

Rechtssache C-234/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

4. April 2022

Vorlegendes Gericht:

Tallinna Halduskohus (Estland)

Datum der Vorlageentscheidung:

4. April 2022

Kläger:

Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

Beklagte:

Keskkonnaagentuur

Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits

- 1 Klage des Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND (nicht wirtschaftlicher Verein [MTÜ] Grüne Gemeinschaft), des MTÜ Eesti Metsa Abiks (MTÜ Hilfe für den estnischen Wald), des Päästame Eesti Metsad MTÜ (Retten wir die estnischen Wälder MTÜ) und der Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (Stiftung Umweltinformationsvereinigung) mit dem Antrag, die Keskkonnaagentuur (Umweltagentur) zu verpflichten, dem Informationsersuchen der Kläger nachzukommen und ihnen die Koordinaten der für die statistische Waldinventur (statistiline metsainventuur, SMI) verwendeten Dauerprobestellen (Dauerbeobachtungsflächen) mitzuteilen.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Richtlinie 2003/4 (im Folgenden: Umweltinformationsrichtlinie). Es ergeht auf der Grundlage von Art. 267 Abs. 2 AEUV.

Vorlagefragen

1.1. Sind Daten wie die Daten über den Standort der Dauerprobeflächen der statistischen Waldinventur im Ausgangsverfahren als Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. a oder b der Umweltinformationsrichtlinie einzustufen?

1.2. Wenn es sich nach der auf die erste Frage gegebenen Antwort um Umweltinformationen handelt:

1.2.1. Ist dann Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Umweltinformationsrichtlinie dahin auszulegen, dass unter Material, das gerade vervollständigt wird, oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten auch Daten über den Standort der Dauerprobeflächen der statistischen Waldinventur fallen?

1.2.2. Ist Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie dahin auszulegen, dass die in dieser Bestimmung aufgestellte Voraussetzung – dass die entsprechende Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist – erfüllt ist, wenn das Erfordernis der Vertraulichkeit nicht für eine konkrete Art von Informationen gesetzlich festgelegt ist, sondern sich im Wege der Auslegung aus einer Vorschrift eines Rechtsakts mit allgemeinem Charakter wie dem Gesetz über öffentliche Informationen oder dem Gesetz über die staatlichen Statistiken ergibt?

1.2.3. Müssen für die Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie tatsächliche negative Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen des Staates festgestellt werden, die durch die Offenlegung der beantragten Informationen ermöglicht werden, oder genügt die Feststellung einer entsprechenden Gefahr?

1.2.4. Rechtfertigt der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Umweltinformationsrichtlinie angeführte Grund „Schutz der [betreffenden] Umweltbereiche“ eine Beschränkung des Zugangs zu Umweltinformationen, um die Zuverlässigkeit der staatlichen Statistik zu gewährleisten?

1.3. Wenn nach der auf die erste Frage gegebenen Antwort Daten wie die Daten über den Standort der Dauerprobeflächen der statistischen Waldinventur im Ausgangsverfahren keine Umweltinformationen sind, ist dann ein solche Daten betreffendes Informationsersuchen als ein Antrag auf Zugang zu Informationen nach Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der

Umweltinformationsrichtlinie anzusehen, der nach Art. 8 Abs. 2 zu behandeln ist?

1.4. Falls die dritte Frage bejaht wird: Sind Daten wie die Daten über den Standort der Dauerprobeflächen der statistischen Waldinventur im Ausgangsverfahren als Informationen über die zur Erhebung der Informationen angewandten Verfahren zur Analyse, Probenahme und Vorbehandlung der Proben im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie anzusehen?

1.5.1. Falls die vierte Frage bejaht wird: Kann der sich aus Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie ergebende Zugang zu solchen Informationen aus irgendeinem gewichtigen Grund, der sich aus dem innerstaatlichen Recht ergibt, beschränkt werden?

1.5.2. Kann die Verweigerung der Herausgabe der Informationen auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie durch andere Maßnahmen abgemildert werden, z. B. Maßnahmen, mit denen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen oder dem Rechnungshof zum Zwecke einer Prüfung der Zugang zu den beantragten Informationen gewährt wird?

1.6. Kann die Verweigerung der Herausgabe von Daten wie den Daten über den Standort der Dauerprobeflächen der statistischen Waldinventur im Ausgangsverfahren mit dem Ziel begründet werden, die Qualität von Umweltinformationen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Umweltinformationsrichtlinie zu gewährleisten?

1.7. Ergibt sich aus dem 21. Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie eine Rechtsgrundlage für die Herausgabe der Daten über den Standort der Dauerprobeflächen der statistischen Waldinventur?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. 2003, L 41, S. 26): Erwägungsgründe 10, 20 und 21 sowie Art. 2 Nr. 1 Buchst. a und b, Art. 4 Abs. 1 Buchst. d, Art. 4 Abs. 2 Buchst. a, b und h sowie Art. 8.

Angeführte innerstaatliche Rechtsvorschriften

§ 34 Abs. 1 des Gesetzes vom 10. Juni 2010 über staatliche Statistiken (Riikliku statistika seadus, im Folgenden: RStS):

„Daten, die eine unmittelbare oder mittelbare Identifizierung einer statistischen Einheit und damit die Offenlegung von Einzeldaten ermöglichen, sind vertrauliche Daten.“

§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 19 sowie Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 15. November 2000 über öffentliche Informationen (Avaliku teabe seadus, im Folgenden: AvTS).

§ 24 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 4 des Gesetzes vom 16. Februar 2011 über den Allgemeinen Teil des Umweltgesetzbuchs (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, im Folgenden: KeÜS):

„(2) Umweltinformationen sind sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über

1) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und Naturräumen, darunter Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die natürliche Artenvielfalt und die Bestandteile der Natur, einschließlich des Zustands genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen ihnen;

...

(4) Auf Wunsch der Person, die die Informationen anfordert, erläutert der Inhaber der Informationen die Methoden der Datenerhebung und gewährt Zugang zu Informationen über die Probenahme- und Analyseverfahren.“

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 2 Am 12. März 2021 reichten mehrere Umweltorganisationen, der Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, der MTÜ Eesti Metsa Abiks, der Päästame Eesti Metsad MTÜ und die Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (im Folgenden zusammen: Kläger) bei der Umweltagentur (im Folgenden: Beklagte) Informationsersuchen ein, um von der Beklagten die Herausgabe der statistischen Waldinventur (SMI) zugrunde liegenden Daten (im Folgenden: Grunddaten), der für ihre Analyse erforderlichen zusätzlichen Daten und der Daten betreffend die Koordinaten der Dauerprobeflächen zu erhalten. Nach der Beschreibung auf der Website der Beklagten handelt es sich bei der SMI um eine Stichprobenerhebung, in deren Rahmen Informationen über die Wälder Estlands gesammelt werden. Mit der SMI wird die Dynamik des gesamten nationalen Waldes als Ganzes beobachtet, und ihr Hauptziel ist es, einen Überblick über die Wälder, die in ihnen stattfindenden Veränderungen und die Holzeinschlagfähigkeit zu geben.
- 3 Am 19. März 2021 übermittelte die Beklagte die SMI-Grunddaten teilweise, ohne die Koordinaten der Dauerprobeflächen anzugeben. Sie berief sich auf § 34 Abs. 1 RStS und § 35 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 2 AvTS als Rechtsgrundlage für die

Verweigerung der Datenübermittlung und argumentierte, dass die Koordinaten der Dauerprobeflächen Daten mit beschränktem Zugang seien.

- 4 Am 7. Dezember 2020 wies die Datenschutzaufsichtsbehörde die Beklagte an, das Informationsersuchen erneut zu prüfen, um sich hinsichtlich der Grundlage für die Zugangsbeschränkung Gewissheit zu verschaffen, und die beantragten Informationen herauszugeben. Nach Auffassung der Datenschutzaufsichtsbehörde ist gesetzlich keine Beschränkung des Zugangs zu den Daten vorgesehen, die die Koordinaten der Dauerprobeflächen enthalten. Die Beklagte kam dieser Anweisung nicht nach.
- 5 Am 19. April 2021 erhoben die Kläger beim Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) Klage mit dem Antrag, die Beklagte zu verpflichten, ihrem Informationsersuchen nachzukommen und ihnen die Koordinaten der für die SMI verwendeten Dauerprobeflächen zu übermitteln.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Die Kläger begehren, dass die Beklagte ihnen die Koordinaten des Standorts der SMI-Dauerprobeflächen in Verbindung mit den Inventarisierungsdaten der einzelnen Probeflächen zur Verfügung stellt. Sie machen auf der Grundlage der angeführten innerstaatlichen Vorschriften geltend, dass die Koordinaten der SMI-Dauerprobeflächen, deren Herausgabe sie beantragten, Umweltinformationen im Sinne sowohl des innerstaatlichen Rechts als auch des Unionsrechts seien. Die Koordinaten der Probeflächen seien ein untrennbarer Bestandteil der SMI-Daten, und durch die Nichtoffenlegung dieser Koordinaten würden die veröffentlichten Daten über eine Probefläche inhaltsleer. Es könne nicht der Schluss gezogen werden, dass die Koordinaten, da sie selbst noch keine endgültigen Informationen über den Zustand der Wälder darstellten, nicht als Umweltinformationen zu veröffentlichen seien. Mit § 24 Abs. 2 KeÜS werde nicht bezweckt, Informationen in unverarbeiteter oder anderer in ähnlicher Weise nicht endgültiger Form vom Begriff der Umweltinformationen auszunehmen.
- 7 Die Kläger argumentieren, gestützt auf § 24 KeÜS und die Umweltinformationsrichtlinie, dass der Gesetzgeber sowohl die Daten als auch die Methoden ihrer Erhebung und Informationen über die Probenahme- und Analyseverfahren ausdrücklich als Umweltinformationen eingestuft habe. Die Koordinaten der Dauerprobeflächen stellten Umweltinformationen im Sinne des 10. Erwägungsgrundes und von Art. 2 Nr. 1 der Umweltinformationsrichtlinie dar. Die Kläger argumentieren auf der Grundlage des 20. Erwägungsgrundes und von Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie, dass sich aus dem Unionsrecht der Grundsatz ergebe, dass dem Antragsteller in Verbindung mit einem Antrag auf Umweltinformationen auch ein Zugang zu deren Methodik gewährleistet werden müsse.
- 8 Unter Berufung auf den 21. Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie machen die Kläger geltend, dass die Beklagte verpflichtet sei, Zugang zu den

Koordinaten der Dauerprobeflächen zu gewähren, da es sich dabei um Umweltinformationen handele, die mit der Erfüllung der Aufgaben der Beklagten zusammenhängen. Außerdem handele es sich bei den SMI-Grunddaten um Informationen über Emissionen in die Umwelt, die für die Erstellung des Treibhausgasinventars verwendet würden. Daher seien die meisten von der Beklagten geltend gemachten innerstaatlichen Ausnahmen gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie nicht anwendbar.

- 9 Die Kläger verweisen auf Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union in analogen Rechtsstreitigkeiten (Urteil des Gerichtshofs vom 23. November 2016, Bayer CropScience und Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, und Urteil des Gerichts vom 7. März 2019, Tweedale/EFSA, T-716/14, EU:T:2019:141) und machen auf dieser Grundlage geltend, dass die Grunddaten (darunter Materialien und Informationen über die Versuchsbedingungen) und Methoden der Untersuchungen offengelegt werden müssten, weil die Pflicht zur Offenlegung von Umweltinformationen und insbesondere von Informationen über Emissionen auch den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über den Ort und das Datum von Emissionen in die Umwelt sowie über die mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Umwelt umfasse. Der Gerichtshof habe hervorgehoben, dass die Offenlegung von Umweltinformationen die allgemeine Regel sei und dass die Gründe für ihre Verweigerung nur ausnahmsweise anzuwenden seien.
- 10 Die Beklagte tritt der Klage entgegen und beantragt, sie abzuweisen.
- 11 Die Beklagte erklärt, sie habe die Informationen, um die es im vorliegenden Fall gehe, auf der Grundlage der innerstaatlichen Rechtsvorschriften als öffentliche Informationen, für deren Herausgabe es keine Grundlage gebe, eingestuft.
- 12 Zwischen den Parteien sei unstrittig, dass die SMI-Resultate, d. h. die Ergebnisse, die u. a. den Zustand der Wälder Estlands beschrieben, Umweltinformationen darstellten. Die Beklagte trägt zugleich vor, dass die Koordinaten der SMI-Dauerprobeflächen gemäß der anzuwendenden SMI-Methode vertraulich sein müssten, um die Qualität der Daten, einschließlich der gewonnenen Umweltinformationen, zu gewährleisten. Es sei nicht klar, dass die streitigen Daten unter Art. 2 Nr. 1 der Umweltinformationsrichtlinie fielen, und die Umweltinformationsrichtlinie unterscheide selbst zwischen Umweltinformationen und der zu ihrer Erhebung verwendeten Methodik, wobei die Methodik und die sie betreffenden Informationen selbst nicht unbedingt vom Begriff der Umweltinformationen erfasst würden.
- 13 Die Beklagte verweist auf den in der internationalen Waldstatistik anerkannten Grundsatz, dass die Standorte der Dauerprobeflächen vertraulich sein müssten. Da die im Inland erstellte Waldstatistik die Grundlage für die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Republik Estland sowie für die Bewertung der Erfüllung der Verpflichtungen bilde, sei es wichtig, dass Estland eine international anerkannte Waldstatistik erstellen könne.

- 14 Zusätzlich zu Art. 4 Abs. 1 Buchst. d und Abs. 2 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie, dem § 35 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 1 Nr. 3 AvTS entspreche, könne auch Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Umweltinformationsrichtlinie einschlägig sein, wonach vorgesehen werden könne, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werde, wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf den Schutz der Umweltbereiche hätte, auf die sich die Informationen bezögen, wie z. B. die Aufenthaltsorte seltener Tierarten. Die mit der Bekanntgabe einhergehende Verzerrung der Daten könne die Zuverlässigkeit und die Qualität der SMI beeinflussen und damit negative Auswirkungen auch auf die mit dem Schutz der Umwelt verbundenen Interessen haben.
- 15 Die SMI selbst und die sich darauf beziehenden Daten fielen nicht unter Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie, weshalb sich aus Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie für einen Mitgliedstaat keine Verpflichtungen in Bezug auf die Koordinaten der Dauerprobeflächen ergeben könnten. Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie verpflichte die Mitgliedstaaten nicht, einen detaillierteren Datensatz über die im Rahmen der SMI-Methode verwendeten Gegenstände (Grundstücke) zu veröffentlichen, wozu auch die Koordinaten der Dauerprobeflächen gehörten. Sollte ein Mitgliedstaat indessen nach Art. 8 Abs. 2 Verpflichtungen in Bezug auf solche Informationen haben, komme es darauf an, ob der Zugang zu solchen Informationen aus irgendeinem sich aus dem innerstaatlichen Recht ergebenden gewichtigen Grund beschränkt werden könne, wobei solche Gründe nicht auf die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen beschränkt seien (Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie).

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 16 Das Hauptziel der SMI (National Forest Inventory/Nationale Waldinventur) besteht in der Erstellung statistischer Übersichten über den Status, den Zustand und die Nutzung der Waldbestände in Estland sowie über die Landnutzung und deren Veränderung. Die SMI – die statistische oder nationale Waldinventur – ist eine Methode zur objektiven Bestandsaufnahme größerer Waldflächen mit möglichst wenig Aufwand. Die Messdaten und Bewertungen werden auf in Gruppen gebündelten Probeflächen erhoben, die sich an den Seiten von quadratischen Parzellen (sog. Trakten) mit fester Größe befinden. Die Parzellen sind in ständige und vorübergehende unterteilt. Entsprechend den Bedingungen einer Zufallsstichprobe repräsentiert jede Probefläche proportional einen Teil des Territoriums. Die Beobachtungsdaten werden verallgemeinert, und auf ihrer Grundlage wird ein statistischer Bericht über die Waldbestände Estlands erstellt. Die SMI werden von der Beklagten organisiert. Die Ergebnisse der SMI werden auf der Website der Beklagten veröffentlicht.
- 17 Bei den SMI-Inventarisierungsdaten handelt es sich um Standorts-, Mess- und Bewertungsdaten der Probeflächen. In der vorliegenden Rechtssache wird über die

Herausgabe der Daten über den Standort der Dauerprobeflächen gestritten, die im vorliegenden Fall auch als die beantragten Informationen bezeichnet werden.

- 18 Als sachlichen Grund für die Zugangsbeschränkung macht die Beklagte geltend, dass die Veröffentlichung der Daten über den Standort der SMI-Dauerprobeflächen die Ergebnisse der SMI unzuverlässig mache, da die Veröffentlichung dazu führen könnte, dass Entscheidungen über die Waldbewirtschaftung in Abhängigkeit davon geändert würden, wo sich die SMI-Dauerprobeflächen befänden. Dies würde jedoch dazu führen, dass die Ergebnisse der SMI nicht mehr objektiv wären und nicht mehr dem tatsächlichen Zustand der Wälder und der Landnutzung in Estland entsprächen. Dies wiederum wirke sich negativ u. a. die Erfüllung der Berichterstattungspflichten des Landes in den internationalen Beziehungen aus. Nach Ansicht des Gerichts hat die Beklagte glaubhaft dargelegt, dass die Offenlegung des Standorts der SMI-Dauerprobeflächen zu Versuchen interessierter Personen führen könnte, die Waldstatistik zu manipulieren, um z. B. höhere Einschlagsvolumen zu erreichen. Die Kläger tragen jedoch vor, dass es nicht möglich sei, sich Gewissheit über den Wahrheitsgehalt der veröffentlichten Statistik zu verschaffen, da die SMI-Inventarisierungsdaten nicht vollständig öffentlich seien. Die Kernfrage des vorliegenden Falles ist, wie der Konflikt zwischen den berechtigten Interessen der Verfahrensbeteiligten überwunden werden kann.
- 19 Die Beklagte hat im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der SMI-Inventarisierungsdaten drei Möglichkeiten genannt.
- 20 Als Erstes den gegenwärtigen Zustand: Die Inventarisierungsdaten der Probeflächen sind öffentlich, aber die konkreten Inventarisierungsdaten können nicht mit einer konkreten Probefläche verknüpft werden, da die Koordinaten der Probefläche nicht bekannt sind. Dies ermöglicht eine Analyse der Inventarisierungsdaten und der statistischen Methode als solcher sowie, wenn nötig, beispielsweise eine Kritik der Ergebnisse der SMI mit wissenschaftlichen Argumenten, wenn etwa andere wissenschaftliche Methoden zu anderen Ergebnissen führen als die SMI (d. h., die Repräsentativität der SMI ist gewährleistet, aber auch eine Kritik der Methode ist möglich).
- 21 Als Zweites eine Veröffentlichung nur der Koordinaten: Zusätzlich zum gegenwärtigen Zustand würden die Probeflächen bekannt, was es ermöglichen würde, alle Standorte, deren Daten in den SMI-Ergebnisse einfließen, genau zu identifizieren. Zugleich ist nicht klar, welche genauen Daten in die SMI-Ergebnisse an einem bestimmten Standort einfließen. Die Kläger könnten die Probeflächen stichprobenartig analysieren und mit den SMI-Inventarisierungsdaten vergleichen. Mit einer gründlichen analytischen Arbeit kann es gelingen, die Probeflächen und die Inventarisierungsdaten miteinander zu verknüpfen, doch ist dies arbeitsintensiv und erfordert eine umfangreiche Arbeit vor Ort.

- 22 Als Drittes eine Veröffentlichung der Koordinaten und ihre Verknüpfung mit den Inventarisierungsdaten (dahin geht der Antrag der Kläger): Zusätzlich zu den konkreten Standorten der Probeflächen würden den Klägern, ohne dass sie zusätzlich etwas unternehmen müssten, auch die Inventarisierungsdaten ihrer Standorte bekannt bzw. es würde auch bekannt, wie die Daten des jeweiligen Ortes in die SMI-Ergebnisse einfließen (beispielsweise welchen Holzzuwachs es an dem betreffenden Ort gibt). Dies würde eine noch genauere Analyse der SMI-Ergebnisse ermöglichen, zugleich wäre es aber aus verschiedenen Gründen (Änderung der Landnutzung, Holzeinschlag, Alter der Bäume, Umwelteinflüsse, Pflanzenkrankheiten o. Ä.) nicht möglich, die historische Situation im Nachhinein zu ermitteln. Allerdings würde die Repräsentativität der SMI-Daten dadurch am intensivsten beeinträchtigt, da die Möglichkeit einer Manipulation der Daten weiter erhöht würde und die Daten absichtlich verfälscht werden könnten.
- 23 Das Gericht ist der Ansicht, dass für eine korrekte Entscheidung in der vorliegenden Rechtssache eine Auslegung des Unionsrechts erforderlich ist. Der Zugang zu Umweltinformationen wird in der Umweltinformationsrichtlinie und im Übereinkommen von Aarhus geregelt, an denen man sich ausrichten muss. Diese Rechtsakte regeln in Form einer abschließenden Liste auch die Gründe für die Verweigerung der Herausgabe von Umweltinformationen, d. h., wenn das Gericht feststellt, dass die Beklagte im Einklang mit einem innerstaatlichen Gesetz gehandelt hat, das im Widerspruch zur Umweltinformationsrichtlinie oder zum Übereinkommen von Aarhus steht, muss das betreffende innerstaatliche Gesetz unangewendet bleiben. Das spricht für die Zweckdienlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens, ungeachtet dessen, dass es im innerstaatlichen Recht derzeit keine konkreten Vorschriften über den rechtlichen Status der SMI-Inventarisierungsdaten gibt und man sich an den Gesetzen über Umweltinformationen und öffentliche Information im Allgemeinen – KeÜS, AvTS sowie RStS – ausrichten muss. Außerdem ist der Wunsch des Gesetzgebers festzustellen, die SMI-Inventarisierungsdaten auf Gesetzesebene ausdrücklich als vertraulich einzustufen. Selbst wenn man also den Standpunkt einnimmt, dass das geltende innerstaatliche Recht keine ausreichende Grundlage für die Verweigerung der Herausgabe der Daten über den Standort der SMI-Dauerprobeflächen bietet, ist ein neuer Gesetzesentwurf eingebracht worden, der bald eine solche Grundlage schaffen könnte, und der Streit über die Vereinbarkeit des innerstaatlichen Rechts mit dem Recht der Europäischen Union würde in Zukunft weitergehen. Das Gericht hält das Vorbringen der Kläger, der Gesetzgeber habe mit den innerstaatlichen Rechtsakten – insbesondere mit § 24 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 4 KeÜS – den Begriff der Umweltinformationen im Vergleich zur Umweltinformationsrichtlinie und zum Übereinkommen von Aarhus erweitert, für unbegründet.
- 24 Das in der Sache erkennende Gericht ist bei der Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie auf folgende Schwierigkeiten gestoßen.
- 25 Erstens haben sich die Kläger hinsichtlich der Frage, ob die beantragten Informationen als Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. a oder

b der Umweltinformationsrichtlinie anzusehen sind, auf Art. 2 Nr. 1 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie (dem entsprechen Art. 2 Nr. 3 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus und § 24 Abs. 2 Nr. 1 KeÜS) berufen. Für die Entscheidung der Rechtssache ist zu prüfen, ob die fraglichen Informationen die inhaltlichen Merkmale des Begriffs der Umweltinformationen in Art. 2 Nr. 1 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie erfüllen. Es wird nicht darüber gestritten, dass das Ergebnis der SMI veröffentlicht wird. Nach Ansicht des Gerichts sind die aus der SMI resultierenden Informationen ohne Zweifel als Umweltinformationen einzustufen, da es sich um Informationen über den Zustand der Umwelt handelt. Nach Ansicht des Gerichts führt dies jedoch nicht automatisch zu der Schlussfolgerung, dass alle SMI-Inventarisierungsdaten als Umweltinformationen einzustufen sind – im 20. Erwägungsgrund und in Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie werden neben Umweltinformationen auch die Analyseverfahren genannt, was die Frage aufwirft, ob es sich dabei um einen gegenüber den Umweltinformationen eigenständigen Begriff handelt.

- 26 Zweitens sind die Kläger der Ansicht, dass es sich bei den SMI-Grunddaten um Informationen über Emissionen in die Umwelt handle, da die erhobenen Daten nach den Angaben der Beklagten für die Erstellung des Treibhausgasinventars in den Bereichen Flächennutzung, Flächennutzungsänderung und Forstwirtschaft sowie teilweise auch im Agrarsektor verwendet würden. Es handle sich daher um Informationen über Emissionen in die Umwelt im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie, und gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie seien die meisten von der Beklagten angeführten innerstaatlichen Ausnahmen nicht anwendbar. Das Gericht bezweifelt, dass die beantragten Informationen als Informationen über Emissionen in die Umwelt im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. b und Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie anzusehen sind. Der Umstand, dass die SMI als Methode für die Erstellung einer Statistik im Bereich der Forstwirtschaft verwendet wird und dass diese Statistik wiederum als Grundlage für die Erstellung des Treibhausgasinventars dient, bedeutet nach Ansicht des Gerichts noch nicht, dass es sich bei den beantragten Informationen um Informationen über Emissionen in die Umwelt im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie handelt.
- 27 Drittens ergibt sich die Verpflichtung der Beklagten, die beantragten Informationen zu erteilen und die bei der SMI verwendete Methodik offenzulegen, nach Ansicht der Kläger aus dem 21. Erwägungsgrund der Richtlinie, wonach die Behörden, um das allgemeine Umweltbewusstsein zu erhöhen und den Umweltschutz zu verbessern, für ihre Aufgaben relevante Umweltinformationen, soweit angemessen, zugänglich machen und verbreiten sollten. Nach Ansicht des Gerichts kann der 21. Erwägungsgrund der Richtlinie keine Rechtsgrundlage für die Offenlegung der beantragten Informationen darstellen, da er zu allgemein formuliert ist und dem Mitgliedstaat einen Ermessensspielraum lässt. Darüber hinaus hat die Beklagte dargetan, dass sie die SMI-Inventarisierungsdaten in dem Umfang offengelegt hat, in dem dies ohne eine Beeinträchtigung ihrer Qualität möglich ist.

- 28 Viertens könnten die von den Klägern angeführten Beispiele aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die in Rn. 9 der Zusammenfassung des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens genannt werden, als relevant angesehen werden, wenn die beantragten Informationen als Informationen über Emissionen in die Umwelt einzustufen sein sollten, da die angeführten Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union gerade solche Informationen betreffen. Eine solche Einstufung ist jedoch nach Ansicht des Gerichts nicht überzeugend begründet worden, weshalb die Verweise der Kläger auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs die Richtigkeit ihres Vorbringens nicht belegen.
- 29 Wenn man den Standpunkt einnimmt, dass die beantragten Informationen Umweltinformationen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie sind, stellt sich sodann die Frage, ob die Weigerung der Beklagten im Einklang mit der Umweltinformationsrichtlinie und dem Übereinkommen von Aarhus stand. Nach Ansicht der Beklagten sind die in Art. 4 Abs. 4 Buchst. a, b und h des Übereinkommens von Aarhus angeführten Gründe gegeben, denen die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a, b und h der Umweltinformationsrichtlinie inhaltlich entsprechen. Zusätzlich hat sich die Beklagte auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Umweltinformationsrichtlinie (entsprechend Art. 4 Abs. 3 Buchst. c des Übereinkommens von Aarhus) gestützt.
- 30 Gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Umweltinformationsrichtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn der Antrag Material, das gerade vervollständigt wird, oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten betrifft.
- 31 Die Beklagte trägt vor, dass die Kläger Informationen über die Koordinaten der Dauerprobeflächen in einer Situation anforderten, in der die aus den entsprechenden Flächen gewonnenen Daten bereits in der statistischen Waldinventur und bei der Erstellung ihrer öffentlichen Jahresberichte verwendet worden seien. Die Beklagte räumt ein, dass es sich, wenn die Ergebnisse der SMI jährlich veröffentlicht würden, insoweit nicht mehr um einen Entwurf eines Schriftstücks handle. Zugleich handle es sich bei der statistischen Waldinventur um eine fortlaufende Untersuchung, und die Daten aus der Inventur der Dauerprobeflächen würden für die Untersuchungen der folgenden Jahre verwendet. Die Beklagte ist der Ansicht, dass es zum Zweck der Gewährleistung der Zuverlässigkeit und der Qualität der in jedem Folgejahr durchgeführten Untersuchungen gerechtfertigt sei, die betreffenden Daten nicht zu veröffentlichen, solange die betreffenden Dauerprobeflächen für die Untersuchungen verwendet würden. Nach Ansicht des Gerichts ist es fraglich, ob die angeführte Richtlinienbestimmung im vorliegenden Fall die Verweigerung der Herausgabe der Informationen zulässt. Nach Ansicht des Gerichts handelt es sich in sachlicher Hinsicht nicht um Material, das gerade vervollständigt wird, oder um noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten. Die SMI-Inventarisierungsdaten werden jährlich erhoben, und es handelt sich um

sogenannte endgültige Daten. Nach Ansicht des Gerichts ist es nicht möglich, die Daten über den Standort der SMI-Dauerprobeflächen unter Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Umweltinformationsrichtlinie zu fassen.

- 32 Gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.
- 33 Die Beklagte hat sich auf § 34 Abs. 1 RStS gestützt, wonach Daten, die eine unmittelbare oder mittelbare Identifizierung einer statistischen Einheit und damit die Offenlegung von Einzeldaten ermöglichen, vertrauliche Daten sind. Hier stellt sich die Frage, ob der Verweis auf die allgemeinen Grundsätze für die Erstellung einer staatlichen Statistik ausreicht, um die Anforderung gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie zu erfüllen, dass eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist. Nach einem alternativen Standpunkt müsste im Gesetz eine Regelung über die Vertraulichkeit der SMI-Inventarisierungsdaten enthalten sein.
- 34 Gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf internationale Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung hätte.
- 35 Die Beklagte trägt vor, dass die Veröffentlichung von Informationen, die letztlich die Qualität und die Zuverlässigkeit der estnischen Waldstatistik gefährden würden, die Fähigkeit Estlands beeinträchtigen würde, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen – die Offenlegung der Informationen könnte also negative Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen haben. Nach Auffassung des Gerichts ist das Vorbringen der Beklagten zur Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen des estnischen Staates hypothetisch. Diese Grundlage könnte nach Ansicht des Gerichts in Frage kommen, wenn sich aus einem internationalen verbindlichen Übereinkommen eine Verpflichtung zur Verwendung der SMI ergäbe und ein Vertragsstaat damit u. a. zur Wahrung der Vertraulichkeit der SMI-Inventarisierungsdaten verpflichtet würde. Da es nach Kenntnis des Gerichts keine solche Verpflichtung gibt, ist das Gericht der Ansicht, dass Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie keine geeignete Grundlage für eine Verweigerung darstellt.
- 36 Gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Umweltinformationsrichtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf den Schutz der Umweltbereiche hätte, auf die sich die Informationen beziehen, wie z. B. die Aufenthaltsorte seltener Tierarten.

- 37 Was das Vorbringen der Beklagten angeht, dass sich angesichts der Heranziehung der SMI-Ergebnisse beim Treffen von forstwirtschaftlichen und umweltpolitischen Entscheidungen die mit der Offenlegung der Daten einhergehende Verzerrung der Daten auf die Zuverlässigkeit und die Qualität der SMI auswirken und damit auch die Interessen des Umweltschutzes beeinträchtigen könnte, so sieht das Gericht keinen Zusammenhang zwischen der Offenlegung der SMI-Daten und der Beeinträchtigung der Interessen des Umweltschutzes und ist daher der Ansicht, dass Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Umweltinformationsrichtlinie keine angemessene Grundlage für die Weigerung, dem Informationsersuchen nachzukommen, darstellt.
- 38 Zusammenfassend sieht das Gericht nicht, dass die von der Beklagten angeführten Gründe, die sich aus Art. 4 der Umweltinformationsrichtlinie ergeben, es erlauben würden, die Herausgabe der rechtmäßig beantragten Informationen zu verweigern.
- 39 Schließlich ist eine Auslegung dahin gehend möglich, dass die beantragten Informationen nicht als Umweltinformationen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie anzusehen sind. Aus dem 20. Erwägungsgrund und Art. 8 Abs. 1 und 2 der Umweltinformationsrichtlinie lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist die zur Erhebung der Umweltinformationen verwendete Methodik nicht unbedingt mit den Umweltinformationen selbst gleichzusetzen, andernfalls würde sie nämlich nicht gesondert genannt. Zweitens wird in der Richtlinie betont, dass der Staat verpflichtet ist, die Aktualität, Exaktheit und Vergleichbarkeit der Umweltinformationen zu gewährleisten. Art. 8 und der 20. Erwägungsgrund werfen die Frage auf, wie detailliert die Mitgliedstaaten Informationen über Analyseverfahren veröffentlichen müssen, d. h., ob dies die vollumfängliche Veröffentlichung der Grunddaten der Statistik umfasst oder ob ein Mitgliedstaat berechtigt ist, die Veröffentlichung der Grunddaten einzuschränken, wenn er begründet hat, dass die Qualität der Umweltinformationen durch die Veröffentlichung solcher Daten beeinträchtigt werden könnte. Für das Gericht ist nicht klar, wie die Umweltinformationsrichtlinie in dieser Situation auszulegen ist. Ein weiteres Problem bei der Auslegung von Art. 8 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie besteht darin, dass sich Art. 8 Abs. 2 auf einen Antrag auf Informationen nach Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie bezieht, d. h. auf einen Antrag betreffend Emissionen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie Art. 8 anzuwenden ist, wenn Informationen beantragt werden, die den Merkmalen von Art. 2 Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie entsprechen. Wenn die Informationen über die Analyseverfahren nicht mit Umweltinformationen gleichgesetzt werden können, stellt sich die Frage, aus welchen Gründen einem Informationsersuchen nach Art. 8 Abs. 2 nicht entsprochen werden kann. Sind die in Art. 4 angeführten Ausnahmen anwendbar? Es stellt sich auch die Frage, ob die Nichtherausgabe von Informationen durch andere Maßnahmen abgemildert werden kann, etwa indem Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen auf der Grundlage einer Datennutzungsvereinbarung Zugang zu den Daten über den Standort der Dauerprobeflächen zum Zwecke der

forstwirtschaftlichen Forschung gewährt wird. Die SMI-Inventarisierungsdaten können auch vom Rechnungshof zum Zwecke einer Prüfung eingesehen werden.

- 40 Nach Ansicht des Gerichts sind die Voraussetzungen für ein Vorabentscheidungsersuchen erfüllt. Die Bestimmungen der Umweltinformationsrichtlinie können unterschiedlich ausgelegt werden, was bedeutet, dass sie nicht als eindeutig (*acte claire*) angesehen werden können, und dem Gericht ist auch keine einschlägige Rechtsprechung bekannt, die eine angemessene Auslegungshilfe bieten würde (*acte éclairé*). Auch der allgemeine Grundsatz, dass die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe von Umweltinformationen restriktiv auszulegen sind, bietet keine eindeutige Richtschnur für die Entscheidung der vorliegenden Rechtssache.
- 41 Das erkennende Gericht legt daher die oben genannten Fragen vor.