

Zaak C-234/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

4 april 2022

Verwijzende rechter:

Tallinna Halduskohus (Estland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 april 2022

Verzoekende partij:

Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

Verwerende partij:

Keskkonnaagentuur

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Beroep van de Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND [non-profitorganisatie (MTÜ) Groene gemeenschap], de MTÜ Eesti Metsa Abiks (MTÜ Steun voor het Estse bos), de Päästame Eesti Metsad MTÜ (Red de Estse bossen MTÜ) en de Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (stichting milieu-informatievereniging) met het verzoek om de Keskkonnaagentuur (milieuagentschap, Estland) te verplichten om het verzoek om informatie van verzoekers in te willigen en hun de gegevens mee te delen die betrekking hebben op de voor de statistische bosinventarisatie (SBI) gebruikte permanente proefvlakken.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2003/4 (hierna: „milieu-informatierichtlijn”) en is ingediend overeenkomstig artikel 267, tweede alinea, VWEU.

Prejudiciële vragen

1.1. Moeten gegevens als die welke betrekking hebben op de locatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde permanente proefvlakken van de statistische bosinventarisatie, worden aangemerkt als milieu-informatie in de zin van artikel 2, punt 1, onder a) of b), van de milieu-informatierichtlijn?

1.2. Indien het antwoord op vraag 1.1 luidt dat er sprake is van milieu-informatie:

1.2.1. Moet artikel 4, lid 1, onder d), van de milieu-informatierichtlijn dan aldus worden uitgelegd dat ook gegevens over de locatie van de permanente proefvlakken van de statistische bosinventarisatie onder „nog onvoltooid materiaal” of „onvoltooide documenten of gegevens” vallen?

1.2.2. Moet artikel 4, lid 2, onder a), van de milieu-informatierichtlijn aldus worden uitgelegd dat aan de in deze bepaling gestelde voorwaarde dat bij de wet is voorzien in het vertrouwelijke karakter van de informatie in kwestie, is voldaan wanneer de vertrouwelijkheid niet bij de wet is voorgeschreven voor een specifieke soort informatie, maar voortvloeit uit de uitlegging van een bepaling van een rechtshandeling van algemene strekking, zoals de wet betreffende openbare informatie of de wet betreffende overheidsstatistieken?

1.2.3. Moet voor de toepassing van artikel 4, lid 2, onder b), van de milieu-informatierichtlijn worden vastgesteld dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie daadwerkelijk afbreuk doet aan de internationale betrekkingen van de betrokken staat, of is het voldoende dat het risico daarop bestaat?

1.2.4. Rechtvaardigt de in artikel 4, lid 2, onder h), van de milieu-informatierichtlijn genoemde grond „bescherming van het milieu waarop [de betreffende] informatie betrekking heeft” dat de toegang tot milieu-informatie wordt beperkt om de betrouwbaarheid van de overheidsstatistieken te waarborgen?

1.3. Indien het antwoord op vraag 1.1 luidt dat gegevens als die welke betrekking hebben op de locatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde permanente proefvlakken van de statistische bosinventarisatie, geen milieu-informatie zijn, moet een verzoek om informatie dat ziet op dergelijke gegevens, dan worden aangemerkt als een verzoek om informatie in de zin

van artikel 2, punt 1, onder b), van de milieu-informatierichtlijn, dat overeenkomstig artikel 8, lid 2, moet worden behandeld?

1.4. Ingeval vraag 1.3 bevestigend wordt beantwoord: Moeten gegevens als die welke betrekking hebben op de locatie van de in het hoofdeding aan de orde zijnde permanente proefvlakken van de statistische bosinventarisatie, dan worden aangemerkt als informatie over de bij het samenstellen van de informatie gebruikte methoden voor analysering, monsternamen en voorbehandeling van de monsters in de zin van artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn?

1.5.1. Ingeval vraag 1.4 bevestigend wordt beantwoord: Kan de toegang tot dergelijke informatie op grond van artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn dan worden beperkt om een gewichtige reden die uit het nationale recht voortvloeit?

1.5.2. Kan de weigering om de informatie op grond van artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn openbaar te maken worden verzacht door andere maatregelen, zoals het verlenen van toegang tot de gevraagde informatie aan onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen of aan de rekenkamer ten behoeve van een audit?

1.6. Kan de weigering om gegevens openbaar te maken als die welke betrekking hebben op de locatie van de in het hoofdeding aan de orde zijnde permanente proefvlakken van de statistische bosinventarisatie, worden gerechtvaardigd door het doel om de kwaliteit van de milieu-informatie in de zin van artikel 8, lid 1, van de milieu-informatierichtlijn te waarborgen?

1.7. Vormt overweging 21 van de milieu-informatierichtlijn een rechtsgrondslag voor het verstrekken van gegevens over de locatie van de permanente proefvlakken van de statistische bosinventarisatie?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26): overwegingen 10, 20 en 21 alsook artikel 2, lid 1, onder a) en b), artikel 4, lid 1, onder d), artikel 4, lid 2, onder a), b) en h), en artikel 8.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§ 34, lid 1, van de Riikliku statistika seadus (wet van 10 juni 2010 betreffende overheidsstatistieken; hierna: „RStS”):

„Gegevens die de directe of indirecte identificatie van een statistische eenheid en bijgevolg de openbaarmaking van individuele gegevens mogelijk maken, zijn vertrouwelijke gegevens.”

§ 35, lid 1, punten 3 en 19, en lid 2, punt 2, van de Avaliku teabe seadus (wet van 15 november 2000 betreffende openbare informatie; hierna: „AvTS”).

§ 24, lid 2, punt 1, en lid 4, van de Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (wet van 16 februari 2011 betreffende het algemene deel van de milieuwetgeving; hierna: „KeÜS”):

„(2) Milieu-informatie is alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

1) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

[...]

(4) Op verzoek van de persoon die een verzoek om informatie indient, licht de houder van de informatie de methoden voor het verzamelen van de gegevens toe en verleent hij toegang tot informatie over de procedures voor de monsternamen en analysering.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 2 Op 12 maart 2021 hebben meerdere milieuorganisaties – de Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, de MTÜ Eesti Metsa Abiks, de Päästame Eesti Metsad MTÜ en de Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (hierna gezamenlijk: „verzoekers”) – bij het milieuagentschap een verzoek om informatie (hierna: „verweerder”) ingediend dat betrekking had op de aan de statistische bosinventarisatie (SBI) ten grondslag liggende gegevens (hierna: „basisgegevens”), de voor de analyse daarvan vereiste aanvullende gegevens en de coördinaten van de permanente proefvlakken. Volgens de beschrijving op verweerders website is de SBI een steekproefonderzoek waarbij informatie wordt verzameld over de bossen in Estland. De SBI volgt de dynamiek van het nationale bosbestand in hun geheel. Het belangrijkste doel van deze inventarisatie is een beeld te krijgen van de bossen, de veranderingen die daarin plaatsvinden en de houtkap.
- 3 Op 19 maart 2021 heeft verweerder de SBI-basisgegevens gedeeltelijk, dat wil zeggen zonder de coördinaten van de permanente proefvlakken, ter beschikking gesteld. Als rechtsgrondslag voor de weigering om de gegevens beschikbaar te stellen, heeft hij § 34, lid 1, RStS en § 35, lid 1, punt 3, en lid 2, punt 2, AvTS

aangevoerd en in dit verband betoogd dat de coördinaten van de permanente proefvlakken beperkt toegankelijke gegevens zijn.

- 4 Op 7 december 2020 heeft de autoriteit voor gegevensbescherming verweerder gelast om het verzoek om informatie opnieuw te beoordelen teneinde zekerheid te verkrijgen over de grondslag voor de beperking van de toegang, en om de gevraagde informatie beschikbaar te stellen. Volgens de autoriteit voor gegevensbescherming voorziet de wet niet in een beperking van de toegang tot de gegevens die de coördinaten van permanente proefvlakken bevatten. Verweerder heeft aan dit bevel geen gevolg gegeven.
- 5 Op 19 april 2021 hebben verzoekers bij de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland) beroep ingesteld teneinde verweerder te doen veroordelen tot inwilliging van hun verzoek om informatie en tot mededeling van de coördinaten van de voor de SBI gebruikte permanente proefvlakken aan verweerders.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoekers vorderen dat verweerder hun de coördinaten van de locatie van de permanente SBI-proefvlakken in verband met de inventarisgegevens van de individuele proefvlakken ter beschikking stelt. Onder verwijzing naar de aangehaalde nationale bepalingen stellen zij dat de coördinaten van de permanente SBI-proefvlakken, waarvan zij de openbaarmaking hebben gevraagd, milieu-informatie in de zin van zowel het nationale recht als het Unierecht zijn. De coördinaten van de proefvlakken zijn een onlosmakelijk bestanddeel van de SBI-gegevens en zonder de openbaarmaking van deze coördinaten zijn de openbaar gemaakte gegevens over een proefvlak nietszeggend. Aangezien de coördinaten zelf nog geen definitieve informatie over de toestand van de bossen bevatten, kan niet worden geconcludeerd dat zij niet als milieu-informatie openbaar mogen worden gemaakt. § 24, lid 2, KeÜS heeft niet tot doel onverwerkte informatie of informatie die op een soortgelijke andere wijze niet definitief is, uit te sluiten van het begrip milieu-informatie.
- 7 Verzoekers betogen onder verwijzing naar § 24 KeÜS en de milieu-informatierichtlijn dat de wetgever zowel de gegevens als de methoden voor het verzamelen ervan en de informatie over de procedures voor de monsternamen en analysering uitdrukkelijk als milieu-informatie heeft aangemerkt. De coördinaten van de permanente proefvlakken zijn milieu-informatie in de zin van overweging 10 en artikel 2, punt 1, van de milieu-informatierichtlijn. Verzoekers argumenteren op basis van overweging 20 en artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn dat uit het Unierecht het beginsel voortvloeit dat in verband met een verzoek om milieu-informatie ook moet worden gewaarborgd dat de aanvrager toegang tot de desbetreffende methode heeft.
- 8 Onder verwijzing naar overweging 21 van de milieu-informatierichtlijn betogen verzoekers dat verweerder verplicht is om toegang tot de coördinaten van de permanente proefvlakken te verlenen, aangezien dit milieu-informatie is die

verband houdt met de uitvoering van verweerdere taken. Bovendien gaat het bij de SBI-basisgegevens om informatie over emissies in het milieu die wordt gebruikt voor het opstellen van de broeikasgasinventaris. Derhalve zijn de meeste nationale uitzonderingen waarop verweerder zich beroept, volgens artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de milieu-informatierichtlijn niet van toepassing.

- 9 Verzoekers refereren aan de arresten van het Hof in vergelijkbare zaken (arresten van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, en 7 maart 2019, Tweedale/EFSA, T-716/14, EU:T:2019:141) en betogen op grond daarvan dat de basisgegevens (waaronder materialen en informatie over de omstandigheden waarin de proeven zijn uitgevoerd) en de onderzoeksmethoden openbaar moeten worden gemaakt, omdat de verplichting om milieu-informatie en met name informatie over emissies openbaar te maken ook impliceert dat aan het publiek toegang moet worden verleend tot informatie over de plaats en de datum van emissies in het milieu alsook over de gevolgen voor het milieu op middellange en lange termijn. Het Hof heeft benadrukt dat de openbaarmaking van milieu-informatie de algemene regel is en dat gronden tot weigering van openbaarmaking slechts bij wijze van uitzondering mogen worden ingeroepen.
- 10 Verweerder bestrijdt de vordering en concludeert tot afwijzing ervan.
- 11 Hij verklaart dat hij de in casu aan de orde zijnde informatie op grond van de nationale wetgeving heeft aangemerkt als openbare informatie voor de openbaarmaking waarvan er geen grondslag bestaat.
- 12 Tussen partijen is niet in geschil dat de SBI-resultaten, die onder meer de toestand van de bossen van Estland beschrijven, milieu-informatie vormen. Verweerder voert tevens aan dat de coördinaten van de permanente SBI-proefvlakken volgens de toe te passen SBI-methode vertrouwelijk moeten zijn om de kwaliteit van de gegevens, waaronder de verkregen milieu-informatie, te waarborgen. Het is volgens hem niet duidelijk dat de gegevens in kwestie onder artikel 2, punt 1, van de milieu-informatierichtlijn vallen. Daarbij komt dat in de milieu-informatierichtlijn zelf geen onderscheid wordt gemaakt tussen milieu-informatie en de methode die wordt gebruikt om deze te verzamelen, waarbij de methode en de desbetreffende informatie zelf niet noodzakelijk onder het begrip milieu-informatie vallen.
- 13 Verweerder verwijst naar het in de internationale bosstatistiek erkende beginsel dat de locaties van de permanente proefvlakken vertrouwelijk moeten zijn. Aangezien de nationale bosstatistieken de basis voor de nakoming van de volkenrechtelijke verplichtingen van de Republiek Estland en voor de beoordeling van de nakoming van deze verplichtingen vormen, is het van belang dat Estland internationaal erkende bosstatistieken kan opmaken.
- 14 Naast artikel 4, lid 1, onder d), en lid 2, onder b), van de milieu-informatierichtlijn – die overeenkomt met § 35, lid 2, punt 2, en lid 1, punt 3, AvTS – kan ook

artikel 4, lid 2, onder h), van deze richtlijn van toepassing zijn, op grond waarvan een lidstaat kan bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien openbaarmaking van de informatie in kwestie afbreuk doet aan de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten. De met de openbaarmaking gepaard gaande vertekening van de gegevens kan invloed hebben op de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de SBI en bijgevolg ook de belangen schaden die verband houden met de bescherming van het milieu.

- 15 De SBI zelf en de gegevens die daarop betrekking hebben, vallen volgens verweerder niet onder artikel 2, punt 1, onder b), van de richtlijn. Daarom kunnen voor een lidstaat uit artikel 8, lid 2, van de richtlijn geen verplichtingen voortvloeien die betrekking hebben op de coördinaten van de permanente proefvlakken voortvloeien. Artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn verplicht de lidstaten niet om een gedetailleerdere gegevensset openbaar te maken over de in het kader van de SBI-methode gebruikte objecten (terreinen), zoals de coördinaten van de permanente proefvlakken. Indien een lidstaat niettemin krachtens artikel 8, lid 2, van die richtlijn verplichtingen met betrekking tot dergelijke informatie zou hebben, is het van belang of de toegang tot deze informatie kan worden beperkt om een gewichtige reden die uit het nationale recht voortvloeit, waarbij dergelijke gronden niet beperkt zijn tot de gronden om de toegang tot milieu-informatie te weigeren (artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn).

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 16 Het belangrijkste doel van de SBI (nationale bosinventarisatie) is het opstellen van statistische overzichten betreffende de status, de toestand en het gebruik van het bosareaal van Estland alsook betreffende het landgebruik en de veranderingen daarin. De SBI, de statistische of nationale bosinventarisatie, is een methode om met zo min mogelijk werk grotere bosgebieden objectief in kaart te brengen. De meetgegevens en beoordelingen worden verzameld op gegroepeerde proefvlakken, die zich aan de zijanten van vierkante percelen (zogenoemde *traktid*) van een vaste grootte bevinden. De percelen zijn verdeeld in permanente en tijdelijke percelen. Overeenkomstig de voorwaarden van een aselechte steekproef vertegenwoordigt elk proefvlak proportioneel een deel van het grondgebied. De observatiegegevens worden veralgemeend en op basis daarvan wordt een statistisch rapport over het bosareaal van Estland opgesteld. De SBI's worden door verweerder georganiseerd. De resultaten van de SBI's worden gepubliceerd op verweerders website.
- 17 De SBI-inventarisatiegegevens omvatten locatie-, meet- en beoordelingsgegevens van de proefvlakken. Het onderhavige geding betreft de openbaarmaking van de gegevens over de locatie van de permanente proefvlakken, die in casu ook de gevraagde informatie worden genoemd.

- 18 Als objectieve reden voor de beperking van de toegang voert verweerder aan dat de resultaten van de SBI door de openbaarmaking van de gegevens over de locatie van de permanente SBI-proefvlakken onbetrouwbaar worden aanzien de openbaarmaking ertoe kan leiden dat beslissingen over het bosbeheer worden beïnvloed door de locatie van de permanente SBI-proefvlakken. Dit zou echter tot gevolg hebben dat de resultaten van de SBI niet langer objectief zijn en niet langer de werkelijke toestand van de bossen en het landgebruik in Estland weergeven. Dit zou op zijn beurt onder meer negatieve gevolgen hebben voor de nakoming van de rapportageverplichtingen van het land in het kader van de internationale betrekkingen. Volgens de rechter heeft verweerder op geloofwaardige wijze uiteengezet dat de openbaarmaking van de locatie van de permanente SBI-proefvlakken ertoe zou kunnen leiden dat belanghebbenden proberen om de bosstatistiek te manipuleren teneinde bijvoorbeeld te bereiken dat meer bomen mogen worden gekapt. Verzoekers betogen evenwel dat de waarheidsgetrouwheid van de gepubliceerde statistieken niet met zekerheid kan worden vastgesteld, omdat de SBI-inventarisatiegegevens niet volledig openbaar zijn. De kernvraag in het onderhavige geval is hoe het conflict tussen de legitieme belangen van partijen kan worden opgelost.
- 19 Verweerder heeft in verband met de openbaarmaking van de SBI-inventarisatiegegevens drie mogelijkheden vermeld.
- 20 Ten eerste de bestaande situatie: de inventarisatiegegevens van de proefvlakken zijn openbaar, maar de concrete inventarisatiegegevens kunnen niet worden gekoppeld aan een concreet proefvlak omdat de coördinaten van de proefvlakken niet bekend zijn. In dit geval kunnen de inventarisatiegegevens en de statistische methode als zodanig worden geanalyseerd en kunnen de resultaten van de SBI – indien nodig – met wetenschappelijke argumenten worden bekritiseerd indien andere wetenschappelijke methoden bijvoorbeeld tot andere resultaten leiden dan de SBI (dat wil zeggen de representativiteit van de SBI is gewaarborgd en tevens is een bekritisering van de methode mogelijk).
- 21 Ten tweede een openbaarmaking van alleen de coördinaten: naast de huidige situatie zouden ook de locaties van de proefvlakken bekend zijn, waardoor het mogelijk zou zijn om alle locaties waarvan de gegevens in de SBI-resultaten worden verwerkt, nauwkeurig te identificeren. Tegelijkertijd is niet duidelijk welke precieze gegevens op een bepaalde locatie in de SBI-resultaten worden verwerkt. Verzoekers zouden de proefvlakken steekproefsgewijs kunnen analyseren en met de SBI-inventarisatiegegevens kunnen vergelijken. Door middel van grondige analyses lukt het misschien om de proefvlakken en de inventarisatiegegevens aan elkaar te koppelen, maar dit is arbeidsintensief en hiervoor is uitgebreid veldwerk noodzakelijk.
- 22 Ten derde een openbaarmaking van de coördinaten en de koppeling ervan aan de inventarisatiegegevens (dit is de strekking van de vordering van verzoekers): naast de specifieke locaties van de proefvlakken zouden verzoekers – zonder dat zij extra inspanningen hoeven te leveren – ook de inventarisatiegegevens van die

locaties kennen respectievelijk weten hoe de gegevens van de betreffende locatie in de SBI-resultaten worden verwerkt (bijvoorbeeld welke houtaanwas er op de locatie in kwestie is). Hierdoor zouden de SBI-resultaten nog nauwkeuriger kunnen worden geanalyseerd, maar tegelijkertijd zou om verschillende redenen (verandering van landgebruik, houtkap, leeftijd van de bomen, milieu-invloeden, plantenziekten en dergelijke) de historische situatie achteraf niet kunnen worden vastgesteld. Dit zou echter de representativiteit van de SBI-gegevens het meest aantasten, aangezien de mogelijkheid om de gegevens te manipuleren nog groter zou worden en de gegevens opzettelijk zouden kunnen worden vervalst.

- 23 De rechter is van oordeel dat een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor een correcte beslissing in de onderhavige zaak. De toegang tot milieu-informatie wordt geregeld bij de milieu-informatierichtlijn en het Verdrag van Aarhus, zodat deze in aanmerking moeten worden genomen. Deze instrumenten regelen tevens – in de vorm van een uitputtende lijst – de gronden voor een weigering om milieu-informatie openbaar te maken. Dit betekent dus dat indien de rechter vaststelt dat verweerder heeft gehandeld in overeenstemming met een nationale wet die in strijd is met de milieu-informatierichtlijn of het Verdrag van Aarhus, de nationale wet in kwestie buiten toepassing moet worden gelaten. Derhalve is een verzoek om een prejudiciële beslissing nuttig, hoewel het nationale recht thans geen specifieke bepalingen over de juridische status van SBI-inventarisatiegegevens bevat en men zich moet baseren op de wetten betreffende milieu-informatie en openbare informatie in het algemeen, de KeÜS, de AvTS en de RStS. Voorts dient te worden vastgesteld dat het de wens van de wetgever is om de SBI-inventarisatiegegevens op het niveau van de wet uitdrukkelijk als vertrouwelijk aan te merken. Dus, zelfs indien het standpunt zou worden ingenomen dat het geldende nationale recht geen toereikende grondslag biedt voor de weigering om de gegevens over de locatie van de permanente SBI-proefvlakken openbaar te maken, blijft het een feit dat een nieuw wetsontwerp is ingediend dat binnenkort een dergelijke grondslag zou kunnen bieden, zodat het geschil over de verenigbaarheid van het nationale recht met het Unierecht in de toekomst zou kunnen worden voortgezet. De rechter is van oordeel dat niet kan worden ingestemd met het betoog van verzoekers dat de wetgever met de nationale rechtshandelingen – met name § 24, lid 2, punt 1, en lid 4, KeÜS – het begrip „milieu-informatie” heeft verruimd ten opzichte van de milieu-informatierichtlijn en het Verdrag van Aarhus.
- 24 De in de zaak aangezochte rechter is bij de toepassing van de milieu-informatierichtlijn op de volgende moeilijkheden gestuit.
- 25 Ten eerste hebben verzoekers zich met betrekking tot de vraag of de gevraagde informatie moet worden aangemerkt als milieu-informatie in de zin van artikel 2, punt 1, onder a) of b), van de milieu-informatierichtlijn, beroepen op artikel 2, punt 1, onder a) of b), van de milieu-informatierichtlijn (zie ook dienovereenkomstig artikel 2, punt 3, onder a), van het Verdrag van Aarhus en § 24, lid 2, punt 1, KeÜS). Voor de beslechting van het geding moet worden nagegaan of de bewuste informatie de inhoudelijke kenmerken van het begrip

„milieu-informatie” als bedoeld in artikel 2, punt 1, onder a), van de milieu-informatierichtlijn vertoont. Dat het resultaat van de SBI openbaar wordt gemaakt, is tussen partijen niet in geschil. Volgens de rechter kan de op de SBI gebaseerde informatie zonder twijfel als milieu-informatie worden aangemerkt, aangezien het gaat om informatie over de toestand van het milieu. Hieruit kan naar zijn oordeel evenwel niet automatisch worden afgeleid dat alle SBI-inventarisatiegegevens moeten worden aangemerkt als milieu-informatie. In overweging 20 en artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn worden naast milieu-informatie ook de methoden voor de analysering genoemd, hetgeen de vraag doet rijzen of dit een apart begrip is ten opzichte van het begrip „milieu-informatie”.

- 26 Ten tweede zijn verzoekers van mening dat de SBI-basisgegevens informatie over emissies in het milieu zijn, omdat de verzamelde gegevens volgens verweerder worden gebruikt voor het opstellen van de broeikasgasinventaris op het gebied van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, en gedeeltelijk ook in de landbouwsector. Het gaat bijgevolg om informatie over emissies in het milieu in de zin van artikel 2, lid 1, onder b), van de milieu-informatierichtlijn, en volgens artikel 4, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn zijn de meeste door verweerder aangevoerde nationale uitzonderingen niet van toepassing. De rechter betwijfelt of de gevraagde informatie dient te worden aangemerkt als informatie over emissies in het milieu in de zin van artikel 2, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn. Dat de SBI wordt gebruikt als methode voor het opstellen van statistieken op het gebied van bosbouw en de broeikasgasinventaris op zijn beurt op basis van deze statistieken wordt opgesteld, betekent volgens de rechter nog niet dat de gevraagde informatie moet worden beschouwd als informatie over emissies in het milieu in de zin van de milieu-informatierichtlijn.
- 27 Ten derde vloeit verweerders verplichting om de gevraagde informatie te verstrekken en de in het kader van de SBI gebruikte methode openbaar te maken voort uit overweging 21 van de richtlijn, waarin staat te lezen dat overheidsinstanties, teneinde het milieubewustzijn van het publiek te vergroten en zodoende de milieubescherming te verbeteren, in voorkomend geval milieu-informatie die relevant is voor hun taak ter beschikking dienen te stellen en dienen te verspreiden. Naar het oordeel van de rechter kan overweging 21 van de richtlijn geen rechtsgrondslag vormen voor de openbaarmaking van de gevraagde informatie, omdat deze overweging te algemeen is geformuleerd en de lidstaat beoordelingsruimte laat. Bovendien heeft verweerder aangetoond dat hij de SBI-inventarisatiegegevens openbaar heeft gemaakt voor zover dit mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit ervan.
- 28 Ten vierde zouden de voorbeelden uit de rechtspraak van het Hof die door verzoekers in punt 9 van de samenvatting van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing zijn genoemd, als relevant kunnen worden beschouwd indien de gevraagde informatie moet worden aangemerkt als informatie over emissies in het milieu, aangezien de aangehaalde arresten van het Hof juist betrekking hebben op dergelijke informatie. Volgens de rechter is een dergelijke

kwalificatie echter niet overtuigend gemotiveerd. Daarom zijn de verwijzingen van verzoekers naar de rechtspraak van het Hof geen bewijs voor de juistheid van hun betoog.

- 29 Indien het standpunt wordt ingenomen dat de gevraagde informatie milieu-informatie in de zin van de milieu-informatierichtlijn is, rijst de vraag of verweerders weigering in overeenstemming was met de milieu-informatierichtlijn en het Verdrag van Aarhus. Volgens verweerder is voldaan aan de in artikel 4, lid 4, onder a), b) en h), van het Verdrag van Aarhus genoemde gronden, die inhoudelijk overeenkomen met de gronden van artikel 4, lid 2, onder a), b) en h), van de milieu-informatierichtlijn. Bovendien heeft verweerder zich beroepen op artikel 4, lid 1, onder d), van de milieu-informatierichtlijn (zie dienovereenkomstig artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus).
- 30 Volgens artikel 4, lid 1, onder d), van de milieu-informatierichtlijn kunnen lidstaten bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien het verzoek betrekking heeft op nog onvoltooid materiaal dan wel op onvoltooide documenten of gegevens.
- 31 Verweerder betoogt dat de uit de permanente proefvlakken verkregen gegevens reeds waren verwerkt in de SBI en reeds waren gebruikt bij het opstellen van zijn openbare jaarverslagen toen verzoekers verzochten om informatie over de coördinaten van die proefvlakken. Verweerder erkent dat er in geval van een jaarlijkse publicatie van de resultaten van de SBI niet langer sprake is van een ontwerpdocument. Daarnaast is de SBI een voortdurend onderzoek en worden de gegevens uit de inventarisatie van de permanente proefvlakken gebruikt voor het onderzoek in de daaropvolgende jaren. Verweerder is van mening dat het met het oog op het waarborgen van de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het onderzoek van elk daaropvolgend jaar gerechtvaardigd is om de gegevens in kwestie niet openbaar te maken zolang de betreffende permanente proefvlakken worden gebruikt voor het onderzoek. Volgens de rechter is het onzeker of de lidstaat op grond van voornoemde bepaling van de richtlijn in casu mag weigeren om de informatie openbaar te maken. Hij is van oordeel dat er feitelijk geen sprake is van nog onvoltooid materiaal of van onvoltooide documenten of gegevens. De SBI-inventarisatiegegevens worden jaarlijks verzameld en zijn zogenoemde definitieve gegevens. Volgens de rechter kunnen de gegevens over de locatie van de permanente SBI-proefvlakken niet onder artikel 4, lid 1, onder d), van de milieu-informatierichtlijn vallen.
- 32 Uit artikel 4, lid 2, onder a), van de milieu-informatierichtlijn volgt dat de lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien openbaarmaking afbreuk doet aan het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, voor zover bij de wet in deze vertrouwelijkheid is voorzien.
- 33 Verweerder heeft zich beroepen op § 34, lid 1, RStS, waarin is bepaald dat gegevens die de directe of indirecte identificatie van een statistische eenheid en

bijgevolg de openbaarmaking van individuele gegevens mogelijk maken, vertrouwelijke gegevens zijn. In dit verband rijst de vraag of de verwijzing naar de algemene beginselen voor het opstellen van overheidsstatistieken volstaat om te voldoen aan het in artikel 4, lid 2, onder a), van de milieu-informatierichtlijn neergelegde vereiste dat bij de wet is voorzien in vertrouwelijkheid. Een alternatief standpunt luidt dat er in de wet een regeling over de vertrouwelijkheid van de SBI-inventarisatiegegevens zou moeten zijn opgenomen.

- 34 Volgens artikel 4, lid 2, onder b), van de milieu-informatierichtlijn kunnen de lidstaten bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie.
- 35 Verweerder stelt dat de bekendmaking van informatie die uiteindelijk de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de Estse bosstatistieken in gevaar zou brengen, afbreuk zou doen aan het vermogen van Estland om zijn internationale verplichtingen na te komen, zodat de bekendmaking van deze informatie negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de internationale betrekkingen. Volgens de rechter is verweerders argument betreffende de ondermijning van de internationale betrekkingen van de Estse Staat hypothetisch. Naar het oordeel van de rechter zou deze grondslag kunnen worden ingeroepen wanneer een verplichting tot gebruik van de SBI uit een internationaal bindend verdrag voortvloeit en een verdragsluitende staat onder meer verplicht is om de vertrouwelijkheid van de SBI-inventarisatiegegevens te eerbiedigen. Aangezien er, voor zover de rechter bekend is, geen dergelijke verplichting bestaat, is hij van oordeel dat het verzoek niet op grond van artikel 4, lid 2, onder b), van de milieu-informatierichtlijn mag worden geweigerd.
- 36 Volgens artikel 4, lid 2, onder h), van de milieu-informatierichtlijn kunnen de lidstaten bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten.
- 37 Wat betreft verweerders argument dat de met de openbaarmaking gepaard gaande vertekening van de gegevens, gelet op het feit dat de SBI-resultaten worden gebruikt bij het nemen van beslissingen over de bosbouw en het milieubeleid, gevolgen kan hebben voor de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de SBI en dus ook de belangen kan schaden die samenhangen met de bescherming van het milieu, ziet de rechter geen verband tussen de openbaarmaking van de SBI-gegevens en de aantasting van die belangen. Derhalve is hij van oordeel dat artikel 4, lid 2, onder h) van de milieu-informatierichtlijn geen passende grondslag vormt om het verzoek om informatie af te wijzen.
- 38 Alles bij elkaar genomen kan verweerder volgens de rechter de openbaarmaking van de rechtmatig gevraagde informatie niet weigeren op de door verweerder

aangevoerde gronden die voortvloeien uit artikel 4 van de milieu-informatierichtlijn.

- 39 Ten slotte kan de bepaling aldus worden uitgelegd dat de gevraagde informatie niet als milieu-informatie in de zin van de milieu-informatierichtlijn dient te worden aangemerkt. Uit overweging 20 en artikel 8, leden 1 en 2, van de milieu-informatierichtlijn kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste kan de methode die wordt gebruikt om de milieu-informatie te verzamelen, niet zonder meer worden gelijkgesteld met de milieu-informatie zelf. Anders zou zij namelijk niet afzonderlijk worden vermeld. Ten tweede wordt in de richtlijn benadrukt dat de staat verplicht is om ervoor te zorgen dat de milieu-informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is. Artikel 8 en overweging 20 doen de vraag rijzen hoe gedetailleerd de lidstaten informatie over methoden voor de analyse openbaar moeten maken, dat wil zeggen of dit de volledige openbaarmaking van de basisgegevens van de statistieken inhoudt, dan wel of een lidstaat het recht heeft om de openbaarmaking van de basisgegevens te beperken indien hij heeft gestaafd dat de openbaarmaking van dergelijke gegevens afbreuk zou kunnen doen aan de kwaliteit van de milieu-informatie. Voor de rechter is het onduidelijk hoe de milieu-informatierichtlijn in deze situatie dient te worden uitgelegd. Een ander probleem bij de uitlegging van artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn is dat deze bepaling ziet op een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 2, lid 1, onder b), van die richtlijn, dat wil zeggen een verzoek betreffende emissies. De vraag rijst echter hoe artikel 8 dient te worden toegepast wanneer wordt verzocht om informatie als bedoeld in artikel 2, lid 1, onder a), van de richtlijn. Indien de informatie over de procedures voor de analyse niet kan worden gelijkgesteld met milieu-informatie, rijst de vraag op welke gronden een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 8, lid 2, van de milieu-informatierichtlijn kan worden geweigerd. Zijn de in artikel 4 genoemde uitzonderingen van toepassing? Tevens rijst de vraag of de niet-openbaarmaking van informatie kan worden verzacht door andere maatregelen, zoals het verlenen van toegang aan onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen tot de gegevens over de locatie van de permanente proefvlakken ten behoeve van bosbouwkundig onderzoek, op basis van een overeenkomst over het gebruik van die gegevens. De SBI-inventarisatiegegevens kunnen ook door de rekenkamer worden ingezien voor audits.
- 40 Volgens de rechter is voldaan aan de voorwaarden voor een verzoek om een prejudiciële beslissing. De bepalingen van de milieu-informatierichtlijn kunnen op uiteenlopende wijzen worden uitgelegd, hetgeen betekent dat zij niet als duidelijk (*acte claire*) kunnen worden beschouwd, en de rechter is evenmin op de hoogte van enige relevante rechtspraak die een passende uitlegging mogelijk zou maken (*acte éclairé*). Ook het algemene beginsel dat de gronden om de openbaarmaking van milieu-informatie te weigeren restrictief dienen te worden uitgelegd, biedt geen duidelijk richtsnoer voor de beslechting van het onderhavige geding.
- 41 De verwijzende rechter stelt daarom de hierboven reeds weergegeven vragen.