



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. szeptember 14.¹

C-234/22. sz. ügy

**Roheline Kogukond MTÜ és társai
kontra
Keskonnaagentuur**

(a Tallinna Halduskohus [tallini közigazgatási bíróság, Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 2003/4/EK irányelv – A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés – A környezeti információ fogalma – A statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok – Kivételek – A nemzetközi kapcsolatok védelme – A környezet védelme – A környezeti információk minősége”

I. Bevezetés

1. A környezeti információkról szóló irányelv² feljogosít-e bárki arra, hogy megismerje a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyét? A jelen eljárásban ezt a kérdést kell megválaszolni.
2. Az észt környezetvédelmi ügynökség ezeken az állandó mintavételi területeken rendszeres időközönként adatokat gyűjt, amelyek reprezentatív mintaként szolgálnak az erdők általános állapotára vonatkozó következtetések levonásához. A helyeknek titokban kell maradniuk annak megakadályozása érdekében, hogy az élőhelyeket manipulálják és a helyek ennek következtében elveszítsék reprezentatív jellegüket.
3. Amint azonban ismeretes, a környezeti információkról szóló irányelv értelmében különös érdek igazolása nélkül is bárki kérheti az állami szervektől a környezeti információk hozzáférhetővé tételét. Ha bebizonyosodik, hogy a perbeli helymeghatározó adatok környezeti információk, így nehéz kérdések merülnek fel az ezen igény alól való esetleges kivételekkel kapcsolatban, különösen azt érintően, hogy az erdőleltárak területén folytatott nemzetközi együttműködés vagy a környezet védelme indokolja-e ezen adatok bizalmas kezelését. Azt is vizsgálni kell, hogy a környezeti információkról szóló irányelv milyen jelentőséget tulajdonít annak a kockázatnak, hogy a hely közlése káros hatással lehet az erdőleltár minőségére.

¹ Eredeti nyelv: német.

² A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003 L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.).

II. Jogi háttér

A. Az Aarhusi Egyezmény

4. A környezeti információkhoz való hozzáférés jogát a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény³ (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) rögzíti, amelyet a Közösség 1998. június 25-én Aarhusban (Dánia) írt alá.⁴

5. Az egyezmény 2. cikkének 3. pontja a „környezeti információ” fogalmát a következőképpen határozza meg:

„Jelen Egyezményre vonatkozóan:

[...]

3. A „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

[...]”

6. Az egyezmény 4. cikke szabályozza a környezeti információhoz való hozzáférés jogát. A kivételeket a 4. cikk (3) és (4) bekezdése írja elő:

„(3) Környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben:

[...]

c) a kérés olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik, abban az esetben, ha a nemzeti jog vagy szokásjogi joggyakorlat e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltárásához fűződik.

(4) A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

[...]

b) a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot;

[...]

h) a környezet azon részét, amelyre az információ vonatkozik, például ritka fajok tenyészhelyeit.

³ HL 2005. L 124., 4. o.; kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény.

⁴ Az elfogadására a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL 2005. L 124., 1. o.) került sor.

Az információszolgáltatás [helyesen: A hozzáférés megtagadásának] fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.”

B. A környezeti információkról szóló irányelv

7. A környezeti információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos célkitűzések a környezeti információkról szóló irányelv első preambulumbekkezdéséből tűnnek ki:

„A környezeti információkhoz történő szélesebb körű hozzáférés és az ilyen információk terjesztése hozzájárul a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságának a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez.”

8. A környezeti információkról szóló irányelv (16) preambulumbekkezdése a környezeti információk megtagadására vonatkozik:

„Az információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ kiadásának [helyesen: hozzáférhetővé tételének] kell az általános szabálynak lennie, de a hatóság bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk kiadását [helyesen: hozzáférhetővé tételét] megtagadni. A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával [helyesen: hozzáférhetővé tételével] szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben mérlegelni. [...]”

9. A környezeti információk minősége és a megszerzésükre használt eljárás a környezeti információkról szóló irányelv (20) preambulumbekkezdésének tárgyát képezi:

„A hatóságoknak törekedniük kell annak biztosítására, hogy az általuk vagy nevükben összeállított környezeti információk átfogók, pontosak és összehasonlíthatók legyenek. Mivel az információ megszerzésére használt eljárás fontos tényező a rendelkezésre bocsátott információ minőségének megítélésénél, azt kérésre közzé [helyesen: hozzáférhetővé] kell tenni.”

10. A környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke meghatározza többek között a környezeti információ fogalmát:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »Környezeti információ«: minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:
 - a) a környezeti elemek állapota, mint például a levegő vagy a légkör, a víz, a talaj, a föld, a tájkép és a természetes környezet, beleértve a vizes élőhelyeket, a part menti és tengeri területeket, a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, beleértve a géntechnológiával módosított szervezeteket, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatást;
 - b) olyan tényezők, mint például a különböző anyagok, az energia, a zaj, a sugárzás vagy a hulladék, beleértve a radioaktív hulladékot, a környezetbe történő kibocsátás, bevezetés vagy egyéb módon való kijuttatás, amelyek ténylegesen vagy várhatóan hatással vannak a környezet a) pontban említett elemeire;

[...]

11. A környezeti információkhoz való hozzáférés joga a környezeti információkról szóló irányelv 3. cikkéből ered:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat, anélkül hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét.

(2) A 4. cikkre is figyelemmel és a kérelmező által esetlegesen megadott határidőre tekintettel, a környezeti információt [...] a kérelmező rendelkezésére kell bocsátani”.

12. A hozzáférési jog alóli kivételeket a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke szabályozza:

„(1) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a környezeti információhoz jutást visszautasítják [helyesen: a környezeti információ iránti kérelmet elutasítják], amennyiben:

[...]

d) a kérés befejezetlen anyagot vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint;

[...]

(2) A tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele [helyesen: A tagállamok akként rendelkezhetnek, hogy a környezeti információ iránti kérelem elutasítható, ha az információ hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná a következőket:

a) a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege, amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő;

b) nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság vagy honvédelem;

[...]

h) azon környezet védelme, amelyre ezen információ vonatkozik, mint például a ritka fajok lelőhelye.

Az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás [helyesen: elutasítás] alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket. Az egyes esetekben a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben. [...]

13. A környezeti információkról szóló irányelv 8. cikke az információ minőségére és a megszerzésére használt eljárásokra vonatkozik:

„(1) A tagállamok minden tőlük telhetőt megtesznek annak biztosítására, hogy az általuk vagy nevükben összeállított információk frissek, pontosak és összehasonlíthatók legyenek.

(2) A hatóságok kérésre eleget tesznek a 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti információkérésnek, tájékoztatva a kérelmezőt arról a helyről, ahol a mérési eljárásokra vonatkozó információk – ha ilyenek rendelkezésre állnak – megtalálhatók, beleértve az információ összeállításában használt elemzési, mintavételi és minta-előkezelési módszereket is, vagy hivatkozva a használt szabványosított eljárásra.”

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

14. Észtországban az alperes környezetvédelmi ügynökség 1999 óta készíti a nemzeti erdőleltárt. Fő célja, hogy statisztikai áttekintés készüljön Észtország erdőállományainak helyzetéről, állapotáról és használatáról, valamint a földhasználatról és annak változásáról. Ez nagyobb erdőterületeknek a lehető legkisebb erőfeszítéssel történő objektív felmérésére szolgáló módszer. A mérési adatokat és értékeléseket 800 x 800 m (64 ha) méretű, négyzet alakú parcellák (úgynevezett traktusok) oldalain elhelyezkedő, csoportokba rendezett mintavételi területeken gyűjtik. A parcellák állandó és ideiglenes parcellákra oszlanak. A véletlenszerű mintavétel feltételeinek megfelelően minden egyes mintavételi terület arányosan képviseli észtországi erdők teljes területének egy részét. A megfigyelési adatokat általánosítják, és azok alapján statisztikai jelentést készítenek az észtországi erdőállományokról. A környezetvédelmi ügynökség a honlapján közzéteszi az erdőleltár eredményeit.

15. A Mittetulundusühing Roheline Kogukond (Zöld Közösség nonprofit egyesület [MTÜ]), az MTÜ Eesti Metsa Abiks (MTÜ az észt erdőállomány megsegítéséért), a Päästame Eesti Metsad MTÜ (Mentsük meg az észt erdőket MTÜ) és a Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (Környezeti Információs Szövetség alapítvány) (a továbbiakban együtt: környezetvédelmi egyesületek) információkérést nyújtottak be a környezetvédelmi ügynökséghez, hogy megkapják tőle többek között a statisztikai erdőleltár alapjául szolgáló alapadatokat. Ezen alapadatokat esetében a mintavételi területek hely-, mérési és értékelési adatairól van szó. A környezetvédelmi ügynökség azonban csak részben adta ki az alapadatokat, mivel az állandó mintavételi területek koordinátáit nem adta meg.

16. 2021. április 19-én a környezetvédelmi egyesületek keresetet indítottak a Tallinna Halduskohus (tallinni közigazgatási bíróság, Észtország) előtt aziránt, hogy az említett bíróság kötelezze az környezetvédelmi ügynökséget arra, hogy tegyen eleget információkérésüknek, és küldje meg számukra az statisztikai erdőleltárhoz használt állandó mintavételi területek koordinátáit.

17. A Tallinna Halduskohus (tallinni közigazgatási bíróság) a jelen eljárás kapcsán a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. A környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának a) vagy b) alpontja értelmében vett környezeti információnak kell-e tekinteni a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó, az alapeljárás tárgyát képező adatokhoz hasonló adatokat?

2. Ha az első kérdésre adandó válasz alapján környezeti információról van szó:
 - 2.1. Ebben az esetben úgy kell-e értelmezni a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontját, hogy a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok is befejezetlen anyagnak vagy lezáratlan dokumentumnak, illetve feldolgozatlan adatoknak minősülnek?
 - 2.2. Úgy kell-e értelmezni a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontját, hogy teljesül az e rendelkezésben megfogalmazott azon feltétel, hogy a megfelelő titkos jelleget jogszabály írja elő, ha a titkos jelleg követelményét nem írja elő jogszabály az információk konkrét fajtája tekintetében, hanem az a közérdekű információkról szóló törvényhez vagy az állami statisztikákról szóló törvényhez hasonló általános jellegű jogi aktus valamely rendelkezéséből következik értelmezés útján?
 - 2.3. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának alkalmazásához szükséges-e annak megállapítása, hogy a kért információk hozzáférhetővé tétele ténylegesen hátrányosan befolyásolja az állam nemzetközi kapcsolatait, vagy elegendő a hátrányos befolyásolás veszélyének megállapítása?
 - 2.4. Igazolja-e „[az érintett] környezet védelm[ének]” a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének h) pontjában említett indoka a környezeti információkhoz való hozzáférésnek az állami statisztika megbízhatóságának biztosítása érdekében történő korlátozását?
3. Ha az első kérdésre adandó válasz alapján a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó, az alapeljárás tárgyát képező adatokhoz hasonló adatok nem minősülnek környezeti információnak, ebben az esetben a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint kezelendő, a 2. cikk 1. pontjának b) alpontja szerinti információk iránti kérelemnek kell-e tekinteni az ilyen adatokra vonatkozó információkérését?
4. A harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdése értelmében vett, az információ összeállításában használt elemzési, mintavételi és minta-előkezelési módszerekre vonatkozó információknak kell-e tekinteni a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó, az alapeljárás tárgyát képező adatokhoz hasonló adatokat?
- 5.1. A negyedik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: korlátozható-e a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdéséből eredő, ilyen információkhoz való hozzáférés a nemzeti jogból eredő bármilyen nyomós okból?
- 5.2. Enyhíthető-e az információknak a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdése alapján történő hozzáférhetővé tételének megtagadása más, például olyan intézkedésekkel, amelyekkel hozzáférést biztosítanak a kért információkhoz kutató- és fejlesztési intézetek vagy ellenőrzés céljából a számvevőszék számára?
6. Indokolható-e a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó, az alapeljárás tárgyát képező adatokhoz hasonló adatok hozzáférhető tételének a megtagadása a környezeti információk minőségének a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (1) bekezdése értelmében vett biztosításának céljával?

7. Jogalapot teremt-e a környezeti információkról szóló irányelv (21) preambulumbekzdése a statisztikai célú erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok hozzáférhetővé tételére?”

18. A környezetvédelmi szövetségek, a környezetvédelmi ügynökség, Észtország és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be, és megválaszolták a Bíróság tájékoztatáskérését. Az eljárási szabályzat 76. cikkének (2) bekezdése alapján a Bíróság mellőzte a tárgyalás tartását, mivel úgy ítéli meg, hogy már elegendő információval rendelkeznek.

IV. A jogkérdésről

19. A kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés joga megköveteli-e az alperestől, hogy kiadja a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatokat.

20. A környezeti információkhoz jutás joga a környezeti információkról szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből ered, és csak azt követeli meg, hogy a kért információ környezeti információ legyen. Az irányelv azonban a hozzáférési jog alól néhány kivételt is előír, amelyek lehetővé teszik az illetékes szerv számára, hogy megtagadja a közlést.

21. Az alábbiakban először is kifejtem, hogy a perbeli helymeghatározó adatok környezeti információk (első kérdés, lásd erre vonatkozóan: A. pont), majd a környezeti információkhoz való hozzáférés joga alóli kivételeket tárgyalom (második és hatodik kérdés, lásd erre vonatkozóan: B. pont). Végül rámutatok arra, hogy a fennmaradó kérdések az alapeljárás szempontjából irrelevánsak (lásd erre vonatkozóan: C. és D. pont).

A. Első kérdés – A környezeti információ fogalma

22. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdéssel azt szeretné megtudni, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának a) vagy b) alpontja értelmében vett környezeti információnak kell-e tekinteni statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó, az alapeljárás tárgyát képező adatokhoz hasonló adatokat.

23. A környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának a) pontja értelmében környezeti információ minden olyan információ, amely az olyan környezeti elemek állapotára vonatkozik, mint például a talaj, a föld, a tájkép és a természetes környezet, valamint a biológiai sokféleség és annak összetevői.

24. A perbeli helymeghatározási adatok önmagukban nézve csupán földrajzi koordináták, amelyek nem utalnak a környezeti elemek állapotára.

25. Ezzel szemben a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeire vonatkozó információk a fent említett fogalom meghatározás értelmében a környezeti elemek állapotára, nevezetesen az ezeken a helyeken található egyes természetes élőhelyekre és a biológiai sokféleség összetevőire vonatkozó információk. Ezekhez azonban hozzátartoznak a megfelelő helymegjelölések is. Helymegjelölés nélkül ezen adatok összessége lehetővé teszi az erdők állapotára vonatkozó statisztikai megállapításokat, de csak a helymegjelöléssel lehet az állapotra vonatkozó információkat konkrét élőhelyekhez rendelni.

26. A környezetvédelmi ügynökség ezzel szemben azt állítja, hogy a környezeti információk gyűjtésének módszertana nem feltétlenül tartozik a környezeti információ fogalmába. Ezen ellenvetésre vonatkozóan el kell ismerni, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdése különös közzététési kötelezettségeket tartalmaz a környezeti információk megszerzésére használt eljárások tekintetében, amelyek a 3–5. kérdés tárgyát képezik.

27. De még ha a helymeghatározási adatokat ezen módszertani információk közé is kellene sorolni, ez nem tenné lehetővé ezen adatoknak a környezeti információ fogalmából csak ennek alapján való kizárását. Ebben a tekintetben a helymeghatározó adatok eltérnek például a mintavételi területek kiválasztásának kritériumaitól, amelyek nem írják le a konkrét környezeti elemek állapotát.

28. Így megállapítható, hogy a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok, valamint az e mintavételi területek állapotára vonatkozó információk a környezeti elemek állapotára vonatkozó információk, és így a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának a) alpontja értelmében vett környezeti információk.

29. Az, hogy ezen információk a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának b) alpontja értelmében vett környezeti információnak minősülnek-e, a hozzáférési jog szempontjából irreleváns, és arról nem szükséges határozni.

B. Második és hatodik kérdés - A hozzáférési jog alóli kivételek

30. Mivel tehát a környezetvédelmi egyesületeknek a környezeti információkról szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében alapvető joguk van a perbeli helymeghatározási adatokhoz jutáshoz, felmerül a kérdés, hogy a környezetvédelmi ügynökség hivatkozhat-e e jog alóli kivételre a hozzáférhetővé tétel megtagadása érdekében. E kivételek bizonyos érdekeken alapulnak, amelyeket a hozzáférhetővé tétel hátrányosan befolyásolna.

31. Ezért először is ismertetem a védett érdekhez szükséges veszélyeztetettségi fokot az egyik kivétellel összefüggésben (2.3. kérdés, lásd erre vonatkozóan az 1. pontot). Ennek alapján meg lehet vitatni azokat a különböző érdekeket, amelyek indokolhatják a hozzáférhetővé tétel megtagadását. E tekintetben először a hatodik kérdést vizsgálom meg, mivel a kérdésben szereplő erdőleltár minőségéhez fűződő érdek áll a perbeli helymeghatározó adatok hozzáférhetővé tétele elleni valamennyi kifogás középpontjában (lásd erre vonatkozóan a 2. pontot). A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke szerinti különböző kivételekre kérdez rá, nevezetesen a még befejezetlen folyamatokra (2.1. kérdés, lásd erre vonatkozóan a 3. pontot), a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege alóli kivétel jogszabályi meghatározásának a szükségességére (2.2. kérdés, lásd erre vonatkozóan a 4. pontot), az állam nemzetközi kapcsolataira gyakorolt hátrányos befolyásra (2.3. kérdés, lásd erre vonatkozóan a 4. pontot) és a környezet védelmére (2.4. kérdés, lásd erre vonatkozóan a 6. pontot).

1. 2.3. kérdés – A védett érdekhez szükséges kockázat mértéke

32. A 2.3. kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése b) pontjában foglalt hozzáférési jog alóli kivétel alkalmazásához szükséges-e annak megállapítása, hogy a kért információk hozzáférhetővé tétele ténylegesen hátrányosan befolyásolja az állam nemzetközi kapcsolatait, vagy elegendő a hátrányos befolyásolás kockázatának megállapítása.

33. A kérdést előterjesztő bíróság ezt a kérdést ugyan kifejezetten a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti, a nemzetközi kapcsolatok védelmére vonatkozó kivétellel kapcsolatban veti fel, a kivételhez szükséges kockázat mértéke valamennyi kivétel esetében jelentőséggel bír. Ezért először a kérdésnek erre a részére válaszolok.

34. A válasz az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatból következik. E rendelkezés szerint az intézménynek elutasítás esetén magyarázatot kell adnia, hogy a hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az általa hivatkozott kivétel által védett érdeket. Ráadásul az ilyen sérelem kockázatának észszerűen előre láthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie.⁵

35. Amint azt Észtország megjegyzi, a Bíróság ezt a mércét azóta átültette a környezeti információkról szóló irányelv szerinti információhoz való jog alóli kivételek alkalmazására.⁶

36. A környezeti információkhoz való hozzáférés joga alóli kivételek alkalmazásának tehát feltétele, hogy a kérdéses információ hozzáférhetővé tétele észszerűen előrelátható legyen, és ne pusztán hipotetikus kockázatot jelentsen az adott védett érdek konkrét és tényleges sérelmére.

2. Hatodik kérdés – Az erdőleltár minősége

37. A hatodik kérdés arra irányul, hogy az erdőleltár jövőbeni követelményeinek minőségét fenyegető veszély indokolhatja-e a helymeghatározási adatok hozzáférhetővé tételének a megtagadását.

38. A környezeti információkról szóló irányelv kifejezetten elismeri ezt az érdeket, és még megfelelő védelmi kötelezettséget is megállapít. A 8. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis a tagállamok minden tőlük telhetőt megtesznek annak biztosítására, hogy az általuk vagy nevükben összeállított információk frissek, pontosak és összehasonlíthatók legyenek.

39. Az erdőleltárt az észt állam hatósága, a környezetvédelmi ügynökség állítja össze rendszeres időközönként, és az – az érintett felek egybehangzó nyilatkozatai alapján – az állami szervek erdészeti és környezetvédelmi politikai döntéseinek alapjául szolgál. Az összegyűjtött információk összehasonlíthatósága központi jelentőségű, mivel az erdőleltárnak rögzítenie kell az erdők állapotának időbeli alakulását, és összehasonlíthatónak kell lennie más országok hasonló felméréseivel is. Tehát a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikke (1) bekezdésének értelmében vett információkról van szó.

40. A kérdést előterjesztő bíróság adatai szerint a környezetvédelmi ügynökség hitelt érdemlően bizonyította, hogy a perbeli helymeghatározó adatok nyilvánosságra hozatala ahhoz vezethet, hogy az érdekeltek – például nagyobb fakitermelési mennyiségek elérése érdekében – megpróbálják manipulálni az erdőleltárt. Ha ez a kockázat bekövetkezik, sérülne az erdőleltár minősége. Valószínűleg kevésbé lenne pontos, és az eredmények időbeli és térbeli összehasonlíthatósága is kétséges lenne. A tagállamnak tehát – legalábbis amennyire lehetséges –

⁵ 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 43. és 49. pont); 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 76. pont); 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31. pont); 2014. július 3-i Tanács kontra In't Veld ítélet (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 52. pont).

⁶ 2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) ítélet (C-619/19, EU:C:2021:35, 69. pont).

meg kellene akadályoznia ezt a nyilvánosságra hozatalt. A környezetvédelmi ügynökség és Észtország szerint nemzetközi szinten⁷ és különösen más tagállamokban⁸ osztják ezt az álláspontot.

41. De vajon elegendő-e ez a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (1) bekezdése alapján a helymeghatározási adatokhoz való hozzáférés joga alóli kivétel igazolásához?

42. Ez az eredmény ellentmondana a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkében szereplő kivételek kimerítő felsorolásának. Amint azt a Bíróság⁹ és én magam is¹⁰ már megállapítottam, a (16) preambulumbekzdés szerint a hatóság csak bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk hozzáférhetővé tételét megtagadni. Ezen eseteket a 4. cikk foglalja össze. Ezért a környezeti információkhoz való hozzáférésnek a 3. cikkben értelmében vett joga a 4. cikktől függően biztosított. Ezzel szemben a 8. cikk (1) bekezdése nem tartalmaz fenntartást, és a 8. cikk (1) bekezdése olyan kifejezett utalást sem tartalmaz, hogy a környezeti információk minőségének védelme indokolhatja a környezeti információk hozzáférhetővé tételének a megtagadását.

43. Az újabb kivételek ezenfelül ellentétesek lennének a környezeti információkról szóló irányelvvel átültetett Aarhusi Egyezményvel¹¹ is, amely a 4. cikk (3) és (4) bekezdésében szintén csak bizonyos kifejezetten rögzített kivételeket ír elő.¹²

44. Az Aarhusi Egyezmény preambulumának tizenhetedik bekezdése is hangsúlyozza ugyanakkor annak fontosságát, hogy a kormányzati döntéseket teljes mértékben összehangolják a környezetvédelmi szempontokkal, és ebből következően annak szükségességét, hogy a hatóságok pontos, átfogó és naprakész környezeti információ birtokában legyenek, és az Egyezmény 5. cikkének (1) bekezdése szerint valamennyi részes fél biztosítja, hogy a hatóságok a funkcióiknak megfelelő információval rendelkeznek és azokat naprakészen tartják. Ezenkívül kötelező rendszereket kell létrehozni, amelyek biztosítják az információ megfelelő áramlását a hatóságok felé azon javasolt illetőleg már létező tevékenységekkel kapcsolatosan, amelyek jelentős mértékben befolyásolhatják a környezetet; az erdőleltár ilyen rendszer.

45. Ebből egyrészt arra kell következtetni, hogy a környezeti információk minőségéhez fűződő, a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében elismert érdek önmagában nem indokolhatja a környezeti információk hozzáférhetővé tételének a megtagadását. Ez a szabályozás ugyanis nem nevezi meg azokat a bizonyos pontosan meghatározott eseteket, amelyekben az ilyen megtagadás elfogadható.

⁷ A környezetvédelmi ügynökség és Észtország többek között a következő tanulmányra hivatkozik: McRoberts, Ronald E., Erkki O. Tomppo, Erkki und Czaplowski, Raymond L., Sampling designs for national forest assessments, in: Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Knowledge reference for national forest assessments*, Rom, 2015, 26. o.

⁸ Észtország a következő tanulmányt említi: Päivinen, R., Astrup, R., Birdsey, R.A. és társai, „Ensure forest-data integrity for climate change studies”, *Nat. Clim. Chang.* 13, 495 és 496 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01683-8>.

⁹ 2011. július 28-i Office of Communications ítélet (C-71/10, EU:C:2011:525, 22. pont); 2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) ítélet (C-619/19, EU:C:2021:35, 33. pont).

¹⁰ Az Office of Communications ügyre vonatkozó indítványom (C-71/10, EU:C:2011:140, 45–48. pont); lásd még: Hogan főtanácsnok Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) ügyre vonatkozó indítványa (C-619/19, EU:C:2020:590).

¹¹ 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 30. és 31. pont); 2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) (C-619/19, EU:C:2021:35, 28. pont).

¹² Lásd: Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága (Aarhus Convention Compliance Committee, a továbbiakban: Aarhusi Jogkövetési Bizottság), 2021. július 24-i Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118, concerning compliance by Ukraine (Megállapítások és ajánlások Ukrajna megfeleléséről szóló ACCC/C/2014/118 közleményre vonatkozóan), ECE/MP.PP/C.1/2021/18, 114. pont

46. Másrészt a környezeti információk minőségének elismert jelentősége különös súlyt ad ennek az érdekeknek. Ezért ezt teljes mértékben figyelembe kell venni a hozzáférhetővé tétel megtagadása kifejezetten meghatározott okainak értelmezése és alkalmazása során.

47. Ehhez a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második albekezdése biztosít támpontot. Az első mondat értelmében a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a hozzáférhetővé tétel által szolgáltatott közérdeket. A második mondat szerint pedig az egyes esetekben a hozzáférhetővé tétel által szolgáltatott közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgáltatott érdekekkel szemben.

48. Ennek során nem feltétlenül a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdeket és a bizalmas kezeléshez fűződő magánérdekeket kell egymáshoz képest mérlegelni. Éppen ellenkezőleg, sok kivételnek ugyancsak közérdek a tárgya. Valójában nem általánosságban a közérdekről van szó, hanem a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekről, amelyet a védett érdekekkel szemben kell mérlegelni.¹³

49. A perbeli helymeghatározási adatok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek azonban korlátozott. Az elsődleges értékük ugyanis nem az egyes érintett helyeken lévő környezeti állapot leírásában rejlik. Önmagukban vizsgálva a vonatkozó állapotleírások viszonylag érdektelenné tűnnek, és viszonylag könnyen helyettesíthetők, sőt, szükség esetén valószínűleg még javíthatók is a szóban forgó hely bejárásával.

50. E helyi állapotleírások értéke inkább abban rejlik, hogy együttesen reprezentatív összképet adnak az erdők állapotáról, amely összehasonlítható a korábbi és a jövőbeni erdőleltárakkal. Ez a funkció azonban sérülne, ha a mintavételi területeken az erdő állapotának manipulálásától kellene tartani a hozzáférhetővé tétel miatt.

51. A hozzáférhetővé tétellel járó veszélyek jelentőségét azonban alaposan meg kell vizsgálni. Kicsi lehet a veszély, ha a manipuláció más intézkedésekkel hatékonyan megakadályozható, vagy ha a helymeghatározási adatok már széles körben elterjedtek, illetve könnyen kiszámíthatók.

52. A manipuláció kockázatának jelentősége akkor is csekély lenne, ha a környezetvédelmi egyesületek érvelése, amely szerint Észtországban az erdőleltár manipulálása különösen az észt állam mint a legnagyobb erdőtulajdonos számára csábító, helytálló. Az észt állam azonban már ismeri a helymeghatározási adatokat, mivel a környezetvédelmi ügynökség már meghatározta a helyeket. Ebben az esetben az erdőleltárt érintő kockázatot nem elsősorban a helymeghatározó adatok hozzáférhetővé tétele jelentené, hanem az, hogy egyes állami szerveket nem akadályoznák meg abban, hogy manipulációkat hajtsanak végre.

53. Ebből a szempontból a környezetvédelmi egyesületek által hivatkozott – az erdőleltár valódiságának ellenőrzéséhez fűződő – érdek még fontosabb lenne.

54. Ha azonban a helymeghatározási adatok hozzáférhetővé tétele valóban a mintavételi területek manipulálásának komoly további kockázatát alapozná meg, akkor az a környezetvédelmi egyesületek nyilvános ellenőrzéshez fűződő érdekét szintén csökkentené. Ez az ellenőrzés ugyanis a saját célkitűzéseiket ásná alá, ha annak feltétele a helymeghatározási adatok hozzáférhetővé tétele, holott e hozzáférhetővé tétel kétségesse teszi az erdőleltár minőségét.

¹³ Lásd: 2011. július 28-i Office of Communications ítélet (C-71/10, EU:C:2011:525, 22–31. pont);, az Unió dokumentumaihoz való hozzáféréshez lásd: 2008. július 1-i Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 44. és 49. pont); 2014. július 3-i Tanács kontra In't Veld ítélet (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 53. pont).

55. Egyébként a környezetvédelmi egyesületek nyilvános ellenőrzéshez fűződő érdekét az is csökkentheti, ha az erdőleltár minőségét és valódiságát független szervek ellenőriznék a helymeghatározási adatok általános hozzáférhetővé tétele nélkül, amire az 5.2. kérdés utal.

56. A Bíróság nem rendelkezik az e szempontok végleges megítéléséhez szükséges információkkal. Ez a feladat inkább a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nemzeti bíróságra hárul.

57. Így a hozzáférési jog alóli kivételek értelmezésekor és az érdekmérlegelés során a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdeket kell figyelembe venni. Ez az érdek korlátozott, ha az adatok ilyen hozzáférhetővé tétele megalapozza az erdőleltár megbízhatósága konkrét és tényleges sérelmének az észszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus kockázatát, és az adatok hozzáférhetővé tételének előnyei más eszközökkel is elérhetők.

3. 2.1. kérdés – Még befejezetlen folyamatok

58. A kérdést előterjesztő bíróság a 2.1. kérdéssel azt szeretné megtudni, hogy a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdése d) pontjának a hatálya alá tartoznak-e. E rendelkezés szerint a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a környezeti információ iránti kérelmet elutasítják, amennyiben a kérés befejezetlen anyagot vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint. A kivétel a hatóságok azon igényének kielégítésére irányul, hogy védett térrel rendelkezzenek a mérlegelésre és belső viták lefolytatására.¹⁴

59. A hozzáférési jog alóli valamennyi kivételhez hasonlóan a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján azonban ezt a kivételt is szűken kell értelmezni. Ezért azt a konkrétan szabályozott három esetsoporra kell korlátozni. Jellemzőjük, hogy a gyűjtött anyagokat, dokumentumokat és adatokat még fel kell dolgozni – az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (3) bekezdésének c) pontja e tekintetben „olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll”. Az adatok minőségével való összefüggés annyiban áll fenn, hogy az információkhoz való nyilvános hozzáférés hamis képet adhat. Ez a kockázat azonban csak akkor indokolhatja az elutasítást, ha megfelelő figyelmeztetéssel nem lehet ellene védekezni.¹⁵

60. A statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok azonban már teljes egészében rendelkezésre állnak, ezért nem tartoznak a három kategória egyikébe sem.

61. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatokat rendszeresen felhasználják az erdők állapotáról szóló további jelentések elkészítéséhez. E jelentések és az azokban összegyűjtött információk bizonyos időszakokban az említett esetkategóriák és így a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerinti kivételek hatálya alá tarthatnak. Ez azonban nem teszi lehetővé a helymeghatározási adatok visszatartását. Igaz, hogy azok kifejezetten vagy hallgatólagosan részei a jelentéseknek. Ugyanakkor az egyes – esetleg még befejezetlen – jelentésektől függetlenül önálló jelentőséggel is bírnak. Ezt az is bizonyítja, hogy ezek a

¹⁴ 2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) ítélet (C-619/19, EU:C:2021:35, 44. pont).

¹⁵ Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága, 2013. január 11-i Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/53, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Megállapítások és ajánlások az Egyesült Királyság és Észak-Írország megfeleléséről szóló ACCC/C/2010/53 közleményre vonatkozóan), ECE/MP.PP/C.1/2013/3, 77. pont

helymeghatározó adatok nemcsak a még feldolgozás alatt álló jelentések alapját képezik, hanem – amint azt a környezetvédelmi ügynökség is elismeri – a múltban már elkészült jelentések alapjául is szolgálnak.

62. Az imént kifejtett megfontolások, amelyek a helymeghatározási adatok nyilvánosságra hozatalához fűződő esetlegesen korlátozott közérdekre vonatkoznak¹⁶, sem vezetnek más eredményre. Ezek nem változtatnak azon a tényen, hogy a helymeghatározási adatok már befejezett folyamatok részét képezik.

63. E kivétel ideiglenes jellegével ellentétes lenne, ha azt bizonyos adatok ismételt felhasználásával határozatlan időre alkalmaznák ezen adatokra, holott azokat már véglegesen megállapították. A kivételt inkább csak egy meghatározott időszakban – nevezetesen az anyagok, dokumentumok és adatok feldolgozása során – kellene alkalmazni.¹⁷ A kivétel időben korlátozott érvényességére vonatkozó elképzelést megerősíti a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, amely szerint a befejezetlen anyag hozzáférhetővé tételének elutasításakor már közölni kell, hogy az anyag előreláthatóan mikorra készül el.

64. Ezért a rendszeresen megismételt statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok nem minősülnek a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében véve sem befejezetlen anyagnak, sem lezáratlan dokumentumnak, sem pedig feldolgozatlan adatnak.

4. 2.2. kérdés – A hatóságok tanácskozásai titkos jellegének jogszabályi meghatározása

65. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint a tagállamok előírhatják a környezeti információ iránti kérelem elutasítását, ha az információ hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná a hatóságok tanácskozásainak titkos jellegét, amennyiben e titkos jelleg jogszabály írja elő.

66. A 2.2. kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy teljesül-e az e rendelkezésben megfogalmazott azon feltétel, hogy a megfelelő titkos jelleg jogszabály írja elő¹⁸, ha a titkos jelleg követelményét nem írja elő jogszabály az információk konkrét fajtája tekintetében, hanem az a közérdekű információkról szóló törvényhez vagy az állami statisztikákról szóló törvényhez hasonló általános jellegű jogi aktus valamely rendelkezéséből következik értelmezés útján.

67. Ez a kérdés azonban nem releváns a jogvita eldöntése szempontjából, és ezért elfogadhatatlan, mivel ez a kivétel nem vonatkozik a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatokra. Amint azt nemrégiben részletesebben kifejtettem,¹⁹ e kivétel a döntéshozatali eljárások keretében zajló tényleges tanácskozási folyamatra korlátozódik, míg a döntéshozatal

¹⁶ Lásd a fenti 49–57. pontot.

¹⁷ 2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) ítélet (C-619/19, EU:C:2021:35, 56. pont). Lásd még: Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága, 2021. július 26-i Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/124 concerning compliance by the Netherlands (Megállapítások és ajánlások Hollandia megfeleléséről szóló ACCC/C/2014/124 közleményre vonatkozóan), ECE/MP.PP/C.1/2021/20, 107. és 108. pont

¹⁸ 2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemények) ítélet (C-619/19, EU:C:2021:35, 31. pont).

¹⁹ A Right to Know ügyre vonatkozó indítványom (C-84/22, EU:C:2023:421, 31. pont).

ténybeli alapjára nem terjed ki.²⁰ Ezért a Bíróság megállapította, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja és az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdésének a) pontja a hatóságok döntéshozatali eljárásának utolsó szakaszaira utal,²¹ így a hatóságok tanácskozásai (utolsó szakaszainak) titkosságát védi, nem pedig az e hatóságok tanácskozásával záruló hatósági eljárás egészét.²²

68. A perbeli információ az erdőleltárral kapcsolatos tanácskozások ténybeli alapját képezi, de nem része az e kivétel által védett tanácskozásoknak.

69. Ezért nem szükséges megválaszolni ezt a kérdést.

70. Csak másodlagosan jegyzem meg, hogy általában elegendőnek kellene lenni, ha a tanácskozások (utolsó szakaszainak) titkosságát egy általános jellegű jogi aktus rendelkezéséből értelmezés útján vezetik le. A környezeti információkról szóló irányelv nem tartalmaz utalást arra, hogy konkrétan a környezeti információkhoz való hozzáféréssel összefüggésben szabályozni kellene a tanácskozások titkosságát.

5. 2.3. kérdés – Nemzetközi kapcsolatok

71. A 2.3. kérdés a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjára vonatkozik. Eszerint a tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a környezeti információ kiadása iránti kérelem teljesítése megtagadható, ha az információ közzététele hátrányosan befolyásolná a nemzetközi kapcsolatokat.

72. Ha a 2.3. kérdést szűken értelmeznénk, akkor már megkaptuk a választ, mivel az a megfogalmazása szerint kizárólag a nemzetközi kapcsolatok veszélyeztetettségének az elutasításhoz szükséges mértékére vonatkozik.²³

73. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásából azonban az is kitűnik, hogy az eljáró bíróság abból indul ki, hogy a nemzetközi kapcsolatok sérelmére vonatkozó e kivétel feltétele a nemzetközi kötelezettség megsértésének a veszélye. Ez a nézőpont magyarázza, hogy a kérdést előterjesztő bíróság miért utal ebben az összefüggésben arra, hogy a környezetvédelmi ügynökségnek a nemzetközi kapcsolatok védelmén alapuló érvelése „hipotetikus”. A Bizottság álláspontjával ellentétben nem azt akarja kifejezni, hogy a kérdése hipotetikus, azaz a jogvita eldöntése szempontjából nem releváns és ezért elfogadhatatlan. Inkább úgy véli, hogy az ezen érdekre való hivatkozás kevésbé meggyőző.

74. Ezért a hasznos válasz megadásához még fontosabb annak a közelebbi vizsgálata, hogy mi tekinthető a nemzetközi kapcsolatok olyan sérelmének, amely lehetővé teszi a hozzáférés megtagadását. A Bíróság még nem értelmezte ezt a fogalmat a környezeti információkról szóló

²⁰ Lásd: Sharpston főtanácsnok Torgau ügyre vonatkozó indítványa (C-204/09, EU:C:2011:413, 83. pont); Szpunar főtanácsnok Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-60/15 P, EU:C:2016:778, 76. pont és 57. és azt követő pontok); Aarhusi Jogkövetési Bizottság, 2014. március 28-i Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania (Megállapítások és ajánlások Románia megfeleléséről szóló ACCC/C/2010/51 közleményre vonatkozóan), ECE/MP.PP/C.1/2014/12, 89. pont

²¹ 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 63. pont).

²² 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-60/15 P, EU:C:2017:540, 81. pont).

²³ Lásd erre vonatkozóan a fenti 32–36. pontot.

irányelvvel összefüggésben, és az Aarhusi Jogkövetési Bizottságnak sincsenek vonatkozó nyilatkozatai. Az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli megfelelő kivétel²⁴ azonban már képezte az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatának a tárgyát.

75. Eszerint ez a fogalom nem csak a nemzetközi kötelezettségeknek az információk hozzáférhetővé tételével való megsértését foglalja magában. A Bíróság tehát már elismerte, hogy ez a kivétel elvleg a stratégiai célkitűzések bizalmas kezelését is indokolhatja a nemzetközi tárgyalásokon.²⁵

76. Általánosságban a Törvényszék meggyőzően foglalta össze a nemzetközi kapcsolatok védelmének hatályát, amikor megállapította, hogy az, hogy egy harmadik ország hatóságai hogyan értékelik az Unió határozatait, összetevője az e harmadik országgal kialakított kapcsolatoknak. Ettől függ ugyanis e kapcsolatok fenntartása és minősége.²⁶

77. A Törvényszék tehát következetesen elfogadja, hogy a harmadik országok által az Uniónak átadott dokumentumok vagy információk hozzáférhetővé tétele befolyásolhatja ezeket a kapcsolatokat, akár a terrorizmus elleni küzdelem²⁷, akár a földrajzi árujelzők oltalma²⁸ tekintetében, akár más tárgyalásokkal összefüggésben.²⁹ Ugyanez vonatkozik egy harmadik országbeli állami vállalattal kötött uniós szerződésre is, amelynek célja az atomreaktorok biztonságának a javítását célzó program előmozdítása.³⁰

78. Amint a környezetvédelmi ügynökség és Észtország rámutat, az erdőleltár fontos eszköz a földhasználatnak az éghajlatváltozás mérséklésében való figyelembevételéről szóló szabályozások alkalmazása³¹ keretében, az éghajlatváltozásról pedig köztudott, hogy intenzív nemzetközi együttműködés tárgyát képezi. Ezért az államok kifejezetten együttműködnének az erdőleltár terén is³², és a Bizottság új uniós keretet kíván javasolni az erdőmonitoringra.³³

²⁴ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145, 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia-bekezdése. Amennyiben környezeti információk érintettek, ezt a rendeletet az (EU) 2021/1767 rendelettel (HL 2021. L 356, 1. o.) módosított, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.) fényében kell alkalmazni.

²⁵ 2014. július 3-i Tanács kontra In't Veld ítélet (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 67. pont); 2020. március 19-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-612/18 P, nem tették közzé, EU:C:2020:223, 34–38. pont és 41–44. pont).

²⁶ A Törvényszék 2018. február 27-i CEE Bankwatch Network kontra Bizottság ítélete (T-307/16, EU:T:2018:97, 90. pont); 2020. november 25-i Bronckers kontra Bizottság ítélete (T-166/19, EU:T:2020:557, 61. pont).

²⁷ A Törvényszék 2005. április 26-i Sison kontra Tanács ítélete (T-110/03, T-150/03 és T-405/03, EU:T:2005:143, 79–81. pont).

²⁸ A Törvényszék 2020. november 25-i Bronckers kontra Bizottság ítélete (T-166/19, EU:T:2020:557, 60., 63. és 64. pont).

²⁹ A Törvényszék 2013. szeptember 12-i Besslink kontra Tanács ítélete (T-331/11, nem tették közzé, EU:T:2013:419, 58. pont).

³⁰ A Törvényszék 2018. február 27-i CEE Bankwatch Network kontra Bizottság ítélete (T-307/16, EU:T:2018:97, 95. pont).

³¹ Az (EU) 2023/839 rendelettel (HL 2023. L 107, 1. o.) módosított, a földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről, valamint az 525/2013/EU rendelet és az 529/2013/EU határozat módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/841 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 156, 1. o.).

³² Lásd például: a FAO Global Forest Resources Assessment (globális erdőerőforrás-értékelése), <https://fra-data.fao.org/assessments/fra/2020>, a Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (az európai erdők védelméről szóló miniszteri konferencia), foresteurope.org, vagy a European National Forest Inventory Network (európai nemzeti erdőleltár-hálózat), <http://enfin.info/>, amely a Bizottság Közös Kutatóközpontjával együttműködve hajt végre projekteket.

³³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új uniós erdőstratégia (COM(2021) 572 final, 26. o.).

79. Ha a leltár minősége manipuláció miatt sérülne, az káros hatással lenne erre a nemzetközi együttműködésre. Az erdőfejlesztésre vonatkozó kevésbé megbízható információk ugyanis csökkentik a többi állam számára az ilyen együttműködésnek és az ilyen információk gyűjtésének vonzerejét.

80. Igaz, hogy a nemzetközi kapcsolatok sérülésének veszélye itt nem tűnik különösen súlyosnak – nem tűnik úgy, hogy háború és béke kérdése lenne, és a nemzetközi viták is meglehetősen valószínűtlenek. A fentiekben azonban már kifejtettem, hogy a perbeli helymeghatározási adatok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek súlya is korlátozott lehet.³⁴

81. Ezenkívül az ezen információk hozzáférhetővé tételéről szóló döntésnél figyelembe kell venni az egyéb, esetlegesen érintett érdekeket is. Itt különösen a környezet alábbiakban tárgyalt védelmét kell figyelembe venni.

82. A 2.3. kérdéssel kapcsolatban minden esetben meg kell jegyezni, hogy a tagállam által a más államokkal való nemzetközi együttműködés keretében használt erdőleltár megbízhatósága konkrét és tényleges sérelmének észszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus kockázata a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében hátrányosan befolyásolná a nemzetközi kapcsolatokat.

6. 2.4. kérdés – A környezet védelme

83. A 2.4. kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy a környezet védelme indokolja-e a környezeti információkhoz való hozzáférésnek a nemzeti erdőleltár megbízhatóságának biztosítása érdekében való korlátozását.

84. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja szerint a tagállamok előírhatják a környezeti információ iránti kérelem elutasítását, ha a hozzáférhetővé tétel hátrányosan befolyásolná azon környezet védelmét, amelyre ezen információ vonatkozik, mint például a ritka fajok lelőhelyét.

85. Az említett példa azt mutatja, hogy e kivétel esetében bizonyos, például orvvadászok vagy túlzott kíváncsiság által veszélyeztetett helyekre gondoltak.³⁵ Ez a konkrét helyekre való utalás a környezeti információkról szóló irányelv német nyelvi változatában is kifejezésre jut, ahol a többi nyelvi változattól eltérően nem az „Umwelt” [környezet], hanem az „Umweltbereiche” [környezetvédelmi területek] kifejezést használják. A „Bereich” [terület] kifejezés azonban úgy is értelmezhető, hogy az egy helyre utal.

86. Csekély mértékben az állandó mintavételi területek is ki vannak téve ilyen helyi veszélynek, mivel a manipulációk hatással lehetnek az ott található élőhelyekre. A környezetvédelmi ügynökség és Észtország még azt is állítja, hogy az erdőleltár részeként bizonyos mintavételi területeken információkat gyűjtöttek a védett fajok előfordulására vonatkozóan.

³⁴ Lásd a fenti 49–57. pontot.

³⁵ Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága, 2011. február 25-i Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/38, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Megállapítások és ajánlások az Egyesült Királyság és Észak-Írország megfeleléséről szóló ACCC/C/2009/38 közleményre vonatkozóan), ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10, 70–77. pont

87. A környezetvédelmi ügynökség azonban nem az ilyen káros hatások alacsony kockázatára hivatkozik elsősorban. Az ő – és a kérdést előterjesztő bíróság – álláspontja inkább az, hogy a minőségileg károsodott erdőleltár kevésbé megbízható alapot jelent a környezetvédelmi intézkedésekhez is. Ez legfeljebb közvetve érintené azoknak a helyeknek a védelmét, amelyekre a helymeghatározási adatok vonatkoznak.

88. A német változat különösen szűk értelemben fogalmaz a helyi hátrányok tekintetében, mivel a környezet „területeire” hivatkozik. Más változatokban, mint például az angol, francia vagy spanyol nyelvűek, valamint az Aarhusi Egyezmény kötelező érvényű nyelvi változataiban általánosabb utalás található arra a „környezetre”, amelyre az információ vonatkozik.

89. Ez általában véve vonatkozhat az erdőkre is, amelyeket a kevésbé megbízható erdőleltáron alapuló környezetvédelmi politikák hátrányosan érinthetnek. Az erdőleltár már említett fontossága miatt az éghajlatváltozás mérséklése területén³⁶ az erdőleltár minőségének romlása a környezetvédelmi politika ezen – az érintett területek állapotától még távolabb eső – területén is kedvezőtlen hatásokkal járhat.

90. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának olyan értelmezése, amely nem kizárólag a konkrét helyek védelmére, hanem a környezet általános védelmére is kiterjedne, ahogyan azt a Bizottság javasolja, minden bizonnyal nem a legszűkebb értelmezése lenne ennek a kivételnek.

91. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése második albekezdésének első mondata szerinti szűk értelmezés célja azonban nem abszolút, ami már abból is kitűnik, hogy figyelembe kell venni a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekeket is. Mint már kifejtettem, ez az érdek inkább csekély, ha a hozzáférhetővé tétel veszélyezteti az erdőleltár megbízhatóságát, és a hozzáférhetővé tétel előnye más módon is elérhető.³⁷

92. Ehhez járul, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (1) bekezdése elismeri az erdőleltár minőségéhez fűződő érdekeket. A környezeti információkhoz való hozzáférés ettől függetlenül sem öncélú, hanem az irányelv első preambulumbekzdése szerint hozzá kell járulnia a jobb környezethez. Ezért ellentmondásos lenne a környezetvédelemre vonatkozó kivételt olyan szűken értelmezni, hogy a környezeti információk környezetkárosító hozzáférhetővé tételét ne lehessen megakadályozni pusztán azért, mert az információk által közvetlenül érintett helyeken okozott kár csekély.

93. Így a környezetvédelmi intézkedések alapját képező erdőleltár megbízhatósága konkrét és tényleges sérelmének észszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus kockázata a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja értelmében hátrányosan befolyásolná a környezet védelmét.

³⁶ Lásd a fenti 78. pontot.

³⁷ Lásd a fenti 49–57. pontot.

7. A kivételek konkrét alkalmazására vonatkozó záró észrevétel

94. Végezetül emlékeztetni kell arra, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke szerinti, információhoz való jog alóli kivétel megléte nem feltétlenül teszi lehetővé a hozzáférhetővé tétel megtagadását. Inkább a védett érdekeket – ebben az esetben esetleg a nemzetközi kapcsolatokat és/vagy a környezetvédelmet – érintő kockázatokat kell mérlegelni a hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdekkel szemben.

C. Harmadik, negyedik és ötödik kérdés – A környezeti információk megszerzésére használt eljárásra vonatkozó információk

95. A harmadik, negyedik és ötödik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a kérelem a környezeti információk megszerzésének azon módszereire vonatkozik-e, amelyekről a környezeti információkról szóló irányelv 8. cikkének (2) bekezdése értelmében tájékoztatást kell nyújtani.

96. Ezekre a kérdésekre azonban nem szükséges válaszolni, mert csak abban az esetben merülnek fel, ha a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó perbeli információ *nem* környezeti információ.

D. Hetedik Kérdés – Közzétételi kötelezettség

97. A hetedik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság arra kíváncsi, hogy a környezeti információk aktív terjesztésére vonatkozó kötelezettség megköveteli-e a szóban forgó helymeghatározó adatok hozzáférhetővé tételét. Bár a környezeti információkról szóló irányelv (21) preambulumbekkezdésére hivatkozik, ezt a kötelezettséget valójában a 7. cikk tartalmazza.

98. Elvileg elképzelhető, hogy ez a kötelezettség kiterjed a perbeli helymeghatározási adatokra is. A környezeti információkról szóló irányelv 7. cikke (2) bekezdésének d) pontja és (3) bekezdése szerint magában foglalja a környezetállapot-jelentéseket, valamint a 7. cikk (2) bekezdésének e) pontja szerint a környezetre hatást gyakorló vagy valószínűleg hatást gyakorló tevékenységek megfigyeléséből származó adatokat.

99. A környezeti információkról szóló irányelv 7. cikkének (5) bekezdése szerinti aktív információterjesztési kötelezettség azonban a 4. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kivételek miatt szintén korlátozott lehet.

100. Ezért a környezeti információk aktív terjesztésére vonatkozó, a környezeti információkról szóló irányelv 7. cikke szerinti kötelezettség nem szélesebb körű, mint a 3. cikk szerinti, a környezeti információk kérelemre történő hozzáférhetővé tételre vonatkozó kötelezettség.

V. Véggövetkeztetések

101. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

- 1) A statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok, valamint az e mintavételi területek állapotára vonatkozó információk a környezeti elemek állapotára vonatkozó információk, és így a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 2003/4/EK irányelv 2. cikke 1. pontjának a) alpontja értelmében vett környezeti információk.
- 2) A környezeti információkhoz való hozzáférés joga alóli kivételek alkalmazásának feltétele, hogy a kérdéses információ hozzáférhetővé tétele észszerűen előrelátható legyen és ne pusztán hipotetikus kockázatot jelentsen az adott védett érdek konkrét és tényleges sérelmére.
- 3) A környezeti információk minőségéhez fűződő, a 2003/4/EK irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében elismert érdek önmagában nem indokolhatja a környezeti információk hozzáférhetővé tételének a megtagadását. A hozzáférési jog alóli kivételek értelmezésekor és az érdekmérlegelés során a statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdeket ugyanakkor figyelembe kell venni. Ez az érdek korlátozott, ha az adatok ilyen hozzáférhetővé tétele megalapozza az erdőleltár megbízhatósága konkrét és tényleges sérelmének az észszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus kockázatát, és az adatok hozzáférhetővé tételének előnyei más eszközökkel is elérhetők.
- 4) A rendszeresen megismételt statisztikai erdőleltár állandó mintavételi területeinek helyére vonatkozó adatok nem minősülnek a 2003/4/EK irányelv 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében véve sem befejezetlen anyagnak, sem lezáratlan dokumentumnak, sem pedig feldolgozatlan adatnak.
- 5) A tagállam által a más államokkal való nemzetközi együttműködés keretében használt erdőleltár megbízhatósága konkrét és tényleges sérelmének észszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus kockázata a 2003/4/EK irányelv 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében hátrányosan befolyásolhatja a nemzetközi kapcsolatokat.
- 6) A környezetvédelmi intézkedések alapját képező erdőleltár megbízhatósága konkrét és tényleges sérelmének észszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus kockázata a 2003/4/EK irányelv 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja értelmében hátrányosan befolyásolhatja a környezet védelmét.
- 7) A környezeti információk aktív terjesztésére vonatkozó, a 2003/4/EK irányelv 7. cikke szerinti kötelezettség nem szélesebb körű, mint a 3. cikk szerinti, a környezeti információk kérelemre történő hozzáférhetővé tételre vonatkozó kötelezettség.