JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
10 päivänä maaliskuuta 2011 [1]

I Johdanto

1. Yhdistyneen kuningaskunnan korkein oikeus Supreme Court esittää unionin tuomioistuimelle akateemiselta vaikuttavan kysymyksen, jonka vaikutuksia on vaikea ennustaa tarkkaan.

2. Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY [2] (jäljempänä ympäristötietodirektiivi) mukaan yksityishenkilöillä on oikeus saada ympäristötietoja. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa, jos tiedon ilmaisemisella on haitallisia vaikutuksia tiettyihin suojelemisen arvoisiin etuihin. Poikkeuksia ei kuitenkaan hyväksytä, jos tiedon ilmaiseen liittyvä yleinen etu on yksittäistapauksessa suurempi kuin epäämisellä saavutettava etu.

3. Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet eivät ole yksimielisiä siitä, miten tällainen vertailu pitäisi toteuttaa, jos haitta koskee useita suojelemisen arvoisia etuja samanaikaisesti. Onko jokaista poikkeusta tarkasteltava erikseen siten, että arvioidaan, onko poikkeuksella suojattava etu suurempi kuin tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu (tätä kantaa edustavat kaksi alemman oikeusasteen tuomioistuinta ja vähemmistö ennakkoratkaisupyynnön esittäneestä Supreme Courtista)? Vai voidaanko eri poikkeusten suojaamat edut yhdistää ja verrata niitä yhdessä tiedon ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun (kolmas alemman oikeusasteen tuomioistuimista ja enemmistö Supreme Courtista)?

4. Esillä olevassa asiassa on siis kyse siitä, voidaanko ympäristötiedon ilmaisemista koskevaa päätöstä tehtäessä yhdistää edut, joita haitta koskee ja jotka erikseen tarkasteltuna olisivat vähemmän tärkeitä kuin tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, jotta ne yhdessä mahdollisesti oikeuttaisivat tietojen luottamuksellisen käsittelyn.

5. Nämä kysymykset tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden ensimmäisen kerran lähemmin tutkia tällaisten salassapitoon liittyvien etujen vertailua yhdessä tiedon ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun kanssa.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Koko nimi: ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EYVL L 41, s. 26).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Kansainvälinen oikeus*

6. Unioni on kansainvälisellä tasolla sitoutunut varmistamaan ympäristötietojen saannin tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa yleissopimuksessa [3] (jäljempänä Århusin yleissopimus), jonka Euroopan yhteisö allekirjoitti 25.6.1998 Tanskan Århusissa. [4]

7. Tietojen saantioikeuden mahdollisista rajoituksista määrätään erityisesti yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleessa seuraavaa:

”Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

– –

b) kansainvälisiin suhteisiin, maanpuolustukseen tai yleiseen turvallisuuteen;

– –

3 – EUVL 2005, L 124, s. 4.

4 – Hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1).

e) teollis- ja tekijänoikeuksiin;

– –

Edellä mainittuja epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin.”

B *Unionin lainsäädäntö*

8. Ympäristötietodirektiivillä pannaan Århusin yleissopimus täytäntöön unionissa, ja tästä syystä sen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeudesta saada ympäristötietoa.

9. Poikkeuksista säädetään erityisesti ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa:

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

– –

b) kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen;

– –

e) teollis- ja tekijänoikeuksiin;

– –

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."

10. 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."

C *Kansallinen lainsäädäntö*

11. Kansallisessa lainsäädännössä säädetään nyt esillä olevassa asiassa merkityksellisistä poikkeuksista samansisältöisinä vuoden 2004 ympäristötiedosta annetussa asetuksessa (Environmental Information Regulations). [5]

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

12. Pyydetyt tiedot koskevat matkapuhelinverkon tukiasemien täsmällistä sijaintia Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

13. Sitefinder-internetsivu [6] näyttää tukiasemien likimääräisen sijainnin karttaruudulla. Office of Communications (jäljempänä Ofcom) on vastannut sivuston toiminnasta

5 – S.I. 2004, nro 3391.

6 – Http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/.

vuoden 2003 lopusta alkaen. Internetsivu perustuu matkapuhelinoperaattoreiden omista tietokannoistaan vapaaehtoisesti luovuttamiin tietoihin. Sivusto on mahdollistanut sen, että yksityiset voivat etsiä karttaruudulta tietoa tukiasemista syöttämällä tietokantaan postinumeron, paikkakunnan tai kadunnimen. Se ei näytä tukiaseman täsmällistä sijaintia metrin tarkkuudella, eikä sivustolta myöskään ilmene, onko tukiasema rakennettu katutasolle vai piilotettu rakennelman tai rakennuksen sisälle tai katolle.

14. Health Protection Scotlandin (National Health Servicen eli Yhdistyneen kuningaskunnan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän osa) tiedon hallinnasta vastaava päällikkö pyysi Ofcomilta kunkin tukiaseman maantieteellisiä koordinaatteja, ilmeisesti epidemiologisia tarkoituksia varten. Ofcom epäsi pyynnön, myös oikaisuvaatimuksen jälkeen. Information Commissionerille tehdyn muutoksenhaun perusteella tiedot määrättiin ilmaistavaksi. Ofcom valitti päätöksestä Information Tribunaliin (Information Commissionerin tietosuojaa koskevista päätöksistä tehtyjä valituksia käsittelevä tuomioistuin), joka vahvisti ensimmäisenä oikeusasteena tietojen ilmaisemista koskevan päätöksen.

15. Information Tribunal katsoi, että tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti yleiseen turvallisuuteen ja teollis- ja tekijänoikeuksiin. Tiedot voisivat helpottaa iskuja tukiasemille. Lisäksi lähtökohtana pitäisi olla se, että matkapuhelinoperaattoreilla on tekijänoikeuksia ja tietokantoja koskevia oikeuksia tiedostojen sisältämiin tietoihin. Haittoja suurempi oli kuitenkin tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, erityisesti koska haluttuja tietoja voitiin käyttää matkapuhelinten vaikutuksia koskeviin epidemiologisiin tutkimuksiin. Vertailun yhteydessä Information Tribunal tutki molempien poikkeusten soveltamista erikseen ja hylkäsi niiden yhdistetyn vertailun tietojen ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun.

16. Ofcom valitti tuomiosta Administrative Courtiin, joka asettui viimeisen kysymyksen osalta Information Tribunalin kannalle. Tästä tuomiosta valitettiin edelleen, jolloin Court of Appeal päätyi vastakkaiseen päätelmään.

17. Supreme Courtissa käsiteltävänä oleva Information Commissionerin valitus koskee ainoastaan sitä kysymystä, onko poikkeusten haitallisia vaikutuksia verrattava tietojen ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun yhdessä vai erikseen. Supreme Court on kallistumassa enemmistöäänin 3–2 Court of Appealin lähestymistavan kannalle. Sen vuoksi se esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietodirektiivissä tarkoitettua ympäristötietoa, jonka ilmaisemisesta aiheutuisi haitallisia vaikutuksia erillisiin etuihin,

joita useilla direktiivin poikkeuksilla suojataan (tässä tapauksessa 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa suojattu yleinen turvallisuus ja 4 artiklan 2 kohdan e alakohdassa suojatut teollis- ja tekijänoikeudet), 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?"

18. Information Commissioner, Ruotsin kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio ovat esittäneet huomautuksia kirjallisesti ja suullisesti 27.1.2011 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

IV Arviointi

19. Ympäristötietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että viranomaiset velvoitetaan saattamaan pyydettäessä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.

20. Tämä oikeus otettiin käyttöön jo ensimmäisessä, vuoden 1990 ympäristötietodirektiivissä.[7] Sitä kehitettiin Århusin yleissopimuksessa, ja se pannaan täytäntöön nykyisessä ympäristötietodirektiivissä.

21. Amsterdamin sopimuksessa on sittemmin EU 1 artiklan toisen kohdan avulla ilmaistu tahto luoda yhä läheisempi Euroopan kansojen välinen liitto, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tämän vuoksi SEUT 15 artiklassa (aiemmin EY 255 artikla) velvoitetaan toimielimet noudattamaan avoimuuden periaatetta, ja mainittu artikla on yhdessä perusoikeuskirjan 42 artiklan kanssa perustana oikeudelle tutustua toimielinten asiakirjoihin. Tämä oikeus toteutetaan asetuksella (EY) N:o 1049/2001,[8] jossa asetuksen (EY) N:o 1367/2006[9] 3 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaan säädetään myös

7 – Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313 (EYVL L 158, s. 56).

8 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 145, s. 43).

9 – Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13).

mainitun oikeuden soveltamisesta ympäristötietoihin unionin toimielimissä ja elimissä.

22. Oikeus ympäristötietojen saantiin ei ole kuitenkaan rajoitukseton. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan mukaan tiedot voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti tiettyihin, mainitussa artiklassa nimenomaisesti lueteltuihin etuihin. Pyynnön epäämisellä saavutettavaa etua on kuitenkin verrattava tiedon ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun.

23. Ennakkoratkaisupyyntö koskee tätä etujen vertailua. Supreme Court haluaa selvittää, onko vertailu tehtävä kahdessa vaiheessa, nimittäin

– tutkimalla *aluksi* jokaisen poikkeuksen kohdalla, onko olemassa tiedon ilmaisemiseen liittyviä haitallisia vaikutuksia suurempi tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu ja

– vertaamalla *sen jälkeen* näitä yksittäisiä etuja, joita haitallinen vaikutus koskee, yhdessä ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun.

24. Ennakkoratkaisupyynnössä ehdotettu menettelytapa yllättää ensi silmäyksellä, sillä se tarkoittaa kaksinkertaista vertailua. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä viitataan kuitenkin tähän suuntaan, sillä niissä viitataan *kahdesti* tietojen ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun.

25. Kyseisen kohdan *toisen virkkeen* mukaan 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. *Kolmannen virkkeen* mukaan tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi kussakin yksittäistapauksessa verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Ennakkoratkaisupyyntöön annettava vastaus riippuu sen vuoksi näiden kahden virkkeen tulkinnasta.

A *Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toinen virke*

26. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukainen tiedon ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun huomioon ottaminen edellyttää tosiasiassa *ensimmäistä vertailua*. Direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen toisen virkkeen mukaan epäämisperusteita olisi tulkittava siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua verrataan epäämisellä saavutettaviin etuihin.

27. Tämä ensimmäinen vertailu liittyy yksinomaan kulloiseenkin poikkeukseen. Se on nimittäin tehtävä epäämisperusteiden tulkinnan yhteydessä.

28. Vertailu koskee ensinnäkin sitä, mikä on katsottava suojattavaan etuun kohdistuvaksi haitalliseksi vaikutukseksi. Se, onko tietyt tietojen ilmaisemiseen liittyvät vaikutukset katsottava haitallisiksi, on nimittäin päätettävä ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun valossa. [10]

29. Myös sen vertailu, onko tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu poikkeuksellisesti suurempi kuin tiettyyn suojattavaan etuun kohdistuvat haitalliset vaikutukset, voidaan tehdä tämän ensimmäisen vertailun yhteydessä.

30. Vertailu, jonka Information Commissioner, Ruotsi, Information Tribunal, Administrative Court sekä Supreme Courtin vähemmistö yksinomaan haluavat sallia, käy ilmi jo ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisesta virkkeestä.

10 – Asiassa C-506/08 P, Ruotsi v. komissio, 3.3.2011 esittämäni ratkaisuehdotuksen (erityisesti 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat, asia vireillä tuomioistuimessa) mukaan yleisöllä olevan oikeuden valvoa päätöksentekomenettelyjä ei voida katsoa vaarantavan päätöksentekomenettelyjä.

B *Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmas virke*

31. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan edellä esitetyn tulkinnan vuoksi on arvioitava, mikä on 2 kohdan kolmannen virkkeen tehtävä.

1. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmas virke toisen virkkeen selventäjänä?

32. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen voitaisiin katsoa selventävän toisen virkkeen sisältöä. Tällöin siinä täsmennettäisiin direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen toisen virkkeen tapaan, että huomioon ottaminen on tehtävä vertailun muodossa. Lisäksi korostettaisiin uudelleen, että vertailu on suoritettava kussakin yksittäistapauksessa, niin että jäsenvaltiot eivät voisi ratkaista sitä lakien täytäntöönpanon yhteydessä. [11]

11 – Asia C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, tuomio 16.12.2010 (Kok., s. I-13119, 56 kohta).

33. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen synty tukee tällaista selvennystä. Säännös lisättiin direktiiviin sovittelukomiteassa vasta hieman ennen direktiivin hyväksymistä. Täsmällisiä motiiveja ei ole dokumentoitu. Neuvosto oli kyllä aiemmin torjunut tähän kohtaan liittyvän vertailuvelvollisuuden, sillä Århusin yleissopimuksessa määrätään ainoastaan yleisen edun ottamisesta huomioon. [12] Komissio ja parlamentti puolestaan olivat ehdottaneet erilaisia sanamuotoja, joilla selvennettäisiin sitä, että tiedonsaantioikeus on myönnettävä, jos tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu on suurempi. Sen vuoksi kolmas virke voi edustaa yritystä ottaa huomioon tämä tavoite.

34. Tällainen selvennys olisi kuitenkin osittain tarpeeton ja muutenkin epäonnistunut.

35. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä puhutaan yksittäistapauksesta, joten sitä ei tarvinnut toistaa kolmannessa virkkeessä.

36. Huomattavasti selvempää olisi ollut korvata ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toinen virke direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen toisen virkkeen kaltaisella sanamuodolla [13] tai komission ehdottamalla [14] ja parlamentin ensimmäisessä käsittelyssään hyväksymällä [15] 4 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen [16] sanamuodolla, jonka avulla tarkoitettu huomioon ottaminen olisi määritelty vertailuksi.

37. Edellä esitetyn vuoksi ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen tulkitseminen pelkäksi selventäväksi säännökseksi ei vakuuta.

12 – Ks. neuvoston 28.1.2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 24/2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, VI kohdan 5 ja 6 alakohdan viimeinen luetelmakohta (EYVL C 113 E, s. 1, 12).

13 – ”Epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin.”

14 – Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta, KOM(2000) 402 lopullinen.

15 – Parlamentin asiakirja A5-0074/2001 (EYVL 2001, C 343, s. 165).

16 – ”Tietojen julkistamiseen liittyvää yleistä etua on kussakin tapauksessa verrattava pyynnön hylkäämisestä saatavaan etuun.” Kun ensimmäisessä käsittelyssä oli lisätty virke, tämä oli parlamentin muuttaman ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmas virke.
Ks. myös parlamentin ensimmäisen käsittelyn jälkeen muutettu komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (EYVL 2001, C 240 E, s. 289 (292)): ”Edellä mainittuja perusteita kieltäytymiseen tietojen paljastamisesta tulkitaan rajoittavasti.– – Tietojen julkistamiseen liittyvää yleistä etua on kussakin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 2 kohdan a–g alakohdassa mainitussa tapauksessa verrattava pyynnön hylkäämisestä saatavaan etuun. Oikeus saada pyydetyt tiedot on myönnettävä, jos yleinen etu on suurempi kuin pyynnön hylkäämisestä saatava etu.”

2. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmas virke yhdistettyjen etujen vertailuna?

38. Edellä esitetyn johdosta on tutkittava, onko ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannella virkkeellä oma tehtävä, joka on riippumaton toisesta virkkeestä ja siinä säädetystä vertailusta. Tämä tehtävä voisi olla ennakkoratkaisupyynnössä mainittu vertailu ilmaisemisen epäämistä tukeviin yhdistettyihin etuihin.

Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen sanamuoto

39. Käsitteen ”etu” käyttö yksikössä ei Ruotsin ja Information Commissionerin käsityksen vastaisesti estä useiden etujen yhdistämistä. Useimmissa kieliversioissa [17] asetetaan tosin ilmaisemisen epäämisestä saatavaa etua vastaan ainoastaan ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, eli edun käsitettä käytetään yksikössä. Kumpaankin liittyvä etu voi kuitenkin käsitteen luonnollisen merkityksen mukaisesti sisältää erilaisia (osa-)etuja, jotka tukevat kumpaa tahansa tulosta.

40. Myöskään sen yksittäistapauksen korostaminen, jonka yhteydessä vertailu on tehtävä, ei estä yhdistämistä. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, käsite ”yksittäistapaus” voidaan ymmärtää siten, että se koskee kulloinkin tehtävää tietojen ilmaisemista koskevaa päätöstä. [18]

41. Suojelemisen arvoisten etujen jakaminen erilaisiin poikkeuksiin ei myöskään estä niiden yhdistämistä. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta vakuuttavasti esittää, poikkeuksia ei voi aina yksiselitteisesti erottaa toisistaan. Suojattavat edut menevät pikemminkin osittain selvästi päällekkäin. Tämä on ilmeistä erityisesti ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan d–g alakohdassa mainittujen suojattujen etujen yhteydessä: kaupalliset tai teolliset tiedot, teollis- ja tekijänoikeudet, henkilötiedot, sellaisten henkilöiden etu tai suoja, jotka ovat toimittaneet pyydetyn tiedon vapaaehtoisesti.

17 – Tanskankielisessä (”interesser”) ja vironkielisessä (”huvidega”) versiossa käsitettä ”etu” on käytetty monikossa; latviankielisessä versiossa puhutaan hyödyistä: ”ieguvumu” ja ”ieguvumam”.

18 – Tähän käsitykseen perustuu myös edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Stichting Natuur en Milieu annettu tuomio, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

42. Ruotsin esittämää näkemystä siitä, että ympäristötietodirektiivin mukainen vertailu on tehtävä täsmälleen samalla tavalla kuin asetuksen N:o 1049/2001 mukaan, ei myöskään voida hyväksyä.

43. Ensinnäkään ei ole vielä varmaa, miten nyt esillä olevaan kysymykseen pitäisi asetuksen N:o 1049/2001 mukaan vastata. Unionin tuomioistuin ei ole nimittäin vielä tutkinut, onko etujen yhdistäminen asetuksen mukaisen vertailun yhteydessä mahdollista vai peräti välttämätöntä. [19]

44. Toiseksi asetuksen teksti eroaa vertailun osalta selvästi ympäristötietodirektiivin tekstistä. Asetuksen 4 artiklan 2 ja 3 kohdan [20] mukaan toimielimet voivat kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tiettyjä suojattavia etuja, ”jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”. Tämä vertailuvaatimus on muotoiltu rajoittavammaksi kuin ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa virkkeessä.

Mahdollisten poikkeusten rajoitus

45. Ruotsi korostaa kuitenkin osuvasti, että etujen yhdistäminen ei voi perustella *uusia poikkeuksia* tiedonsaantioikeuteen.

46. Ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaiset voivat evätä ympäristötietoa koskevan pyynnön ainoastaan *tietyissä ja selvästi määritellyissä tapauksissa*. Nämä tapaukset on nimenomaisesti lueteltu direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä. Poikkeukset eivät sanamuotonsa mukaan ole luonteeltaan esimerkkejä vaan tyhjentäviä. [21] Tämän vahvistaa 4 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä esitetty vaatimus, että perusteita on tulkittava suppeasti.

47. Uudet poikkeukset olisivat lisäksi ristiriidassa Århusin yleissopimuksen kanssa, jonka 4 artiklan 3 ja 4 kappaleessa määrätään ainoastaan tietyistä, nimenomaisesti maini-

19 – Yhdistetyissä asioissa C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi v. API ja komissio, 21.9.2010 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-8533, 158 kohta) todetaan tosin, että tiettyjen yleisten näkemysten perusteella ei voida todeta, että avoimuusperiaate olisi ollut jotenkin erityisen pakottava niin, että se olisi voinut ohittaa kyseessä oleviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen saamisen epäämisen oikeuttaneet *syyt* (monikko). Jää kuitenkin epäselväksi, onko syyt otettava huomioon erikseen vai yhdessä.

20 – Asetuksessa N:o 1049/2001 ei säädetä 4 artiklan 1 kohdassa mainittuja poikkeuksia koskevasta vertailusta.

21 – Ks. asetuksesta N:o 1049/2001 asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11389, 66 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 76 kohta).

tuista poikkeuksista. [22] Tämä yleissopimus, kuten kaikki muutkin unionin tekemät kansainväliset sopimukset, ovat ensisijaisia unionin johdetun oikeuden säännöksiin nähden. [23] Tästä syystä unionin johdetun oikeuden säännöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava unionin kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, [24] myös ympäristötietojen alalla. [25]

48. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmas virke ei saa näin ollen johtaa uusiin poikkeuksiin, joita ei ole nimenomaisesti lueteltu 4 artiklan 1 ja 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä.

49. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen mukaiseen vertailuun ei sen vuoksi selvästikään voi sisällyttää sellaisia etuja, esimerkiksi pyyntöjen käsittelyyn liittyvää vaivaa, jotka saattavat tukea ilmaisemisen epäämistä mutta joita ei 4 artiklassa tunnusteta perusteeksi poikkeuksille oikeudesta saada ympäristötietoa.

50. Komissio korostaa lisäksi perustellusti sitä, että suojelemisen arvoisten etujen joukkoa rajoittaa edelleen päätös ympäristöön joutuneita *päästöjä koskevien tietojen* ilmaisemisesta. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännen virkkeen – niin sanotun päästölausekkeen – mukaan useimmat 4 artiklan 2 kohdassa mainituista eduista eivät voi oikeuttaa pyynnön epäämistä. Poissuljettuja ovat näin ollen esimerkiksi viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuden (4 artiklan 2 kohdan a alakohta) tai kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuden (4 artiklan 2 kohdan d alakohta) suojaaminen. Sen vuoksi nämä edut eivät voi olla mukana päästöjä koskevien tietojen ilmaisemista koskevassa vertailussa.

51. Huomioon ei voitaisi ottaa myöskään sellaisia tunnustettuja etuja, joihin asia tosin vaikuttaa mutta joihin tietojen ilmaisemisen ei ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisessa ensimmäisessä vertailussa voida todeta vaikuttaneen haitallisesti. Edut, joihin ei kohdistu haitallisia

22 – Näistä syistä Suomen hallitus jo ympäristötietodirektiivin hyväksyessään torjui lausumassaan sen 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen; ks. neuvoston asiakirja 14917/02 ADD 1 REV 1, 13.12.2002, s. 1.

23 – Asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996 (Kok., s. I-3989, 52 kohta); asia C-286/02, Bellio F.lli, tuomio 1.4.2004 (Kok., s. I-3465, 33 kohta) ja asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 35 kohta).

24 – Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 52 kohta; asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok., s. I-4355, 20 kohta); edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Bellio F.lli, tuomion 33 kohta; asia C-306/05, SGAE, tuomio 7.12.2006 (Kok., s. I-11519, 35 kohta) ja asia C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, tuomio 14.5.2009 (Kok., s. I-4075, 38 kohta).

25 – Ks. 23.9.2010 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, tuomio 16.12.2010 (ratkaisuehdotuksen 41 kohta) ja 14.10.2010 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-524/09, Ville de Lyon, tuomio 22.12.2010 (ratkaisuehdotuksen 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Unionin tuomioistuimen neljännen jaoston edellä mainitussa asiassa Ville de Lyon antaman tuomion (Kok., s. I-14115, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ei varmaan voida katsoa tarkoittavan luopumista tästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

vaikutuksia, eivät voi olla mukana vertailussa. Jos voidaan todeta näihin etuihin kohdistuvia vaikutuksia, niiden on oltava haitallisia, jotta ne otettaisiin huomioon vertailussa.

52. Keskeinen kysymys on kuitenkin se, voidaanko tunnustetusti haitallisen vaikutuksen kohteena olleita salassapitoon liittyviä etuja yhdistämällä luoda uusia poikkeuksia.

53. Yhdistäminen voi epäilemättä aiheuttaa *lisärajoituksen* oikeuteen saada ympäristötietoa, jos useat edut oikeuttavat yhdessä ilmaisemisen epäämisen, vaikka ne erikseen tarkasteltuina eivät olisi suurempia kuin ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Tällöin olisi kuitenkin aina kysymys tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta, joka perustuu tunnustettuihin etuihin.

54. Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin pidän tätä lisärajoitusta suhteellisuusperiaatteen oikeana soveltamisena.

55. Suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, joita unionin on noudatettava.[26] Tämän vuoksi unionin toimielinten toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa. Silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava; toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.[27]

56. Jos ilmaisemisen epäämistä tukevat tunnustetut edut ovat yhdessä selvästi suurempia kuin ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, ympäristötietojen ilmaisemiseen liittyvät haitat olisivat liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

57. Ruotsi ja Information Commissioner vetoavat poikkeusten suppean tulkinnan vaatimukseen, mutta tämäkään periaate ei edellytä sellaista ympäristötietojen ilmaisemista, josta seuraisi suuria haittoja. Vaatimusta pitäisi noudattaa ennemminkin poikkeusten tulkinnan, etujen painottamisen ja itse vertailun yhteydessä. Erityisesti ei pidä mekaanisesti tasapainottaa kahta haittaa yhdellä edulla, vaan

26 – Asia 25/70, Köster, Berodt & Co, tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 21 kohta ja sitä seuraava kohta); asia 137/85, Maizena ym., tuomio 18.11.1987 (Kok., s. 4587, 15 kohta) ja yhdistetyt asiat C-37/06 ja C-58/06, Viamex Agrar Handel, tuomio 17.1.2008 (Kok., s. I-69, 33 kohta).

27 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Köster, Berodt & Co., tuomion 28 ja 32 kohta; asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta); asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 81 kohta); edellä alaviitteessä 26 mainitut yhdistetyt asiat Viamex Agrar Handel, tuomion 35 kohta ja yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08, ERG ym., tuomio 9.3.2010 (Kok., s. I-2007, 86 kohta).

kyseessä oleville eduille on annettava niiden merkitystä vastaava painoarvo, ennen kuin aloitetaan vertailu.

58. Information Commissioner pelkää, että yhdistettyjen etujen vertailua on käytännössä vaikea suorittaa, mutta vaikeudet liittyvät vähemmän yhdistämiseen kuin ilmaisemiseen liittyvien etujen ja ilmaisemisesta pidättymiseen liittyvien etujen vertailuun. Etuja on usein vaikea vertailla keskenään, minkä vuoksi myös niiden keskinäinen punnitseminen on vaikeaa. Vertailua tosin helpottaa, jos poikkeusten suppeaa tulkintaa koskevaa vaatimusta sovelletaan vertailussa siten, että epätietoisuuden vallitessa päätetään avoimuuden puolesta.

59. Jo pelkkä yksittäisiin poikkeuksiin liittyvä vertailu voi vaatia yhdistämistä, nimittäin – kuten Yhdistynyt kuningaskunta osuvasti toteaa – ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun kannalta. [28] Jo ympäristötietodirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa mainitaan edun kolme osatekijää, nimittäin tietoisuuden lisääntyminen ympäristökysymyksistä, vapaa keskustelu ja yleisön aktiivisempi osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempi ympäristö.

60. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyyntöön on vastattava, että kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietoa, jonka ilmaisemisesta aiheutuu haitallisia vaikutuksia erillisille eduille, joita useilla ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan poikkeuksilla suojataan mutta jotka eivät erikseen tarkasteltuina ole suurempia kuin tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, tarvitaan toinen vertailu, jonka yhteydessä näitä kahdella eri poikkeuksella suojattavia erillisiä etuja verrataan yhdessä tiedon ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun.

C *Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan poikkeukset*

61. Lopuksi käsittelen lyhyesti kohtaa, josta komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat eri mieltä, nimittäin sitä, voidaanko vertailuun sisällyttää myös ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan poikkeukset. Tämä kysymys ei ole ennakkoratkaisupyynnön

28 – Asetusta N:o 1049/2001 havainnollistavat yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4723, 45–47 ja 67 kohta).

kohteena, sillä siinä on kysymys ainoastaan 2 kohdan kahdesta poikkeuksesta.

62. Mikäli unionin tuomioistuin kaikesta huolimatta haluaisi ottaa kantaa ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan poikkeusten sisällyttämiseen, on selvää, että a alakohta ei missään tapauksessa ole mukana vertailussa: jos haluttu tieto ei ole viranomaisen hallussa, se ei voi ilmaista sitä. Se, koskeeko tämä poikkeus myös c alakohdassa tarkoitettuja liian yleisesti muotoiltuja pyyntöjä, riippuu poikkeuksen tulkinnasta. Jos se koskee ainoastaan pyyntöjä, joiden kohdetta ei voi tunnistaa, vertailu olisi tällöinkin mahdotonta.

63. Jos pyyntö on ilmeisen kohtuuton (ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohta), koskee keskeneräisiä asiakirjoja (d alakohta) ja sisäisiä asiakirjoja (e alakohta), suojataan sen sijaan etuja, joita voidaan vertailla ja jotka sen vuoksi on otettava huomioon haitallisten vaikutusten esiintyessä. Sama pätisi myös liian yleisesti muotoiltuihin pyyntöihin (c alakohta), jos tähän käsitteeseen voitaisiin sisällyttää myös pyynnöt, joiden käsittely aiheuttaa erityisen paljon vaivaa niiden yleisyyden vuoksi.

V Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY mukaan on niin, että kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietoa, jonka ilmaisemisesta aiheutuu haitallisia vaikutuksia erillisille eduille, joita useilla direktiivin 4 artiklan 2 kohdan poikkeuksilla suojataan mutta jotka eivät erikseen tarkasteltuina ole suurempia kuin tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu, tarvitaan toinen vertailu, jonka yhteydessä näitä kahdella eri poikkeuksella suojattavia erillisiä etuja verrataan yhdessä tiedon ilmaisemiseen liittyvään yleiseen etuun.