

Sprawa C-234/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

4 kwietnia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tallinna Halduskohus (Estonia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

4 kwietnia 2022 r.

Strona skarżąca:

Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

Druha strona postępowania:

Keskkonnaagentuur

Przedmiot postępowania głównego

- 1 Skarga wniesiona przez Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND (stowarzyszenie non-profit [MTÜ] Zielona Wspólnota), MTÜ Eesti Metsa Abiks (MTÜ Pomoc dla estońskich lasów), Päästame Eesti Metsad MTÜ (Ratujmy estońskie lasy MTÜ) i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (Fundacja Stowarzyszenie Informacji o Środowisku) wraz z wnioskiem, aby Keskkonnaagentuur (agencja ochrony środowiska) została zobowiązana do uwzględnienia wniosku skarżących o udzielenie informacji i przekazała im współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych wykorzystywanych do statystycznej inwentaryzacji lasów (statistiline metsainventuur, SMI).

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 2003/4 (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie informacji o środowisku”). Został on sporządzony na podstawie art. 267 akapit drugi TFUE.

Pytania prejudycjalne

1.1 Czy dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów należy zakwalifikować jako informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) lub b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku?

1.2. Jeżeli zgodnie z odpowiedzią udzieloną na pierwsze pytanie są to informacje o środowisku:

1.2.1. Czy art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy interpretować w ten sposób, że materiały będące w trakcie opracowywania lub nieukończone dokumenty lub dane obejmują również dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów?

1.2.2. Czy art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w tym przepisie warunek, aby odpowiednia poufność była przewidziana prawnie, jest spełniony, gdy wymóg poufności nie jest prawnie przewidziany dla konkretnego rodzaju informacji, lecz wynika w drodze wykładni z przepisu aktu prawnego o charakterze ogólnym, takiego jak ustawa o informacji publicznej lub ustawa o statystyce państwowej?

1.2.3. Czy dla zastosowania art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy stwierdzić rzeczywisty negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe państwa, który może być spowodowany ujawnieniem żądanych informacji, czy też wystarczy stwierdzić istnienie odpowiedniego ryzyka?

1.2.4. Czy powód podany w art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku – „ochrony środowiska, którego informacje dotyczą” – uzasadnia ograniczenie dostępu do informacji o środowisku w celu zapewnienia wiarygodności statystyk państwowych?

1.3. Jeżeli, zgodnie z odpowiedzią udzieloną na pierwsze pytanie, dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów nie stanowią informacji o środowisku, to czy wniosek o udzielenie informacji dotyczący takich danych należy traktować jako wniosek o dostęp

do informacji, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, który należy rozpatrywać zgodnie z art. 8 ust. 2?

1.4. Jeżeli na pytanie trzecie zostanie udzielona odpowiedź twierdząca: Czy dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów należy uznać za informacje dotyczące metod stosowanych przy zbieraniu informacji w celu analizy, pobierania i przygotowywania próbek w rozumieniu art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku?

1.5.1. Jeżeli na pytanie czwarte zostanie udzielona odpowiedź twierdząca: Czy dostęp do takich informacji, wynikający z art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, może być ograniczony z ważnego powodu wynikającego z prawa krajowego?

1.5.2. Czy odmowę udostępnienia informacji na podstawie art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku można złagodzić za pomocą innych środków, np. środków zapewniających dostęp do żądanych informacji instytucjom badawczo-rozwojowym lub Trybunałowi Obrachunkowemu w celu przeprowadzenia audytu?

1.6. Czy odmowa udostępnienia danych takich jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów, może być uzasadniona celem zapewnienia jakości informacji o środowisku w rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku?

1.7. Czy motyw 21 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku stanowi podstawę prawną do udostępniania danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych w ramach statystycznej inwentaryzacji lasów?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26): motywy 10, 20 i 21 oraz art. 2 pkt 1 lit. a) i b), art. 4 ust. 1 lit. d), art. 4 ust. 2 lit. a), b) i h) oraz art. 8.

Przywołane przepisy krajowe

Paragraf 34 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o statystyce państwowej (Riikliku statistika seadus, zwanej dalej „RStS”):

„Dane, które pozwalają na bezpośrednią lub pośrednią identyfikację jednostki statystycznej, a tym samym na ujawnienie danych indywidualnych, są danymi poufnymi”.

Paragraf 35 ust. 1 pkt 3 i 19 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 2000 r. o informacji publicznej (Avaliku teabe seadus, zwanej dalej „AvTS”).

Paragraf 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 16 lutego 2011 r. części ogólnej kodeksu ochrony środowiska (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, zwanej dalej „KeÜS”):

„(2) Informacje o środowisku oznaczają wszelkie informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej formie materialnej, dotyczące

1) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze, atmosfera, woda, gleba, ziemia, krajobraz i obszary naturalne, w tym tereny podmokłe, obszary przybrzeżne i morskie, naturalna różnorodność biologiczna i składniki przyrody, w tym stan organizmów genetycznie zmodyfikowanych, oraz wzajemne oddziaływania między nimi;

[...]

(4) Na wniosek osoby występującej o informacje posiadacz informacji wyjaśnia metody zbierania danych i zapewnia dostęp do informacji o procedurach pobierania próbek i analiz”.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 2 W dniu 12 marca 2021 r. kilka organizacji ekologicznych, Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ oraz Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (zwanymy dalej łącznie „skarżącymi”) złożyło wnioski do agencji ochrony środowiska (zwanej dalej „drugą stroną postępowania”) o udzielenie informacji w celu uzyskania od drugiej strony postępowania danych stanowiących podstawę statystycznej inwentaryzacji lasów – SMI (zwanymy dalej „danymi podstawowymi”), danych dodatkowych niezbędnych do analizy inwentaryzacji oraz danych dotyczących współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych. Zgodnie z opisem na stronie internetowej drugiej strony postępowania SMI jest badaniem reprezentacyjnym, w którym zbierane są informacje na temat estońskich lasów. Za pomocą SMI monitoruje się dynamikę lasów państwowych jako całości, a głównym celem SMI jest zapewnienie przeglądu lasów, zachodzących w nich zmian oraz działalności związanej z pozyskiwaniem drewna.
- 3 W dniu 19 marca 2021 r. druga strona postępowania częściowo przekazała dane podstawowe dotyczące SMI bez wskazania współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych. Jako podstawę prawną odmowy przekazania danych druga

strona postępowania powołała § 34 ust. 1 RStS oraz § 35 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 2 AvTS, argumentując przy tym, że współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych są danymi, do których dostęp jest ograniczony.

- 4 W dniu 7 grudnia 2020 r. organ nadzorczy ds. ochrony danych nakazał drugiej stronie postępowania ponowne rozpatrzenie wniosku o udzielenie informacji, w celu upewnienia się co do podstawy ograniczenia dostępu i dostarczenia żądanych informacji. Według organu nadzorczego ds. ochrony danych osobowych prawo nie przewiduje żadnych ograniczeń w dostępie do danych zawierających współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych. Druga strona postępowania nie zastosowała się do tego nakazu.
- 5 W dniu 19 kwietnia 2021 r. skarżący wnieśli skargę do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinnie), wnioskując o zobowiązanie drugiej strony postępowania do zastosowania się do ich wniosku o udzielenie informacji i o dostarczenie im współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych wykorzystywanych w ramach SMI.

Istotne argumenty stron postępowania głównego

- 6 Skarżący żądają, by druga strona postępowania przekazała im współrzędne lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych dla SMI wraz z danymi inwentaryzacyjnymi poszczególnych obszarów obserwacyjnych. Na podstawie przytoczonych przepisów krajowych skarżący podnoszą, że współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych dla SMI, których udostępnienia się domagają, stanowią informację o środowisku w rozumieniu zarówno prawa krajowego, jak i prawa Unii. Współrzędne obszarów obserwacyjnych stanowią integralną część danych SMI, a nieujawnienie tych współrzędnych sprawia, że opublikowane dane dotyczące obszaru obserwacyjnego są pozbawione treści. Nie można uznać, że współrzędne, ponieważ nie stanowiły one same w sobie ostatecznej informacji o stanie lasów, nie powinny być publikowane jako informacje o środowisku. Paragraf 24 ust. 2 KeÜS nie ma na celu wyłączenia z zakresu pojęcia informacji o środowisku informacji w formie nieprzetworzonej lub innej podobnej nieostatecznej formie.
- 7 Skarżący twierdzą, opierając się na § 24 KeÜS i dyrektywie w sprawie informacji o środowisku, że ustawodawca wyraźnie zakwalifikował zarówno dane, jak i metody ich gromadzenia oraz informacje o procedurach pobierania próbek i analiz jako informacje o środowisku. Współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych stanowią informację o środowisku w rozumieniu motywu 10 i art. 2 pkt 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Skarżący twierdzą, na podstawie motywu 20 i art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, że zasadą prawa Unii jest, iż w związku z żądaniem informacji o środowisku należy wnioskodawcy zagwarantować również dostęp do ich metodologii.

- 8 Opierając się na motywie 21 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, skarżący podnoszą, że druga strona postępowania ma obowiązek udostępnić współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych, ponieważ stanowią one informacje o środowisku, które są związane z wykonywaniem zadań drugiej strony postępowania. Ponadto podstawowymi danymi dotyczącymi SMI są informacje o emisjach do środowiska, które są wykorzystywane do sporządzania inwentaryzacji gazów cieplarnianych. W związku z tym większość wynikających – w oparciu o art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy w sprawie informacji o środowisku – z przepisów krajowych wyjątków, na które powołuje się druga strona postępowania, nie ma zastosowania.
- 9 Skarżący powołują się na wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w analogicznych sprawach (wyrok Trybunału z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890 oraz wyrok Sądu z dnia 7 marca 2019 r., Tweedale/EFSA, T-716/14, EU:T:2019:141) i na tej podstawie twierdzą, że dane podstawowe (w tym materiały i informacje o warunkach prób) oraz metody badań muszą zostać ujawnione, ponieważ obowiązek ujawniania informacji o środowisku, a w szczególności informacji o emisjach, obejmuje publiczny dostęp do informacji o miejscu i dacie emisji do środowiska oraz o średnio- i długoterminowych skutkach dla środowiska. Trybunał podkreślił, że ujawnienie informacji o środowisku jest zasadą ogólną, a podstawy do odmowy ujawnienia informacji mają zastosowanie tylko wyjątkowo.
- 10 Druga strona postępowania nie zgadza się z żądaniami skargi i wnosi o jej oddalenie.
- 11 Druga strona postępowania podnosi, że na podstawie prawa krajowego zaklasyfikowała informacje będące przedmiotem niniejszej sprawy jako informacje publiczne, w przypadku których nie było podstaw do ich udostępnienia.
- 12 Strony nie kwestionują, że wyniki SMI, tj. wyniki opisujące m.in. stan estońskich lasów, stanowią informacje o środowisku. Jednocześnie druga strona postępowania podnosi, że współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych dla SMI muszą być poufne przy zastosowanej metodzie SMI, aby zapewnić jakość danych, w tym uzyskanych informacji o środowisku. Nie jest jasne, czy przedmiotowe dane wchodzą w zakres art. 2 pkt 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku i czy sama dyrektywa wprowadza rozróżnienie między informacjami o środowisku a metodologią wykorzystywaną do ich gromadzenia, przy czym metodologia i dotyczące jej informacje niekoniecznie muszą być same w sobie objęte pojęciem informacji o środowisku.
- 13 Druga strona postępowania powołuje się na zasadę uznaną w międzynarodowych statystykach leśnych, że lokalizacje stałych obszarów obserwacyjnych muszą być poufne. Ze względu na to, że statystyki leśne sporządzane w kraju stanowią podstawę do wypełniania zobowiązań Republiki Estońskiej wynikających z prawa

międzynarodowego oraz do oceny wypełniania tych zobowiązań, ważne jest, aby Estonia była w stanie sporządzać statystyki leśne uznawane na arenie międzynarodowej.

- 14 Oprócz art. 4 ust. 1 lit. d) i ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, którym odpowiada § 35 ust. 2 pkt 2 i ust. 1 pkt 3 AvTS, istotny może być także art. 4 ust. 2 lit. h) tej dyrektywy, zgodnie z którym można postanowić, że wniosek o dostęp do informacji o środowisku należy odrzucić, jeżeli ujawnienie informacji miałoby negatywny wpływ na ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku. Wypaczenie danych wynikające z ujawnienia informacji mogłoby wpłynąć na wiarygodność i jakość SMI, a tym samym mieć negatywny wpływ na interesy związane z ochroną środowiska.
- 15 Sama SMI i związane z nią dane nie wchodzą w zakres art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy, dlatego też art. 8 ust. 2 dyrektywy nie może nakładać na państwo członkowskie obowiązków w odniesieniu do współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych. Artykuł 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie zobowiązuje państw członkowskich do publikowania bardziej szczegółowych danych dotyczących obiektów (obszarów) wykorzystywanych w ramach SMI, do których należą też współrzędne stałych obszarów obserwacyjnych. Gdyby jednak państwo członkowskie miało obowiązki w odniesieniu do takich informacji na podstawie art. 8 ust. 2, istotne byłoby, czy dostęp do takich informacji mógłby być ograniczony z jakiegokolwiek ważnego powodu wynikającego z prawa krajowego, przy czym powody takie nie ograniczają się do powodów odmowy dostępu do informacji o środowisku (art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy).

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 16 Głównym celem SMI (National Forest Inventory/krajowej inwentaryzacji lasów) jest opracowanie statystycznych przeglądów stanu, kondycji i użytkowania zasobów leśnych Estonii, a także użytkowania gruntów i zmian w tym zakresie. SMI – statystyczna lub narodowa inwentaryzacja lasów – jest metodą obiektywnego badania większych obszarów leśnych przy możliwie najmniejszym nakładzie pracy. Dane pomiarowe i oceny są zbierane na obszarach obserwacyjnych zebranych w grupy, które znajdują się na bokach kwadratowych działek (tzw. traktów) o stałej wielkości. Działki są podzielone na stałe i tymczasowe. Zgodnie z warunkami losowego doboru próby każdy obszar obserwacyjny reprezentuje proporcjonalnie część terytorium. Dane z obserwacji są uogólniane i na ich podstawie opracowuje się raport statystyczny o zasobach leśnych Estonii. SMI są organizowane przez drugą stronę postępowania. Wyniki SMI są publikowane na stronie internetowej drugiej strony postępowania.
- 17 Dane inwentaryzacyjne SMI to dane dotyczące lokalizacji, pomiarów i oceny obszarów obserwacyjnych. Spór w niniejszej sprawie dotyczy udostępnienia

danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych, opisywanych również w niniejszej sprawie jako żądane informacje.

- 18 Jako obiektywny powód ograniczenia dostępu druga strona postępowania podnosi, że opublikowanie danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych dla SMI czyni wyniki SMI niewiarygodnymi, ponieważ opublikowanie mogłoby prowadzić do zmiany decyzji w zakresie gospodarki leśnej w zależności od tego, gdzie znajdują się stałe obszary obserwacyjne dla SMI. Doprowadziłoby to jednak do tego, że wyniki SMI przestałyby być obiektywne i nie odzwierciedlałyby rzeczywistego stanu lasów i użytkowania gruntów w Estonii. To z kolei miałoby negatywny wpływ m.in. na wypełnianie przez kraj obowiązków sprawozdawczych w stosunkach międzynarodowych. Zdaniem sądu druga strona postępowania w sposób wiarygodny wykazała, że ujawnienie lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych SMI mogłoby prowadzić do podejmowanych przez zainteresowane osoby prób manipulowania statystykami leśnymi w celu uzyskania na przykład większych ilości pozyskiwanego drewna. Skarżący twierdzą jednak, że nie można mieć pewności co do prawdziwości opublikowanych statystyk, ponieważ dane dotyczące inwentaryzacji SMI nie są całkowicie jawne. Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie jest to, w jaki sposób można usunąć konflikt między uzasadnionymi interesami stron postępowania.
- 19 Druga strona postępowania wymieniła trzy możliwości w związku z publikacją danych inwentaryzacji SMI.
- 20 Po pierwsze, stan obecny: dane inwentaryzacyjne obszarów obserwacyjnych są jawne, ale konkretnych danych inwentaryzacyjnych nie można powiązać z konkretnym obszarem obserwacyjnym, ponieważ nie są znane jego współrzędne. Umożliwia to analizę danych inwentaryzacyjnych i metody statystycznej jako takiej oraz, w razie potrzeby, np. krytykę wyników SMI za pomocą argumentów naukowych, jeśli np. inne metody naukowe prowadzą do innych wyników niż SMI (tzn. reprezentatywność SMI jest zagwarantowana, ale możliwa jest także krytyka metody).
- 21 Po drugie, publikacja tylko współrzędnych: Oprócz stanu obecnego znane byłyby także obszary obserwacyjne, co umożliwiłoby precyzyjną identyfikację wszystkich lokalizacji, których dane są uwzględnione w wynikach SMI. Jednocześnie nie jest jasne, jakie dokładnie dane są uwzględniane w wynikach SMI w danej lokalizacji. Skarżący mogliby analizować losowo wybrane obszary obserwacyjne i porównywać je z danymi z inwentaryzacji SMI. Dzięki dokładnej pracy analitycznej możliwe jest powiązanie obszarów obserwacyjnych i danych inwentaryzacyjnych ze sobą, ale jest to pracochłonne i wymaga szeroko zakrojonych prac w terenie.
- 22 Po trzecie, publikacja współrzędnych i ich powiązanie z danymi inwentaryzacyjnymi (to jest to, o co wnioskuje skarżący): Oprócz konkretnych lokalizacji obszarów obserwacyjnych skarżący znalazłby również dane

inwentaryzacyjne dotyczące lokalizacji tych obszarów, bez konieczności podejmowania dodatkowych działań, lub wiedzieliby, w jaki sposób dane dotyczące danej lokalizacji są uwzględniane w wynikach SMI (np. jaki przyrost drewna występuje w danej lokalizacji). Pozwoliłoby to na jeszcze dokładniejszą analizę wyników SMI, ale jednocześnie z różnych względów (zmiana sposobu użytkowania gruntów, pozyskiwanie drewna, wiek drzew, wpływ środowiska, choroby roślin itp.) nie byłoby możliwe późniejsze określenie sytuacji historycznej. W największym stopniu wpłynęłoby to jednak na reprezentatywność danych SMI, ponieważ zwiększyłaby się możliwość manipulowania danymi i mogłyby one zostać celowo zafałszowane.

- 23 Sąd uważa, że wykładnia prawa unijnego jest niezbędna do podjęcia prawidłowej decyzji w niniejszej sprawie. Dostęp do informacji o środowisku jest regulowany przez dyrektywę w sprawie informacji o środowisku oraz konwencję z Aarhus, którymi należy się kierować. Akty te regulują również wyczerpująco podstawy odmowy udostępnienia informacji o środowisku, tzn. jeśli sąd uzna, że druga strona postępowania działała zgodnie z prawem krajowym, które jest sprzeczne z dyrektywą w sprawie informacji o środowisku lub z konwencją z Aarhus, dane prawo krajowe nie może być zastosowane. Przemawia to za zasadnością wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, niezależnie od tego, że w prawie krajowym nie ma obecnie konkretnych przepisów dotyczących statusu prawnego danych inwentaryzacyjnych SMI i należy kierować się przepisami ustaw dotyczących informacji o środowisku i ogólnie o informacji publicznej – KeÜS, AvTS oraz RStS. Ponadto intencją ustawodawcy jest, by wyraźnie zaklasyfikować w ustawie dane z inwentaryzacji SMI jako poufne. Tak więc nawet gdyby przyjąć stanowisko, że obowiązujące prawo krajowe nie stanowi wystarczającej podstawy do odmowy udostępnienia danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych dla SMI, to wprowadzono nowy projekt ustawy, która wkrótce może stanowić taką podstawę, a spór o zgodność prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej będzie trwał nadal w przyszłości. Sąd uznaje za bezpodstawny argument skarżących, że ustawodawca rozszerzył pojęcie informacji o środowisku w ustawach krajowych – w szczególności w § 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 KeÜS – w porównaniu z dyrektywą w sprawie informacji o środowisku i konwencją z Aarhus.
- 24 Sąd rozpatrujący tę sprawę napotkał następujące trudności w stosowaniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.
- 25 Po pierwsze, w odniesieniu do kwestii, czy żądane informacje należy uważać za informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) lub b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, skarżący powołali się na art. 2 pkt 1 lit. a) tej dyrektywy (odpowiadający art. 2 pkt 3 lit. a) konwencji z Aarhus i § 24 ust. 2 pkt 1 KeÜ). Dla rozstrzygnięcia sprawy należy zbadać, czy przedmiotowe informacje spełniają materialne cechy pojęcia informacji o środowisku, o której mowa w art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Nie jest sporne, że wynik SMI ma być publikowany. W opinii sądu informacje wynikające z SMI niewątpliwie kwalifikują się jako informacje o środowisku, ponieważ są to

informacje o stanie środowiska. Jednak zdaniem sądu nie prowadzi to automatycznie do wniosku, że wszystkie dane inwentaryzacyjne SMI należy zaklasyfikować jako informacje o środowisku – w motywie 20 oraz w art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku oprócz informacji o środowisku wspomniane są także metody analiz, co rodzi pytanie, czy jest to pojęcie odrębne od informacji o środowisku.

- 26 Po drugie, skarżący uważają, że dane podstawowe SMI stanowią informacje o emisjach do środowiska, ponieważ, zgodnie z informacjami podanymi przez drugą stronę postępowania, zebrane dane są wykorzystywane do sporządzania wykazu gazów cieplarnianych w sektorach użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa, a częściowo także w sektorze rolnym. Chodzi tu zatem o informację o emisjach do środowiska w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, a zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy większość wyjątków krajowych, na które powołała się druga strona postępowania, nie ma zastosowania. Sąd wyraża wątpliwość, czy żądane informacje można uznać za informacje o emisjach do środowiska w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) i art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy. Okoliczność, że SMI jest wykorzystywana jako metoda sporządzania statystyki w dziedzinie leśnictwa i że ta statystyka z kolei służy jako podstawa do sporządzania wykazu gazów cieplarnianych, nie oznacza zdaniem sądu, że żądane informacje są informacjami o emisjach do środowiska w rozumieniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.
- 27 Po trzecie, spoczywający na drugiej stronie postępowania obowiązek udzielenia żądanych informacji i ujawnienia metodologii zastosowanej przy SMI wynika zdaniem skarżących z motywu 21 dyrektywy, zgodnie z którym władze publiczne powinny – w celu podniesienia ogólnej świadomości w sprawach dotyczących środowiska i poprawy jego ochrony – w stosownych przypadkach udostępniać i rozpowszechniać informacje dotyczące środowiska istotne z punktu widzenia wykonywanych przez nie zadań. Zdaniem sądu motyw 21 dyrektywy nie może stanowić podstawy prawnej do ujawnienia żądanych informacji, ponieważ jest sformułowany w sposób zbyt ogólny i pozostawia państwu członkowskiemu margines swobody. Ponadto druga strona postępowania wykazała, że ujawniła dane inwentaryzacyjne SMI w takim zakresie, w jakim było to możliwe bez pogorszenia ich jakości.
- 28 Po czwarte, przykłady z orzecznictwa Trybunału przywołane przez skarżących w pkt 9 streszczenia niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogłyby zostać uznane za właściwe, gdyby żądane informacje miały zostać zakwalifikowane jako informacje dotyczące emisji do środowiska, ponieważ przywołane orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczą właśnie takich informacji. Jednakże zdaniem Sądu taka klasyfikacja nie została przekonująco uzasadniona, dlatego też powoływanie się przez skarżących na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie wykazuje poprawności ich twierdzeń.

- 29 Przyjmując stanowisko, że żądane informacje są informacjami o środowisku w rozumieniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, powstaje pytanie, czy odmowa drugiej strony postępowania była zgodna z tą dyrektywą i konwencją z Aarhus. W opinii drugiej strony postępowania spełnione są przesłanki określone w art. 4 ust. 4 lit. a), b) i h) konwencji z Aarhus, którym odpowiadają co do istoty przesłanki określone w art. 4 ust. 2 lit. a), b) i h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Ponadto druga strona postępowania powołała się na art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku [odpowiadający art. 4 ust. 3 lit. c) konwencji z Aarhus].
- 30 Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli wniosek dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych.
- 31 Druga strona postępowania podnosi, że skarżący zażądali informacji o współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych w sytuacji, gdy dane uzyskane z odpowiednich obszarów zostały już wykorzystane w statystycznej inwentaryzacji lasów i przy sporządzaniu jawnych sprawozdań rocznych. Druga strona postępowania przyznaje, że gdyby wyniki SMI były publikowane corocznie, nie byłby to już pod tym względem projekt dokumentu. Jednocześnie statystyczna inwentaryzacja lasów jest badaniem ciągłym, a dane z inwentaryzacji stałych obszarów obserwacyjnych są wykorzystywane do badań w kolejnych latach. Zdaniem drugiej strony postępowania w celu zapewnienia wiarygodności i jakości badań przeprowadzanych w każdym kolejnym roku uzasadnione jest niepublikowanie przedmiotowych danych, dopóki stałe obszary obserwacyjne, o których mowa, są wykorzystywane do badań. W opinii sądu wątpliwe jest, czy cytowany przepis dyrektywy pozwala na odmowę udostępnienia informacji w niniejszej sprawie. W opinii sądu nie chodzi tu o materiał będący w trakcie opracowywania, ani o nieukończone dokumenty lub dane. Dane z inwentaryzacji SMI są zbierane corocznie i są to tzw. dane ostateczne. Zdaniem sądu nie można uznać, że dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych należą do kategorii, o której mowa w art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.
- 32 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek o udostępnienie informacji o środowisku zostanie odrzucony, jeżeli ujawnienie informacji miałoby niekorzystny wpływ na poufność obrad organów władzy, w przypadku gdy poufność taka jest przewidziana przez prawo.
- 33 Druga strona postępowania powołała się na § 34 ust. 1 RStS, zgodnie z którym dane umożliwiające bezpośrednią lub pośrednią identyfikację jednostki statystycznej, a tym samym ujawnienie danych indywidualnych, są danymi poufnymi. Pytanie brzmi, czy odniesienie do ogólnych zasad opracowywania statystyk państwowych jest wystarczające, by spełnić wymóg art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, zgodnie z którym poufność taka

powinna być przewidziana przez prawo. Zgodnie z alternatywnym punktem widzenia w ustawie należałoby zawrzeć przepis o poufności danych z inwentaryzacji SMI.

- 34 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową.
- 35 Druga strona postępowania twierdzi, że publikacja informacji, która ostatecznie zagroziłaby jakości i wiarygodności estońskich statystyk leśnych, pogorszyłaby zdolność Estonii do wypełniania jej zobowiązań międzynarodowych – ujawnienie tych informacji mogłoby zatem mieć negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe. Zdaniem sądu argument drugiej strony postępowania dotyczący pogorszenia stosunków międzynarodowych państwa estońskiego jest hipotetyczny. Zdaniem sądu podstawa ta mogłaby wchodzić w grę, gdyby obowiązek korzystania z SMI wynikał z wiążącej konwencji międzynarodowej, która zobowiązywałaby umawiające się państwo m.in. do zachowania poufności danych inwentaryzacyjnych SMI. Wobec tego, iż – o ile sądowi wiadomo – brak jest takiego obowiązku, sąd uważa, że art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie stanowi właściwej podstawy do odmowy.
- 36 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku.
- 37 Jeśli chodzi o argument drugiej strony postępowania, że zważywszy na wykorzystanie wyników SMI przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki leśnej i ochrony środowiska, wypaczenie danych związane z ujawnieniem danych, mogłoby mieć wpływ na wiarygodność i jakość SMI, a tym samym naruszyć interesy ochrony środowiska, sąd nie dostrzega związku między ujawnieniem danych SMI a naruszeniem interesów ochrony środowiska i dlatego uważa, że art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie stanowi wystarczającej podstawy do odmowy uwzględnienia wniosku o udostępnienie informacji.
- 38 Podsumowując, sąd nie widzi, by powody przedstawione przez drugą stronę postępowania, wynikające z art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, pozwalały drugiej stronie postępowania odmówić udostępnienia informacji, których zażądano zgodnie z prawem.
- 39 Wreszcie, możliwa jest taka interpretacja, zgodnie z którą żądanych informacji nie należy traktować jako informacji o środowisku w rozumieniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Z motywu 20 oraz art. 8 ust. 1 i 2 tej dyrektywy można wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze, metodologia stosowana

do gromadzenia informacji o środowisku niekoniecznie jest tożsama z samymi informacjami o środowisku, w przeciwnym razie nie byłaby wymieniana oddzielnie. Po drugie, dyrektywa podkreśla, że państwo ma obowiązek zapewnić aktualność, dokładność i porównywalność informacji o środowisku. W świetle art. 8 i motywu 20 pojawia się pytanie o poziom szczegółowości, z jaką państwa członkowskie muszą publikować informacje o metodach analiz, tj. czy obejmuje to pełną publikację podstawowych danych statystycznych czy też państwo członkowskie ma prawo ograniczyć publikację podstawowych danych, jeśli uzasadni, że publikacja takich danych mogłaby negatywnie wpłynąć na jakość informacji o środowisku. Dla sądu nie jest jasne, jak w tej sytuacji należy interpretować dyrektywę w sprawie informacji o środowisku. Kolejny problem z interpretacją art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku polega na tym, że art. 8 ust. 2 odnosi się do wniosku o udzielenie informacji na podstawie art. 2 pkt 1 lit. b) tej dyrektywy, tj. wniosku dotyczącego emisji. Powstaje jednak pytanie, jak należy stosować art. 8, gdy wnioskuje się o informacje, które odpowiadają cechom określonym w art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy. Jeśli informacje o metodach analiz nie mogą być utożsamiane z informacjami o środowisku, powstaje pytanie, na jakiej podstawie wniosek o udostępnienie informacji na podstawie art. 8 ust. 2 nie może zostać uwzględniony. Czy mają zastosowanie wyjątki wymienione w art. 4? Powstaje również pytanie, czy nieudostępnienie informacji można złagodzić za pomocą innych środków, takich jak przyznanie instytucjom badawczo-rozwojowym dostępu do danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych dla celów badań leśnych na podstawie umowy o wykorzystaniu danych. Dane inwentaryzacyjne SMI mogą być również dostępne dla Trybunału Obrachunkowego w celu przeprowadzenia audytu.

- 40 Sąd uważa, że przesłanki odesłania prejudycjalnego zostały spełnione. Przepisy dyrektywy w sprawie informacji o środowisku mogą być różnie interpretowane, co oznacza, że nie można ich uznać za jednoznaczne (*acte claire*), a sądowi nie jest znane żadne stosowne orzecznictwo, które dostarczałoby odpowiednich wskazówek interpretacyjnych (*acte éclairé*). Ogólna zasada, że podstawy do odmowy ujawnienia informacji o środowisku należy interpretować w sposób zawężający, również nie dostarcza jednoznacznych wskazówek dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.
- 41 Sąd rozpoznający sprawę zadaje zatem powyższe pytania.