



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
z dnia 14 września 2023 r.¹

Sprawa C-234/22

**Roheline Kogukond MTÜ i in.
przeciwko
Keskkonnaagentuur**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinnie, Estonia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 2003/4/WE –
Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska – Pojęcie informacji o środowisku –
Dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej
inwentaryzacji lasów – Odstępstwa – Ochrona stosunków międzynarodowych –
Ochrona środowiska – Jakość informacji o środowisku

I. Wstęp

1. Czy z dyrektywy w sprawie informacji o środowisku² wynika, że każdy ma prawo do informacji o lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi w niniejszym postępowaniu.
2. W regularnych odstępach czasu estońska agencja ochrony środowiska zbiera na tych stałych obszarach obserwacyjnych dane, które służą jako reprezentatywne próby losowe pozwalające wyciągać wnioski w odniesieniu do ogólnego stanu lasów. Lokalizacje mają pozostać poufne, aby zapobiec manipulowaniu siedliskami w tych lokalizacjach i w związku z tym utracie przez te lokalizacje swojego reprezentatywnego charakteru.
3. Jak wiadomo, na podstawie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku można jednak żądać od organów państwowych ujawnienia informacji o środowisku bez wykazywania szczególnego interesu. Jeżeli potwierdzi się, że dane lokalizacyjne będące przedmiotem sporu stanowią informacje o środowisku, nasuwają się stąd trudne pytania o ewentualne odstępstwa od tego prawa, a w szczególności o to, czy współpraca międzynarodowa w obszarze inwentaryzacji lasów lub ochrona środowiska uzasadniają poufne traktowanie tych danych. Należy też rozważyć, jaką wagę w dyrektywie w sprawie informacji o środowisku przypisuje się ryzyku związanemu z tym, że ujawnienie lokalizacji mogłoby negatywnie wpłynąć na jakość inwentaryzacji lasów.

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26).

II. Ramy prawne

A. Konwencja z Aarhus

4. Prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska uregulowano w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska³ (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), którą Wspólnota podpisała w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania)⁴.

5. W art. 2 pkt 3 konwencji zdefiniowano pojęcie informacji dotyczących środowiska:

„W rozumieniu niniejszej Konwencji

[...]

3. »informacja dotycząca środowiska« oznacza każdą informację w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie, dotyczącą:

a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, oraz wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami;

[...]”.

6. W art. 4 konwencji uregulowano prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska. Odstępstwa przewidziano w art. 4 ust. 3 i 4:

„3. Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli:

[...]

c) żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo dotyczy wewnętrznego komunikowania się władz publicznych, jeżeli takie wyłączenie jest przewidziane w prawie krajowym lub zwyczajowej praktyce, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji.

4. Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na:

a) [...]

b) stosunki międzynarodowe, obronę narodową lub bezpieczeństwo publiczne;

[...]

h) środowisko, którego informacja dotyczy, takie jak miejsca lęgowe rzadkich gatunków.

³ Dz.U. 2005, L 124, s. 4.

⁴ Przyjęto ją decyzją Rady z dnia 17 lutego 2005 r. nr 2005/370/WE (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska”.

B. Dyrektywa w sprawie informacji o środowisku

7. Cele związane z dostępem do informacji o środowisku wynikają z motywu 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku:

„Zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji wpływa na zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska”.

8. Motyw 16 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku dotyczy odmowy udzielenia informacji o środowisku:

„Prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy do odmowy powinny być interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji [...]”.

9. Jakość informacji o środowisku i metoda ich gromadzenia są przedmiotem motywu 20 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku:

„Organy władzy publicznej powinny dołożyć starań, by gromadzone przez nie lub w ich imieniu informacje o środowisku były zrozumiałe, dokładne i porównywalne. Metoda wykorzystywana przy gromadzeniu informacji jest istotnym czynnikiem przy ocenianiu ich jakości, powinna być zatem ujawniona na wniosek”.

10. W art. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku zdefiniowano między innymi pojęcie informacji o środowisku:

„Dla potrzeb niniejszej dyrektywy:

- 1) »Informacje o środowisku« oznaczają informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące:
 - a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami;
 - b) czynników, takich jak substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a);

[...]”.

11. Z art. 3 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wynika prawo dostępu do informacji o środowisku:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, że organy władzy publicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy, są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu.

2. Z zastrzeżeniem przepisów art. 4 [...] informacje o środowisku są wnioskodawcy udostępniane”.

12. Odstępstwa od prawa dostępu uregulowano w art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku:

„1. Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli:

a) [...]

d) wniosek dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych;

e) [...]

2. Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

a) poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana;

b) stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową;

c) [...]

h) ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku.

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. [...]”.

13. Artykuł 8 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku dotyczy jakości informacji i metod ich gromadzenia:

„1. Państwa członkowskie, zgodnie ze swoimi możliwościami, zapewniają, że zbierane przez nie lub w ich imieniu informacje są aktualne, dokładne i porównywalne.

2. Na życzenie wnioskodawcy organy władzy publicznej, odpowiadając na wniosek o informacje określone w art. 2 ust. 1 lit. b), informują go, gdzie są dostępne informacje na temat procedur

pomiarowych, łącznie z metodami analiz, pobierania i przygotowywania próbek, wykorzystanych przy opracowywaniu informacji lub dotyczące wykorzystanych procedur standardowych”.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

14. Od 1999 r. agencja ochrony środowiska będąca drugą stroną postępowania przeprowadza w Estonii krajową inwentaryzację lasów. Jej główny cel polega na opracowaniu statystycznych przeglądów stanu, kondycji i użytkowania zasobów leśnych Estonii, a także użytkowania gruntów i zmian w tym zakresie. Jest to metoda obiektywnego badania większych obszarów leśnych przy możliwie najmniejszym nakładzie pracy. Dane pomiarowe i oceny są zbierane na pogrupowanych obszarach obserwacyjnych, które znajdują się na bokach kwadratowych działek (tzw. traktów) o rozmiarze 800 x 800 m (64 ha). Działki są podzielone na stałe i tymczasowe. Zgodnie z warunkami losowego doboru próby każdy obszar obserwacyjny reprezentuje proporcjonalnie część całkowitej powierzchni lasów w Estonii. Dane z obserwacji są uogólniane i na ich podstawie opracowuje się raport statystyczny o zasobach leśnych Estonii. Agencja ochrony środowiska publikuje wyniki inwentaryzacji lasów na swojej stronie internetowej.

15. Mittetulundusühing Roheline Kogukond, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ i Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (zwane dalej łącznie „organizacjami ekologicznymi”) złożyły w agencji ochrony środowiska wnioski o udzielenie informacji w celu uzyskania od niej między innymi danych podstawowych, na których opiera się statystyczna inwentaryzacja lasów. Te dane podstawowe to dane dotyczące lokalizacji, pomiarów i oceny obszarów obserwacyjnych. Agencja ochrony środowiska przekazała dane podstawowe, ale jedynie w części, ponieważ nie podała współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych.

16. Następnie organizacje ekologiczne wniosły skargę do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinnie, Estonia), wnioskując o zobowiązanie agencji ochrony środowiska do zastosowania się do ich wniosku o udzielenie informacji i dostarczenia im współrzędnych stałych obszarów obserwacyjnych wykorzystywanych w ramach statystycznej inwentaryzacji lasów.

17. Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinnie) kieruje do Trybunału w ramach tego postępowania następujące pytania:

- „1) Czy dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów należy zakwalifikować jako informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) lub b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku?
- 2) Jeżeli zgodnie z odpowiedzią udzieloną na pierwsze pytanie są to informacje o środowisku:
 - 2.1) Czy art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy interpretować w ten sposób, że materiały będące w trakcie opracowywania lub nieukończone dokumenty lub dane obejmują również dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów?

- 2.2) Czy art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w tym przepisie warunek, aby odpowiednia poufność była przewidziana prawnie, jest spełniony, gdy wymóg poufności nie jest prawnie przewidziany dla konkretnego rodzaju informacji, lecz wynika w drodze wykładni z przepisu aktu prawnego o charakterze ogólnym, takiego jak ustawa o informacji publicznej lub ustawa o statystyce państwowej?
- 2.3) Czy dla zastosowania art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy stwierdzić rzeczywisty negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe państwa, który może być spowodowany ujawnieniem żądanych informacji, czy też wystarczy stwierdzić istnienie odpowiedniego ryzyka?
- 2.4) Czy powód podany w art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku – »ochrona środowiska, którego informacje dotyczą« – uzasadnia ograniczenie dostępu do informacji o środowisku w celu zapewnienia wiarygodności statystyk państwowych?
- 3) Jeżeli, zgodnie z odpowiedzią udzieloną na pierwsze pytanie, dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów nie stanowią informacji o środowisku, to czy wniosek o udzielenie informacji dotyczący takich danych należy traktować jako wniosek o dostęp do informacji, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, który należy rozpatrywać zgodnie z art. 8 ust. 2?
- 4) Jeżeli na pytanie trzecie zostanie udzielona odpowiedź twierdząca: Czy dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów należy uznać za informacje dotyczące metod stosowanych przy zbieraniu informacji w celu analizy, pobierania i przygotowywania próbek w rozumieniu art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku?
- 5.1) Jeżeli na pytanie czwarte zostanie udzielona odpowiedź twierdząca: Czy dostęp do takich informacji, wynikający z art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, może być ograniczony z ważnego powodu wynikającego z prawa krajowego?
- 5.2) Czy odmowę udostępnienia informacji na podstawie art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku można złagodzić za pomocą innych środków, np. środków zapewniających dostęp do żądanych informacji instytucjom badawczo-rozwojowym lub Trybunałowi Obrachunkowemu w celu przeprowadzenia audytu?
- 6) Czy odmowa udostępnienia danych takich jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów, może być uzasadniona celem zapewnienia jakości informacji o środowisku w rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku?
- 7) Czy motyw 21 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku stanowi podstawę prawną do udostępniania danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych w ramach statystycznej inwentaryzacji lasów?”.

18. Organizacje ekologiczne, agencja ochrony środowiska, Estonia i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie i odpowiedziały na wystosowane przez Trybunał wezwanie do udzielenia informacji. Trybunał odstąpił od przeprowadzenia rozprawy zgodnie z art. 76 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, uznając sprawę za wyjaśnioną w stopniu wystarczającym.

IV. Ocena prawna

19. Sąd odsyłający zmierza w ramach swoich pytań do ustalenia, czy w związku z prawem dostępu do informacji o środowisku druga strona postępowania jest zobowiązana udostępnić dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów.

20. Prawo dostępu do informacji o środowisku wynika z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, a jego przesłanką jest jedynie to, że informacje będące przedmiotem wniosków muszą być informacjami o środowisku. Dyrektywa przewiduje jednak również kilka odstępstw od prawa dostępu do informacji, które pozwalają właściwemu podmiotowi odmówić ujawnienia danych.

21. Poniżej wyjaśnię najpierw, że dane lokalizacyjne będące przedmiotem sporu stanowią informacje o środowisku (pytanie pierwsze, zob. w tej kwestii część A), a następnie rozważę odstępstwa od prawa dostępu do informacji o środowisku (pytania drugie i szóste, zob. w tej kwestii część B). Na koniec wykażę, że pozostałe pytania nie mają znaczenia dla postępowania głównego (zob. w tej kwestii części C i D).

A. Pytanie pierwsze – pojęcie informacji dotyczących środowiska

22. W ramach pytania pierwszego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów należy zakwalifikować w postępowaniu głównym jako informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) lub b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

23. W myśl art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku pojęcie „informacji o środowisku” oznacza informacje dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak w szczególności gleba, powierzchnia ziemi i krajobraz, oraz stanu obszarów naturalnych, a także biologicznej różnorodności i jej składników.

24. Jeżeli rozpatrywać je odrębnie, dane lokalizacyjne stanowiące przedmiot sporu są jedynie współzrędnymi geograficznymi, które nie mówią nic o stanie elementów środowiska.

25. Informacje dotyczące stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów stanowią natomiast w rozumieniu wspomnianej definicji informacje dotyczące stanu elementów środowiska, a mianowicie określonych obszarów naturalnych oraz składników biologicznej różnorodności w tych miejscach. Należą do nich jednak również odnośne dane lokalizacyjne. Bez danych lokalizacyjnych ogół tych danych pozwala wyciągać wnioski statystyczne w odniesieniu do stanu lasów, ale jedynie z danymi lokalizacyjnymi informacje o tym stanie można przyporządkować do określonych siedlisk.

26. Agencja ochrony środowiska podnosi zarzut, zgodnie z którym pojęcie informacji o środowisku niekoniecznie obejmuje metodykę gromadzenia informacji o środowisku. W odniesieniu do tego zarzutu należy dodać, że art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku przewiduje szczególne obowiązki informacyjne w odniesieniu do metod gromadzenia informacji o środowisku, które są przedmiotem pytań od trzeciego do piątego.

27. Jednak nawet jeśli dane lokalizacyjne również przyporządkowano by do tych informacji metodycznych, nie pozwalałoby to na wyłączenie tych danych z pojęcia informacji o środowisku jedynie z tego powodu. W tym zakresie dane lokalizacyjne różnią się na przykład od kryteriów wyboru obszarów obserwacyjnych, które nie opisują stanu konkretnych elementów środowiska.

28. Należy zatem stwierdzić, że dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów wraz z informacjami o stanie tych obszarów stanowią informacje dotyczące stanu elementów środowiska, a tym samym informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

29. To, czy informacje te stanowią ponadto informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, nie ma znaczenia dla prawa dostępu do informacji i nie wymaga rozstrzygnięcia.

B. Pytania drugie i szóste – odstępstwa od prawa dostępu do informacji

30. Ponieważ organizacje ekologiczne zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku mają zatem co do zasady prawo do ujawnienia danych lokalizacyjnych będących przedmiotem sporu, nasuwa się pytanie, czy agencja ochrony środowiska może powołać się na odstępstwo od tego prawa, aby odmówić ujawnienia informacji. Odstępstwa te są oparte na określonych interesach, które ucierpiałyby wskutek takiego ujawnienia.

31. Opiszę zatem najpierw niezbędny stopień zagrożenia dla chronionego interesu w ramach jednego odstępstwa (pytanie 2.3, zob. w tej kwestii część 1). Na tej podstawie można omówić różne interesy, które mogłyby uzasadniać odmowę ujawnienia informacji. W tym zakresie przeanalizuję najpierw pytanie szóste, ponieważ poruszony w nim interes związany z jakością inwentaryzacji lasów stanowi istotę wszystkich zarzutów podnoszonych przeciwko ujawnieniu danych lokalizacyjnych będących przedmiotem sporu (zob. w tej kwestii część 2). Ponadto sąd odsyłający pyta o różne odstępstwa, o których mowa w art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, a mianowicie o nieukończone jeszcze procesy (pytanie 2.1, zob. w tej kwestii część 3), konieczność przewidzenia w prawie odstępstwa dla zachowania poufności działań organów władzy publicznej (pytanie 2.2, zob. w tej kwestii część 4), negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe państwa (pytanie 2.3, zob. w tej kwestii część 5) oraz ochronę środowiska (pytanie 2.4, zob. w tej kwestii część 6).

1. Pytanie 2.3 – niezbędny stopień zagrożenia dla chronionego interesu

32. W ramach pytania 2.3 sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dla zastosowania odstępstwa od prawa dostępu do informacji o środowisku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, należy stwierdzić rzeczywisty negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe państwa, który może być spowodowany ujawnieniem żądanych informacji, czy też wystarczy stwierdzić istnienie odpowiedniego ryzyka.

33. Sąd odsyłający zadaje to pytanie wprawdzie konkretnie w odniesieniu do odstępstwa dotyczącego ochrony stosunków międzynarodowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, ale stopień zagrożenia niezbędny dla spełnienia przesłanek zastosowania jednego odstępstwa ma znaczenie dla wszystkich odstępstw. Dlatego najpierw odpowiem na tę część pytania.

34. Odpowiedź wynika z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dostępu do dokumentów organów Unii. Zgodnie z nim w wypadku odmowy udzielenia dostępu organ musi wyjaśnić, w jaki sposób dostęp mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne⁵.

35. Jak stwierdza Estonia, Trybunał użył już tego kryterium do zastosowania odstępstw od prawa do informacji w świetle dyrektywy w sprawie informacji o środowisku⁶.

36. Zastosowanie odstępstw od prawa dostępu do informacji o środowisku wymaga zatem, by ujawnienie danych informacji skutkowało ryzykiem konkretnego i faktycznego naruszenia danego chronionego interesu, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne.

2. Pytanie szóste – jakość inwentaryzacji lasów

37. Pytanie szóste zmierza do ustalenia, czy odmowę wydania danych dotyczących lokalizacji może uzasadniać zagrożenie dla jakości przyszłych edycji inwentaryzacji lasów.

38. W dyrektywie w sprawie informacji o środowisku wyraźnie uznano ten interes i ustanowiono nawet odpowiedni obowiązek zapewnienia ochrony. W myśl art. 8 ust. 1 państwa członkowskie, zgodnie ze swoimi możliwościami, zapewniają bowiem, że zbierane przez nie lub w ich imieniu informacje są aktualne, dokładne i porównywalne.

39. Inwentaryzację lasów sporządza w regularnych odstępach czasu agencja ochrony środowiska – organ państwa estońskiego. Służy ona – w świetle zgodnych informacji udzielonych przez uczestników postępowania – jako podstawa decyzji podejmowanych przez organy państwowe w zakresie leśnictwa i polityki dotyczącej środowiska. Porównywalność gromadzonych informacji ma przy tym kluczowe znaczenie, ponieważ inwentaryzacja lasów ma ujmować zmiany stanu lasów w czasie, a ponadto być porównywalna z podobnymi informacjami gromadzonymi w innych państwach. Chodzi więc o informacje w rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

40. Według informacji podanych przez sąd odsyłający agencja ochrony środowiska w sposób wiarygodny wyjaśniła, że ujawnienie danych lokalizacyjnych stanowiących przedmiot sporu mogłoby skutkować podejmowaniem przez zainteresowane osoby prób manipulowania inwentaryzacją lasów, aby na przykład pozyskiwać więcej drewna/zwiększyć wolumen wycinki. Gdyby to ryzyko się zmaterializowało, miałoby to negatywny wpływ na jakość inwentaryzacji lasów. Byłaby ona prawdopodobnie mniej dokładna, a ponadto wątpliwości budziłaby również

⁵ Wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 43, 49); z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 76); z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 31); z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 52).

⁶ Wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 69).

porównywalność wyników pod względem czasu i miejsca. Państwo członkowskie musi więc zapobiec temu ujawnieniu, przynajmniej na tyle, na ile jest to możliwe. Jak podnoszą agencja ochrony środowiska i Estonia, pogląd ten jest podzielany na szczeblu międzynarodowym⁷, a w szczególności w innych państwach członkowskich⁸.

41. Ale czy to wystarczy, by na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku uzasadnić odstępstwo od prawa dostępu do danych dotyczących lokalizacji?

42. Wniosek ten stałby w sprzeczności z wyczerpującym wyliczeniem odstępstw w art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Jak stwierdził już Trybunał⁹, jak i ja osobiście¹⁰, w świetle motywu 16 organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku wyłącznie w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Przypadki te zestawiono w art. 4. Prawo dostępu do informacji o środowisku przyznaje się zatem w art. 3 z zastrzeżeniem art. 4. Nie ma natomiast zastrzeżenia dla art. 8 ust. 1. Również w art. 8 ust. 1 nie ma wyraźnego wskazania, że ochrona jakości informacji o środowisku może uzasadniać odmowę ich ujawnienia.

43. Dodatkowe odstępstwa byłyby ponadto sprzeczne również z Konwencją z Aarhus, którą dyrektywa w sprawie informacji o środowisku wykonuje¹¹ i która w art. 4 ust. 3 i 4 również przewiduje jedynie określone, wyraźnie wymienione odstępstwa¹².

44. Jednak również w akapicie siedemnastym preambuły do Konwencji z Aarhus podkreśla się znaczenie pełnego zintegrowania aspektów środowiskowych w podejmowaniu decyzji urzędowych oraz związanej z tym potrzeby posiadania przez władze publiczne rzetelnych, pełnych i aktualnych informacji dotyczących ochrony środowiska. W myśl art. 5 ust. 1 konwencji każda ze stron musi ponadto zapewnić, że władze publiczne gromadzą i uaktualniają informacje dotyczące środowiska, odpowiednio do pełnionych funkcji. Co więcej, konieczne jest stworzenie obowiązkowego systemu zapewniającego odpowiedni dopływ do władzy publicznej informacji o planowanych i prowadzonych działaniach mogących znacząco wpływać na środowisko. Inwentaryzacja lasów jest takim systemem.

45. Z jednej strony wynika z tego, że interes dotyczący jakości informacji o środowisku, uznany w art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, sam w sobie nie może uzasadniać odmowy ujawnienia informacji o środowisku. Uregulowanie to nie odnosi się bowiem do żadnego z określonych i jasno sprecyzowanych przypadków, w których odmowa jest dopuszczalna.

⁷ Agencja ochrony środowiska i Estonia powołują się m.in. na R.E. McRoberts, E.O. Tomppo, R.L. Czaplewski, Sampling designs for national forest assessments, w: *Knowledge reference for national forest assessments*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom, 2015, s. 26.

⁸ Estonia przywołuje R. Päivinen, R. Astrup, R.A. Birdsey i in., Ensure forest-data integrity for climate change studies, w: *Nat. Clim. Chang.*, 13, 495 i 496 (2023), <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01683-8>.

⁹ Wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, pkt 22); z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 33).

¹⁰ Moja opinia w sprawie Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:140, pkt 45–48); zob. też opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2020:590).

¹¹ Wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 30, 31); z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 28).

¹² Zobacz Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, zwany dalej „Komitetem ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus”), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118, concerning compliance by Ukraine, z dnia 24 lipca 2021 r., ECE/MP.PP/C.1/2021/18, pkt 114.

46. Z drugiej strony uznane znaczenie jakości informacji o środowisku nadaje temu interesowi szczególnej wagi. Musi on zatem zostać uwzględniony w pełnym zakresie przy wykładni i stosowaniu wyraźnie określonych powodów odmowy ujawnienia informacji.

47. Punkt odniesienia w tej kwestii stanowi art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W myśl jego zdania pierwszego podstawy do odmowy udostępnienia informacji są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. Z kolei w myśl zdania drugiego w każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia.

48. Niekoniecznie oznacza to porównanie publicznych interesów związanych z ujawnieniem informacji i prywatnych interesów związanych z ich poufnym traktowaniem. Przedmiotem wielu odstępstw są bowiem również interesy o charakterze publicznym. W rzeczywistości nie chodzi o interesy publiczne ogółem, lecz o interes *publiczny* związany z ujawnieniem informacji, który należy porównać z interesami podlegającymi ochronie¹³.

49. Interes publiczny związany z ujawnieniem danych lokalizacyjnych będących przedmiotem sporu jako takich jest jednak ograniczony. Ich podstawowa wartość nie polega bowiem na opisanu stanu środowiska w poszczególnych odnośnych lokalizacjach. Jeśli rozpatrywać je odrębnie, poszczególne opisy stanu środowiska wydają się dość nieciekawe i w razie potrzeby można by je dość łatwo zastąpić, a prawdopodobnie nawet ulepszyć, udając się na miejsce danej lokalizacji.

50. Wartość tych lokalnych opisów stanu środowiska polega raczej na tym, że łącznie dają one reprezentatywny całościowy obraz stanu lasów, który można porównywać z ich wcześniejszymi i przyszłymi inwentaryzacjami. Funkcja ta uległaby tymczasem naruszeniu, jeżeli wskutek ujawnienia należałoby się obawiać manipulowania stanem lasów na obszarach obserwacyjnych.

51. Znaczenie ryzyk związanych z ujawnieniem musi jednak zostać starannie zbadane. Może się okazać, że jest niewielkie, jeżeli można skutecznie zapobiec manipulacjom przy zastosowaniu innych środków lub jeśli dane lokalizacyjne są już szeroko rozpowszechnione czy też można je łatwo obliczyć.

52. Znaczenie ryzyka manipulacji byłoby też niewielkie, jeżeli zgodna z prawdą jest argumentacja organizacji ekologicznych, że w Estonii bodziec zachęcający do manipulowania inwentaryzacją lasów dotyczy przede wszystkim państwa estońskiego jako największego właściciela lasów. Państwo estońskie zna już jednak dane lokalizacyjne, ponieważ lokalizacje ustaliła agencja ochrony środowiska. Ryzyko dla inwentaryzacji lasów polegałoby wówczas przede wszystkim nie na ujawnieniu danych lokalizacyjnych opinii publicznej, lecz na tym, że określonym organom państwa nie uniemożliwiano by dokonywania manipulacji.

53. Z tej perspektywy tym większe znaczenie miałby podnoszony przez organizacje ekologiczne interes związany z kontrolą prawdziwości inwentaryzacji lasów.

¹³ Zobacz wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, pkt 22–31), a także – w kwestii dostępu do dokumentów Unii – wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 44, 49); z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 53).

54. Jeżeli natomiast ujawnienie danych lokalizacyjnych rzeczywiście miałoby skutkować poważnym dodatkowym ryzykiem manipulowania obszarami obserwacyjnymi, ograniczałoby to również interes związany z kontrolą publiczną sprawowaną przez organizacje ekologiczne. Kontrola ta podkopywałaby bowiem swoje własne cele, jeżeli wymagałaby ujawnienia danych lokalizacyjnych, mimo że ujawnienie to stawiałoby pod znakiem zapytania jakość inwentaryzacji lasów.

55. Interes związany z kontrolą publiczną sprawowaną przez organizacje ekologiczne mógłby ponadto zostać ograniczony również w ten sposób, że jakość i prawdziwość inwentaryzacji lasów byłaby kontrolowana przez niezależne organy bez powszechnego ujawniania danych lokalizacyjnych, o czym wspomniano w pytaniu 5.2.

56. Trybunał nie dysponuje niezbędnymi informacjami, aby ostatecznie ocenić te aspekty. Zadanie to należy do właściwego sądu krajowego.

57. Przy wykładni odstępstw od prawa dostępu do informacji i w ramach wyważania interesów należy zatem uwzględnić interes publiczny związany z ujawnieniem danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów. Interes ten ulega ograniczeniu, jeżeli ujawnienie to skutkuje ryzykiem konkretnego i faktycznego zmniejszenia wiarygodności inwentaryzacji lasów, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne, a ewentualne korzyści wynikające z ujawnienia można uzyskać przy zastosowaniu innych środków.

3. Pytanie 2.1 – nieukończone jeszcze procesy

58. W ramach pytania 2.1 sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów są objęte zakresem odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W myśl tego przepisu państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli wniosek dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych. Odstępstwo to ma uwzględniać potrzebę posiadania przez organy władzy publicznej chronionej przestrzeni na prowadzenie rozważań i dyskusji wewnętrznych¹⁴.

59. Jak wszystkie odstępstwa od prawa dostępu do informacji również to podlega jednak wykładni zawężającej zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Należy je zatem ograniczyć do trzech konkretnie uregulowanych kategorii. Wyróżniają się one tym, że objęte nimi materiały, dokumenty i dane są jeszcze w opracowaniu – w art. 4 ust. 3 lit. c) Konwencji z Aarhus pojawia się w tym zakresie odniesienie do „materiału będącego w trakcie kompletowania”. Związek z jakością danych polega na tym, że publiczny dostęp do tych informacji mógłby dawać nieprawdziwy obraz sytuacji. Ryzyko to może jednak uzasadniać odmowę udzielenia informacji tylko wówczas, kiedy nie można mu zaradzić poprzez podanie odpowiedniej wskazówki¹⁵.

¹⁴ Wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 44).

¹⁵ Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/53, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, z dnia 11 stycznia 2013 r., ECE/MP.PP/C.1/2013/3, pkt 77.

60. Dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów są już jednak kompletne, w związku z czym nie można ich przypisać do żadnej z przedstawionych trzech kategorii.

61. Nie zmienia w tym nic fakt, że dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów służą do regularnego sporządzania kolejnych sprawozdań na temat stanu lasów. Sprawozdania te i zgromadzone w nich informacje mogą w pewnych okresach wchodzić w zakres wymienionych kategorii, a tym samym w zakres odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Nie pozwala to jednak na odmowę ujawnienia danych lokalizacyjnych. Są one wprowadzane – w sposób wyraźny lub dorozumiany – częścią sprawozdań. Również niezależnie od poszczególnych – być może jeszcze nieukończonych – sprawozdań mają one jednak swoje własne znaczenie. Świadczy o tym również to, że stanowią podstawę nie tylko sprawozdań będących w trakcie opracowywania, lecz także – jak przyznaje agencja ochrony środowiska – sprawozdań, które zostały już ukończone w przeszłości.

62. Przedstawione powyżej rozważania na temat być może ograniczonego interesu publicznego związanego z ujawnieniem danych lokalizacyjnych¹⁶ również nie prowadzą do innego wniosku. Nie zmieniają w żaden sposób tego, że dane lokalizacyjne stanowią element ukończonych już procesów.

63. Stosowanie tego odstępstwa do określonych danych bezterminowo, mimo że są one już ostatecznie ustalone, ze względu na fakt, że dane te są ponownie wykorzystywane, stałoby w sprzeczności z tymczasowym charakterem tego odstępstwa. Powinno ono znajdować zastosowanie wyłącznie w pewnym okresie – podczas opracowywania materiałów, dokumentów i danych¹⁷. Założenie ograniczonego w czasie obowiązywania tego odstępstwa potwierdza art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, w myśl którego już przy odmowie udostępnienia materiału w trakcie opracowywania należy poinformować, kiedy zgodnie z przewidywaniami materiał ten zostanie ukończony.

64. Dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służące do regularnie powtarzanej statystycznej inwentaryzacji lasów nie stanowią zatem ani materiału będącego w trakcie opracowywania, ani też nieukończonych dokumentów lub danych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

4. Pytanie 2.2 – prawnie przewidziana poufność działań organów władzy publicznej

65. W myśl art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana.

¹⁶ Zobacz pkt 49–57 powyżej.

¹⁷ Wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 56). Zobacz również Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/124 concerning compliance by the Netherlands, z dnia 26 lipca 2021 r., ECE/MP.PP/C.1/2021/20, pkt 107, 108.

66. W ramach pytania 2.2 sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy ustanowiony w tym przepisie warunek, aby odpowiednia poufność była przewidziana prawnie¹⁸, jest spełniony, gdy wymóg poufności nie jest prawnie przewidziany dla konkretnego rodzaju informacji, lecz wynika w drodze wykładni z przepisu aktu prawnego o charakterze ogólnym, takiego jak ustawa o informacji publicznej lub ustawa o statystyce państwowej.

67. Pytanie to nie ma jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie i w związku z tym jest niedopuszczalne, ponieważ odstępstwo to nie obejmuje danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów. Jak bardziej szczegółowo wyjaśniałam ostatnio¹⁹, odstępstwo to jest ograniczone do rzeczywistego procesu obradowania w procesach podejmowania decyzji, podczas gdy podstawa faktyczna, na której opiera się podejmowanie decyzji, nie jest nim objęta²⁰. Trybunał rozstrzygnął zatem, że art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku i art. 4 ust. 4 lit. a) Konwencji z Aarhus odsyłają do końcowych etapów procesu decyzyjnego organów władzy publicznej²¹, a więc chronią poufność (końcowych) obrad organów władzy publicznej, a nie na przykład całe postępowanie administracyjne, które je poprzedza²².

68. Informacje stanowiące przedmiot sporu należą do podstawy faktycznej, na której opierają się obrady w sprawie inwentaryzacji lasów, ale nie są częścią obrad chronionych w ramach tego odstępstwa.

69. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie nie jest zatem konieczne.

70. Jedynie pomocniczo można wspomnieć, że jeżeli poufność końcowych obrad wynika w drodze wykładni z przepisu aktu prawnego o charakterze ogólnym, powinno to być co do zasady wystarczające. W dyrektywie w sprawie informacji o środowisku nic nie wskazuje na to, by poufność obrad musiała być uregulowana konkretnie w związku z dostępem do informacji o środowisku.

5. Pytanie 2.3 – stosunki międzynarodowe

71. Pytanie 2.3 dotyczy art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W myśl tego przepisu państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na stosunki międzynarodowe.

72. Jeżeli rozumieć pytanie 2.3 zawężająco, udzielono już na nie odpowiedzi, ponieważ w jego brzmieniu odwołano się wyłącznie do stopnia ryzyka dla stosunków międzynarodowych, który jest niezbędny, by odmówić ujawnienia informacji²³.

¹⁸ Wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się) (C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 31).

¹⁹ Moja opinia w sprawie Right to Know (C-84/22, EU:C:2023:421, pkt 31).

²⁰ Zobacz opinie: rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, pkt 83); rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-60/15 P, EU:C:2016:778, pkt 76, 57 i nast.); a także Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51, concerning compliance by Romania, z dnia 28 marca 2014 r., ECE/MP.PP/C.1/2014/12, pkt 89.

²¹ Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 63).

²² Wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 81).

²³ Zobacz w tej kwestii pkt 32–36 powyżej.

73. Z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika jednak również wyraźnie, że sąd wychodzi z założenia, iż przesłanki tego odstępstwa dotyczącego negatywnego wpływu na stosunki międzynarodowe zakładają ryzyko naruszenia zobowiązania w zakresie prawa międzynarodowego. Perspektywa ta wyjaśnia, dlaczego sąd odsyłający mówi w tym kontekście o tym, że argument agencji ochrony środowiska oparty na ochronie stosunków międzynarodowych ma „hipotetyczny” charakter. Wbrew stanowisku Komisji nie chce przez to powiedzieć, że jego pytanie jest hipotetyczne, a więc nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie i jest zatem niedopuszczalne. Uważa raczej, że powołanie się na ten interes jest mało przekonujące.

74. Aby udzielić użytecznej odpowiedzi, tym ważniejsze jest zatem bliższe zbadanie, co należy uznać za negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe, który umożliwia odmowę udzielenia informacji. Trybunał nie dokonywał jeszcze wykładni tego pojęcia w związku z dyrektywą w sprawie informacji o środowisku. Nie wypowiadał się na ten temat również Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Odpowiednie odstępstwo od prawa dostępu do dokumentów Unii²⁴ było już jednak przedmiotem orzecznictwa sądów Unii.

75. W świetle tego orzecznictwa pojęcie to obejmuje nie tylko naruszenie zobowiązań w zakresie prawa międzynarodowego poprzez ujawnienie informacji. Trybunał uznał już, że odstępstwo to co do zasady może uzasadniać także poufne traktowanie celów strategicznych w negocjacjach międzynarodowych²⁵.

76. Sąd dokonał przekonującego ogólniejszego podsumowania zakresu ochrony stosunków międzynarodowych, stwierdzając, że sposób, w jaki władze państwa trzeciego postrzegają decyzje Unii, jest jednym z elementów stosunków nawiązanych z tym państwem trzecim. Od tego zależy bowiem kontynuacja i jakość tych stosunków²⁶.

77. Za konsekwencję należy zatem uznać przyznanie przez Sąd, że ujawnienie dokumentów lub informacji przekazanych Unii przez państwa trzecie może mieć negatywny wpływ na te stosunki, czy to w obszarze zwalczania terroryzmu²⁷ lub ochrony oznaczeń geograficznych²⁸, czy też w kontekście innych negocjacji²⁹. To samo dotyczy umowy zawartej przez Unię z przedsiębiorstwem publicznym państwa trzeciego w celu wsparcia programu poprawy bezpieczeństwa elektrowni jądrowych³⁰.

²⁴ Artykuł 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43). W zakresie, w jakim chodzi o informacje o środowisku, rozporządzenie to należy stosować w świetle rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem (UE) 2021/1767 (Dz.U. 2021, L 356, s. 1).

²⁵ Wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 67); z dnia 19 marca 2020 r., ClientEarth/Komisja (C-612/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:223, pkt 34–38, 41–44).

²⁶ Wyroki Trybunału: z dnia 27 lutego 2018 r., CEE Bankwatch Network/Komisja (T-307/16, EU:T:2018:97, pkt 90); z dnia 25 listopada 2020 r., Bronckers/Komisja (T-166/19, EU:T:2020:557, pkt 61).

²⁷ Wyrok Trybunału z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada (T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 79–81).

²⁸ Wyrok Trybunału z dnia 25 listopada 2020 r., Bronckers/Komisja (T-166/19, EU:T:2020:557, pkt 60, 63, 64).

²⁹ Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2013 r., Besselink/Rada (T-331/11, niepublikowany, EU:T:2013:419, pkt 58).

³⁰ Wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r., CEE Bankwatch Network/Komisja (T-307/16, EU:T:2018:97, pkt 95).

78. Jak podkreślają agencja ochrony środowiska i Estonia, inwentaryzacja lasów stanowi ważne narzędzie w ramach stosowania przepisów dotyczących uwzględniania użytkowania gruntów w ochronie klimatu³¹, która, jak wiadomo, jest przedmiotem intensywnej współpracy międzynarodowej. Państwa współpracują zatem również konkretnie w obszarze inwentaryzacji lasów³², a Komisja planuje zaproponować nowe ramy unijne w obszarze monitorowania lasów³³.

79. Jeżeli jakość inwentaryzacji ucierpiałaby wskutek manipulacji, mogłoby to mieć negatywny wpływ na współpracę międzynarodową. Mniej wiarygodne informacje o zmianie stanu lasów zmniejszają bowiem chęć innych państw do takiej współpracy i gromadzenia takich informacji.

80. To prawda, że ryzyko negatywnego wpływu na stosunki międzynarodowe nie wydaje się w tym wypadku szczególnie duże – trudno odnieść wrażenie, by chodziło tu o sprawę wojny i pokoju, nie należy się też raczej spodziewać sporów w zakresie prawa międzynarodowego. Wyjaśniłam już jednak powyżej, że również znaczenie, jakie przypada interesowi publicznemu związanemu z ujawnieniem danych lokalizacyjnych będących przedmiotem sporu, może być ograniczone³⁴.

81. Ponadto przy rozstrzyganiu w sprawie ujawnienia tych informacji należy uwzględnić również inne interesy, które mogą uciepnieć. W tym zakresie w grę wchodzi przede wszystkim ochrona środowiska, która będzie kwestią kolejnych rozważań.

82. W odniesieniu do pytania 2.3 należy w każdym razie stwierdzić, że ryzyko konkretnego i faktycznego zmniejszenia wiarygodności inwentaryzacji lasów, wykorzystywanej przez państwo członkowskie w ramach współpracy międzynarodowej z innymi państwami, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne, może negatywnie wpłynąć na stosunki międzynarodowe w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

6. Pytanie 2.4 – ochrona środowiska

83. W ramach pytania 2.4 sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy ochrona środowiska uzasadnia ograniczenie dostępu do informacji o środowisku w celu zapewnienia wiarygodności państwowej inwentaryzacji lasów?

84. W myśl art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (Dz.U. 2018, L 156, s. 1) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem (UE) 2023/839 (Dz.U. 2023, L 107, s. 1).

³² Zobacz na przykład Global Forest Resources Assessment FAO, <https://fra-data.fao.org/assessments/fra/2020>, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, foresteurope.org, czy też European National Forest Inventory Network, <http://enfin.info/>, która realizuje projekty w ramach Wspólnego Centrum Badawczego Komisji.

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Nowa strategia leśna UE 2030 (COM[2021], 572 final, s. 26).

³⁴ Zobacz pkt 49–57 powyżej.

85. Podany przykład pokazuje, że w wypadku tego odstępstwa myślano o określonych miejscach, dla których zagrożenie stanowią na przykład kłusownicy czy też nadmierna ciekawość³⁵. To odniesienie do określonych miejsc wydaje się znajdować odzwierciedlenie również w niemieckim brzmieniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, w której – w odróżnieniu od innych wersji językowej – nie występuje pojęcie „Umwelt” („środowisko”), lecz „Umweltbereiche” („obszary środowiska”). Pojęcie „obszaru” można tymczasem rozumieć jako „miejsce”.

86. W niewielkim stopniu również stałe obszary obserwacyjne są narażone na takie niebezpieczeństwo o charakterze miejscowym, ponieważ manipulacje mogą negatywnie wpływać na znajdujące się tam siedliska. Agencja ochrony środowiska i Estonia twierdzą nawet, że w ramach inwentaryzacji lasów na określonych obszarach obserwacyjnych gromadzono informacje o występowaniu gatunków chronionych.

87. Niewielkie ryzyko takiego negatywnego wpływu nie stanowi jednak głównej przyczyny, na którą powołuje się agencja ochrony środowiska. Zarówno agencji, jak i sądowi odsyłającemu chodzi raczej o to, że inwentaryzacja lasów, która ucierpiała pod względem jakościowym, stanowi również mniej wiarygodną podstawę podejmowania działań w zakresie ochrony środowiska. Ochrony miejsc, do których odnoszą się dane lokalizacyjne, dotyczyłoby to co najwyżej pośrednio.

88. Niemiecka wersja językowa została sformułowana szczególnie wąsko w odniesieniu do negatywnych skutków odnoszących się do konkretnej lokalizacji ze względu na użycie pojęcia „Bereiche” („obszary”) środowiska. W innych wersjach językowych, na przykład angielskiej, francuskiej czy hiszpańskiej, a także w wiążących wersjach językowych Konwencji z Aarhus, mowa jest ogólniej o „środowisku”, którego informację dotyczą.

89. Pojęcie to mogłoby obejmować również ogólnie las, który mógłby ucieść wskutek działań w zakresie polityki dotyczącej środowiska, podejmowanych na podstawie mniej wiarygodnej inwentaryzacji lasów. Ze względu na wspomniane już znaczenie inwentaryzacji lasów w obszarze ochrony klimatu³⁶ negatywny wpływ na jej jakość mógłby mieć negatywne skutki również na tym polu polityki dotyczącej środowiska, które jest jeszcze bardziej oddalone od stanu odnośnych lokalizacji.

90. Wykładnia art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, która nie obejmowałaby wyłącznie ochrony określonych lokalizacji, lecz – jak zaproponowała Komisja – również ochronę środowiska w ogólności, z pewnością nie byłaby najbardziej zawężającą wykładnią tego odstępstwa, jaką można sobie wyobrazić.

91. Cel wykładni zawężającej w świetle art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie ma jednak charakteru bezwzględny, o czym świadczy już choćby to, że należy uwzględnić również interes publiczny związany z ujawnieniem informacji. Jak już wyjaśniłam, interes ten jest raczej niewielki, jeżeli ujawnienie to zagraża wiarygodności inwentaryzacji lasów, a ewentualne korzyści wynikające z ujawnienia można osiągnąć przy zastosowaniu innych środków³⁷.

³⁵ Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/38, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, z dnia 25 lutego 2011 r., ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10, pkt 70–77.

³⁶ Zobacz pkt 78 powyżej.

³⁷ Zobacz pkt 49–57 powyżej.

92. Ponadto w art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku uznano interes związany z jakością inwentaryzacji lasów. Również niezależnie od tego dostęp do informacji o środowisku nie jest celem samym w sobie, lecz w świetle motywu 1 dyrektywy powinien wpływać na poprawę stanu środowiska. Sprzeczną byłoby zatem interpretowanie odstępstwa dotyczącego ochrony środowiska na tyle zawężająco, że nie można by zapobiec szkodliwemu dla środowiska ujawnieniu informacji o środowisku tylko dlatego, iż w miejscach, których informacje te bezpośrednio dotyczą, szkoda ta okazywałaby się niewielka.

93. Ryzyko konkretnego i faktycznego zmniejszenia wiarygodności inwentaryzacji lasów, stanowiącej podstawę działań w zakresie ochrony środowiska, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne, może zatem negatywnie wpłynąć na ochronę środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

7. Uwaga końcowa dotycząca konkretnego zastosowania odstępstw

94. Na koniec należy przypomnieć, że spełnienie przesłanek odstępstwa od prawa do informacji w rozumieniu art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku niekoniecznie pozwala już na odmowę ujawnienia informacji. Należy jeszcze zawsze zważyć ryzyka dla chronionych interesów, w niniejszej sprawie ewentualnie stosunków międzynarodowych lub ochrony środowiska, w porównaniu z interesem publicznym związanym z ujawnieniem informacji.

C. Pytania trzecie, czwarte i piąte – informacje o metodzie gromadzenia informacji

95. W ramach pytań trzeciego, czwartego i piątego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy wniosek odnosi się do metod gromadzenia informacji o środowisku, o których powinno się informować w myśl art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

96. Udzielenie odpowiedzi na te pytania nie jest jednak konieczne, ponieważ zadaje się je jedynie na wypadek, gdyby sporne informacje dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów *nie* były informacjami o środowisku.

D. Pytanie siódme – obowiązek ujawnienia

97. W ramach pytania siódmego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy obowiązek aktywnego rozpowszechniania informacji o środowisku wymaga ujawnienia spornych danych lokalizacyjnych. Odnosi się przy tym wprawdzie do motywu 21 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, ale w rzeczywistości obowiązek ten jest uregulowany w art. 7.

98. Co do zasady można sobie wyobrazić, że obowiązek ten obejmuje również sporne dane lokalizacyjne. Zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. d) i ust. 3 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku obejmuje on raporty o stanie środowiska, a zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. e) – dane pochodzące z monitoringu działalności, która wpływa lub może wpłynąć na środowisko.

99. Jednak również obowiązek aktywnego rozpowszechniania informacji może zgodnie z art. 7 ust. 5 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku podlegać ograniczeniom na podstawie wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2.

100. Obowiązek aktywnego rozpowszechniania informacji o środowisku, o którym mowa w art. 7 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, nie ma zatem szerszego zakresu niż obowiązek ujawniania informacji o środowisku na wniosek zgodnie z art. 3.

V. Wnioski

101. Proponuję zatem, aby Trybunał wydał następujące rozstrzygnięcie:

- 1) Dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów wraz z informacjami o stanie tych obszarów stanowią informacje dotyczące stanu elementów środowiska, a tym samym informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.
- 2) Zastosowanie odstępstw od prawa dostępu do informacji o środowisku wymaga, by ujawnienie danych informacji skutkowało ryzykiem konkretnego i faktycznego naruszenia danego chronionego interesu, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne.
- 3) Interes związany z jakością informacji o środowisku, uznany w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE, sam w sobie nie może uzasadniać odmowy ujawnienia informacji o środowisku. Przy wykładni odstępstw od prawa dostępu do informacji i w ramach wyważania interesów należy jednak uwzględnić interes publiczny związany z ujawnieniem danych dotyczących lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służących do statystycznej inwentaryzacji lasów. Interes ten ulega ograniczeniu, jeżeli ujawnienie to skutkuje ryzykiem konkretnego i faktycznego zmniejszenia wiarygodności inwentaryzacji lasów, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne, a ewentualne korzyści wynikające z ujawnienia można uzyskać przy zastosowaniu innych środków.
- 4) Dane dotyczące lokalizacji stałych obszarów obserwacyjnych służące do regularnie powtarzanej statystycznej inwentaryzacji lasów nie stanowią ani materiału będącego w trakcie opracowywania, ani też nieukończonych dokumentów lub danych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/4/WE.
- 5) Ryzyko konkretnego i faktycznego zmniejszenia wiarygodności inwentaryzacji lasów, wykorzystywanej przez państwo członkowskie w ramach współpracy międzynarodowej z innymi państwami, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne, może negatywnie wpłynąć na stosunki międzynarodowe w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4/WE.
- 6) Ryzyko konkretnego i faktycznego zmniejszenia wiarygodności inwentaryzacji lasów, stanowiącej podstawę działań w zakresie ochrony środowiska, które da się w rozsądny sposób przewidzieć i nie jest czysto hipotetyczne, może negatywnie wpłynąć na ochronę środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. h) dyrektywy 2003/4/WE.
- 7) Obowiązek aktywnego rozpowszechniania informacji o środowisku, o którym mowa w art. 7 dyrektywy 2003/4/WE, nie ma szerszego zakresu niż obowiązek ujawniania informacji o środowisku na wniosek zgodnie z art. 3.