UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

28 päivänä heinäkuuta 2011 *

Asiassa C-71/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 27.1.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.2.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Office of Communications

vastaan

Information Commissioner,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (esittelevä tuomari) ja T. von Danwitz,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.1.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Information Commissioner, edustajanaan barrister C. Lewis, solicitor M. Thorogoodin valtuuttamana,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Ossowski, avustajanaan barrister D. Beard,

– Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja C. Meyer-Seitz,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja C. ten Dam,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.3.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26) 4 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Office of Communications ja Information Commissioner ja jossa on kyse pyynnöstä saada tietoa matkapuhelinverkon tukiasemien täsmällisestä sijainnista Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ympäristötiedon entistä laajemmalla julkisella saatavuudella ja tällaisen tiedon levittämisellä edistetään osaltaan tietoisuuden lisääntymistä ympäristökysymyksistä, vapaata keskustelua ja yleisön aktiivisempaa osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempaa ympäristöä.”

4 Direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen varmistaa, että kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaista varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua.”

5 Direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Oikeus saada tietoa merkitsee, että tiedon ilmaiseminen olisi oltava pääsääntö ja että viranomaisten olisi voitava evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö tietyissä ja selvästi määritellyissä tapauksissa. Epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Epäämisen perustelut olisi toimitettava pyynnön esittäjälle tässä direktiivissä säädetyssä määräajassa.”

6 Direktiivin 2003/4 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan tämän direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettäessä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.”

7 Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos:

a) pyydetty tieto ei ole sen viranomaisen omassa hallussa tai toisen hallussa sitä viranomaista varten, jolle pyyntö esitetään. Jos kyseinen viranomainen tällöin tietää, että tieto on muun viranomaisen omassa tai sitä varten toisen hallussa, sen on mahdollisimman pian toimitettava pyyntö edelleen kyseiselle muulle viranomaiselle ja ilmoitettava tästä pyynnön esittäjälle tai ilmoitettava pyynnön esittäjälle se viranomainen, jonka puoleen sen mielestä on mahdollista kääntyä kyseisen tiedon saamiseksi;

b) pyyntö on ilmeisen kohtuuton tai se on esitetty liian yleisessä muodossa;

c) pyyntö on 3 artiklan 3 kohta huomioon ottaen muotoiltu liian yleisesti;

d) pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja ja tietoja;

e) pyyntö koskee sisäisiä asiakirjoja, jolloin on otettava huomioon se, miten tiedon ilmaiseminen palvelisi yleistä etua.

Jos pyyntö evätään sillä perusteella, että pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa, viranomaisen on tietoja pyytäneen henkilön pyynnöstä ilmoitettava aineistoa valmistelevan elimen nimi sekä aineiston arvioitu valmistumisaika.

2. Jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

a) viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on laissa säädetty;

b) kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen;

c) tuomioistuinkäsittelyyn, henkilön mahdollisuuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai viranomaisen mahdollisuuteen suorittaa rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta;

d) kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä säädetään tällaisesta salassapidosta oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi, mukaan lukien tilasto- ja verosalaisuuden säilyttämistä koskeva yleinen etu;

e) teollis- ja tekijänoikeuksiin;

f) henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä;

g) sellaisen henkilön etuun tai suojaan, joka on toimittanut pyydetyn tiedon vapaaehtoisesti ilman oikeudellista velvollisuutta ja ilman, että häntä olisi voitu oikeudellisesti velvoittaa siihen, jollei tämä henkilö ole antanut suostumustaan kyseisen tiedon luovuttamiseen;

h) sellaisen ympäristön suojeluun, johon tieto liittyy, kuten harvinaisten lajien olinpaikat.

Edellä 1 ja 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Jäsenvaltiot eivät voi 2 kohdan a, d, f, g ja h alakohdan osalta säätää, että pyyntö voidaan evätä, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

Jäsenvaltioiden on näissä puitteissa ja f alakohdan soveltamiseksi varmistettava, että yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY [(EYVL L 281, s. 31)] vaatimuksia noudatetaan."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

8 Riippumaton asiantuntijaryhmä laati Department of Healthin pyynnöstä tutkimuksen matkapuhelimiin liittyvistä riskeistä. Ryhmän "Mobile Phones and Health" (Matkapuhelimet ja terveys) -nimisessä raportissa todettiin, että tukiasemien sijainti ja kyseisten asemien lupamenettelyt ovat yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä.

9 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perusti sitten Sitefinder-nimisen internetsivuston, jota Office of Communications on hoitanut vuoden 2003 lopusta alkaen, tiedon tarjoamiseksi matkapuhelinten tukiasemien sijainnista Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kyseinen internetsivusto koostuu matkapuhelinoperaattoreiden omista tietokannoistaan vapaaehtoisesti toimittamista tiedoista. Sivuston avulla kuka tahansa yksityishenkilö voi etsiä karttaruudulta tietoa sillä sijaitsevista tukiasemista syöttämällä postinumeron ja kaupungin nimen tai kadunnimen.

10 Sitefinder-internetsivusto näyttää kunkin tukiaseman likimääräisen sijainnin karttaruudulla muttei tukiaseman täsmällistä sijaintia metrin tarkkuudella eikä myöskään sitä, onko tukiasema rakennettu katutasolle vai piilotettu rakennelman tai rakennuksen sisälle tai sen päälle.

11 Health Protection Scotlandin (Skotlannin terveydenhoitoviranomainen), joka on National Health Servicen (kansallinen terveydenhuoltojärjestelmä) osa, tiedonhallintapäällikkö (Information Manager) pyysi 11.1.2005 Office of Communicationsilta kunkin tukiaseman maantieteelliset koordinaatit ilmeisesti epidemiologisia tarkoituksia varten.

12 Office of Communications epäsi tiedonhallintapäällikön alkuperäisen pyynnön ja myös hänen oikaisuvaatimuksensa kahdella epäämisperusteella. Ensinnäkin Office of Communications väitti, että kyseisten tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti yleiseen turvallisuuteen direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla, sillä kyseisten paikkojen sijainnin ilmaisemiseen olisi sisältynyt myös niiden paikkojen sijainnit, joita käytetään poliisin ja hätäpalvelujen radioverkon tarjoamiseen, joten ilmaiseminen voisi hyödyttää rikollisia. Toiseksi Office of Communications vetosi siihen, että kyseisten tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti tiedot toimittaneiden matkapuhelinoperaattoreiden teollis- ja tekijänoikeuksiin.

13 Health Protection Scotlandin virkamies saattoi silloin asian Information Commissionerin käsiteltäväksi. Tämä määräsi Office of Communicationsin ilmaisemaan tiedot. Office of Communications haki sitten ratkaisuun muutosta Information Tribunalilta.

14 Information Tribunal totesi ensimmäisestä epäämisperusteesta, että yleiseen turvallisuuteen voisi vaikuttaa haitallisesti se, jos osa matkapuhelinverkosta lakkaisi toimimasta rikollisen toiminnan seurauksena. Se kuitenkin katsoi, että kun yleisön saatavilla jo olevan tiedon määrä otettiin huomioon, vaikutus yleiseen turvallisuuteen ei ollut merkittävä eikä ollut suurempi kuin kyseisten tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu ilmeni asiantuntijaraportin suosituksista, ympäristötiedon levittämisen yleisestä tärkeydestä ja siitä, että oli erityisen tärkeää ilmaista kyseinen epidemiologisia tarkoituksia koskeva erityinen tieto yleisölle – olipa kyse yksityishenkilöistä tai sellaisen ryhmän jäsenistä, jota asia koskee.

15 Information Tribunal katsoi toisesta epäämisperusteesta, että matkapuhelinoperaattoreilla on tietokantaoikeuksia niihin kaikkiin Office of Communicationsille toimitettuihin tietoihin, joiden pohjalta Sitefinder-internetsivusto perustettiin. Kyseinen tuomioistuin kuitenkin totesi, ettei tällaisiin teollis- ja tekijänoikeuksiin kohdistuva haitallinen vaikutus voinut olla merkittävämpi kuin kyseisten tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu.

16 Koska Health Protection Scotlandin virkamiehen pyytämän ympäristötiedon ilmaisemisen epäämiseen ei ollut perustetta, Information Tribunal määräsi tiedot ilmaistaviksi.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) pysytti Information Tribunalin ratkaisun ja huomautti, että tietojen ilmaisemiseen on yleinen velvollisuus. High Courtin mukaan tämän velvollisuuden poikkeukset

ovat tarkasti rajattuja, ja direktiivin 2003/4 sanamuoto antaa ymmärtää, että ne on tutkittava ”poikkeus poikkeukselta”, mikä on myös direktiivin tarkoituksen mukaista.

18 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) päätyi muutoksenhaussa kuitenkin vastakkaiseen päätelmään. Sen mukaan viittaukset ”poikkeukseen” on ymmärrettävä siten, että niillä tarkoitetaan ”yhtä tai useaa poikkeusta”, ja direktiivin 2003/4 säännösten sanamuoto tukee tällaista päätelmää.

19 Supreme Court of the United Kingdom, joka tutkii Court of Appealin ratkaisuista tehdyt valitukset, katsoo, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi on tarpeen tietää, miten unionin tuomioistuin tulkitsee mainitun direktiivin niitä säännöksiä, joihin tässä asiassa on vedottu.

20 Näin ollen Supreme Court of the United Kingdom on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Kun viranomaisella on hallussaan [direktiivissä 2003/4] tarkoitettua ympäristötietoa, jonka ilmaisemisesta aiheutuisi haitallisia vaikutuksia erillisiin etuihin, joita useilla direktiivin poikkeuksilla suojataan (tässä tapauksessa 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa suojatut yleiseen turvallisuuteen liittyvät edut ja 4 artiklan 2 kohdan e alakohdassa suojatut teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvät edut), mutta jonka ilmaisemisesta ei poikkeuksia erikseen tarkasteltaessa aiheutuisi vaikutuksia, jotka olisivat merkittävämpiä kuin tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, edellyttääkö direktiivi sitä, että näitä kahdella eri poikkeuksella suojattuja erillisiä etuja tarkastellaan tämän jälkeen yhdessä ja verrataan yhdessä tiedon ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti sitä, että kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietoa tai kun tällaista tietoa pidetään hallussa viranomaista varten, voiko viranomainen silloin, kun se vertaa tiedon ilmaisemiseen liittyviä yleisiä etuja tiedon ilmaisemisen epäämiseen liittyviin etuihin arvioidessaan pyyntöä saattaa kyseinen tieto luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön käyttöön, ottaa huomioon kumulatiivisesti useita direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja epäämisperusteita vai onko sen tehtävä tällainen vertailu tutkimalla kerrallaan vain yhtä kyseisistä eduista.

22 On muistutettava, että – kuten direktiivin 2003/4 rakenteesta ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta sekä sen johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee – oikeus saada tietoa merkitsee, että tiedon ilmaisemisen olisi oltava pääsääntö ja että viranomaisten olisi voitava evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö vain tietyissä ja selvästi määritellyissä tapauksissa. Epäämisperusteita olisi siis tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua verrataan ilmaisemisen epäämisellä saavutettavaan etuun.

23 On todettava, että kyseisen 4 artiklan 2 kohdan alun mukaan ”jäsenvaltiot voivat säätää” tiedon ilmaisemista yleisölle koskevan pääsäännön poikkeuksista. Mikäli jäsenvaltio säätää tällaisista poikkeuksista kyseisen säännöksen mukaisesti, sille ei säännöksessä aseteta velvollisuutta tutkia epäämisperusteita millään erityisellä tavalla.

24 Tässä yhteydessä on huomattava ensinnäkin, että kyseisen 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisen virkkeen mukaan ”kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin”. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan, kyseisellä virkkeellä on oma tehtävänsä, joka on riippumaton saman alakohdan ensimmäisestä virkkeestä. Kyseisen toisen

alakohdan ensimmäisessä virkkeessä nimittäin jo ilmaistaan velvollisuus verrata kunkin epäämisperusteen painoarvoa etuun, joka tiedon ilmaisemisella olisi yleisölle. Jos mainitussa toisessa virkkeessä olisi vain kyse tämän velvollisuuden määrittämisestä, siinä vain toistettaisiin turhaan saman alakohdan ensimmäisen virkkeen sisältö.

25 Toiseksi on huomattava, että kun verrataan kyseessä olevia etuja keskenään, useat erilliset edut voivat kumulatiivisesti puoltaa tiedon ilmaisemista.

26 Direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa nimittäin mainitaan eri syyt, joiden takia tiedon ilmaiseminen on perusteltua ja joina ovat erityisesti ”tietoisuuden lisääntyminen ympäristökysymyksistä, vapaa keskustelu ja yleisön aktiivisempi osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä – – parempi ympäristö”.

27 Tämän seurauksena direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä olevaa ”tiedon ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun” käsitettä on pidettävä sellaisena kattavana käsitteenä, joka sisältää useita perusteita ympäristötiedon ilmaisemiseen.

28 Siten on katsottava, että kyseisen 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisen virkkeen tarkoituksena on kahden kattavan käsitteen keskinäinen vertailu, jonka avulla toimivaltainen viranomainen voi arvioida kumulatiivisesti tiedon ilmaisemisen epäämisperusteita kyseisen vertailun yhteydessä.

29 Edellä esitettyä analyysiä ei kumoa se, että kyseisessä 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä korostetaan velvollisuutta verrata kyseessä olevia etuja keskenään ”kussakin yksittäistapauksessa”. Kyse nimittäin on sen korostamisesta, ettei tällaista vertailua ole tehtävä esimerkiksi kansallisen lainsäätäjän antamassa yleisesti sovellettavassa toimessa vaan arvioitaessa tosiasiallisesti ja erityisesti kutakin toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi saatettua tilannetta direktiivin 2003/4 nojalla esitetyn ympäristötiedon saamista koskevan pyynnön yhteydessä (ks. vastaavasti asia C-266/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomio 16.12.2010, 55–58 kohta).

30 Lisäksi se, että kyseiset edut mainitaan direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdassa erikseen, ei ole esteenä sille, että näitä poikkeuksia tiedon ilmaisemisen pääsäännöstä sovelletaan yhdessä, koska tiedon ilmaisemisen epäämiseen liittyvät edut voivat joskus olla toistensa kanssa päällekkäisiä samassa tilanteessa tai samassa tapauksessa.

31 On korostettava vielä, että kun tiedon ilmaisemisen epäämiseen liittyvät erilaiset edut kuuluvat, kuten pääasiassa, direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen epäämisperusteiden soveltamisalaan, näiden etujen ottaminen huomioon kumulatiivisesti verrattaessa niitä tiedon ilmaisemiseen liittyviin yleisiin etuihin ei tarkoita, että käyttöön otettaisiin uusi poikkeamisperuste kyseisessä säännöksessä jo mainittujen perusteiden lisäksi. Jos kyseisten etujen vertaaminen tiedon ilmaisemiseen liittyviin yleisiin etuihin johtaisi tiedon ilmaisemisen epäämiseen, olisi katsottava, että tällainen pyydetyn tiedon saamisen rajoittaminen on oikeasuhteista ja siis perusteltua sen kokonaisedun kannalta, jota tiedon ilmaisemisen epäämiseen liittyvät edut yhdessä ilmentävät.

32 Esitettyyn kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietoa tai kun tällaista tietoa pidetään hallussa viranomaista varten, viranomainen voi silloin, kun se vertaa tiedon ilmaisemiseen liittyviä yleisiä etuja tiedon ilmaisemisen epäämiseen

liittyviin etuihin arvioidessaan pyyntöä saattaa kyseinen tieto luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön käyttöön, ottaa huomioon kumulatiivisesti useita kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja epäämisperusteita.

Oikeudenkäyntikulut

33 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietoa tai kun tällaista tietoa pidetään hallussa viranomaista varten, viranomainen voi silloin, kun se vertaa tiedon ilmaisemiseen liittyviä yleisiä etuja tiedon ilmaisemisen epäämiseen liittyviin etuihin arvioidessaan pyyntöä saattaa kyseinen tieto luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön käyttöön, ottaa huomioon kumulatiivisesti useita kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja epäämisperusteita.

Allekirjoitukset