



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 14 септември 2023 година¹

Дело C-234/22

Roheline Kogukond MTÜ и др.

срещу

Keskkonnaagentuur

(Преюдициално запитване, отправено от Tallinna Halduskohtus (Административен съд
Талин, Естония)

„Преюдициално запитване — Директива 2003/4/ЕО — Обществен достъп до информация за околната среда — Понятие „информация за околната среда“ — Данни за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите — Изключения — Защита на международните отношения — Опазване на околната среда — Качество на информацията за околната среда“

I. Въведение

1. Установява ли Директивата за информацията за околната среда² право на всеки да научи местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите? Този въпрос трябва да получи отговор в настоящото производство.

2. Keskkonnaagentuur („Агенция по околна среда на Естония“, наричана по-нататък „Агенцията по околна среда“) периодично събира данни от тези постоянни пробни площи, които служат като представителни проби, за да се направят заключения за общото състояние на горите. Местоположението на площите трябва да остане поверително, за да не се допусне манипулиране на местообитанията в тях и по този начин те да загубят представителния си характер.

3. Както обаче е известно, Директивата за информацията за околната среда дава възможност на всеки да поиска от държавни органи разкриването на информация за околната среда, без да доказва конкретен интерес. При все това, ако се потвърди, че спорните данни за местоположението на площите са информация за околната среда, възникват трудни въпроси относно евентуални изключения от това право, по-специално

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

дали международното сътрудничество в областта на инвентаризацията на горите или опазването на околната среда обосновават поверителното третиране на тези данни. Необходимо е също така да се разгледа значението, което Директивата за информацията за околната среда придава на риска от евентуално понижаване на качеството на инвентаризацията на горите вследствие на разкриването на местоположението на площите.

II. Правна уредба

A. Орхуска конвенция

4. Правото на достъп до информация за околната среда е залегнало в Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда³ (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), подписана от Общността на 25 юни 1998 г. в Орхус (Дания)⁴.

5. Член 2, точка 3 от Конвенцията определя понятието „информация за околната среда“:

„За целите на тази конвенция,

[...]

3. „Информация за околната среда“ означава всяка информация в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма относно:

а) състоянието на елементите на околната среда, каквито са въздухът и атмосферата, водите, почвите, земите, ландшафтът и природните местообитания, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително генетично модифицираните организми, и взаимодействието между тези елементи;

[...]“.

6. Член 4 от Конвенцията урежда правото на достъп до информация за околната среда. В член 4, параграфи 3 и 4 са предвидени изключения:

„3. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако:

[...]

с) искането се отнася до материали в процес на завършване или се отнася до вътрешни комуникации между държавните органи, когато такова изключение е предвидено в националното законодателство или обичайната практика, като се отчита общественият интерес от разкриването на информацията.

³ ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204.

⁴ Приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

4. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

a) [...]

b) международните отношения, националната отбрана или обществената сигурност;

[...]

h) околната среда, за която се отнася информацията, като например местата за размножаване на редки видове.

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

Б. Директивата за информацията за околната среда

7. Целите, свързани с достъпа до информация за околната среда, могат да бъдат изведени от съображение 1 от Директивата за информацията за околната среда:

„Увеличеният обществен достъп до информация за околната среда и разпространението на такава информация допринасят за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и най-накрая, за по-добра околна среда“.

8. Съображение 16 от Директивата за информацията за околната среда се отнася до отказа за предоставяне на информация за околната среда:

„Правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило, и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Основанията за отказ следва да бъдат интерпретирани ограничително, като обслужваният обществен интерес от разкриването ѝ следва да бъде [преценен] спрямо интереса, обслужван от отказа [...]“.

9. Качеството на информацията за околната среда и методът за събирането ѝ са предмет на съображение 20 от Директивата за информацията за околната среда:

„Публичните власти следва да се стремят да гарантират, че информацията за околната среда[, която] се събира от тях или от тяхно име, е изчерпателна, точна и сравнима. Тъй като това е съществен фактор за оценка на качеството на предоставяната информация, използваният метод за събирането ѝ следва също да бъде разкрит при поискване“.

10. Член 2 от Директивата за информацията за околната среда определя по-специално понятието „информация за околната среда“:

„По смисъла на настоящата директива:

1. „Информация за околната среда“ означава всяка информация в писмена, визуална, слухова, електронна или всякаква друга материална форма относно:

- а) състоянието на компонентите на околната среда като въздух и атмосферата, вода, почва, земята, ландшафт и природните обекти, включително и влажните зони, крайбрежни и морски зони, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително и генетично модифицираните организми и взаимодействието между тези елементи;
- б) фактори като веществата, енергията, шумът, радиацията или отпадъците, включително и радиоактивните отпадъци, емисиите, освобождаванията и другите изпускания в околната среда, които въздействат, или които е възможно да въздействат върху компонентите на околната среда, посочени в буква а);

[...]“.

11. Правото на достъп до информация за околната среда произтича от член 3 от Директивата за информацията за околната среда:

„1. Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, [н]а всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес.

2. При спазване на член 4 [...] информацията за околната среда се предоставя на разположение на заявителя“.

12. Изключенията от правото на достъп са уредени в член 4 от Директивата за информацията за околната среда:

„1. Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако:

[...]

г) искането се отнася за материали в процес на изготвяне или недовършени документи или данни;

[...]

2. Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

- а) поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон;
- б) международните отношения, обществената сигурност или националната отбрана;

[...]

- з) опазването на околната среда, за която тази информация се отнася, като например местоположението на редки видове.

Основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужвания[т] обществен интерес от разкриването на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа. [...].“

13. Член 8 от Директивата за информацията за околната среда се отнася до качеството на информацията и до методите за събирането ѝ:

„1. Държавите членки, доколкото е в правомощията им, гарантират, че всяка информация, събрана от тях или за тях, [...] е актуална, точна и сравнима.

2. При поискване, публичните власти отговарят на заявления за информация, съгласно член 2, параграф 1, буква б), като докладват на заявителя къде, ако е налична, може да бъде намерена информацията относно процедурите за измерване, включително и методите за анализ, вземане на проби и предварително обработване на образците, използвани при събирането на информацията, или относно използваните стандартизирани процедури“.

III. Фактите и преюдициалното запитване

14. От 1999 г. насам ответникът — Агенцията по околна среда — извършва националната инвентаризация на горите в Естония. Основната цел на тази инвентаризация е изготвянето на обобщени статистически данни за статуса, състоянието и ползването на горските запаси в Естония, както и за земеползването и промените в него. Това е метод за обективен и възможно най-ефикасен инвентаризационен опис на по-големи горски площи. Данните от измервания и оценките се събират на обособени в групи пробни площи, които са разположени в квадратни парцели (всеки от които представлява т.нар. площадка) с размери 800 x 800 м (площ 64 ха). Парцелите се разделят на постоянни и временни. В съответствие с условията за вземане на случайна проба всяка пробна площ представлява пропорционална част от общата площ на горите в Естония. Данните от наблюдението се обобщават и въз основа на тях се изготвя статистически доклад за горските запаси в Естония. Агенцията по околна среда публикува резултатите от инвентаризацията на горите на своя уебсайт.

15. Mittetulundusühing Roheline Kogukond, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ и Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (наричани по-нататък общо „организациите за опазване на околната среда“) подават до Агенцията по околна среда искане за информация, за да получат от нея, наред с другото, първичните данни, които са в основата на статистическата инвентаризация на горите. Тези първични данни представляват данни за местоположението, данни от измерванията и от оценките на пробните площи. Агенцията по околна среда обаче предоставя само част от първичните данни, като не посочва координатите на постоянните пробни площи.

16. В отговор на това организациите за опазване на околната среда предявяват иск пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония), като искат Агенцията по околна среда да бъде осъдена да изпълни искането им за информация и да им предостави координатите на използваните за целите на статистическата инвентаризация на горите постоянни пробни площи.

17. В рамките на това производство Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) отправя до Съда следните въпроси:

- „1. Трябва ли данни като данните относно местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите в случая в главното производство, да се квалифицират като „информация за околната среда“ по смисъла на член 2, точка 1, буква а) или б) от Директивата за информацията за околната среда?
2. Ако според отговора на първия въпрос тези данни са информация за околната среда:
 - 2.1. Трябва ли вследствие на това член 4, параграф 1, буква г) от Директивата за информацията за околната среда да се тълкува в смисъл, че изразът „материали в процес на изготвяне или недовършени документи или данни“ обхваща и данни за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите?
 - 2.2. Трябва ли член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информацията за околната среда да се тълкува в смисъл, че предвиденото в тази разпоредба условие, а именно съответната поверителност да е регламентирана със закон, е изпълнено, когато изискването за поверителност на конкретен вид информация не е предвидено със закон, а посредством тълкуване се извежда от разпоредба на акт с общ характер, като Закона за обществената информация или Закона за държавната статистика?
 - 2.3. Трябва ли за целите на прилагането на член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за информацията за околната среда да е установено, че е налице действително неблагоприятно въздействие върху международните отношения на държавата, за което създава условия разкриването на поисканата информация, или е достатъчно да се констатира, че е налице опасност за това?
 - 2.4. Обосновава ли посоченото в член 4, параграф 2, буква з) от Директивата за информацията за околната среда основание „опазване на [съответната] околна среда“ ограничаването на достъпа до информация за околната среда с цел да се гарантира надеждността на държавната статистика?

3. Ако според отговора на първия въпрос данни като данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите в случая в главното производство, не са информация за околната среда, трябва ли искане за информация, отнасящо се до такива данни, да се разглежда като искане за предоставяне на информация по член 2, точка 1, буква б) от Директивата за информацията за околната среда, което искане трябва да се разгледа по реда на член 8, параграф 2?
4. При утвърдителен отговор на третия въпрос: трябва ли данни, като данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите в случая в главното производство, да се разглеждат като информация относно методите за анализ, вземане на проби и предварително обработване на образците, използвани при събирането на информацията, по смисъла на член 8, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда?
5. 1. При утвърдителен отговор на четвъртия въпрос: може ли достъпът до такава информация по член 8, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда да бъде ограничен поради наличие на сериозно основание, произтичащо от вътрешното право?
5.2. Може ли отказът да бъде предоставена информация на основание член 8, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда, да бъде смекчен посредством други мерки, например мерки, с които на научноизследователски институции или на Сметната палата се предоставя достъп до исканата информация за целите на извършването на проверка?
6. Може ли отказът да бъдат предоставени данни като данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите в случая в главното производство, да бъде обоснован с целта да се гарантира качеството на информацията за околната среда по смисъла на член 8, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда?
7. Произтича ли от съображение 21 от Директивата за информацията за околната среда правно основание за предоставянето на данни относно местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите?“.
18. Организациите за опазване на околната среда, Агенцията по околна среда, Естония и Европейската комисия представят писмени становища и отговарят на искане за информация от Съда. На основание член 76, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът решава да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания, тъй като счита, че вече разполага с достатъчно данни.

IV. Правен анализ

19. С отправените въпроси запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на достъп до информация за околната среда задължава ответника да предостави данни за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите.

20. Правото на достъп до информация за околната среда произтича от член 3, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда, като единственото условие е исканата информация да представлява информация за околната среда. Директивата предвижда обаче и някои изключения от правото на достъп до информация, които позволяват на компетентния орган да откаже разкриването ѝ.

21. По-долу ще разясня най-напред, че спорните данни за местоположението на площите са информация за околната среда (въпрос 1, вж. буква А), а след това ще разгледам изключенията от правото на достъп до информация за околната среда (въпроси 2 и 6, вж. буква Б). В заключение ще докажа, че останалите въпроси са без значение за главното производство (вж. букви В и Г).

А. Първи въпрос — Понятие „информация за околната среда“

22. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали данни като данните в главното производство относно местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, трябва да се квалифицират като „информация за околната среда“ по смисъла на член 2, точка 1, буква а) или б) от Директивата за информацията за околната среда.

23. Съгласно член 2, точка 1, буква а) от Директивата за информацията за околната среда понятието „информация за околната среда“ означава всяка информация относно състоянието на компонентите на околната среда, като почвата, земята, ландшафта и природните обекти, както и биологичното разнообразие и неговите компоненти.

24. Разгледани самостоятелно, спорните данни за местоположението на площите са само географски координати, които не указват нищо за състоянието на компонентите на околната среда.

25. За разлика от това информацията за постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, по смисъла на горепосоченото определение представлява информация за състоянието на компонентите на околната среда, а именно информация за определени природни обекти и компоненти на биологичното разнообразие на тези места. Това обаче включва и съответните данни за местоположението. Без посочване на местоположението съвкупността от тези данни позволява да се направят статистически заключения за състоянието на горите, но едва с посочване на местоположението информацията за състоянието може да бъде отнесена към определени местообитания.

26. Агенцията по околна среда възразява, че методът за събиране на информация за околната среда не се включва задължително в понятието „информация за околната среда“. Това възражение трябва да се приеме предвид факта, че член 8, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда съдържа специални задължения за съобщаване на методите за събиране на информация за околната среда, което е предмет на въпроси 3—5.

27. Дори обаче данните за местоположението на площите да бъдат отнесени към информацията за методите за събирането ѝ, това не би позволило изключването на тези данни от понятието „информация за околната среда“ само поради тази причина. В този

смисъл данните за местоположението се различават например от критериите за избор на пробните площи, които не описват състоянието на конкретни компоненти на околната среда.

28. Ето защо следва да се приеме, че данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, заедно с информацията за състоянието на тези площи са информация за състоянието на компоненти на околната среда и следователно информация за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква а) от Директивата за информацията за околната среда.

29. Въпросът дали тази информация представлява информация за околната среда по смисъла на член 2, точка 1, буква б) от Директивата за информацията за околната среда, е без значение за правото на достъп и не е необходимо Съдът да се произнася по него.

Б. Втори и шести въпрос — Изключения от правото на достъп

30. Като се има предвид, че съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда организациите за опазване на околната среда по принцип имат право да поискат разкриването на спорните данни за местоположението на площите, възниква въпросът дали Агенцията по околна среда може да се позове на изключение от това право, за да откаже разкриването. Тези изключения се основават на определени интереси, които биха били засегнати от разкриването.

31. Ето защо най-напред ще очертая необходимата степен на опасност за защитен интерес в рамките на едно изключение (въпрос 2.3, вж. т. 1). Въз основа на това е възможно да се обсъдят различните интереси, които биха могли да обосноват отказ за разкриване. В това отношение най-напред ще разгледам шестия въпрос, тъй като посоченият в него интерес, свързан с качеството на инвентаризацията на горите, е в основата на всички възражения срещу разкриването на спорните данни за местоположението на площите (вж. т. 2). Освен това запитващата юрисдикция иска да се изяснят различните изключения, предвидени в член 4 от Директивата за информацията за околната среда, а именно свързаните с недовършени документи (въпрос 2.1, вж. т. 3), необходимостта от регламентиране със закон на изключението за поверителност на дейностите на публичните власти (въпрос 2.2, вж. т. 4), неблагоприятно въздействие върху международните отношения на държавата (въпрос 2.3, вж. т. 5) и опазването на околната среда (въпрос 2.4, вж. т. 6).

1. Въпрос 2.3 — Необходима степен на опасност за защитен интерес

32. С въпрос 2.3 запитващата юрисдикция иска да се изясни дали за целите на прилагането на изключение от правото на достъп до информация за околната среда съгласно член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за информацията за околната среда трябва да е установено, че е налице действително неблагоприятно въздействие върху международните отношения на държавата, за което създава условия разкриването на поисканата информация, или е достатъчно да се констатира, че е налице опасност за това.

33. Макар запитващата юрисдикция да поставя този въпрос конкретно с оглед на изключението, свързано със защитата на международните отношения по член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за информацията за околната среда, необходимата степен на опасност за дадено изключение е от значение за всички изключения. Поради това ще отговоря предварително на тази част от въпроса.

34. Отговорът произтича от постоянната съдебна практика относно достъпа до документи на институциите на Съюза. В съответствие с тази практика в случай на отказ институцията трябва да разясни по какъв начин достъпът може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от предвидено в съответната разпоредба изключение. Освен това опасността от такова засягане трябва да е разумно предвидима, а не чисто хипотетична⁵.

35. Както отбелязва Естония, междуременно Съдът е възприел този критерий по отношение на прилагането на изключения от правото на информация съгласно Директивата за информацията за околната среда⁶.

36. Следователно условие за прилагането на изключения от правото на достъп до информация за околната среда е разкриването на съответната информация да създава разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на съответния защитен интерес.

2. Шести въпрос — Качество на инвентаризацията на горите

37. Шестият въпрос цели да се установи дали опасността за качеството на бъдещите изисквания за инвентаризация на горите може да обоснове отказ за предоставяне на данните за местоположението на площите.

38. Директивата за информацията за околната среда изрично признава този интерес и дори установява съответно задължение за защита. Съгласно член 8, параграф 1 държавите членки, доколкото е в правомощията им, гарантират, че всяка информация, събрана от тях или за тях, е актуална, точна и сравнима.

39. Агенцията по околна среда, която е естонски държавен орган, периодично извършва инвентаризация на горите и според съвпадаща информация от страните въз основа на тази инвентаризация държавните органи вземат решения, свързани с горското стопанство и политиката в областта на околната среда. Сравнимостта на събраната информация е от съществено значение в това отношение, тъй като инвентаризацията на горите следва да обхваща промените в състоянието им с течение на времето и събираните данни да бъдат сравними с аналогичните в други държави. Следователно това е информация по смисъла на член 8, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда.

40. Според запитващата юрисдикция Агенцията по околна среда е доказала убедително, че разкриването на спорните данни за местоположението на площите би могло да доведе до опити на заинтересовани лица да манипулират инвентаризацията на горите, за да постигнат например увеличение на дърводобива. Реализирането на този риск би засегнало

⁵ Решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 43 и 49), от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 76), от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 31), и от 3 юли 2014 г., Съвет/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 52).

⁶ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 69).

качеството на инвентаризацията на горите. Вероятно тя ще бъде по-неточна, а сравнимостта по време и място на резултатите също би била съмнителна. Ето защо се налага държавата членка да не допуска разкриването на исканата информация, поне доколкото това е възможно. Според твърденията на Агенцията по околна среда и Естония това становище се споделя в международната общност⁷ и най-вече в други държави членки⁸.

41. Достатъчно ли е това обаче за обосноваване на изключение от правото на достъп до данни за местоположението на площите на основание член 8, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда?

42. Подобно заключение би било в противоречие с изчерпателното изброяване на изключенията в член 4 от Директивата за информацията за околната среда. Както Съдът⁹ и самата аз¹⁰ вече сме констатирали, съображение 16 предвижда, че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Тези случаи са посочени в член 4. Следователно правото на достъп до информация за околната среда по член 3 се предоставя при спазване на разпоредбите на член 4. От друга страна, не съществува такова условие за член 8, параграф 1, нито пък член 8, параграф 1 съдържа изрично позоваване на факта, че защитата на качеството на информацията за околната среда може да обоснове отказ за нейното разкриване.

43. Освен това допълнителни изключения биха били в противоречие и с Орхуската конвенция, транспонирана с Директивата за информацията за околната среда¹¹, която в член 4, параграфи 3 и 4 също предвижда само определени, изрично посочени изключения¹².

44. Въпреки това в седемнадесето съображение от преамбюла на Орхуската конвенция се подчертава и важността на пълното отчитане на съображенията за околната среда при вземането на решения от страна на правителството и последващата необходимост държавните органи да разполагат с точна, пълна и актуална информация за околната среда. Освен това съгласно член 5, параграф 1 от Конвенцията всяка страна трябва да гарантира, че държавните органи разполагат с информация за околната среда, имаща отношение към техните функции, и я актуализират. Необходимо е също така да бъдат създадени задължителни системи за осигуряване на адекватно подаване на информация към държавните органи относно планираните или текущите дейности, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда. Инвентаризацията на горите е такава система.

⁷ Агенцията по околна среда и Естония се позовават, наред с другото, на *McRoberts*, Ronald E., O. Tomppo, Erkki, L. Czaplowski, L. Raymond. Sampling designs for national forest assessments (Модел за вземане на проби за национални оценки на горите) — Food and Agriculture Organization of the United Nations, Knowledge reference for national forest assessments (Организация по прехрана и земеделие на ООН, Референтни данни за национални оценки на горите), Рим, 2015 г., стр. 26.

⁸ Естония посочва *Päivinen*, R., R. Astrup, R. A. Birdsey et al. Ensure forest-data integrity for climate change studies (Осигуряване на достоверност на данните за горите за проучванията на изменението на климата). *Nat. Clim. Chang.* 13, 495 и 496 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01683-8>.

⁹ Решения от 28 юли 2011 г., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, т. 22) и от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 33).

¹⁰ Моето заключение по дело Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:140, т. 45—48), вж. също заключението на генерален адвокат Hogan по дело Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2020:590).

¹¹ Решения от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 30 и 31), и от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 28).

¹² Вж. Aarhus Convention Compliance Committee (наричан по-нататък „Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция“), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118, concerning compliance by Ukraine от 24 юли 2021 г., ECE/MP.PP/C.1/2021/18, точка 114.

45. От това следва да се заключи, от една страна, че интересът от качество на информацията за околната среда, признат в член 8, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда, сам по себе си не може да обоснове отказ за разкриването на информация за околната среда. Това е така, тъй като тази разпоредба не посочва нито един от специфичните и ясно определени случаи, в които е допустим отказ.

46. От друга страна, поради признатата важност на качеството на информацията за околната среда този интерес има особена тежест. Следователно той трябва да бъде взет изцяло предвид при тълкуването и прилагането на изрично посочените основания за отказ за разкриването на информация.

47. Отправна точка в това отношение е член 4, параграф 2, втора алинея от Директивата за информацията за околната среда. Съгласно първо изречение от разпоредбата основанията за отказ следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай общественият интерес от разкриването на информацията. А второ изречение от същата гласи, че във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа.

48. В това отношение не е задължително обществените интереси от разкриването на информацията да се противопоставят на частните интереси от поверителното ѝ третиране. Още повече че много от изключенията също са свързани с обществени интереси. Всъщност обаче не става въпрос за обществения интерес като цяло, а за интереса на *обществеността* от разкриването на информацията, който трябва да бъде претеглен спрямо защитените интереси¹³.

49. Интересът на обществеността от разкриването на спорните данни за местоположението на площите обаче сам по себе си е ограничен. Всъщност основната ценност на информацията не се състои в описанието на състоянието на околната среда в съответните територии. Разглеждани поотделно, съответните описания на състоянието, изглежда, не представляват особен интерес и при необходимост вследствие на посегателство срещу съответна територия тя относително лесно би могла да бъде заменена или вероятно дори състоянието ѝ да бъде подобро.

50. По-скоро ценността на тези описания на местното състояние се състои в това, че заедно те дават представителна обща картина за състоянието на горите, която може да бъде сравнена с предходни и бъдещи инвентаризации на горите. Тази функция обаче би била засегната, ако има опасения за манипулиране на състоянието на горите в пробните площи вследствие на разкриването на данните за тях.

51. Значението на свързаните с разкриването опасности обаче трябва да бъде внимателно преценено. То може да е незначително, ако манипулирането може да бъде ефективно предотвратено с други мерки или когато данните за местоположението на площите вече са широко разпространени или лесно могат да бъдат изчислени.

52. Рискът от манипулиране би бил незначителен и ако е вярно твърдението на организациите за опазване на околната среда, че в Естония държавата, която е най-големият собственик на гори, има най-голям стимул да манипулира инвентаризацията

¹³ Решение от 28 юли 2011 г., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, т. 22—31), както и относно достъпа до документи на Съюза решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Турко/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 44 и 49), и от 3 юли 2014 г., Съвет/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 53).

на горите. Естонската държава обаче вече знае данните за местоположението на площите, тъй като Агенцията по околна среда ги е определила. При това положение рискът за инвентаризацията на горите не се състои основно в разкриването пред обществеността на данните за местоположението на площите, а във факта, че не може да се попречи на определени държавни органи да извършват манипулации.

53. От тази гледна точка изтъкнатият от организациите за опазване на околната среда интерес от контрол върху достоверността на инвентаризацията на горите би бил още по-важен.

54. От друга страна, ако разкриването на данните за местоположението на площите действително би довело до сериозна допълнителна опасност от манипулиране на тези площи, това би намалило и интереса от обществен контрол от страна на организациите за опазване на околната среда. Всъщност този контрол би застрашил собствените си цели, ако условие за осъществяването му е разкриването на данните за местоположението на площите, въпреки че това разкриване би поставило под въпрос качеството на инвентаризацията на горите.

55. Впрочем интересът от обществен контрол от страна на организациите за опазване на околната среда може да е по-малък и поради това че качеството и достоверността на инвентаризацията на горите се контролират от независими органи без всеобщо разкриване на данните за местоположението на площите, което се посочва във въпрос 5.2.

56. Съдът не разполага с необходимите данни, за да прецени изцяло тези аспекти. По-скоро това е задача на компетентната национална юрисдикция.

57. Следователно при тълкуването на изключенията от правото на достъп до информация и при преценяването на интересите трябва да се вземе предвид интересът на обществеността от разкриването на местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите. Този интерес е ограничен, ако това разкриване създава разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на надеждността на инвентаризацията на горите и когато евентуалните ползи от разкриването могат да бъдат постигнати с други средства.

3. Въпрос 2.1 — Недовършени документи

58. С въпрос 2.1 запитващата юрисдикция иска да се установи дали данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, попадат в изключението по член 4, параграф 1, буква г) от Директивата за информацията за околната среда. В съответствие с тази разпоредба държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако искането се отнася за материали в процес на изготвяне или недовършени документи или данни. Целта на това изключение е да се отговори на нуждата на публичните органи да разполагат със защитено пространство, за да извършат анализа си и да водят вътрешни разисквания¹⁴.

¹⁴ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 44).

59. Подобно на всички изключения от правото на достъп обаче, и това изключение трябва да се тълкува ограничително в съответствие с член 4, параграф 2, втора алинея от Директивата за информацията за околната среда. Следователно то трябва да се ограничи до трите конкретно уредени хипотези. За тях е характерно това, че обхванатите материали, документи и данни все още се обработват — член 4, параграф 3, буква с) от Орхуската конвенция посочва във връзка с това „материали в процес на завършване“. Това има отношение към качеството на данните, доколкото достъпът на обществеността до тази информация би могъл да създаде невярна картина. Въпреки това отказ на основание този риск може да бъде обоснован само ако рискът не може да бъде намален със съответно предупреждение¹⁵.

60. Данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, обаче вече са изцяло налични и следователно не попадат в нито една от трите категории.

61. Обстоятелството, че данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, служат за периодично изготвяне на други доклади за състоянието на горите, не променя този извод. Тези доклади и събраната в тях информация в определени моменти може да попадат в посочените по-горе хипотези и следователно в обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква г) от Директивата за информацията за околната среда. Това обаче не позволява възпрепятстване на достъпа до данните за местоположението на площите. Изрично или мълчаливо, тези данни всъщност са част от докладите. Те обаче имат и собствена важност независимо от отделните, може би незавършени доклади. Това се доказва и от факта, че тези данни за местоположението на площите са основа не само на доклади, по които все още се работи, но и — както признава Агенцията по околна среда — на доклади, които вече са били изготвяни в миналото.

62. От изложените по-горе съображения относно евентуално ограничения интерес на обществеността от разкриването на данните за местоположението на площите¹⁶ не може да се направи различно заключение. Те по никакъв начин не променят факта, че данните за местоположението на площите са част от вече завършени документи.

63. Би било в противоречие с временния характер на това изключение, ако поради многократното използване на определени данни то се прилага неограничено по отношение на тях, въпреки че те вече са окончателно установени. По-скоро изключението следва да се прилага само за определен период, а именно докато материалите, документите и данните все още се обработват¹⁷. Идеята за времево ограничено прилагане на това изключение се потвърждава от член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за информацията за околната среда, съгласно която при отказ за разкриването на материал, който е в процес на изготвяне, трябва да се посочи и кога се очаква същият да бъде напълно достъпен.

¹⁵ Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/53, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland от 11 януари 2013 г., ECE/MP.PP/C.1/2013/3, точка 77.

¹⁶ Вж. по-горе, точки 49—57.

¹⁷ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 56). Вж. също Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/124 concerning compliance by the Netherlands от 26 юли 2021 г., ECE/MP.PP/C.1/2021/20, точки 107 и 108.

64. Следователно данните относно местоположението на постоянните пробни площи за периодично извършвана статистическа инвентаризация на горите не са нито материали, които са в процес на изготвяне, нито документи или данни, които все още не са завършени, по смисъла на член 4, параграф 1, буква г) от Директивата за информацията за околната среда.

4. Въпрос 2.2 — Регламентиране със закон на поверителността на дейностите на публичните власти

65. Съгласно член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информацията за околната среда държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон.

66. С въпрос 2.2 запитващата юрисдикция иска да се установи дали предвиденото в тази разпоредба условие, а именно съответната поверителност да е регламентирана със закон¹⁸, е изпълнено, когато изискването за поверителност на конкретен вид информация не е предвидено със закон, а се извежда посредством тълкуване от разпоредба на акт с общ характер, като Закона за обществената информация или Закона за държавната статистика.

67. Този въпрос обаче не е от значение за разрешаването на спора и следователно е недопустим, тъй като това изключение не обхваща данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите. Както неотдавна разясних по-обстойно¹⁹, това изключение се ограничава до действителния процес на обсъждане в рамките на производство за вземане на решение, но в същото време фактическото основание на вземане на решение няма да бъде обхванато от изключението²⁰. Ето защо Съдът е постановил, че член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информацията за околната среда и член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция се отнасят до заключителните етапи на процеса на вземане на решения от публичните власти²¹, тоест до защита на поверителността на (заключителните) дейности на държавните органи, а не до цялата административна процедура, която приключва с обсъждане от страна на тези органи²².

68. Спорната информация е част от фактическата основа на дейностите във връзка с инвентаризацията на горите, но не и част от защитените от това изключение дейности.

69. Следователно не е необходимо да се отговаря на този въпрос.

¹⁸ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 31).

¹⁹ Моето заключение по дело Right to Know (C-84/22, EU:C:2023:421, т. 31).

²⁰ Заключение на генерален адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, т. 83), и на генерален адвокат Szpunar по дело Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (C-60/15 P, EU:C:2016:778, т. 76, 57 и сл.), както и заключението на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51, concerning compliance by Romania от 28 март 2014 г., ECE/MP.PP/C.1/2014/12, точка 89.

²¹ Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 63).

²² Решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 81).

70. Само при условията на евентуалност следва да се отбележи, че по правило следва да е достатъчно поверителността на заключителните дейности да бъде изведена чрез тълкуване от разпоредба на акт с общ характер. Директивата за информацията за околната среда не съдържа никакво указание, че поверителността на дейностите трябва да бъде уредена в контекста на достъпа до информация за околната среда.

5. Въпрос 2.3 — Международни отношения

71. Въпрос 2.3 се отнася до член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за информацията за околната среда. Съгласно тази разпоредба държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху международните отношения.

72. При ограничително разбиране на въпрос 2.3 той вече щеше да е получил отговор, тъй като според формулировката си той се отнася само до необходимата за отказ степен на опасност за международните отношения²³.

73. От мотивите на преюдициалното запитване обаче става ясно също така, че според запитващата юрисдикция изключението, свързано със засягане на международните отношения, включва и опасност от неизпълнение на задължение по международното право. Тази гледна точка обяснява защо запитващата юрисдикция посочва в този контекст, че основаният на защитата на международните отношения довод на Агенцията по околна среда бил „хипотетичен“. Противно на схващането на Комисията, с това тази юрисдикция не дава да се разбере, че въпросът ѝ е хипотетичен, т.е. без значение за разрешаването на спора, и следователно недопустим. По-скоро според нея позоваването на този интерес не е много убедително.

74. Ето защо, за да се даде полезен отговор, е още по-важно да се прецени по-обстойно какво следва да се счита за засягане на международните отношения, което може да позволи отказ за предоставяне на информация. До момента Съдът все още не е тълкувал това понятие в контекста на Директивата за информацията за околната среда, нито са налице съответни становища от Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция. Аналогичното изключение от правото на достъп до документи на Съюза²⁴ обаче вече е било предмет на разглеждане в практиката на съдилищата на Съюза.

75. В съответствие с тази съдебна практика понятието не включва само нарушението на задължения по международното право вследствие на разкриването на информация. В този смисъл Съдът вече е признал, че това изключение по принцип може да обоснове и поверителното третиране на стратегическите цели, преследвани в международните преговори²⁵.

²³ По този въпрос вж. точки 32—36 по-горе.

²⁴ Член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76). Що се отнася до информация за околната среда, този регламент трябва да се прилага с оглед на Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126), изменен с Регламент (ЕС) 2021/1767 (ОВ L 356, 2021 г., стр. 1).

²⁵ Решения от 3 юли 2014 г., Съвет/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 67), и от 19 март 2020 г., ClientEarth/Комисия (C-612/18 P, непубликувано, EU:C:2020:223, т. 34—38 и 41—44).

76. В по-общ план Общият съд убедително обобщава обхвата на защитата на международните отношения, като посочва, че начинът, по който органите на трета държава възприемат решенията на Съюза, е един от съставните елементи на установените с тази трета страна отношения. От това зависи всъщност запазването и качеството на тези отношения²⁶.

77. Следователно е логично, когато Общият съд приема, че разкриването на документи или информация, предадени на Съюза от трети държави, може да засегне тези отношения, независимо дали в рамките на борбата с тероризма²⁷, на закрилата на географските указания за произход²⁸, или във връзка с други преговори²⁹. Същото се отнася и за договор, сключен от Съюза с публично предприятие на трета държава, чиято цел е финансиране на програма за подобряване на безопасността на атомните ѝ централи³⁰.

78. Както подчертават Агенцията по околна среда и Естония, инвентаризацията на горите е важен инструмент при прилагането на правилата за отчитане на земеползването в контекста на борбата с изменението на климата³¹, което, както е известно, е обект на засилено международно сътрудничество. Поради това държавите си сътрудничат специално и при инвентаризацията на горите³², като Комисията възнамерява да предложи нова рамка на ЕС за наблюдение на горите³³.

79. Ако качеството на инвентаризацията се понижи вследствие на манипулации, това би могло да се отрази неблагоприятно върху международното сътрудничество в тази област. Всъщност, когато информацията за промените в състоянието на горите е по-ненадеждна, това намалява стимулите за други държави да участват в такова сътрудничество и да събират такава информация.

80. Вярно е, че в случая тази опасност от засягане на международните отношения явно не е особено сериозна — изглежда, не се отнася до въпрос на война и мир и по-скоро не може да се очакват и международноправни спорове. По-горе обаче вече обясних, че тежестта, която се придава на интереса на обществеността от разкриването на спорните данни за местоположението на площите, също може да е ограничена³⁴.

²⁶ Решения на Общия съд от 27 февруари 2018 г., CEE Bankwatch Network/Комисия (Т-307/16, EU:T:2018:97, т. 90), и от 25 ноември 2020 г., Bronckers/Комисия (Т-166/19, EU:T:2020:557, т. 61).

²⁷ Решение на Общия съд от 26 април 2005 г., Sison/Съвет (Т-110/03, Т-150/03 и Т-405/03, EU:T:2005:143, т. 79—81).

²⁸ Решение на Общия съд от 25 ноември 2020 г., Bronckers/Комисия (Т-166/19, EU:T:2020:557, т. 60, 63 и 64).

²⁹ Решение на Общия съд от 12 септември 2013 г., Besselink/Съвет (Т-331/11, непубликувано, EU:T:2013:419, т. 58).

³⁰ Решение на Общия съд от 27 февруари 2018 г., CEE Bankwatch Network/Комисия (Т-307/16, EU:T:2018:97, т. 95).

³¹ Регламент (ЕС) 2018/841 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г. (ОВ L 156, 2018 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) 2023/839 (ОВ L 107, 2023 г., стр. 1).

³² Вж. по този въпрос Global Forest Resources Assessment (Оценка на световните горски ресурси) на ФАО, <https://fra-data.fao.org/assessments/fra/2020>, Министерска конференция за опазването на горите в Европа, foresteurope.org, или Мрежата на европейската национална инвентаризация на горите, <http://enfin.info/>, която осъществява проекти в рамките на Съвместния изследователски център на Комисията.

³³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Нова стратегия на ЕС за горите за 2030 г. (COM(2021) 572 final, стр. 26).

³⁴ Вж. по-горе, точки 49—57.

81. Следва да се добави, че когато се взема решение за разкриването на тази информация, трябва да бъдат отчетени и други интереси, които могат да бъдат засегнати. От особено значение в това отношение е опазването на околната среда — въпрос, който се разглежда в следващия раздел.

82. Що се отнася до въпрос 2.3, във всеки случай следва да се приеме, че разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на надеждността на инвентаризацията на горите, използвана от дадена държава членка в рамките на международното сътрудничество с други държави, може да се отрази неблагоприятно върху международните отношения по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за информацията за околната среда.

6. Въпрос 2.4 — Опазване на околната среда

83. С въпрос 2.4 запитващата юрисдикция иска да се установи дали опазването на околната среда обосновава ограничаване на достъпа до информация за околната среда, за да се гарантира надеждността на извършваната от държавата инвентаризация на горите.

84. Съгласно член 4, параграф 2, буква з) от Директивата за информацията за околната среда държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването ѝ би могло да се отрази неблагоприятно върху опазването на околната среда, за която тази информация се отнася, като например местоположението на редки видове.

85. От посочения пример е видно, че това изключение е било предвидено за определени места, застрашени например от браконieri или прекомерен брой проявяващи интерес посетители³⁵. Това отнасяне към определени места, изглежда, намира израз и в текста на немски език на Директивата за информацията за околната среда, в който за разлика от текста на други езици не се използва понятието Umwelt (околна среда), а понятието Umweltbereiche (области от околната среда). Понятието „Bereich“ (област) обаче може да се разбира и в смисъл на „място“.

86. В по-малка степен такава опасност съществува и за местата, представляващи постоянните пробни площи, тъй като манипулациите могат да засегнат намиращите се в тях местообитания. Агенцията по околна среда и Естония дори заявяват, че в рамките на инвентаризацията на горите на някои пробни площи са събрани данни за наличието на защитени видове.

87. Малкият риск от подобно засягане обаче не е основната причина, изтъквана от Агенцията по околна среда. За нея, както и за запитващата юрисдикция по-важният въпрос е, че инвентаризация на горите с понижено качество представлява по-ненадеждна основа за мерки за опазване на околната среда. Това би засегнало най-малкото непряко опазването на местата, за които се отнасят данните за местоположението на площите.

³⁵ Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/38, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland от 25 февруари 2011 г., ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10, точки 70—77.

88. Формулировката в текста на немски език, предвиждаща определяне на местонахождението на вредите чрез отнасяне към „области“ от околната среда, е твърде ограничителна. В текстовете на други езици, като например на английски, френски или испански език, както и в автентичните текстове на Орхуската конвенция се посочва по-общо „околната среда“, за която се отнася информацията.

89. Това би могло да включва и горите като цяло, които може да бъдат неблагоприятно засегнати от мерки на политиката в областта на околната среда, основани на по-ненадеждна инвентаризация на горите. Поради вече споменатата важност на инвентаризацията на горите за борбата с изменението на климата³⁶ понижаването на качеството на тази инвентаризация може да се отрази неблагоприятно и върху тази по-отдалечена от състоянието на съответните територии сфера на политиката в областта на околната среда.

90. Тълкуване на член 4, параграф 2, буква з) от Директивата за информацията за околната среда, което обхваща не само опазването на конкретни територии, но и, както предлага Комисията, опазването на околната среда като цяло, безспорно няма да е възможно най-ограничителното тълкуване на това изключение.

91. Целта за ограничително тълкуване съгласно член 4, параграф 2, втора алинея, първо изречение от Директивата за информацията за околната среда обаче не е абсолютна, както става ясно от изискването да се вземе предвид и интересът на обществеността от разкриването на информацията. Както вече беше посочено, този интерес е по-скоро малък, ако това разкриване може да застраши надеждността на инвентаризацията на горите и евентуалните ползи от него могат да бъдат постигнати с други средства³⁷.

92. Към това се добавя фактът, че интересът от качество на инвентаризацията на горите се признава в член 8, параграф 1 от Директивата за информацията за околната среда. Независимо от това, достъпът до информация за околната среда не е самоцел, а съгласно съображение 1 от Директивата трябва да допринася за по-добра околна среда. Ето защо би било в противоречие с горното едно толкова ограничително тълкуване на изключението за опазване на околната среда, в смисъл, че не може да не се допусне увреждащо околната среда разкриване на информация за околната среда само защото вредите за териториите, за които се отнася пряко тази информация, са незначителни.

93. Следователно една разумно предвидима, а не само хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на надеждността на инвентаризацията на горите, която е основа за мерки за опазване на околната среда, може да се отрази неблагоприятно върху опазването на околната среда по смисъла на член 4, параграф 2, буква з) от Директивата за информацията за околната среда.

7. Заклучителна бележка относно конкретното прилагане на изключенията

94. Накрая, следва да се припомни, че наличието на изключение от правото на информация по смисъла на член 4 от Директивата за информацията за околната среда не позволява задължителен отказ за разкриването на информацията. По-скоро рисковете за защитените

³⁶ Вж. по-горе, точка 78.

³⁷ Вж. по-горе, точки 49—57.

интереси, в случая евентуално международните отношения и/или опазването на околната среда, все пак трябва да бъдат претеглени спрямо интереса на обществеността от разкриването на информацията.

В. Трети, четвърти и пети въпрос — Информация относно метода за събиране на информация

95. С въпроси трети, четвърти и пети запитващата юрисдикция цели да се установи дали искането се отнася до методите за събиране на информацията за околната среда, за което заявителят следва да бъде уведомен съгласно член 8, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда.

96. Не е необходимо обаче да се отговаря на тези въпроси, тъй като те са отправени само в случай че спорната информация относно местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, *не е* информация за околната среда.

Г. Седми въпрос — Задължение за публикуване

97. Със седмия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали задължението за активно разпространение на информация за околната среда изисква разкриването на спорните данни за местоположението на площите. Във връзка с това тя се позовава на съображение 21 от Директивата за информацията за околната среда, но това задължение всъщност е предвидено в член 7 от нея.

98. По принцип е възможно това задължение да обхваща и спорните данни за местоположението на площите. Съгласно член 7, параграф 2, буква г) от Директивата за информацията за околната среда то включва докладите относно състоянието на околната среда, посочени в параграф 3 от същата директива, а съгласно член 7, параграф 2, буква д) — данни, постъпващи от мониторинг на дейностите, които оказват въздействие или могат да окажат въздействие върху околната среда.

99. Въпреки това задължението за активно разпространение на информация, предвидено в член 7, параграф 5 от Директивата за информацията за околната среда, също може да бъде ограничено на основание изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1 и 2.

100. Следователно задължението за активно разпространение на информация за околната среда съгласно член 7 от Директивата за информацията за околната среда няма по-широк обхват от задължението за разкриването на информация за околната среда при поискване съгласно член 3.

V. Заключение

101. Поради изложеното по-горе предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- „1) Данните за местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите, заедно с информацията за състоянието на тези площи са информация за състоянието на компоненти на околната среда и следователно информация за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква а) от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда.
- 2) Условие за прилагането на изключения от правото на достъп до информация за околната среда е разкриването на съответната информация да създава разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на съответния защитен интерес.
- 3) Признатият в член 8, параграф 1 от Директива 2003/4 интерес от качество на информацията за околната среда не може сам по себе си да обоснове отказ за разкриването на информация за околната среда. При тълкуването на изключенията от правото на достъп до информация и при преценяването на интересите обаче трябва да се вземе предвид интересът на обществеността от разкриването на местоположението на постоянните пробни площи, включени в статистическата инвентаризация на горите. Този интерес е ограничен, ако това разкриване създава разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на надеждността на инвентаризацията на горите и когато евентуалните ползи от разкриването могат да бъдат постигнати с други средства.
- 4) Данните относно местоположението на постоянните пробни площи за периодично извършвана статистическа инвентаризация на горите не са нито материали, които са в процес на изготвяне, нито документи или данни, които все още не са завършени, по смисъла на член 4, параграф 1, буква г) от Директива 2003/4.
- 5) Разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на надеждността на инвентаризацията на горите, използвана от дадена държава членка в рамките на международното сътрудничество с други държави, може да се отрази неблагоприятно върху международните отношения по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Директива 2003/4.
- 6) Една разумно предвидима, а не само хипотетична опасност от конкретно и действително засягане на надеждността на инвентаризацията на горите, която е основа за мерки за опазване на околната среда, може да се отрази неблагоприятно върху опазването на околната среда, за която исканата информация се отнася, по смисъла на член 4, параграф 2, буква з) от Директива 2003/4.
- 7) Задължението за активно разпространение на информация за околната среда съгласно член 7 от Директива 2003/4 няма по-широк обхват от задължението за разкриването на информация за околната среда при поискване съгласно член 3“.