može sastavljati međunarodno priznate statističke podatke o šumama.
- 14 Smatra da bi, osim članka 4. stavka 1. točke (d) i članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive o informacijama o okolišu, koji odgovara članku 35. stavku 2. točki 2. i članku 35. stavku 1. točki 3. AvTS-a, dodatno mogao biti mjerodavan i članak 4. stavak 2. točka (h) Direktive o informacijama o okolišu, prema kojem se može predvidjeti da se zahtjev za pristup informacijama o okolišu odbije ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na zaštitu okoliša na koji se odnose te informacije, kao što su staništa rijetkih vrsta. Iskrivljavanje podataka povezano s objavljivanjem moglo bi prema njegovu mišljenju utjecati na pouzdanost i kvalitetu SMI-a i tako negativno utjecati na interese povezane sa zaštitom okoliša.
- 15 Tvrdi da sâm SMI i podaci koji se odnose na njega nisu obuhvaćeni područjem primjene članka 2. točke 1. podtočke (b) Direktive, zbog čega iz njezina članka 8. stavka 2. ne bi mogle proizlaziti obveze za državu članicu u pogledu koordinata područjâ neprekidnog uzorkovanja. Navodi da se člankom 8. stavkom 2. Direktive o informacijama o okolišu države članice ne obvezuju da objavljuju detaljan skup

podataka o predmetima (zemljišta) upotrijebljenima u okviru metode koja se primjenjuje na SMI, uključujući koordinate područja neprekidnog uzorkovanja. Međutim, ako bi država članica na temelju članka 8. stavka 2. imala obveze u pogledu takvih informacija, smatra da je relevantno pitanje može li se pristup takvim informacijama ograničiti zbog bilo kojeg ozbiljnog razloga koji proizlazi iz nacionalnog prava, pri čemu se ti razlozi ne odnose isključivo na razloge za odbijanje pristupa informacijama o okolišu (članak 4. stavci 1. i 2. Direktive).

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 16 Glavni cilj SMI-a („national forest inventory”, to jest nacionalni inventar stanja šuma) sastavljanje je statističkih pregleda statusa, stanja i korištenja šuma u Estoniji te korištenja zemljišta i njihovih promjena. SMI, odnosno statistički ili nacionalni inventar stanja šuma, metoda je jednostavnog i objektivnog utvrđivanja stanja većih šumskih površina. Mjerni podaci i procjene prikupljaju se na područjima uzorkovanja objedinjenima u skupine koja se nalaze na stranama kvadratnih čestica (takozvani traktovi) fiksne veličine. Čestice se dijele na stalne i privremene. U skladu s uvjetima nasumičnog uzorkovanja, svako područje uzorkovanja proporcionalno predstavlja dio teritorija. Podaci o praćenju uopćavaju se i na temelju njih se sastavlja statističko izvješće o šumama u Estoniji. SMI organizira tuženik. Rezultati SMI-a objavljuju su na tuženikovo internetskoj stranici.
- 17 Podaci o šumskom inventaru na kojima se temelji SMI uključuju podatke o lokaciji, mjerne podatke i podatke za vrednovanje područja uzorkovanja. U ovom predmetu sporno je davanje podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja, koji se u predmetnom slučaju nazivaju i zatraženim informacijama.
- 18 Kao objektivni razlog ograničenja pristupa tuženik navodi da objava podataka o lokaciji područja neprekidnog uzorkovanja za potrebe SMI-a dovodi do nepouzdanosti rezultata SMI-a jer bi objava mogla dovesti do promjene odluka o upravljanju šumama ovisno o tome gdje se nalaze ta područja. Međutim, to bi prema njegovu mišljenju dovelo do toga da rezultati SMI-a više ne bi bili objektivni i više ne bi odražavali stvarno stanje šuma i korištenja zemljišta u Estoniji. Tvrdi da to pak negativno utječe na, među ostalim, državne obveze izvješćivanja u međunarodnim odnosima. Ovaj sud smatra da je tuženik na prihvatljiv način dokazao da bi objavljivanje lokacije područja neprekidnog uzorkovanja za potrebe SMI-a moglo dovesti do pokušaja zainteresiranih osoba da manipuliraju statističkim podacima o šumama, na primjer kako bi postigli veću sječnu stabala. Međutim, tužitelji tvrde da nije moguće sa sigurnošću utvrditi istinitost objavljenih statističkih podataka jer podaci o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI nisu u potpunosti javni. U predmetnom slučaju ključno je pitanje kako se može riješiti sukob između legitimnih interesa stranaka u postupku.

- 19 Tuženik je naveo tri mogućnosti u vezi s objavom podataka o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI.
- 20 Kao prvo, trenutačno stanje: podaci o inventaru stanja šuma na područjima uzorkovanja su javni, ali određeni takvi podaci ne mogu se povezati s konkretnim područjem uzorkovanja jer nisu poznate njegove koordinate. Time se omogućuje analiza podataka o inventaru i statističke metode kao takvih i, ako je to potrebno, primjerice, osporavanje rezultata SMI-a znanstvenim argumentima ako, na primjer, druge znanstvene metode dovode do rezultata drukčijih od SMI-ja (to jest osigurava se reprezentativnost SMI-a, ali se metoda također može osporavati).
- 21 Kao drugo, objavljivanje isključivo koordinata: osim trenutačnog stanja, poznata bi bila i područja uzorkovanja, čime bi se omogućilo točno utvrđivanje svih lokacija čiji su podaci uključeni u rezultate SMI-a. Pritom nije jasno koji su točno podaci o određenoj lokaciji uključeni u rezultate SMI-a. Tužitelji bi mogli nasumično analizirati područja uzorkovanja i usporediti ih s podacima o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI. Temeljitim analitičkim radom mogu se povezati područja uzorkovanja i podaci o inventaru, ali to je radno intenzivno i zahtjeva opsežan rad na licu mjesta.
- 22 Kao treće, objavljivanje koordinata i njihovo povezivanje s podacima o inventaru (na to se odnosi zahtjev tužiteljâ): osim konkretnih lokacija područja uzorkovanja, tužitelji bi bili upoznati i s podacima o inventaru na tim lokacijama, a da ne moraju bilo što dodatno poduzimati, odnosno bilo bi također poznato kako su podaci o određenom mjestu uključeni u rezultate SMI-a (primjerice, koliki je rast šumskih resursa na dotičnom mjestu). Time bi se omogućila još točnija analiza rezultata SMI-a, ali se istodobno zbog različitih razloga ne bi moglo retrospektivno utvrditi povijesno stanje (promjena korištenja zemljišta, sječa, starost stabala, utjecaji okoliša, bolesti biljaka ili slično). Međutim, time bi se najviše ugrozila reprezentativnost podataka na kojima se temelji SMI s obzirom na to da bi se dodatno povećala mogućnost manipulacije podacima te bi se podaci mogli namjerno iskriviti.
- 23 Ovaj sud smatra da je tumačenje prava Unije potrebno za pravilnu odluku u ovom predmetu. Pristup informacijama o okolišu uređen je Direktivom o informacijama o okolišu i Aarhuškom konvencijom, koje se moraju uzeti u obzir. Tim pravnim aktima također se u obliku iscrpnog popisa utvrđuju razlozi za odbijanje davanja informacija o okolišu, odnosno ako sud utvrdi da je tuženik postupio u skladu s nacionalnim zakonom koji je u suprotnosti s Direktivom o informacijama o okolišu ili Aarhuškom konvencijom, dotični nacionalni zakon ne treba se primijeniti. To potkrepljuje svrsishodnost zahtjeva za prethodnu odluku, neovisno o tome što u nacionalnom zakonu trenutačno ne postoje posebne odredbe o pravnom statusu podataka o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI, pa se moraju općenito uzeti u obzir zakoni o informacijama o okolišu i javnom informiranju, to jest KeÜS, AvTS i RStS. Osim toga, valja utvrditi i želju zakonodavca da se podaci o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI izričito klasificiraju kao povjerljivi na razini propisa. Čak i ako bi se smatralo da

iz nacionalnog zakonodavstva koje je na snazi ne proizlazi dovoljna osnova za odbijanje davanja podataka o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za potrebe SMI-a, upućen je novi nacrt zakona kojim bi se uskoro mogla stvoriti takva osnova, a spor o usklađenosti nacionalnog prava s pravom Europske unije nastavio bi se i u budućnosti. Ovaj sud smatra neosnovanom tvrdnju tužiteljâ da je zakonodavac s nacionalnim pravnim aktima, osobito člankom 24. stavkom 2. točkom 1. i člankom 24. stavkom 4. KeÜS-a, proširio pojam informacija o okolišu u odnosu na Direktivu o informacijama o okolišu i Aarhušku konvenciju.

- 24 Sud pred kojim se vodi ovaj predmet ima sljedeće poteškoće u vezi s primjenom Direktive o informacijama o okolišu.
- 25 Prvo, tužitelji su se u pogledu pitanja trebaju li se zatražene informacije smatrati informacijama o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) ili (b) Direktive o informacijama o okolišu pozvali na članak 2. točku 1. podtočku (a) Direktive o informacijama o okolišu (koja odgovara članku 2. točki 3. podtočki (a) Aarhuške konvencije i članku 24. stavku 2. točki 1. KeÜS-a). Za donošenje odluke u ovom predmetu potrebno je ispitati udovoljavaju li predmetne informacije materijalnim karakteristikama pojma informacija o okolišu iz članka 2. točke 1. podtočke (a) Direktive o informacijama o okolišu. Nije sporno objavljivanje rezultata SMI-a. Ovaj sud smatra da se informacije koje proizlaze iz SMI-a nedvojbeno trebaju smatrati informacijama o okolišu s obzirom na to da je riječ o informacijama o stanju okoliša. Međutim, to prema mišljenju ovog suda ne dovodi automatski do zaključka da se svi podaci o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI trebaju smatrati informacijama o okolišu – u uvodnoj izjavi 20. i članku 8. stavku 2. Direktive o informacijama o okolišu navode se, osim informacija o okolišu, i metode analize, zbog čega se postavlja pitanje je li pritom riječ o pojmu koji je zaseban u odnosu na informacije o okolišu.
- 26 Kao drugo, tužitelji smatraju da su osnovni podaci na kojima se temelji SMI informacije o emisijama u okoliš jer se prema tuženikovim navodima prikupljeni podaci upotrebljavaju za sastavljanje inventara stakleničkih plinova u područjima korištenja zemljišta, promjene korištenja zemljišta i šumarstva, a djelomično i u poljoprivrednom sektoru. Tvrde da je, stoga, riječ o informacijama o emisijama u okoliš u smislu članka 2. točke 1. podtočke (b) Direktive o informacijama o okolišu, a većina izuzeća predviđenih nacionalnim pravom koja je naveo tuženik nisu primjenjiva u skladu s člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom navedene direktive. Ovaj sud dvoji o tome da se zatražene informacije trebaju smatrati informacijama o emisijama u okoliš u smislu članka 2. točke 1. podtočke (b) i članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive. Okolnost da se SMI upotrebljava kao metoda za sastavljanje statističkih podataka u području šumarstva, a da oni pak služe kao osnova za sastavljanje inventara stakleničkih plinova, ne znači prema mišljenju ovog suda da su tražene informacije one koje se odnose na emisije u okoliš u smislu Direktive o informacijama o okolišu.
- 27 Kao treće, tužitelji smatraju da tuženikova obveza da pruži zatražene informacije i da objavi metodologiju primijenjenu za potrebe SMI-a proizlazi iz uvodne izjave

21. Direktive, prema kojoj bi tijela, kako bi se povećala javna svijest o pitanjima okoliša i poboljšala zaštita okoliša, trebala učiniti dostupnima i pružati informacije o okolišu koje su relevantne za njihove funkcije. Uvodna izjava 21. Direktive ne može prema mišljenju ovog suda predstavljati pravnu osnovu za objavljivanje zatraženih informacija s obzirom na to da je preopćenita i to da se njome državi članici dodjeljuje diskrecijska ovlast. Osim toga, tuženik je dokazao da je objavio podatke o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI u mjeri u kojoj je to moguće bez ugrožavanja njihove kvalitete.
- 28 Kao četvrto, primjeri iz sudske prakse Suda iz točke 9. ovog sažetka zahtjeva za prethodnu odluku, koje su naveli tužitelji, trebaju se smatrati relevantnima ako se zatražene informacije trebaju smatrati informacijama o emisijama u okoliš jer se navedene odluke Suda Europske unije odnose upravo na takve informacije. Međutim, takva klasifikacija nije prema mišljenju ovog suda uvjerljivo obrazložena, zbog čega tužitelji pozivanjem na sudsku praksu Suda ne potkrepljuju pravilnost svoje argumentacije.
- 29 Ako se smatra da su zatražene informacije informacije okolišu u smislu Direktive o informacijama o okolišu, postavlja se pitanje je li tuženikovo odbijanje bilo u skladu s tom direktivom i Aarhuškom konvencijom. Prema tuženikovu mišljenju postoje razlozi navedeni u članku 4. stavku 4. točkama (a), (b) i (h) Aarhuške konvencije, koji odgovaraju sadržajno onima iz članka 4. stavka 2. točaka (a), (b) i (h) Direktive o informacijama o okolišu. Osim toga, tuženik se pozvao na članak 4. stavak 1. točku (d) Direktive o informacijama o okolišu (koji odgovara članku 4. stavku 3. točki (c) Aarhuške konvencije).
- 30 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (d) Direktive o informacijama o okolišu, države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako se zahtjev odnosi na materijal koji se tek dovršava ili na nedovršene dokumente ili informacije.
- 31 Tuženik tvrdi da su tužitelji zatražili informacije o koordinatama područjâ neprekidnog uzorkovanja u situaciji u kojoj su dobiveni podaci o takvim područjima već upotrijebljeni u statističkim podacima o inventaru stanja šuma i prilikom sastavljanja njegovih godišnjih javnih izvješća. Tuženik priznaje da, ako se rezultati SMI-a objavljuju godišnje, više nije riječ o nacrtu dokumenta. Ističe da je u slučaju sastavljanja statističkih podataka o inventaru stanja šuma istodobno riječ o kontinuiranom istraživanju te da se podaci o područjima neprekidnog uzorkovanja upotrebljavaju za istraživanja u sljedećim godinama. Tuženik smatra da je u svrhu osiguravanja pouzdanosti i kvalitete istraživanja koja se provode svake sljedeće godine opravdano ne objavljivati predmetne podatke sve dok se predmetna područja neprekidnog uzorkovanja upotrebljavaju za istraživanja. Prema mišljenju ovog suda upitno je dopušta li se navedenom odredbom Direktive odbijanje davanja informacija u predmetnom slučaju. Ovaj sud smatra da *ratione materiae* nije riječ o materijalu koji se tek dovršava ni o nedovršenim dokumentima ili informacijama. Podaci o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI prikupljaju se godišnje i riječ je o takozvanim konačnim podacima.

Podaci o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja za potrebe SMI-a ne mogu se prema mišljenju ovog suda obuhvatiti područjem primjene članka 4. stavka 1. točke (d) Direktive o informacijama o okolišu.

- 32 U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Direktive o informacijama o okolišu, države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na povjerljivost postupaka pred tijelima javne vlasti u slučajevima kada je takva povjerljivost predviđena zakonom.
- 33 Tuženik se pozvao na članak 34. stavak 1. RStS-a, prema kojem su povjerljivi podaci podaci koji omogućuju izravnu ili neizravnu identifikaciju statističke jedinice i time objavu pojedinačnih podataka. U tom pogledu postavlja se pitanje je li pozivanje na opća načela koja se odnose na izradu državne statistike dovoljno za udovoljavanje zahtjevu iz članka 4. stavka 2. točke (a) Direktive o informacijama o okolišu, odnosno da je takva povjerljivost predviđena zakonom. Prema alternativnom stajalištu zakon bi trebao sadržavati odredbu o povjerljivosti podataka o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI.
- 34 U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Direktive o informacijama o okolišu, države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na međunarodne odnose, javnu sigurnost ili nacionalnu obranu.
- 35 Tuženik tvrdi da bi objavljivanje informacija, kojim bi se u konačnici ugrozila kvaliteta i pouzdanost estonske statistike o šumama, negativno utjecalo na mogućnost Estonije da ispuni svoje međunarodne obveze – otkrivanje informacija stoga bi moglo negativno utjecati na međunarodne odnose. Ovaj sud smatra da je tuženikova tvrdnja o negativnom utjecaju na estonske međunarodne odnose hipotetske prirode. Ta osnova mogla bi se prema mišljenju ovog suda uzeti u obzir ako bi iz međunarodno obvezujućeg sporazuma proizlazila obveza upotrebe SMI-a, zbog čega bi država ugovornica bila dužna, među ostalim, čuvati povjerljivost podataka o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI. Budući da takva obveza ne postoji prema saznanjima ovog suda, potonji ocjenjuje da članak 4. stavak 2. točka (b) Direktive o informacijama o okolišu ne predstavlja prikladnu osnovu za odbijanje.
- 36 U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (h) Direktive o informacijama o okolišu, države članice mogu odrediti da zahtjev za informacije o okolišu bude odbijen ako bi objavljivanje informacija negativno utjecalo na zaštitu okoliša na koji se odnose te informacije, kao što su staništa rijetkih vrsta.
- 37 Što se tiče tvrdnje tuženika da bi se s obzirom na primjenu rezultata SMI-a pri donošenju odluka o šumarstvu i politici zaštite okoliša iskrivljavanjem podataka povezanim s objavljivanjem podataka moglo utjecati na pouzdanost i kvalitetu SMI-a, čime bi se također mogli ugroziti interesi zaštite okoliša, ovaj sud ne vidi povezanost između objavljivanja podataka na kojima se temelji SMI i negativnog

utjecaja na interese zaštite okoliša te stoga smatra da članak 4. stavak 2. točka (h) Direktive o informacijama o okolišu ne predstavlja odgovarajuću osnovu za neprihvatanje zahtjeva za informacije.

- 38 Zaključno, ovaj sud zaključuje da razlozi koje je naveo tuženik, a koji proizlaze iz članka 4. Direktive o informacijama o okolišu ne omogućuju odbijanje davanja zakonito zatraženih informacija.
- 39 Konačno, moguće je tumačenje prema kojem se zatražene informacije ne smatraju informacijama o okolišu u smislu Direktive. Iz uvodne izjave 20. te članka 8. stavaka 1. i 2. Direktive o informacijama o okolišu mogu se izvesti dva zaključka. Kao prvo, metodologija koja se upotrebljava za prikupljanje informacija o okolišu nije nužno istovjetna sâmim informacijama o okolišu jer se u suprotnom ne bi zasebno navodila. Kao drugo, Direktivom se naglašava da je država dužna osigurati da informacije o okolišu budu ažurne, točne i usporedive. Na temelju članka 8. i uvodne izjave 20. postavlja se pitanje koliko detaljno države članice moraju objavljivati informacije o metodama analize, to jest uključuje li to potpunu objavu osnovnih statističkih podataka ili država članica ima pravo ograničiti objavljivanje osnovnih podataka ako obrazloži da bi objavljivanje takvih podataka moglo negativno utjecati na kvalitetu informacija o okolišu. Ovom sudu nije jasno kako treba tumačiti Direktivu o informacijama o okolišu u toj situaciji. Drugi problem u vezi s tumačenjem članka 8. stavka 2. Direktive o informacijama o okolišu jest što se članak 8. stavak 2. odnosi se na zahtjev za informacije na temelju članka 2. točke 1. podtočke (b) Direktive o informacijama o okolišu, odnosno na zahtjev koji se odnosi na emisije. Međutim, postavlja se pitanje kako se članak 8. primjenjuje ako se zatraže informacije koje odgovaraju karakteristikama iz članka 2. stavka 1. točke (a) Direktive. Ako se podaci o metodama analize ne mogu izjednačiti s informacijama o okolišu, postavlja se pitanje zašto se ne može udovoljiti zahtjevu za informacije na temelju članka 8. stavka 2. Jesu li primjenjiva izuzeća navedena u članku 4.? Također se postavlja pitanje može li se nedavanje informacija ublažiti drugim mjerama, na primjer onima kojima znanstveno-istraživačke institucije na temelju sporazuma o upotrebi podataka odobravaju pristup podacima o lokaciji područjâ neprekidnog uzorkovanja u svrhu istraživanja koja se odnose na šume. Podaci o inventaru stanja šuma na kojima se temelji SMI također mogu biti dostupni Revizorskom sudu u svrhu ispitivanja.
- 40 Ovaj sud smatra da su ispunjeni uvjeti za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku. Odredbe Direktive o informacijama o okolišu mogu se različito tumačiti, što znači da se ne mogu smatrati jasnima (*acte claire*), niti je ovaj sud upoznat s relevantnom sudskom praksom koja pruža odgovarajuće elemente tumačenja (*acte éclairé*). Opće načelo da se razlozi za odbijanje objavljivanja informacija o okolišu moraju strogo tumačiti također ne pruža jasne smjernice za odluku u ovom predmetu.
- 41 Sud pred kojim se vodi postupak stoga upućuje prethodno navedena prethodna pitanja.