



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 14 september 2023¹

Mål C-234/22

Roheline Kogukond MTÜ m.fl.
mot
Keskkonnaagentuur

(begäran om förhandsavgörande från Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2003/4/EG – Allmänhetens tillgång till miljöinformation – Begreppet miljöinformation – Uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade – Undantag – Skydd av de internationella förbindelserna – Skydd av miljön – Kvaliteten på miljöinformationen”

I. Inledning

1. Ger miljöinformationsdirektivet² var och en rätt att få information om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade? Det är den fråga som ska prövas i förevarande mål.
2. I dessa permanenta observationsområden sammanställer Estlands miljöbyrå med jämna mellanrum uppgifter som fungerar som representativa stickprov, för att dra slutsatser om skogarnas totala tillstånd. Var områdena är lokaliserade ska hemlighållas för att förhindra att biotoperna i dessa observationsområden manipuleras och att observationsområdena därigenom upphör att vara representativa.
3. Det är emellertid som bekant möjligt enligt miljöinformationsdirektivet att utan att ange några särskilda skäl begära att de statliga myndigheterna ska lämna ut miljöinformation. Om det konstateras att de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade utgör miljöinformation, uppkommer således svåra frågor beträffande eventuella undantag från denna rätt, och särskilt frågan huruvida det internationella samarbetet på området skogsinventering eller miljöskyddet motiverar att dessa uppgifter behandlas konfidentiellt. Det ska även prövas

¹ Originalspråk: tyska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EG (EUT L 41, 2003, s. 26).

vilken betydelse miljöinformationsdirektivet tillmäter risken för att skogsinventeringens kvalitet kan påverkas negativt genom att uppgifter om var de permanenta observationsområdena är lokaliserade lämnas ut.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Århuskonventionen

4. Rätten att ta del av miljöinformation fastställs i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor³ (nedan kallad Århuskonventionen), som gemenskapen undertecknade i Århus (Danmark) den 25 juni 1998.⁴

5. I artikel 2.3 i konventionen definieras begreppet miljöinformation enligt följande:

”I denna konvention används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

3. *miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap och naturområden, biologisk mångfald och dess delar, inbegripet genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

...”

6. I artikel 4 i konventionen regleras rätten att få tillgång till miljöinformation. I artikel 4.3 och 4.4. anges undantag enligt följande:

”3. En begäran om miljöinformation får avslås om

...

c) begäran avser material som ännu inte färdigställts eller myndigheters interna meddelanden, om sådana undantag är föreskrivna i nationell rätt eller enligt sedvana, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

4. En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

...

b) Internationella förbindelser, det nationella försvaret eller allmän säkerhet.

³ EUT L 124, 2005, s. 4.

⁴ Antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

...

h) Skydd av den miljö som informationen avser, till exempel parningsplatser för sällsynta arter.

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.”

B. Miljöinformationsdirektivet

7. De mål som är knutna till tillgången till miljöinformation anges i skäl 1 i miljöinformationsdirektivet.

”Ökad tillgång för allmänheten till miljöinformation och spridning av sådan information bidrar till en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö.”

8. Skäl 16 i miljöinformationsdirektivet avser nekad rätt till miljöinformation.

”Rätten till information innebär att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. Skälen för avslag bör tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut bör vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. ...”

9. Skäl 20 i miljöinformationsdirektivet avser kvaliteten på miljöinformationen och den metod som används vid sammanställningen av denna.

”Offentliga myndigheter bör, när miljöinformation sammanställts av dem eller för deras räkning, sträva efter att garantera att informationen är begriplig, korrekt och jämförbar. Eftersom detta är en viktig faktor vid bedömningen av den tillhandahållna informationens kvalitet bör den metod som används vid sammanställningen av informationen också offentliggöras om så begärs.”

10. I artikel 2 i miljöinformationsdirektivet definieras bland annat begreppet miljöinformation enligt följande:

”I detta direktiv gäller följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden, biologisk mångfald och dess delar, inklusive genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

b) faktorer som substanser, energi, buller, strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a,

...”

11. Av artikel 3 i miljöinformationsdirektivet följer rätten att få tillgång till miljöinformation.

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.

2. Om inte annat följer av artikel 4 ..., skall miljöinformation tillhandahållas en sökande”.

12. Undantagen från rätten att få tillgång regleras i artikel 4 i miljöinformationsdirektivet:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås i följande fall:

...

d) Om begäran avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter.

...

2. Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

b) Internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret.

...

h) Skydd av den miljö som informationen avser, exempelvis lokalisering av sällsynta arter.

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. ...”

13. Artikel 8 i miljöinformationsdirektivet avser kvaliteten på informationen och de metoder som används vid sammanställningen av denna.

”1. Medlemsstaterna skall, så långt det är möjligt inom ramen för deras befogenheter, se till att all information som sammanställs av dem eller för deras räkning är aktuell, korrekt och jämförbar.

2. Offentliga myndigheter skall, om så begärs, besvara en sådan begäran om information som avses i artikel 2.1 b, genom att informera sökanden om var denne kan finna information, såvida den finns tillgänglig, om mätmetoder, inklusive metoder för analys, provtagning och förbehandling av prover, som använts vid sammanställningen av informationen, eller genom att hänvisa till en använd standardmetod.”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

14. Motparten, miljöbyrån i Estland, har genomfört den nationella skogsinventeringen sedan år 1999. Det huvudsakliga ändamålet är att sammanställa statistiska översikter över statusen, tillståndet och användningen av skogarna i Estland samt över markanvändning och dess förändring. Det är en metod för objektiv inventering av större skogsområden med minsta möjliga insats. Mätdata och bedömningar sammanställs för observationsområden som sammanslagits i grupper som befinner sig på sidorna av kvadratiska parceller (så kallade trakter) på 800 × 800 m (64 ha). Parcellerna är uppdelade i permanenta och tillfälliga. I enlighet med villkoren för ett slumpmässigt urval representerar varje observationsområde proportionellt en del av den totala yta som skogarna i Estland upptar. Observationsdata generaliseras och på grundval av dessa upprättas en statistisk rapport om skogsbeståndet i Estland. Miljöbyrån offentliggör resultaten av skogsinventeringen på sin webbplats.

15. Mittetulundusühing Roheline Kogukond, MTÜ Eesti Metsa Abiks, äästame Eesti Metsad MTÜ och Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (nedan tillsammans kallade miljöorganisationerna) lämnade in en begäran om information till miljöbyrån för att från denna bland annat erhålla de uppgifter som ligger till grund för den statistiska skogsinventeringen. Dessa grundläggande uppgifter utgörs av lokaliseringsdata, mätdata och utvärderingsdata rörande observationsområdena. Miljöbyrån överförde emellertid bara delvis de grundläggande uppgifterna. Den angav nämligen inte koordinaterna för de permanenta observationsområdena.

16. Därför väckte miljöorganisationerna talan vid Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) och yrkade att domstolen skulle förplikta miljöbyrån att efterkomma deras begäran om uppgifter och lämna ut koordinaterna för de permanenta observationsområden som används för den statistiska skogsinventeringen.

17. Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn) har hänskjutit följande frågor till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande:

- ”1. Ska uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet anses vara miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 a eller b i miljöinformationsdirektivet?
2. Om fråga 1 ska besvaras så, att det är fråga om miljöinformation:
 - 2.1 Ska i sådana fall även artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet tolkas så, att material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter även omfattar uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade?
 - 2.2 Ska artikel 4.2 a i miljöinformationsdirektivet tolkas så, att det villkor som uppställs i denna bestämmelse – att sekretess ska föreskrivas enligt lag – är uppfyllt om kravet på sekretess inte föreskrivs i lag för en specifik typ av uppgifter, utan i stället framgår av tolkningen av en bestämmelse i en rättsakt med allmän giltighet såsom lagen om offentlig information eller lagen om statlig statistik?

- 2.3 Är det för tillämpningen av artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet nödvändigt att fastställa att utlämnande av de begärda uppgifterna skulle få faktiska negativa följder för statens internationella förbindelser, eller är det tillräckligt att fastställa att det föreligger en risk för sådana följder?
- 2.4 Är det möjligt att med stöd av grunden ”skydd av miljö[n]” i artikel 4.2 h i miljöinformationsdirektivet begränsa tillgången till miljöinformation med hänvisning till målsättningen att garantera att den statliga statistiken är tillförlitlig?
3. Om det följer av svaret på fråga 1 att uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet inte utgör miljöinformation: Ska en begäran som avser dessa uppgifter anses utgöra en begäran om miljöinformation enligt artikel 2.1 b i miljöinformationsdirektivet som ska behandlas i enlighet med artikel 8.2?
4. Om fråga 3 ska besvaras jakande: Ska uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet anses vara information om metoder för analys, provtagning och förbehandling av prover i den mening som avses i artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet?
- 5.1 Om fråga 4 ska besvaras jakande: Är det möjligt att begränsa tillgången till sådan information i enlighet med artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet med hänvisning till ett tungt vägande skäl som föreskrivs enligt den nationella lagstiftningen?
- 5.2 Kan ett avslag på begäran om information på grundval av artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet jämkas genom andra åtgärder, exempelvis åtgärder genom vilka forskning- och utvecklingsanläggningar eller revisionsrätten beviljas tillgång till den begärda informationen i syfte att granska denna?
6. Är det möjligt att vägra lämna ut uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet med hänvisning till målsättningen att garantera kvaliteten på miljöinformationen i den mening som avses i artikel 8.1 i miljöinformationsdirektivet?
7. Utgör skäl 21 i miljöinformationsdirektivet en rättslig grund för att lämna ut uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade?”
18. Miljöorganisationerna, miljöbyrån, Estland och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och besvarat en begäran om upplysningar från EU-domstolen. Denna har i enlighet med artikel 76.2 i rättegångsreglerna beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling, eftersom den anser att den redan har tillräckligt underlag för att avgöra målet.

IV. Bedömning

19. Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna för att få klarhet i huruvida rätten att få tillgång till miljöinformation medför att miljöbyrån är skyldig att lämna ut uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade.

20. Rätten att få tillgång till miljöinformation följer av artikel 3.1 i miljöinformationsdirektivet, och ett villkor för detta är endast att den information som begärs utgör miljöinformation. I direktivet anges dock också några undantag från rätten att få tillgång till information vilka gör det möjligt för den behöriga myndigheten att vägra lämna ut denna.

21. Nedan kommer jag först att förklara att de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade utgör miljöinformation (fråga 1, se avsnitt A nedan), och därefter kommer jag att behandla undantagen från rätten att få tillgång till miljöinformation (frågorna 2 och 6, se avsnitt B nedan). Avslutningsvis kommer jag att visa att de övriga frågorna saknar betydelse för det nationella målet (se avsnitten C och D nedan).

V. Fråga 1 – Begreppet miljöinformation

22. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida uppgifterna om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade i det nationella målet ska anses vara miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 a eller b i miljöinformationsdirektivet.

23. Enligt artikel 2.1 a i miljöinformationsdirektivet avses med begreppet miljöinformation all information om tillståndet för olika delar av miljön, som mark, land, landskap och naturområden samt biologisk mångfald och dess delar.

24. Beträktade var för sig är de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade bara geografiska koordinater som inte säger något om tillståndet för olika delar av miljön.

25. Däremot utgör informationen om permanenta observationsområden i den statistiska skogsinventeringen i den mening som avses i den nämnda definitionen information om tillståndet för olika delar av miljön, närmare bestämt om vissa naturområden och den biologiska mångfaldens delar. Hit hör emellertid även motsvarande uppgifter om lokaliseringen. Utan uppgifter om lokaliseringen är det möjligt att utifrån samtliga dessa uppgifter göra statistiska uttalanden om tillståndet för skogarna, men bara med ledning av uppgifterna om lokaliseringen är det möjligt att hänföra information om tillståndet till bestämda biotoper.

26. Miljöbyrån har invänt att den metod som används för att sammanställa miljöinformation inte ovillkorligen omfattas av begreppet miljöinformation. Det ska medges att det i artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet föreskrivs särskilda skyldigheter att informera när det gäller metoden för att sammanställa miljöinformation, vilka är föremål för frågorna 3–5.

27. Men även om uppgifterna om observationsområdenas lokalisering också skulle hänföras till denna information om metoden, skulle dessa uppgifter inte kunna uteslutas från begreppet miljöinformation enbart av den anledningen. Uppgifterna om observationsområdenas lokalisering skiljer sig i detta avseende från exempelvis de kriterier för urvalet av observationsområden som inte beskriver tillståndet för konkreta delar av miljön.

28. Det kan således konstateras att uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska inventeringen av skogen är lokaliserade tillsammans med informationen om tillståndet för dessa områden utgör information om tillståndet för olika delar av miljön och således miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 a i miljöinformationsdirektivet.

29. Frågan huruvida denna information dessutom utgör miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 b i miljöinformationsdirektivet saknar betydelse för rätten att få tillgång till miljöinformation och behöver inte avgöras.

A. Frågorna 2 och 6 – Undantag från rätten att få tillgång till miljöinformation

30. Eftersom miljöorganisationerna således enligt artikel 3.1 i miljöinformationsdirektivet i princip har rätt att få tillgång till de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade, uppkommer frågan huruvida miljöbyrån kan åberopa ett undantag från denna rättighet för att vägra lämna ut uppgifterna. Dessa undantag är baserade på vissa intressen som skulle påverkas negativt om uppgifterna lämnades ut.

31. Jag kommer därför att först beskriva den nödvändiga graden av risk för ett skyddat intresse inom ramen för ett undantag (fråga 2.3, se avsnitt 1 nedan). Mot denna bakgrund är det möjligt att diskutera de olika intressen som skulle kunna motivera en vägran att lämna ut informationen. I detta avseende kommer jag till att börja med att undersöka fråga 6. Det intresse för kvaliteten på skogsinventeringen som tas upp i denna fråga är nämligen den centrala delen i alla invändningar mot att lämna ut de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade (se avsnitt 2 nedan). Den hänskjutande domstolen har dessutom frågat om olika undantag enligt artikel 4 i miljöinformationsdirektivet, närmare bestämt om ännu inte färdigställda handlingar (fråga 2.1, se avsnitt 3 nedan), om huruvida det är nödvändigt att i lag föreskriva undantaget för sekretess avseende myndigheters förfaranden (fråga 2.2, se avsnitt 4 nedan), om negativa följder för statens internationella förbindelser (fråga 2.3, se avsnitt 5 nedan) samt om skydd av miljön (fråga 2.4, se avsnitt 6 nedan).

1. Fråga 2.3 – Nödvändig grad av risk för ett skyddat intresse

32. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2.3 för att få klarhet i huruvida det, för att tillämpa undantaget från rätten att få tillgång till miljöinformation enligt artikel 4.1 b i miljöinformationsdirektivet, är nödvändigt att fastställa att utlämnande av de begärda uppgifterna skulle få faktiska negativa följder för statens internationella förbindelser, eller om det är tillräckligt att fastställa att det föreligger en risk för sådana följder.

33. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan särskilt med hänsyn till undantaget till skydd för de internationella förbindelserna enligt artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet, men den grad av risk som är nödvändig för ett undantag har betydelse för alla undantag. Jag kommer därför till att börja med att besvara denna del av frågan.

34. Svaret följer av fast rättspraxis beträffande tillgång till unionsinstitutionernas handlingar. Enligt denna praxis ska institutionen, när den nekar tillgång, förklara i vad mån tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas genom det åberopade undantaget. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och får inte endast vara hypotetisk.⁵

⁵ Dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 43 och 49), dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76), dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 31), och dom av den 3 juli 2014, rådet/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 52).

35. Såsom Estland har konstaterat har EU-domstolen numera införlivat detta kriterium vid tillämpning av undantag från rätten att få information enligt miljöinformationsdirektivet.⁶

36. Ett villkor för att tillämpa undantag från rätten att få tillgång till miljöinformation är således att ett utlämnande av informationen i fråga medför en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att det skyddade intresset konkret och faktiskt skadas.

2. Fråga 6 – Kvaliteten på skogsinventeringen

37. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 6 för att få klarhet i huruvida en risk för kvaliteten på framtida krav på skogsinventering motiverar en vägran att lämna ut uppgifter om var observationsområdena är lokaliserade.

38. I miljöinformationsdirektivet erkänns detta intresse uttryckligen, och en motsvarande skyldighet att skydda miljön motiveras. Enligt artikel 8.1 ska medlemsstaterna nämligen så långt det är möjligt se till att all information som sammanställs av dem eller för deras räkning är aktuell, korrekt och jämförbar.

39. Skogsinventeringen sammanställs med jämna mellanrum av miljöbyrån, som är en statlig estnisk myndighet, och den ska enligt samstämmiga uppgifter från de berörda parterna utgöra underlag för statliga myndigheters beslut om skogsbruk och miljöpolitik. Det är av central betydelse att de sammanställda uppgifterna kan jämföras, eftersom skogsinventeringen ska visa utvecklingen av tillståndet för skogarna över tid och även kunna jämföras med liknande sammanställningar i andra länder. Det rör sig således om information i den mening som avses i artikel 8.1 i miljöinformationsdirektivet.

40. Enligt den hänskjutande domstolen har miljöbyrån på ett övertygande sätt visat att ett offentliggörande av de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade kan medföra att intresserade personer försöker manipulera skogsinventeringen för att till exempel uppnå högre avverkningsvolym. Om denna risk förverkligas försämras kvaliteten på skogsinventeringen. Den skulle förmodligen bli mindre exakt, och det skulle även vara tveksamt om uppgifterna skulle kunna jämföras tidsmässigt och geografiskt. Medlemsstaten bör således, åtminstone i så stor utsträckning som möjligt, förhindra att uppgifterna lämnas ut. Enligt miljöbyrån och Estland delas denna bedömning internationellt⁷ och särskilt i andra medlemsstater.⁸

41. Men räcker detta för att med stöd av artikel 8.1 i miljöinformationsdirektivet motivera ett undantag från rätten att få tillgång till uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade?

⁶ Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna neddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 69).

⁷ Miljöbyrån och Estland har bland annat hänvisat till McRoberts, Ronald E., O. Tomppo, Erkki och Czaplowski, Raymond L., Sampling designs for national forest assessments, i: Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Knowledge reference for national forest assessments*, Rom, 2015, s. 26.

⁸ Estland har hänvisat till Päivinen, R., Astrup, R., Birdsey, R.A. m.fl. Ensure forest-data integrity for climate change studies. *Nat. Clim. Chang.* 13, 495 och 496 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01683-8>.

42. Ett sådant resultat skulle strida mot den uttömmande uppräkningsen av undantag i artikel 4 i miljöinformationsdirektivet. Såsom EU-domstolen⁹ och även jag själv¹⁰ tidigare har konstaterat bör myndigheterna enligt skäl 16 ha rätt att avslå en begäran om information endast i specifika och klart definierade fall. Dessa fall sammanfattas i artikel 4. Rätten att få tillgång till miljöinformation enligt artikel 3 beviljas således med förbehåll för artikel 4. Det görs emellertid inget förbehåll för artikel 8.1, och inte heller i artikel 8.1 finns det något uttryckligt påpekande om att skyddet av kvaliteten på miljöinformation kan motivera en vägran att lämna ut uppgifterna.

43. Ytterligare undantag skulle dessutom också stå i strid med Århuskonventionen,¹¹ som har införlivats genom miljöinformationsdirektivet och i vilken också bara vissa uttryckligen angivna undantag föreskrivs i artikel 4.3 och 4.4.¹²

44. Dock betonas också i 17:e stycket i inledningen till Århuskonventionen vikten av att regeringarna till fullo integrerar miljöhänsyn i sitt beslutsfattande och att myndigheterna följaktligen behöver förfoga över exakt, uttömmande och aktuell miljöinformation. Och enligt artikel 5.1 i konventionen ska varje part se till att myndigheterna innehar och uppdaterar miljöinformation som är relevant för deras verksamhet. Dessutom måste obligatoriska system införas som fortlöpande förser myndigheterna med nödvändig information om föreslagna och befintliga verksamheter som kan påverka miljön väsentligt. Skogsinventeringen är ett sådant system.

45. Av detta följer å ena sidan att det intresse för kvaliteten på miljöinformation som erkänns i artikel 8.1 i miljöinformationsdirektivet inte ensamt kan motivera en vägran att lämna ut miljöinformation. I bestämmelsen anges nämligen inget av de noga definierade fall där avslag är tillåtet.

46. Å andra sidan innebär den erkända betydelsen av kvaliteten på miljöinformation att detta intresse tillmäts särskild vikt. Vid tolkningen och tillämpningen av de uttryckligen fastställda skälen till att vägra lämna ut uppgifterna måste detta beaktas helt och hållet.

47. Anknytningspunkten för detta anges i artikel 4.2 andra stycket i miljöinformationsdirektivet. Enligt första meningen ska skälen till avslag tolkas restriktivt, varvid det i det enskilda fallet ska tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. Och enligt andra meningen ska allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut i varje enskilt fall vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås.

48. Allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och privata intressen av konfidentiell behandling ställs härvid inte nödvändigtvis mot varandra. Många av undantagen avser tvärtom allmänhetens intressen. Det är i själva verket inte fråga om allmänhetens samlade intresse, utan om intresset av att informationen lämnas ut som ska vägas mot de skyddade intressena.¹³

⁹ Dom av den 28 juli 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 22), och dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 33).

¹⁰ Mitt förslag till avgörande i målet Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:140, punkterna 45–48). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Hogan i målet Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2020:590).

¹¹ Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkterna 30 och 31), och dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 28).

¹² Se Århuskonventionens efterlevnadskommitté (Aarhus Convention Compliance Committee), "Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118, concerning compliance by Ukraine" av den 24 juli 2021, ECE/MP.PP/C-1/2021/18, punkt 114.

¹³ Se dom av den 28 juli 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, punkterna 22–31), samt, beträffande tillgång till unionens handlingar, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 44 och 49), och dom av den 3 juli 2014, rådet/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 53).

49. Allmänhetens intresse av att de omtvistade uppgifterna som sådana om var observationsområdena är lokaliserade är emellertid begränsat. Deras främsta värde ligger nämligen inte i beskrivningen av tillståndet för miljön där de olika observationsområdena är lokaliserade. Beträktade var för sig förefaller beskrivningarna av tillståndet relativt ointressanta, och de skulle vid behov ganska lätt kunna ersättas, och förmodligen till och med förbättras, med en inspektion till fots där observationsområdet i fråga är lokaliserat.

50. Värdet av dessa lokala beskrivningar av tillståndet ligger snarare i att de tillsammans ger en representativ helhetsbild av tillståndet för skogen som kan jämföras med tidigare och framtida skogsinventeringar. Denna funktion skulle emellertid försämrats om man kunde befara en manipulering av tillståndet för skogen i observationsområdena på grund av att informationen lämnades ut.

51. Betydelsen av de risker som är förknippade med att informationen lämnas ut måste emellertid prövas noga. Risken kan vara liten om en manipulering kan förhindras effektivt genom andra åtgärder eller om uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade redan är välkända eller är lätta att beräkna.

52. Om miljöorganisationernas uppgifter är korrekta, nämligen att det i Estland framför allt är den estniska staten i dess egenskap av största skogsägare som har incitament att manipulera skogsinventeringen, så skulle betydelsen av risken för manipulering också vara liten. Estniska staten känner emellertid redan till uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade, eftersom miljöbyrån har fastställt dessa områden. Risken för skogsinventeringen skulle då inte i första hand bestå i att uppgifter om var observationsområdena är lokaliserade lämnas ut till allmänheten, utan i att vissa statliga myndigheter inte skulle hindras från att manipulera inventeringen.

53. Ur detta perspektiv skulle det intresse av att kontrollera sanningshalten i skogsinventeringen som miljöorganisationerna har anfört ha desto större betydelse.

54. Om ett utlämnande av uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade däremot i själva verket skulle innebära en allvarlig ytterligare risk för manipulering av observationsområdena, skulle detta också minska intresset av miljöorganisationernas offentliga kontroll. Denna kontroll skulle nämligen undergräva sina egna syften, om den förutsatte att uppgifter om var observationsområden är lokaliserade lämnas ut trots att kvaliteten på skogsinventeringen ifrågasätts genom detta utlämnande.

55. Intresset av en offentlig kontroll som genomförs av miljöorganisationerna skulle för övrigt också kunna minska genom att kvaliteten på och sanningshalten i skogsinventeringen kontrollerades av oberoende myndigheter utan att uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade lämnades ut, vilket tas upp i fråga 5.2.

56. EU-domstolen har inte den information som krävs för att definitivt bedöma dessa synpunkter. Denna uppgift ankommer i stället på den behöriga nationella domstolen.

57. Vid tolkningen av undantagen från rätten att få tillgång till information och vid intresseavvägningen ska allmänhetens intresse av att information lämnas ut om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade således

beaktas. Intresset är begränsat om detta utlämnande medför en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att skogsinventeringens tillförlitlighet konkret och faktiskt skadas och när eventuella fördelar med ett utlämnande kan uppnås med andra medel.

3. Fråga 2.1 – Ännu inte färdigställda handlingar

58. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2.1 för få klarhet i huruvida uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade omfattas av undantaget från artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna föreskriva att en begäran om att få tillgång till miljöinformation ska avslås, om den avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter. Detta undantag syftar till att beakta myndigheternas behov av att förfoga över ett skyddat område för överväganden och interna diskussioner.¹⁴

59. Liksom alla undantag från rätten att få tillgång till information ska emellertid även detta undantag tolkas restriktivt enligt artikel 4.2 andra stycket i miljöinformationsdirektivet. Det ska därför begränsas till de tre konkreta situationerna. Dessa kännetecknas av att det material, de handlingar och de uppgifter som sammanställs fortfarande bearbetas – artikel 4.3 c i Århuskonventionen avser såttillvida ”material som ännu inte färdigställts”. Det finns en koppling till uppgifternas kvalitet i den mån allmänhetens tillgång till denna information kan ge en felaktig bild. En vägran kan emellertid bara motivera denna risk, om den inte kan avhjälpas genom en lämplig upplysning.¹⁵

60. Fullständiga uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade finns dock redan tillhands och omfattas således inte av någon av de tre kategorierna.

61. Den omständigheten att uppgifterna om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade tjänar till att regelbundet sammanställa ytterligare rapporter om skogarnas tillstånd ändrar inte detta. Dessa rapporter och den information som samlats i dessa kan vid vissa tidpunkter omfattas av de nämnda situationerna och därmed av undantaget enligt artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet. Det innebär emellertid inte att uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade får hemlighållas. De ingår visserligen uttryckligen eller underförstått i rapporterna, men de har självständig betydelse också oberoende av de enskilda – eventuellt ännu inte färdiga – rapporterna. Detta visar sig också genom att dessa uppgifter om var observationsområdena är lokaliserade inte bara utgör underlag för rapporter som fortfarande behandlas, utan – vilket miljöbyrån erkänner – även ligger till grund för rapporter som redan tidigare färdigställts.

62. Ovanstående överväganden beträffande allmänhetens eventuellt begränsade intresse av att uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade lämnas ut¹⁶ ger inte något annat resultat. De ändrar inte heller det faktum att uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade ingår i redan färdigställda handlingar.

¹⁴ Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna neddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 44).

¹⁵ Århuskonventionens efterlevnadskommitté, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/53, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland av den 11 januari 2013, ECE/MP.PP/C-1/2013/3, punkt 77.

¹⁶ Se ovan, punkterna 49–57.

63. Det skulle strida mot undantagets tillfälliga karaktär att, på obestämd tid vid upprepade tillfällen tillämpa det på dessa uppgifter trots att de redan har fastställts slutgiltigt. Undantaget ska tvärtom bara vara tillämpligt under en viss tid, nämligen medan material, handlingar och uppgifter bearbetas.¹⁷ Denna tanke om en tidsbegränsad giltighet för detta undantag bekräftas i artikel 4.1 andra stycket i miljöinformationsdirektivet, enligt vilken meddelande om när materialet beräknas vara färdigställt i sin helhet ska lämnas tillsammans med meddelandet om avslag på begäran om att få tillgång till material som ännu inte har färdigställts.

64. Uppgifter om var de permanenta observationsområdena i en regelbundet upprepad statistisk skogsinventering är lokaliserade utgör följaktligen varken material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter i den mening som avses i artikel 4.1 d i miljöinformationsdirektivet.

4. Fråga 2.2 – Fastställelse i lag av sekretess för myndigheters förfaranden

65. Enligt artikel 4.2 a i miljöinformationsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att en begäran om att få tillgång till miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

66. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2.2 för att få klarhet i huruvida det villkor som uppställs i denna bestämmelse – nämligen att sekretess ska föreskrivas i lag¹⁸ – är uppfyllt om kravet på sekretess inte föreskrivs i lag för en specifik typ av uppgifter, utan i stället framgår av tolkningen av en bestämmelse i en rättsakt med allmän giltighet, såsom lagen om offentlig information eller lagen om statlig statistik.

67. Denna fråga har emellertid inte betydelse för utgången i målet och kan således inte tas upp till prövning, eftersom detta undantag inte omfattar uppgifterna om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade. Såsom jag nyligen har förklarat närmare¹⁹ hänför sig detta undantag endast till själva förfarandet inom ramen för beslutsförfarandet, medan faktaunderlaget i beslutsfattandet inte omfattas.²⁰ EU-domstolen har därför slagit fast att artikel 4.2 a i miljöinformationsdirektivet och artikel 4.4 a i Århuskonventionen avser de slutliga stadierna i de offentliga myndigheternas beslutsprocess,²¹ och därmed skyddar sekretessen för offentliga myndigheters (avslutande) förfaranden och inte för hela det administrativa förfarande som föregår myndighetens verksamhet.²²

68. Den omtvistade informationen hör till de faktiska omständigheter som ligger till grund för förfarandena om skogsinventeringen, men den ingår inte i de förfaranden som skyddas genom detta undantag.

¹⁷ Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna neddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 56). Se även Århuskonventionens efterlevandekommitté, "Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/124 concerning compliance by the Netherlands" av den 26 juli 2021, ECE/MP.PP/C-1/2021/20, punkterna 107 och 108.

¹⁸ Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna neddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 31).

¹⁹ Mitt förslag till avgörande i målet Right to Know (C-84/22, EU:C:2023:421, punkt 31).

²⁰ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 83) och förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778, punkt 76 och punkt 57 och följande punkter) samt Århuskonventionens efterlevandekommitté, "Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51, concerning compliance by Romania" av den 28 mars 2014, ECE/MP.PP/C-1/2014/12, punkt 89.

²¹ Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 63).

²² Dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 81).

69. Frågan behöver således inte besvaras.

70. Alternativt vill jag bara påpeka att det i regel bör räcka att sekretessen för avslutande förfaranden härleds ur en bestämmelse i en rättsakt med allmän karaktär genom en tolkning. I miljöinformationsdirektivet finns inget påpekande om att sekretessen för förfaranden faktiskt måste regleras i samband med tillgången till miljöinformation.

5. Fråga 2.3 – Internationella förbindelser

71. Fråga 2.3 avser artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna föreskriva att begäran om miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för internationella förbindelser.

72. Om fråga 2.3 tolkades restriktivt skulle den redan vara besvarad, eftersom den enligt ordalydelsen uteslutande avser den grad av risk för de internationella förbindelserna som krävs för en vägran.²³

73. Av skälen i begäran om förhandsavgörande framgår emellertid också att den hänskjutande domstolen utgår från att ett villkor för detta undantag som rör en försämring av de internationella förbindelserna är att det finns risk för att en skyldighet enligt internationell rätt åsidosätts. Detta perspektiv förklarar varför den hänskjutande domstolen i detta sammanhang talar om att miljöbyråns argument som stöder sig på skyddet av de internationella förbindelserna är "hypotetiskt". Till skillnad från kommissionens uppfattning vill den därmed inte ge uttryck åt att frågan är hypotetisk, det vill säga att den saknar betydelse för utgången i målet och således inte kan tas upp till prövning. Den anser att åberopandet av detta intresse är föga övertygande.

74. Desto viktigare är det – för att ge ett användbart svar på frågan – att närmare pröva vad som ska anses som negativa följder för de internationella förbindelserna som kan göra det möjligt att vägra lämna ut information. EU-domstolen har hittills inte tolkat detta begrepp i samband med miljöinformationsdirektivet, och det finns inte heller några relevanta uttalanden från Århuskonventionens efterlevandekommitté. Dock har motsvarande undantag från rätten att få tillgång till unionens handlingar²⁴ redan varit föremål för praxis från unionsdomstolarna.

75. Enligt denna praxis omfattar begreppet inte endast ett åsidosättande av skyldigheter enligt internationell rätt genom att information lämnas ut. EU-domstolen har till exempel tidigare förklarat att detta undantag i princip också kan motivera att sekretess iakttas beträffande strategiska mål i internationella förhandlingar.²⁵

²³ Se ovan, punkterna 32–36.

²⁴ Artikel 4.1 tredje strecksatsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43). När det gäller miljöinformation ska denna förordning tillämpas mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13) i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) 2021/1767 (EUT L 356, 2021, s. 1).

²⁵ Dom av den 3 juli 2014, rådet/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 67), och dom av den 19 mars 2020, ClientEarth/kommissionen (C-612/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:223, punkterna 34–38 och 41–44).

76. Mer allmänt har tribunalen på ett övertygande sätt sammanfattat räckvidden av skyddet av internationella förbindelser så, att det sätt på vilket myndigheterna i ett tredjeland uppfattar unionens beslut utgör en del av de internationella förbindelserna med detta tredjeland. Att dessa relationer upprätthålls och deras kvalitet beror nämligen på detta.²⁶

77. Det är således konsekvent att tribunalen accepterar att ett utlämnande av dokument eller information som tredjeländerna lämnat ut till unionen kan skada dessa förbindelser, oavsett om det gäller kampen mot terrorism,²⁷ skyddet av geografiska ursprungsbeteckningar²⁸ eller om det sker i samband med andra förhandlingar.²⁹ Detsamma gäller för ett avtal som har ingåtts mellan unionen och ett offentligt bolag i ett tredjeland om ett stödprogram för förbättring av säkerheten vid kärnreaktorer.³⁰

78. Såsom miljöbyrån och Estland har framhållit är skogsinventeringen ett viktigt instrument vid tillämpningen av bestämmelserna om beaktande av markanvändning i samband med klimatskyddet,³¹ vilket som bekant är föremål för ett intensivt samarbete på internationell nivå. Därför samarbetar staterna också speciellt när det gäller skogsinventering,³² och kommissionen har för avsikt att föreslå en ny unionsram för övervakning av skogarna.³³

79. Om kvaliteten på inventeringen skulle försämrats på grund av manipulering skulle detta kunna få negativa effekter för detta internationella samarbete. Mindre tillförlitlig information om skogarnas utveckling minskar nämligen incitamentet för andra stater för ett sådant samarbete och för sammanställning av sådan information.

80. Det är riktigt att denna risk för försämring av den internationella förbindelsen inte verkar särskilt allvarlig i det aktuella fallet – det tycks inte röra sig om krig och fred, och internationella tvister kan inte heller förväntas. Jag har emellertid förklarat ovan att även betydelsen av allmänhetens intresse av att de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade eventuellt är begränsad.³⁴

81. Dessutom måste även andra intressen som kan skadas beaktas när beslut fattas om utlämnande av denna information. För detta kommer särskilt skyddet av miljön i fråga, vilket jag kommer att behandla nedan.

²⁶ Tribunalens dom av den 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network/kommissionen (T-307/16, EU:T:2018:97, punkt 90), och dom av den 25 november 2020, Bronckers/kommissionen (T-166/19, EU:T:2020:557, punkt 61).

²⁷ Tribunalens dom av den 26 april 2005, Sison/rådet (T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkterna 79–81).

²⁸ Tribunalens dom av den 25 november 2020, Bronckers/kommissionen (T-166/19, EU:T:2020:557, punkterna 60, 63 och 64).

²⁹ Tribunalens dom av den 12 september 2013, Besselink/rådet (T-331/11, ej publicerad, EU:T:2013:419, punkt 58).

³⁰ Tribunalens dom av den 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network/kommissionen (T-307/16, EU:T:2018:97, punkt 95).

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 (EUT L 156, 2018, s. 1) i dess lydelse enligt förordning (EU) 2023/839 (EUT L 107, 2023, s. 1).

³² Se, till exempel, FAO:s Global Forest Resources Assessment, <https://fra-data.fao.org/assessments/fra/2020>, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, foresteurope.org, eller European National Forest Inventory Network, <http://enfin.info/>, som genomför projekt inom ramen för kommissionens gemensamma forskningscentrum.

³³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Ny EU-skogsstrategi för 2030, COM(2021) 572 final, s. 26).

³⁴ Se ovan, punkterna 49–57.

82. Vad gäller fråga 2.3 kan det under alla omständigheter konstateras att en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att tillförlitligheten hos den skogsinventering som en medlemsstat använder inom ramen för internationellt samarbete med andra stater konkret och faktiskt skadas kan få negativa effekter för internationella förbindelser i den mening som avses i artikel 4.2 b i miljöinformationsdirektivet.

6. Fråga 2.4 – Skyddet av miljön

83. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2.4 för att få klarhet i huruvida skyddet av miljön motiverar en begränsning av tillgången till miljöinformation för att säkerställa att den statliga skogsinventeringen är tillförlitlig.

84. Enligt artikel 4.2 h i miljöinformationsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås, om utlämnande av information skulle ha negativa följder för skyddet av den miljö som informationen avser, till exempel lokalisering av sällsynta arter.

85. Exemplet visar att man i samband med detta undantag tänkte på vissa platser som kanske hotas genom tjuvskytte eller överdriven nyfikenhet.³⁵ Denna hänvisning till vissa platser tycks också komma till uttryck i den tyska versionen av miljöinformationsdirektivet där, till skillnad från andra språkversioner, inte begreppet *Umwelt* (miljö) används, utan begreppet *Umweltbereiche* (delar av miljön). Begreppet *Bereich* (område/del) kan emellertid förstås som en plats.

86. I liten utsträckning omfattas även de permanenta observationsområdena av en sådan lokal risk, eftersom biotoperna där kan påverkas negativt genom manipulering. Miljöbyrån och Estland har till och med gjort gällande att information om förekomst av skyddade arter har samlats in i vissa observationsområden i samband med skogsinventeringen.

87. Den låga risken för sådan skada är emellertid inte det huvudsakliga skäl som miljöbyrån har åberopat. För denna – och för den hänskjutande domstolen – handlar det snarare om att en skogsinventering med försämrad kvalitet också utgör ett mindre tillförlitligt underlag för åtgärder för skydd av miljön. Skyddet av de platser som uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade avser skulle på sin höjd påverkas indirekt av detta.

88. Genom hänvisningen till ”delar” av miljön har den tyska versionen en särskilt snäv innebörd när det gäller lokaliserade nackdelar. I andra versioner, till exempel den engelska, den franska och den spanska versionen och även i de bindande språkversionerna av Århuskonventionen, talas det mer allmänt om den ”miljö” som informationen avser.

89. Med detta skulle också kunna avses en skog i allmänhet som skulle kunna påverkas negativt genom miljöpolitiska åtgärder på grundval av en mindre tillförlitlig skogsinventering. På grund av skogsinventeringens betydelse för klimatskyddet, vilken jag har behandlat ovan,³⁶ skulle en försämring av skogsinventeringens kvalitet också kunna få negativa effekter inom detta område av miljöpolitiken som ligger ännu längre från de berörda observationsområdenas tillstånd.

³⁵ Århuskonventionens efterlevnadskommitté, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/38, concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland av den 25 februari 2011, ECE/MP.PP/C-1/2011/2/Add.10, punkterna 70–77.

³⁶ Se ovan, punkt 78.

90. En tolkning av artikel 4.2 h i miljöinformationsdirektivet som inte omfattade enbart skyddet av viss observationsområden utan, vilket kommissionen har föreslagit, även skyddet av miljön i allmänhet, skulle säkert inte vara den snävaste möjliga tolkningen av detta undantag.

91. Målet med en restriktiv tolkning enligt artikel 4.2 andra stycket första meningen i miljöinformationsdirektivet är dock inte absolut, vilket redan visar sig genom att hänsyn också ska tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. Såsom jag har förklarat ovan är detta intresse ganska litet, om detta utlämnande hotar skogsinventeringens tillförlitlighet och eventuella fördelar med ett utlämnande kan uppnås med andra medel.³⁷

92. Dessutom erkänns intresset för kvaliteten på skogsinventeringen genom artikel 8.1 i miljöinformationsdirektivet. Och även oberoende av detta är tillgång till miljöinformation inget självändamål, utan den ska bidra till en bättre miljö enligt skäl 1 i direktivet. Det skulle således vara motsägelsefullt att tolka undantaget för skydd av miljön så restriktivt att ett utlämnande av miljöinformation som är skadligt för miljön inte skulle kunna förhindras enbart av den anledningen att skadan blir liten för de observationsområden som informationen direkt avser.

93. Således kan en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att tillförlitligheten hos den skogsinventering som ligger till grund för skyddet av miljön konkret och faktiskt skadas, få negativa följder för skyddet av delar av miljön i den mening som avses i artikel 4.2 i miljöinformationsdirektivet.

7. Avslutande anmärkning beträffande den konkreta tillämpningen av undantagen

94. Jag vill avslutningsvis erinra om att förekomsten av ett undantag från rätten att få tillgång till information i den mening som avses i artikel 4 i miljöinformationsdirektivet inte nödvändigtvis även innebär att det är tillåtet att vägra lämna ut information. I stället måste riskerna för skyddade intressen, i det aktuella fallet eventuellt de internationella förbindelserna och/eller skyddet av miljön, fortfarande vägas mot allmänhetens intresse av att information lämnas ut.

B. Frågorna 3, 4 och 5 – Information om metoden för att sammanställa information

95. Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 3, 4 och 5 för att få klarhet i huruvida begäran avser de metoder för sammanställning av miljöinformation varom upplysningar ska lämnas enligt artikel 8.2 i miljöinformationsdirektivet.

96. Dessa frågor behöver emellertid inte besvaras, eftersom de bara ställs för den händelse de omtvistade uppgifterna om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade *inte* utgör miljöinformation.

C. Fråga 7 – Skyldigheten att lämna ut uppgifter

97. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 7 för att få klarhet i huruvida skyldigheten att aktivt sprida miljöinformation kräver att de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade lämnas ut. Den har visserligen hänvisat till skäl 21 i miljöinformationsdirektivet, men denna skyldighet stadgas i själva verket i artikel 7.

³⁷ Se ovan, punkterna 49–57.

98. Det är i princip tänkbart att denna skyldighet omfattar de omtvistade uppgifterna om var observationsområdena är lokaliserade. Enligt artikel 7.2 d och 7.3 i miljöinformationsdirektivet omfattar den rapporter om miljösituationen, och enligt artikel 7.2 e uppgifter som samlats in genom övervakning av verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka miljön.

99. Dock kan även skyldigheten att aktivt sprida information enligt artikel 7.5 i miljöinformationsdirektivet begränsas med stöd av undantagen enligt artikel 4.1 och 4.2.

100. Skyldigheten att aktivt sprida miljöinformation enligt artikel 7 i miljöinformationsdirektivet sträcker sig därför inte längre än skyldigheten enligt artikel 3 att på begäran lämna ut miljöinformation.

VI. Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

- 1) Uppgifter om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade ska tillsammans med informationen om tillståndet för dessa områden anses vara information om tillståndet för olika delar av miljön och således miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 a i direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation.
- 2) Ett villkor för att tillämpa undantag från rätten att få tillgång till miljöinformation är att ett utlämnande av informationen i fråga medför en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att det skyddade intresset konkret och faktiskt skadas.
- 3) Det intresse för kvaliteten på miljöinformation som erkänns i artikel 8.1 i direktiv 2003/4 kan inte ensamt motivera en vägran att lämna ut miljöinformation. Vid tolkningen av undantagen från rätten att få tillgång till information och vid intresseavvägningen ska allmänhetens intresse av att information lämnas ut om var de permanenta observationsområdena i den statistiska skogsinventeringen är lokaliserade dock beaktas. Intresset är begränsat om detta utlämnande medför en risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att skogsinventeringens tillförlitlighet konkret och faktiskt skadas och när eventuella fördelar med ett utlämnande kan uppnås med andra medel.
- 4) Uppgifter om var de permanenta observationsområdena i en regelbundet upprepad statistisk skogsinventering är lokaliserade utgör varken material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter i den mening som avses i artikel 4.1 d i direktiv 2003/4.
- 5) En risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att tillförlitligheten hos den skogsinventering som en medlemsstat använder inom ramen för internationellt samarbete med andra stater konkret och faktiskt skadas kan få negativa effekter för internationella förbindelser i den mening som avses i artikel 4.2 b i direktiv 2003/4.
- 6) En risk, som rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk, för att tillförlitligheten hos den skogsinventering som ligger till grund för skyddet av miljön konkret och faktiskt skadas kan få negativa följder för skyddet av delar av miljön i den mening som avses i artikel 4.2 h i direktiv 2003/4.

- 7) Skyldigheten att aktivt sprida miljöinformation enligt artikel 7 i direktiv 2003/4 sträcker sig inte längre än skyldigheten enligt artikel 3 att på begäran lämna ut miljöinformation.