Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. marts 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Århuskonventionen – direktiv 2003/4/EF – ret til adgang til miljøoplysninger – undtagelser – oplysninger om beliggenheden af permanente prøveflader, der anvendes til udarbejdelsen af en skovstatistik«

I sag C-234/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) ved afgørelse af 4. april 2022, indgået til Domstolen den 4. april 2022, i sagen

Roheline Kogukond MTÜ,

Eesti Metsa Abiks MTÜ,

Päästame Eesti Metsad MTÜ,

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

mod

Keskkonnaagentuur,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (refererende dommer), S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: estisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ og Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus ved vandeadvokaadid I. Kukk og K. Marosov,

– Keskkonnaagentuur ved vandeadvokaat M. Triipan,

– den estiske regering ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og E. Randvere, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. september 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 1), litra a) og b), artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), b) og h), og artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT 2003, L 41, s. 26, berigtiget i EUT 2005, L 37, s. 21, og i EUT 2022, L 266, s. 22).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ og Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus og Keskkonnaagentuur (miljøagenturet, Estland) vedrørende sidstnævntes afslag på at imødekomme deres anmodning om adgang til visse oplysninger, der tjener til udarbejdelsen af den nationale skovstatistik.

Retsforskrifter

Folkeretten

3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Aarhus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), fastsætter i artikel 4:

»1. Hver part sikrer, med forbehold af efterfølgende stykker i denne artikel, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger inden for rammerne af national lovgivning, herunder, når der anmodes herom og med forbehold af litra b) nedenfor, i form af kopier af den konkrete dokumentation, der indeholder eller omfatter sådanne oplysninger:

[...]

3. En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[...]

c) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller offentlige myndigheders interne meddelelser, hvis en sådan undtagelse findes i national ret eller sædvanemæssig praksis, dog under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

4. En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret

b) internationale forbindelser, nationalt forsvar og den offentlige sikkerhed

[...]

h) det miljø, oplysningerne vedrører, såsom ynglesteder for sjældne arter.

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.

[...]«

EU-retten

4 16., 20. og 21. betragtning til direktiv 2003/4 har følgende ordlyd:

»(16) Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Begrundelsen for et afslag bør gives den informationssøgende inden for den i dette direktiv fastsatte frist.

[...]

(20) De offentlige myndigheder bør, når miljøoplysninger indsamles af dem eller på deres vegne, bestræbe sig på at sikre, at oplysningerne er forståelige, nøjagtige og sammenlignelige. Information om den fremgangsmåde, der er anvendt ved indsamlingen af oplysningerne, bør udleveres efter anmodning, da denne er en vigtig faktor ved vurdering af kvaliteten af de udleverede oplysninger.

(21) For at skabe større offentlig miljøbevidsthed og således forbedre miljøbeskyttelsen bør de offentlige myndigheder, hvor det er passende, stille miljøoplysninger, som er af betydning for deres funktioner, til rådighed og formidle disse, navnlig ved hjælp af computertelekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed.«

5 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

»Formålet med dette direktiv er:

a) at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, og

b) at sikre, at miljøoplysninger som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden. Med henblik herpå skal navnlig anvendelsen af telekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed, fremmes.«

6 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »miljøoplysninger«: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:
   a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer
   b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller sandsynligvis vil påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer

[...]«

7 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Undtagelser« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[...]

d) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data

[...]

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i lovgivningen

b) internationale forbindelser, den offentlige sikkerhed eller det nationale forsvar

[...]

h) beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører, som f.eks. sjældne arters levesteder.

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver[t] enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

[...]«

8 Artikel 8 i direktiv 2003/4 med overskriften »Miljøoplysningernes kvalitet« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne skal så vidt muligt sikre, at alle oplysninger, der indsamles af eller for dem, er ajourførte, nøjagtige og sammenlignelige.

2. Offentlige myndigheder skal, hvis der anmodes om det, i svar på anmodninger om oplysninger i henhold til artikel 2, nr. 1), litra b), nævne det sted, hvis det er til rådighed, hvor oplysninger kan findes om målingsmetoder, herunder fremgangsmåderne for analyser, prøveudtagninger og forbehandling af prøver, der er anvendt ved tilvejebringelse af oplysningerne, eller henvise til en anvendt standardprocedure.«

Estisk ret

9 § 34, stk. 1, i riikliku statistika seadus (lov om statslige statistikker) af 10. juni 2010 fastsætter, at de oplysninger, der muliggør en direkte eller indirekte identifikation af en statistisk enhed og dermed offentliggørelse af individuelle oplysninger, er fortrolige oplysninger.

10 § 35, stk. 1, nr. 3 og 19, og § 35, stk. 2, nr. 2, i avaliku teabe seadus (lov om offentlige oplysninger) af 15. november 2000 bestemmer:

»(1) Indehaveren af oplysningerne skal anerkende følgende oplysninger som oplysninger, der kun er til internt brug:

[...]

3) oplysninger, hvis offentliggørelse ville have en ugunstig indvirkning på internationale forbindelser

[...]

19) andre oplysninger, der er fastsat i loven.

(2) En person, der leder en offentlig myndighed, en regional eller lokal myndighed eller en offentligretlig juridisk person, kan som oplysninger til intern brug kvalificere:

[...]

2) et udkast til dokument og de dokumenter, der ledsager det, inden de vedtages eller underskrives.«

11 Direktiv 2003/4 blev gennemført i estisk ret ved keskkonnaseadustiku üldosa seadus (lov om den generelle del af miljøloven) af 16. februar 2011.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Sagsøgerne i hovedsagen, som er fire almennyttige foreninger, der er aktive på miljøbeskyttelsesområdet i Estland, anmodede miljøagenturet om at tilsende dem oplysningerne om de permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af den nationale skovstatistik, herunder disses koordinater, idet de i det væsentlige gjorde gældende, at de målinger, der var blevet foretaget på grundlag af disse prøveflader, uden disse oplysninger hverken vil kunne fortolkes korrekt eller gøre det muligt at drage nogen konklusion med hensyn til skovens tilstand.

13 Miljøagenturet imødekom delvist denne anmodning, men tilsendte ikke de sagsøgende foreninger i hovedsagen oplysninger om beliggenheden for de permanente prøveflader, idet disse oplysninger ifølge agenturet var underlagt adgangsbegrænsninger i henhold til artikel 34, stk. 1, i lov om statslige statistikker og artikel 35, stk. 1, nr. 3, og artikel 35, stk. 2, nr. 2, i lov om offentlige oplysninger. Agenturet fastholdt afslaget på at udlevere disse oplysninger om beliggenheden, efter at Andmekaitseinspektsioon (databeskyttelsesmyndigheden, Estland) den 7. december 2020 havde pålagt det at tage denne anmodning op til fornyet behandling og at give sagsøgerne i hovedsagen adgang til de oplysninger, der var anmodet om.

14 Den 19. april 2021 har sagsøgerne i hovedsagen anlagt sag til prøvelse af miljøagenturets afslag på at udlevere de omtvistede oplysninger om beliggenheden ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallin, Estland), som er den forelæggende ret, med påstand om, at dette agentur tilpligtes at tilsende dem disse oplysninger.

15 Den forelæggende ret har anført, at miljøagenturet har gjort gældende, at offentliggørelsen af de nævnte oplysninger ville påvirke pålideligheden af den nationale skovstatistik og dermed skade Republikken Estlands mulighed for at udarbejde pålidelige og internationalt anerkendte statistikker. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at det er umuligt at sikre sig pålideligheden af disse statistikker, når disse oplysninger ikke er offentliggjort. Den forelæggende ret har anført, at adgangen til miljøoplysninger er reguleret ved direktiv 2003/4 og Århuskonventionen, som har bindende virkning, således at en fortolkning af EU-retten er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse i den sag, der er indbragt for den.

16 På denne baggrund har Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal oplysninger såsom oplysningerne om [beliggenheden af de permanente prøveflader, der indgår i skovstatistikken, i hovedsagen,] kvalificeres som miljøoplysninger som omhandlet i […] artikel 2, nr. 1), litra a) eller b)[, i direktiv 2003/4]?

2) Såfremt der i henhold til besvarelsen af det første spørgsmål er tale om miljøoplysninger:

a) Skal […] artikel 4, stk. 1, [første afsnit,] litra d), [i direktiv 2003/4] da fortolkes således, at materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data også omfatter oplysninger om [beliggenheden af de permanente prøveflader, der indgår i skovstatistikken]?
b) Skal […] artikel 4, stk. 2, [første afsnit,] litra a), [i direktiv 2003/4] fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte betingelse – at lovgivningen stiller krav om en fortrolig behandling – er opfyldt, hvis kravet om fortrolighed ikke er fastsat for en konkret type oplysninger, men fremgår af en fortolkning af en bestemmelse i en retsakt af generel karakter såsom lov om offentlige oplysninger eller lov om statslige statistikker?
c) Skal der konstateres en faktisk ugunstig indvirkning på statens internationale forbindelser, idet denne indvirkning muliggøres af udleveringen af de anmodede oplysninger, for at […] artikel 4, stk. 2, [første afsnit,] litra b), [i direktiv 2003/4] finder anvendelse, eller er det tilstrækkeligt, at der konstateres en risiko for dette?
d) Berettiger den i […] artikel 4, stk. 2, [første afsnit,] litra h), [i direktiv 2003/4] anførte grund »beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører« en begrænsning af adgangen til miljøoplysninger for at sikre den statslige statistiks pålidelighed?

3) Såfremt oplysninger såsom oplysningerne om [beliggenheden af de permanente prøveflader, der indgår i skovstatistikken,] i hovedsagen i henhold til besvarelsen af det første spørgsmål ikke er miljøoplysninger, skal en anmodning om sådanne oplysninger da anses for en anmodning om adgang til oplysninger som omhandlet i […] artikel 2, nr. 1), litra b), [i direktiv 2003/4,] idet denne anmodning skal behandles i henhold til [direktivets] artikel 8, stk. 2?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende: Skal oplysninger såsom oplysningerne om [beliggenheden af de permanente prøveflader, der indgår i skovstatistikken,] i hovedsagen da anses for oplysninger om de fremgangsmåder for analyser, prøveudtagninger og forbehandling af prøver, der er anvendt ved tilvejebringelse af oplysningerne som omhandlet i […] artikel 8, stk. 2[, i direktiv 2003/4]?

5)
a) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende, kan den adgang til sådanne oplysninger, der omhandles i […] artikel 8, stk. 2, [i direktiv 2003/4,] da begrænses af nogen tungtvejende grund, som følger af national lovgivning?
b) Kan [et afslag på] at udlevere oplysningerne på grundlag af […] artikel 8, stk. 2, [i direktiv 2003/4] mildnes, f.eks. af foranstaltninger, hvorved forsknings- og udviklingsinstitutioner eller [Riigikontroll (revisionsmyndigheden, Estland) med henblik på revision] gives adgang til de anmodede oplysninger [...]?

6) Kan [et afslag på] at udlevere oplysninger såsom oplysningerne om [beliggenheden af de permanente prøveflader, der indgår i skovstatistikken,] i hovedsagen begrundes med formålet om at sikre miljøoplysningernes kvalitet som omhandlet i […] artikel 8, stk. 1[, i direktiv 2003/4]?

7) Udgør 21. betragtning til [direktiv 2003/4] et retsgrundlag for at udlevere oplysninger om [beliggenheden af de permanente prøveflader, der indgår i skovstatistikken]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

17 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 1), litra a) eller b), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af en national skovstatistik, udgør miljøoplysninger som omhandlet i en af disse bestemmelser.

18 I henhold til artikel 2, nr. 1), litra a), i direktiv 2003/4 omfatter miljøoplysninger alle oplysninger om »tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder [...], biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele [...] og vekselvirkningen mellem disse elementer«.

19 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de permanente prøveflader, hvis koordinater sagsøgerne i hovedsagen har anmodet om, er stikprøveenheder, der tjener til den regelmæssige indsamling af oplysninger med henblik på ved ekstrapolation at udarbejde statistiske rapporter om skovbevoksningerne i Estland og om jordanvendelsen og udviklingen af jord. Disse prøveflader ligger ved siden af kvadratiske parceller med et areal på 64 ha, som er udvalgt som repræsentative for skovens og jordens tilstand.

20 Som de interesserede parter, der har indgivet indlæg i forbindelse med denne sag, har anført, skal det bemærkes, at de oplysninger, der er indsamlet fra permanente prøveflader, udgør miljøoplysninger som omhandlet i artikel 2, nr. 1), litra a), i direktiv 2003/4, for så vidt som de vedrører tilstanden i miljøet og navnlig tilstanden i jord, naturområder og biologiske mangfoldighed som omhandlet i denne bestemmelse.

21 I modsætning til hvad den estiske regering og miljøagenturet har gjort gældende, gælder det samme for koordinaterne for disse permanente prøveflader, som er nødvendige for fortolkningen af de oplysninger, der er indsamlet fra disse prøveflader, og som derfor ikke kan adskilles fra disse.

22 Eftersom disse koordinater udgør miljøoplysninger som omhandlet i artikel 2, nr. 1), litra a), i direktiv 2003/4, kan de derimod ikke anses for ligeledes at henhøre under dette direktivs artikel 2, nr. 1), litra b), som vedrører de faktorer, der påvirker eller sandsynligvis vil påvirke de miljøelementer, der er omhandlet i denne artikel 2, nr. 1), litra a), idet disse to bestemmelser udelukker hinanden.

23 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 2, nr. 1), litra a), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til den regelmæssige indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik sammen med de oplysninger, der er indsamlet fra disse prøveflader, som de ikke kan adskilles fra, udgør miljøoplysninger som omhandlet i denne bestemmelse.

Det andet spørgsmål

24 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), og artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), b) og h), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at en administrativ myndighed på grundlag af en af de undtagelser, der er fastsat i denne bestemmelse, kan afslå at udlevere koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af en national skovstatistik, til offentligheden.

25 Europa-Kommissionen har gjort gældende, at de spørgsmål, der er formuleret inden for rammerne af det andet spørgsmål, ikke kan antages til realitetsbehandling i det omfang de vedrører fortolkningen af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2003/4 vedrørende miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på henholdsvis den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger og medlemsstaters internationale forbindelser.

26 Ifølge fast retspraksis foreligger der en formodning for, at præjudicielle anmodninger, der forelægges for Domstolen, er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de retlige eller faktiske oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det skal ligeledes bemærkes, at når det ikke klart fremgår, at fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke har nogen forbindelse med de faktiske forhold eller genstanden for hovedsagen, angår indsigelsen vedrørende denne bestemmelses uanvendelighed på hovedsagen ikke formaliteten i anmodningen om præjudiciel afgørelse, men realiteten i de rejste spørgsmål (jf. i denne retning dom af 21.12.2023, BMW Bank m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, EU:C:2023:1014, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

28 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at tvisten i hovedsagen vedrører afslaget på adgang for flere foreninger, der er aktive på miljøbeskyttelsesområdet, til koordinaterne for de permanente prøveflader, der tjener til indsamlingen af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik i Estland, og at rækkevidden af flere af undtagelserne fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat i direktiv 2003/4, bl.a. er blevet drøftet i forbindelse med denne tvist.

29 I denne sammenhæng kan den omstændighed, at de koordinater, hvis videregivelse er omtvistet i hovedsagen, efter Kommissionens opfattelse åbenbart ikke er omfattet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2003/4, ikke afkræfte formodningen om, at det forelagte spørgsmål er relevant, men vedrører analysen af, om de foreliggende argumenter er velbegrundede.

30 Det følger heraf, at det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling i sin helhed.

31 Hvad angår den besvarelse, der skal gives til dette spørgsmål, bemærkes indledningsvis, at lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2003/4 har villet sikre EU-rettens forenelighed med Århuskonventionen ved at fastsætte en generel ordning med henblik på at sikre, at enhver informationssøgende som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 5), har en ret til adgang til

miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 31, og af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 28).

32 Artikel 1 i direktiv 2003/4 præciserer navnlig, at direktivet har til formål at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, og at oplysningerne som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden (dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 39).

33 EU-lovgiver har imidlertid fastsat, at medlemsstaterne kan indføre undtagelser fra retten til adgang til miljøoplysninger i de tilfælde, der er udtømmende opregnet i dette direktivs artikel 4, således som det fremgår af 16. betragtning til direktivet. For så vidt som sådanne undtagelser faktisk er blevet gennemført i national lovgivning, kan de offentlige myndigheder påberåbe sig dem med henblik på at afslå at give adgang til visse af disse oplysninger (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 31).

34 Som det fremgår af opbygningen af direktiv 2003/4 og navnlig af dette direktivs artikel 4, stk. 2, andet afsnit, indebærer retten til information, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder kun bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Undtagelserne fra retten til adgang bør følgelig fortolkes restriktivt, og den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, bør i hvert enkelt tilfælde afvejes over for den interesse, der varetages ved at afslå udlevering, undtagen i de situationer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, i direktiv 2003/4 vedrørende oplysninger om emissioner til miljøet (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

35 Anvendelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/4, forudsætter i øvrigt, at udbredelsen til offentligheden af de ønskede oplysninger konkret og faktisk kan skade de interesser, der er beskyttet ved dette direktiv, idet risikoen for en sådan skade med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 69).

36 Det er i lyset af disse betragtninger, at det forelagte spørgsmål, der er opdelt i fire underspørgsmål, skal besvares.

37 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om der kan gives afslag på udlevering af koordinaterne for de permanente prøveflader, der tjener til den regelmæssige indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik, på grundlag af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4, som giver medlemsstaterne mulighed for at afslå en anmodning om miljøoplysninger vedrørende materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data.

38 Selv om begreberne »materiale under udarbejdelse« og »ufærdige dokumenter og data« ikke er defineret i dette direktiv, fremgår det af gennemgangen vedrørende artikel 4 i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger forelagt af Kommissionen den 29. juni 2000 (KOM(2000) 402 endelig udg.) (EFT 2000, C 337 E, s. 156), at denne undtagelse tilsigter at imødekomme de offentlige myndigheders behov for at råde over et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser (jf. i denne retning dom af 20.1.2021,

Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 44). Domstolen har i øvrigt fastslået, at til forskel fra den grund til afslag på adgang, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 om interne meddelelser, vedrører den i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), fastsatte grund udarbejdelsen eller redaktion af dokumenter, og den er følgelig af midlertidig karakter (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 56).

39 Denne fortolkning understøttes af fortolkningen af Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), som fastsætter en undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger for så vidt angår materiale under udarbejdelse, og af forklaringerne i dokumentet med overskriften »The Aarhus Convention: An Implementation Guide« (2. udgave, 2014), som er offentliggjort af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, og som, selv om de ikke har normativ værdi, indgår blandt de elementer, der kan være vejledende for fortolkningen af denne konvention (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 27).

40 Koordinaterne for permanente prøveflader, der har tjent til indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik, kan imidlertid ikke anses for at være materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data, eftersom de vedrører skovens tilstand på en given dato.

41 Den omstændighed, at disse prøveflader anvendes til udarbejdelsen af successive skovstatistikker eller andre rapporter med henblik på at måle udviklingen i skovressourcernes og jordens tilstand, sætter ikke spørgsmålstegn ved denne konklusion. Den modsatte fortolkning ville gøre det muligt at anvende undtagelsen i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4 uden tidsbegrænsning, selv om denne undtagelse, som nævnt ovenfor, har en midlertidig karakter.

42 Hvad for det andet angår den grund til afslag på adgang, der vedrører bevarelsen af den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, ønsker den forelæggende ret oplyst, om betingelsen om, at denne fortrolighed har hjemmel i lovgivningen, er opfyldt, når denne fortrolighed ikke følger af særlige bestemmelser, men af en generel retsakt, såsom en lov om offentlige oplysninger eller en lov om statistik.

43 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret herved tager udgangspunkt i den forudsætning, at denne grund til afslag kan finde anvendelse på oplysninger såsom koordinater for permanente prøveflader, der tjener til indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik.

44 I denne henseende bemærkes, at udtrykket »forhandlinger«, der er anvendt i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, henviser til de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedure, der er klart angivet som værende forhandlinger i national ret, og hvis fortrolighed skal have hjemmel i lovgivningen (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 63 og 64, og af 23.11.2023, Right to Know, C-84/22, EU:C:2023:910, præmis 43).

45 I det foreliggende tilfælde vedrører de koordinater, som sagsøgerne i hovedsagen har anmodet om – selv om de vedrører de prøveflader, der tjener til indsamlingen af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en skovstatistik, og således har en indirekte forbindelse med den offentlige

beslutningstagning på miljøområdet – ikke som sådan de sidste etaper i beslutningsproceduren på dette område og dermed »forhandlinger« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4.

46 Det følger heraf, at en anmodning om adgang til sådanne koordinater under alle omstændigheder ikke kan være omfattet af den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, uden at det er nødvendigt at undersøge, om sådanne informationers fortrolighed kan anses for at have hjemmel i lovgivningen som omhandlet i denne bestemmelse, når den følger af en almengyldig tekst, såsom en lov om offentlige oplysninger eller en lov om statistik.

47 For det tredje er den forelæggende ret i tvivl om rækkevidden af artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/4, hvorefter medlemsstaterne kan give afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på internationale forbindelser, den offentlige sikkerhed eller det nationale forsvar. I denne henseende ønsker den nærmere bestemt oplyst, om den forringelse af pålideligheden af de oplysninger, der ligger til grund for udarbejdelsen af en sådan skovstatistik, som følger af offentliggørelsen af disse koordinater, kan have en ugunstig indvirkning på en medlemsstats internationale forbindelser som omhandlet i denne bestemmelse.

48 Artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/4 har til formål at sikre EU-rettens forenelighed med Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra b), hvorefter miljøoplysninger, hvis offentliggørelse vil kunne have en »ugunstig indvirkning« på internationale forbindelser eller for det nationale forsvar eller den offentlige sikkerhed i den pågældende deltagerstat, kan udelukkes fra retten til adgang til miljøoplysninger.

49 Det fremgår hverken af ordlyden af artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/4 eller af ordlyden af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra b), at anvendelsen af denne undtagelse i alle tilfælde forudsætter, at offentliggørelsen af miljøoplysninger som sådan er i strid med en international forpligtelse.

50 Som anført i denne doms præmis 34 og 35, er anvendelsen af denne undtagelse derimod betinget af, at der foretages en afvejning af den offentlige interesse, der begrunder udleveringen af de omhandlede miljøoplysninger, med den interesse, der varetages ved afslaget på at udlevere disse, samt en konstatering af, at en sådan udlevering konkret og faktisk kan skade de interesser, der er beskyttet ved direktiv 2003/4, idet risikoen for en sådan skade med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være hypotetisk.

51 Det tilkommer den forelæggende ret at foretage disse vurderinger i den foreliggende sag. I denne forbindelse skal den navnlig efterprøve, om en eventuel tilsidesættelse af Republikken Estlands internationale forpligtelser, som ville følge af offentliggørelsen af de i hovedsagen omhandlede koordinater, ville have tilstrækkeligt konkrete og forudsigelige negative konsekvenser til faktisk at skade Republikken Estlands interesser eller det internationale samarbejde på skovbrugsområdet, eller om sådanne konsekvenser, som det synes at fremgå af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, i det foreliggende tilfælde kun er hypotetiske.

52 For det fjerde ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om udleveringen af koordinater for permanente prøveflader kan være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h), i direktiv 2003/4 vedrørende det tilfælde, hvor offentliggørelsen af de oplysninger, der er anmodet om, kan have ugunstig indvirkning på beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører. Den ønsker navnlig oplyst, om den forringelse af pålideligheden af de oplysninger, der

ligger til grund for udarbejdelsen af en sådan skovstatistik, som følger af offentliggørelsen af disse koordinater, kan have ugunstig indvirkning på beskyttelsen af miljøet som omhandlet i denne bestemmelse.

53 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h), i direktiv 2003/4, at EU-lovgiver ved at fastsætte denne undtagelse har tilladt medlemsstaterne at undlade at offentliggøre miljøoplysninger, hvis formidling ville udgøre en fare for miljøet, såsom oplysninger om sjældne arters levesteder.

54 Den samme mulighed fremgår af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra h), der giver de stater, der er parter i denne konvention, mulighed for at afslå anmodninger om miljøoplysninger, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på det miljø, oplysningerne vedrører, såsom ynglesteder for sjældne arter.

55 I den foreliggende sag har den estiske regering og miljøagenturet gjort gældende, at offentliggørelsen af koordinater for permanente prøveflader kan skade repræsentativiteten og pålideligheden af den nationale skovstatistisk og dermed kvaliteten af den offentlige beslutningstagning på miljøområdet. Denne offentliggørelse ville efter deres opfattelse navnlig bane vejen for mulige manipulationer af statistiske oplysninger fra forskellige aktører inden for skovbrugsøkonomien, som f.eks. alene kunne handle på andre parceller end dem, hvorfra oplysningerne indsamles, hvilket således ville bidrage til at give et fordrejet billede af skovens tilstand.

56 For så vidt som en sådan risiko kan skade kvaliteten af udarbejdelsen af en national skovstatistik og dermed beskyttelsen af det miljø, som de oplysninger, der anmodes om, vedrører, kan den begrunde anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h), i direktiv 2003/4.

57 Den omstændighed, at der ikke er tale om sjældne arters levesteder, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion, idet artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h), i direktiv 2003/4 generelt omhandler alle de tilfælde, hvor offentliggørelse af miljøoplysninger kan skade miljøbeskyttelsen, og kun nævner beskyttelsen af sjældne arters levesteder som eksempel.

58 Det skal imidlertid bemærkes, at ligesom alle de grunde til afslag på adgang til oplysninger, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, og stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/4, med undtagelse af den, der er omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, vedrørende oplysninger om emissioner til miljøet, er gennemførelsen af denne undtagelse betinget af, at de offentlige myndigheder under domstolskontrol foretager en afvejning af den offentlige interesse, der varetages ved offentliggørelsen, og den interesse, der varetages ved at afslå offentliggørelsen, samt en konstatering af, at en sådan offentliggørelse konkret og faktisk kan skade de interesser, der er beskyttet ved det nævnte direktiv, idet risikoen for en sådan skade med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være hypotetisk.

59 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4 i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at

– koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til regelmæssig indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik, ikke udgør materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), og i hvert fald ikke miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne

have en ugunstig indvirkning på den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a)

– den forringelse af pålideligheden af de oplysninger, der ligger til grund for udarbejdelsen af en sådan skovstatistik, som følger af offentliggørelsen af disse koordinater, kan få en ugunstig indvirkning på de internationale forbindelser som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra b), eller beskyttelsen af det miljø, som de oplysninger, der anmodes om, vedrører, som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h), for så vidt som sådanne risici med rimelighed kan forventes og ikke kun er hypotetiske.

Det sjette spørgsmål

60 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at en administrativ myndighed på grundlag af denne bestemmelse kan afslå at udlevere koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af en national skovstatistik, til offentligheden.

61 I henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/4 »[skal] [m]edlemsstaterne så vidt muligt sikre, at alle oplysninger, der indsamles af eller for dem, er ajourførte, nøjagtige og sammenlignelige«.

62 Det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at den kun fastsætter et krav til miljøoplysningernes kvalitet. Den kan ikke i sig selv tjene som grundlag for at afslå at imødekomme en anmodning om miljøoplysninger, eftersom undtagelserne fra retten til adgang til sådanne oplysninger, således som det er anført i denne doms præmis 33, er udtømmende opregnet i dette direktivs artikel 4.

63 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/4 fastsætter således ikke nogen yderligere grund til en undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger i forhold til dem, der er fastsat i dette direktivs artikel 4.

64 Det tilkommer imidlertid de offentlige myndigheder at tage hensyn til det krav om miljøoplysningers kvalitet, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/4, for at afgøre, om offentliggørelsen af miljøoplysninger kan få en ugunstig indvirkning på en af de interesser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4, og navnlig beskyttelsen af det miljø, de vedrører, som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h).

65 Det følger af det ovenstående, at det sjette spørgsmål skal besvares med, at artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at en administrativ myndighed ikke alene på grundlag af denne bestemmelse kan afslå at udlevere koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af en national skovstatistik, til offentligheden.

Det tredje til det femte spørgsmål

66 Med det tredje til det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret i tilfælde af, at det første spørgsmål besvares benægtende, nærmere bestemt oplyst, om koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af en national skovstatistik, henhører under de oplysninger, der er nævnt i artikel 2, nr. 1), litra b), i direktiv 2003/4, hvis anmodninger skal behandles i overensstemmelse med dette direktivs artikel 8, stk. 2. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret ligeledes oplyst, om sådanne oplysninger udgør oplysninger om målingsmetoder som omhandlet i denne artikel 8, stk. 2, og, hvis dette er

tilfældet, om vigtige grunde, der er fastsat i den nationale lovgivning, gør det muligt at udelukke dem fra offentlig adgang, og om andre foranstaltninger – såsom at de stilles til rådighed for forsknings- og kontrolorganer – kan mildne afslaget på at udlevere dem.

67 Det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, at koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik, udgør miljøoplysninger som omhandlet i artikel 2, nr. 1), litra a), i direktiv 2003/4, og at de ikke er omfattet af dette direktivs artikel 2, nr. 1), litra b), som direktivets artikel 8, stk. 2, henviser til. Henset til denne besvarelse er det ufornødent at besvare det tredje til det femte spørgsmål.

Det syvende spørgsmål

68 Med det syvende og sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om 21. betragtning til direktiv 2003/4 kan tjene som selvstændigt retsgrundlag for videregivelsen til offentligheden af koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til indsamlingen af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik.

69 I henhold til 21. betragtning til direktiv 2003/4 »bør de offentlige myndigheder, hvor det er passende«, for at øge bevidstheden om miljøbeskyttelse »stille miljøoplysninger, som er af betydning for deres funktioner, til rådighed og formidle disse […]«.

70 Da betragtningerne til et direktiv kun har fortolkningsmæssig betydning for direktivets bestemmelser (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 76), kan 21. betragtning til direktiv 2003/4 ikke tjene som selvstændigt retsgrundlag for en forpligtelse til at give adgang til miljøoplysninger eller til at formidle sådanne oplysninger til offentligheden, der adskiller sig fra de retsgrundlag, som er fastsat i dette direktivs artikel 3 og 7.

71 Det følger af det ovenstående, at det syvende spørgsmål skal besvares med, at 21. betragtning til direktiv 2003/4 ikke kan tjene som selvstændigt retsgrundlag for videregivelsen til offentligheden af koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til indsamlingen af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik.

Sagsomkostninger

72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) Artikel 2, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF,

skal fortolkes således, at

koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til den regelmæssige indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik, sammen med de oplysninger, der er indsamlet fra disse prøveflader, som de ikke kan adskilles fra, udgør miljøoplysninger som omhandlet i denne bestemmelse.

2) **Artikel 4 i direktiv 2003/4**

skal fortolkes således, at

– **koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til regelmæssig indsamling af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik, ikke udgør materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), og i hvert fald ikke miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a)**

– **den forringelse af pålideligheden af de oplysninger, der ligger til grund for udarbejdelsen af en sådan skovstatistik, som følger af offentliggørelsen af disse koordinater, kan få en ugunstig indvirkning på de internationale forbindelser som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra b), eller beskyttelsen af det miljø, som de oplysninger, der anmodes om, vedrører, som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra h), for så vidt som sådanne risici med rimelighed kan forventes og ikke kun er hypotetiske.**

3) **Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2003/4**

skal fortolkes således, at

en administrativ myndighed ikke alene på grundlag af denne bestemmelse kan afslå at udlevere koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til udarbejdelsen af en national skovstatistik, til offentligheden.

4) **21. betragtning til direktiv 2003/4**

skal fortolkes således, at

den ikke kan tjene som selvstændigt retsgrundlag for videregivelsen til offentligheden af koordinaterne for permanente prøveflader, der tjener til indsamlingen af oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en national skovstatistik.

Underskrifter