EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

28. juuli 2011 *

Kohtuasjas C-71/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Supreme Court of the United Kingdomi (Ühendkuningriik) 27. jaanuari 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. veebruaril 2010, menetluses

Office of Communications

versus

Information Commissioner,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (ettekandja) ja T. von Danwitz,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 27. jaanuari 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Information Commissioner, esindajad: *barrister* C. Lewis, keda on volitanud *solicitor* M. Thorogood,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: S. Ossowski, keda abistas *barrister* D. Beard,

– Rootsi valitsus, esindajad: A. Falk ja C. Meyer-Seitz,

– Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver ja C. ten Dam,

olles 10. märtsi 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375) artiklit 4.

2 See taotlus esitati Office of Communicationsi ja Information Commissioneri vahelises vaidluses, mille ese on teabenõue mobiiltelefonside tugijaamade täpsete asukohtade kohta Ühendkuningriigis.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2003/4 põhjendus 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Suurenenud avalik juurdepääs keskkonnateabele ning sellise teabe levik soodustavad suuremat teadlikkust keskkonnaküsimustes, vaba arvamustevahetust, üldsuse tõhusamat osavõttu keskkonnaasjade üle otsustamises ning kokkuvõttes ka paremat keskkonda."

4 Nimetatud direktiivi põhjendus 8 näeb ette:

„Tuleb tagada, et igal füüsilisel ja juriidilisel isikul oleks õigus juurdepääsule riigiasutuste valduses olevale keskkonnateabele, ilma et ta peaks tõestama oma huvi."

5 Sama direktiivi põhjenduse 16 kohaselt:

„Õigus teabele tähendab seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldnõue ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga. Keeldumise põhjus tuleb taotlejale teatada käesolevas direktiivis sätestatud tähtaja jooksul."

6 Direktiivi 2003/4 artikli 3 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused peavad vastavalt käesoleva direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi."

7 Nimetatud direktiivi artikli 4 lõiked 1 ja 2 näevad ette:

„1. Liikmesriigid võivad sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata, kui:

a) taotletav teave ei ole taotluse saanud riigiasutuse valduses ega tema nimel mõne teise asutuse valduses. Riigiasutus peab sellisel juhul, kui ta teab, et see teave on teise riigiasutuse valduses või tema nimel mõne muu asutuse valduses, edastama taotluse nii kiiresti kui võimalik sellele asutusele ja teatama sellest taotlejale, või teatama taotlejale riigiasutusest, kellele on tõenäoliselt võimalik esitada vastav taotlus;

b) taotlus on ilmselgelt põhjendamatu;

c) taotlus on sõnastatud liiga üldiselt, arvestades artikli 3 lõiget 3;

d) taotlus käsitleb koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid;

e) taotlus käsitleb asutusesisest teabevahetust, kuid võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks üldsuse huve.

Kui taotlus lükatakse tagasi seetõttu, et see käsitleb koostatavat materjali, teatab riigiasutus selle asutuse nime, mis tegeleb materjali ettevalmistamisega ja selle lõpetamiseks vajamineva eeldatava aja.

2. Liikmesriigid võivad sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada:

a) riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud;

b) rahvusvahelisi suhteid, avalikku julgeolekut ja riigikaitset;

c) õigusemõistmise kulgu, isikute võimalusi taotleda õiglast kohtumõistmist või riigiasutuse võimalusi korraldada kriminaal- või distsiplinaarjuurdlust;

d) äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust, kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega, et kaitsta seaduslikke majandushuvisid, sealhulgas avalikku huvi säilitada statistilist konfidentsiaalsust või maksude salastatust;

e) intellektuaalomandi õigusi;

f) isikuandmete ja/või füüsilise isikuga seotud toimikute konfidentsiaalsust, kui see isik ei ole nõus teabe avaldamisega ja kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega;

g) mis tahes isiku huvisid või kaitset, kes on andnud taotletud teavet vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ja ilma, et teda oleks võidud õiguslikult selleks kohustada, välja avatud juhul, kui see isik on nõus kõnealuse teabe avaldamisega;

h) selle teabega seotud keskkonna kaitset, nagu näiteks haruldaste liikide asukohta.

Lõikes 1 ja 2 mainitud tagasilükkamise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega. Liikmesriigid ei või lõike 2 punktide a, d, f, g ja h alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

Selle raames ja punkti f kohaldamiseks tagavad liikmesriigid, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta) [EÜT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355] oleks täidetud."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

8 Department of Health'i palvel teostati sõltumatu ekspertiis mobiiltelefonidega seotud ohtude kohta. Ekspertiisiaruanne „Mobiiltelefonid ja tervis" osutas, et mobiiltelefonside tugijaamade asukohad ja nimetatud tugijaamade paigaldamiseks loa andmise menetlus kujutavad endast üldsusele huvi pakkuvaid küsimusi.

9 Järgnevalt lõi Ühendkuningriigi valitsus veebisaidi nimega Sitefinder, mida on alates 2003. aasta lõpust hallanud Office of Communications, et anda teavet mobiiltelefonside tugijaamade asukohtade kohta Ühendkuningriigis. Nimetatud veebisait koosneb teabest, mida mobiilsideoperaatorid on oma andmebaasidest vabatahtlikult andnud. See võimaldab isikutel otsida sihtnumbri, linna või tänava nime järgi teavet vastavas kaardikvadraadis asuvate tugijaamade kohta.

10 Veebisait Sitefinder näitab iga tugijaama asukohta igas sektoris, kuid ei näita siiski asukohta meetri täpsusega ega seda, kas tugijaam on paigutatud tänava tasandile või mingisse rajatisse või ehitisse või selle tippu.

11 Health Protection Scotlandi (Šotimaa tervishoiuteenistus) – mis on üks National Health Service'i (riiklik tervishoiuteenistus) haru – infojuht taotles 11. jaanuaril 2005 Office of Communicationsilt tõenäoliselt epidemioloogilistel eesmärkidel iga tugijaama ristkoordinaate.

12 Office of Communications jättis infojuhi nii esialgse taotluse kui ka korduvtaotluse rahuldamata, tuginedes kahele keeldumispõhjusele. Esiteks väitis Office of Communications, et selle teabe avalikustamine kahjustaks avalikku julgeolekut direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses, kuna nende asukohtade paiknemise avalikustamine hõlmaks ka nende asukohtade paiknemise avalikustamist, mida kasutatakse politsei ja hädaabiteenuste raadiosideks ning seetõttu võivad kurjategijad seda ära kasutada. Teiseks tugines Office of Communications negatiivsele mõjule, mida nende andmete avalikustamine kujutab selliste mobiilsideoperaatorite intellektuaalse omandi õigustele, kes selle teabe esitasid.

13 Health Protection Scotlandi ametnik pöördus seejärel Information Commissioneri poole. Viimane tegi Office of Communicationsile ettekirjutuse nimetatud teave avalikustada. Office of Communications esitas seetõttu Information Tribunalile kaebuse.

14 Information Tribunal otsustas esimese keeldumispõhjuse osas, et avalikku julgeolekut kahjustataks siis, kui kuritahtliku tegevuse tagajärjel lakkaks osa mobiilsidevõrgust töötamast. Siiski leidis ta, et võttes arvesse üldsusele juba kättesaadava teabe kogust, ei ole mõju avalikule julgeolekule märkimisväärne ega kaalu üles üldsuse huvi nimetatud teabe avalikustamise vastu. Üldsuse huvi avalikustamise vastu tuleneb ekspertide aruande soovitustest, keskkonnaalase teabevahetuse üldisest tähtsusest, selle teabevahetuse ja epidemioloogilise eriteabe erilisest tähtsusest üldsusele, mis hõlmab üksikisikuid või asjaomaseid huvigruppe.

15 Teise keeldumispõhjuse osas tunnistas Information Tribunal, et mobiilsideoperaatoritele kuuluvad õigused andmebaasidele osas, mis puudutab kogu Office of Communicationsile esitatud teavet, mille alusel veebisait Sitefinder välja töötati. Siiski leidis see kohus, et negatiivne mõju sellistele intellektuaalse omandi õigustele ei kaalu üles üldsuse huvi nende andmete avalikustamise vastu.

16 Kuna ükski põhjus ei õigusta Health Protection Scotlandi ametniku poolt taotletud keskkonnateabe avalikustamisest keeldumist, otsustas Information Tribunal, et see teave tuleb avalikustada.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) jättis Information Tribunali lahendi jõusse ja märkis, et teabe avalikustamine on üldnõue. High Courti sõnul on erandid sellest kohustusest rangelt piiratud ja

direktiivi 2003/4 sõnastus näeb ette, et neid tuleb kontrollida „erand erandi haaval", mis on ka kooskõlas selle direktiivi eesmärkidega.

18 Siiski jõudis Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) apellatsioonimenetluses vastupidisele järeldusele. Tema sõnul tuleb viidet „erandile" mõista selliselt, et see tähendab „üks või mitu erandit" ja direktiivi 2003/4 sätete sõnastus toetab sellist järeldust.

19 Supreme Court of the United Kingdom, kes vaatab edasikaebuse korras läbi Court of Appeali otsuseid, leiab, et tema lahendada olevas kohtuasjas otsuse tegemiseks on vajalik Euroopa Kohtu tõlgendus nende direktiivi sätete kohta, millele selles kohtuasjas tuginetakse.

20 Selles olukorras otsustas Supreme Court of the United Kingdom menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas olukorras, kus riigiasutus valdab keskkonnateavet, mille avalikustamine kahjustaks teataval määral erinevaid mitme erandiga kaitstud huve (käesolevas kohtuasjas artikli 4 lõike 2 punktis b kaitstud avaliku julgeolekuga seotud huvid ja artikli 4 lõike 2 punktis e kaitstud intellektuaalomandi õigused), kuid kumbki erand ei ole eraldi võttes nii oluline, et see kaaluks üles üldsuse huvi avalikustamise vastu, nõuab […] direktiiv 2003/4 […] täiendavat uurimist, mille korral liidetakse kahe erandiga kaitstud erinevad huvid ja võrreldakse neid seejärel ühekorraga üldsuse huviga selle teabe avalikustamise vastu?"

Eelotsuse küsimus

21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega sisuliselt teada, kas riigiasutus, kes valdab keskkonnateavet või kelle nimel seda hoitakse, võib avalikustamisega seotud üldsuse huvi ja avalikustamisest keeldumise huvi võrreldes võtta sellise taotluse hindamisel, millega palutakse selle teabe avalikustamist füüsilisele või juriidilisele isikule, ühekorraga arvesse mitut keeldumise põhjust, millele on osutatud direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 2, või peab ta neid huvisid võrreldes võtma arvesse ainult ühte neist erandiga kaitstud huvidest korraga.

22 Tuleb meenutada, et õigus teabele, nagu nähtub direktiivi 2003/4 ülesehitusest ja eelkõige selle artikli 4 lõike 2 teisest lõigust ning põhjendusest 16, tähendab seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldnõue ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peab seega olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga.

23 Tuleb nentida, et nimetatud artikli 4 lõike 2 sissejuhatavate sõnade kohaselt „[võivad] [l]iikmesriigid […] sätestada" erandid teabe üldsusele avalikustamise üldreeglist. Selle sätte sõnastus ei näe ette erimeetodit keeldumise põhjuste kontrollimiseks juhul, kui liikmesriik kehtestab selle sätte kohaselt niisugused erandid.

24 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et nimetatud artikli 4 lõike 2 teise lõigu teise lause kohaselt tuleb „[i]gal üksikjuhul […] avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega". Nagu märkis kohtujurist oma ettepanekus, on nimetatud lausel oma otstarve, mis ei ole sõltuvuses sama lõigu

esimesest lausest. Nimelt väljendab teise lõigu esimene lause juba kohustust võrrelda iga keeldumise põhjust huviga, mida teabe avalikustamine üldsusele kujutab. Kui teise lause ainus eesmärk oleks selle kohustuse kehtestamine, siis oleks selle lause puhul tegemist sama lõike esimese lause mõtte paljusõnalise ja ebavajaliku kordusega.

25 Teiseks on oluline täheldada, et asjaomaseid huvisid võrreldes võivad mitmed erinevad huvid ühekorraga toetada avalikustamist.

26 Nimelt on direktiivi 2003/4 põhjenduses 1 ära toodud erinevad põhjused, mis õigustavad avalikustamist, sealhulgas eelkõige „suurem teadlikkus keskkonnaküsimustes, vaba arvamustevahetus, üldsuse tõhusam osavõtt keskkonnaasjade üle otsustamises ning parem keskkond".

27 Sellest nähtub, et mõistet „üldsuse huvi teeniv avalikustamine", mis esineb nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 2 teise lõigu teises lauses, tuleb pidada üldmõisteks, mis hõlmab mitmeid põhjuseid, mis õigustavad keskkonnateabe avalikustamist.

28 Seega tuleb järeldada, et artikli 4 lõike 2 teise lõigu teise lause eesmärk on võrrelda kahte üldmõistet, mis võimaldavad pädeval riigiasutusel sellise võrdlemise käigus hinnata ühekorraga erinevaid avalikustamisest keeldumise põhjuseid.

29 Eelnevat analüüsi ei kummuta rõhuasetus, mis on artikli 4 lõike 2 teise lõigu teises lauses kohustusel võrrelda asjaomaseid huvisid „igal üksikjuhul". Nimelt on selle rõhuasetuse eesmärk joonida alla seda, et huvisid tuleb võrrelda mitte üldise meetme alusel, mille on võtnud näiteks siseriiklik seadusandja, vaid pädevatel asutustel on kohustus analüüsida direktiivi 2003/4 alusel esitatud keskkonnateabega tutvumise taotluse lahendamisel tõhusalt iga menetletavat olukorda eraldi (vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-266/09: Stichting Natuur en Milieu jt, kohtulahendite kogumikus veel avalikustamata, punktid 55–58).

30 Lisaks ei välista asjaolu, et nimetatud huvidele on direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 2 eraldi osutatud, seda, et avalikustamise üldreeglist tehtud erandeid võetakse arvesse ühekorraga, kuna mõnikord võivad huvid, mis õigustavad avalikustamisest keeldumist, samas olukorras ja samadel asjaoludel kattuda.

31 Veel tuleb rõhutada, et kui erinevad avalikustamisest keeldumisega kaitstavad huvid on nagu põhikohtuasjas seotud direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 2 sätestatud tagasilükkamise põhjustega, siis ei kujuta see, et neid huvisid võetakse ühekorraga arvesse selle hindamisel, kas need huvid on võrreldavad avalikustamisega seotud üldsuse huviga, endast nimetatud sättes juba loetletud eranditele lisaks täiendava erandi kehtestamist. Kui selline võrdlemine avalikustamisega seotud üldsuse huviga toob kaasa avalikustamisest keeldumise, siis tuleb tunnistada, et selline juurdepääsust keeldumine taotletud teabele on proportsionaalne ja seega õigustatud tulenevalt üldisest huvist, mis hõlmab ühekorraga erinevaid avalikustamisest keeldumisega kaitstavaid huvisid.

32 Neil tingimustel tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõiget 2 tuleb tõlgendada selliselt, et riigiasutus, kes valdab keskkonnateavet või kelle nimel seda hoitakse, võib avalikustamisega seotud üldsuse huvi avalikustamisest

keeldumise huviga võrreldes võtta sellise taotluse hindamisel, millega palutakse selle teabe avalikustamist füüsilisele või juriidilisele isikule, ühekorraga arvesse mitut selles sättes osutatud keeldumise põhjust.

Kohtukulud

33 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta artikli 4 lõiget 2 tuleb tõlgendada selliselt, et riigiasutus, kes valdab keskkonnateavet või kelle nimel seda hoitakse, võib avalikustamisega seotud üldsuse huvi avalikustamisest keeldumise huviga võrreldes võtta sellise taotluse hindamisel, millega palutakse selle teabe avalikustamist füüsilisele või juriidilisele isikule, ühekorraga arvesse mitut selles sättes osutatud keeldumise põhjust.

Allkirjad