JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
16 päivänä huhtikuuta 2015 [1]

Asia C-71/14

East Sussex County Council
vastaan
Information Commissioner,
Property Search Group ja
Local Government Association

(Ennakkoratkaisupyyntö – First-tier Tribunal (Information Rights) (Yhdistynyt kuningaskunta))

Ympäristö — Århusin yleissopimus — Direktiivi 2003/4/EY — Tiedonsaanti — Ympäristötiedon toimittamisesta perittävä kohtuullinen maksu — Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa — Tuomioistuinvalvonta

1. Direktiivin 2003/4 [2] 5 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan ympäristötietoa koskevien julkisten rekisterien ja luetteloiden käytön ja pyydettyjen tietojen tutkimisen paikan päällä on oltava maksutonta. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa viranomaisten sallitaan kuitenkin periä maksu pyydetyn ympäristötiedon *toimittamisesta*, kunhan maksu ei ole *kohtuuton*. Direktiivin 6 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot huolehtivat viranomaisten ympäristötiedon saamisesta tekemien päätösten hallinnollisesta valvonnasta ja tuomioistuinvalvonnasta.

2. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa ja 6 artiklassa toistetaan tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus), [3] jonka sopimuspuolia Euroopan yhteisö (ja siten nykyinen Euroopan unioni) ja sen kaikki jäsenvaltiot ovat, 4 artiklan 8 kappaleen ja 9 artiklan sisältö.

3. First-tier Tribunalin (Information Rights) (Yhdistynyt kuningaskunta) (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) käsiteltävänä olevassa asiassa kiinteistönhakuyritys [4] on riitauttanut East Sussex County Councilin päätöksen periä siltä maksu kiinteistön hankintaan liittyvän tiedon toimittamisesta (myös kiinteistön arvoon mahdollisesti vaikuttavia ympäristöseikkoja koskevista tiedoista). Se oli pyytänyt tietoja mahdollisten tulevien ostajien puolesta ja palkkiota vastaan. Kysymyksiä on herännyt siitä, i) voiko viranomainen periä 5 artiklan 2 kohdan nojalla maksun kattaakseen osan niistä kustannuksista, joita aiheutuu tietyntyyppistä ympäristötietoa koskeviin pyyntöihin vastaamisessa käytettävän tietokannan ylläpidosta, ja työaikaan liittyviä yleisiä kustannuksia ja ii) estävätkö

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26).

3 — Tehty Århusissa Tanskassa 25.6.1998, 2161 UNTS 447. Ks. tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1). Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 4–8 kohta.

4 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käyttää tämäntyyppisestä yrityksestä nimitystä ”henkilökohtaisen tiedonhaun yritys”, koska tätä nimitystä käytettiin hallituksen kuulemisasiakirjassa (vaikka ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle toimitetuissa asiakirjoissa käytettiin muitakin nimityksiä), kun taas joissakin unionin tuomioistuimelle esitetyissä kirjallisissa huomautuksissa käytettiin nimitystä ”kiinteistöhakuyritys”. Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa nimitystä ”kiinteistöhakuyritys”.

5 artiklan 2 kohta ja 6 artikla sellaisen kansallisen säännön, jonka mukaan viranomainen voi periä ympäristötiedon toimittamisesta maksun, joka ”ei ylitä viranomaisen kohtuullisena pitämää määrää”, jos viranomaisen päätöstä määrän kohtuullisuudesta valvotaan hallinnollisesti ja tuomioistuimissa kansallisen oikeuden mukaisesti.

Århusin yleissopimus

4. Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa edellytetään, että kukin sopimuspuoli ”takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa [Århusin yleissopimuksen] määräysten mukaisesti”. Tämän velvoitteen tavoitteena on ”edistää nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä”.

5. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 3 kappaleessa selitetään, että ympäristöä koskeva tieto voi olla ”kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa”, joka koskee a) ympäristön osa-alueiden tilaa, b) tekijöitä ja toimia tai toimenpiteitä, jotka vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat (a kohdassa mainittuihin) ympäristön osa-alueisiin, sekä taloudellisia analyyseja ja oletuksia, joita käytetään ympäristöä koskevassa päätöksenteossa, ja c) ihmisten terveyden ja turvallisuuden, elinolosuhteiden, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilaa, siinä määrin kuin ympäristön osa-alueiden tila tai, näiden osa-alueiden välityksellä, b kohdassa tarkoitetut tekijät, toimet tai toimenpiteet vaikuttavat tai voivat vaikuttaa niihin.

6. Århusin yleissopimuksen 4 artiklassa (”Ympäristöä koskevan tiedon saanti”) määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä yleisön käyttöön tämän artiklan seuraavien kappaleiden nojalla ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mukaan lukien, jos sitä pyydetään ja jollei tämän kappaleen b kohdan määräyksistä muuta johdu, jäljennökset asiakirja-aineistosta, jossa on kyseisiä tietoja tai joka koostuu kyseisistä tiedoista:

a) ilman, että pyynnön esittäjän on osoitettava, että asia koskee häntä;

b) pyydetyssä muodossa, jos:

   i) viranomaiset eivät katso, että tiedon esittäminen toisessa muodossa on aiheellista, jolloin heidän on perusteltava tämän muodon valinta, tai

   ii) tieto ei ole jo yleisön saatavilla toisessa muodossa.

– –

5. Kun pyydetty tieto ei ole viranomaisen hallussa, sen on ilmoitettava mahdollisimman nopeasti pyynnön esittäjälle sen viranomaisen nimi, jolta tämä voi ensin mainitun viranomaisen mukaan pyytää haluamaansa tietoa, tai toimitettava pyyntö kyseiselle viranomaiselle ja ilmoitettava siitä pyynnön esittäjälle.

– –

8. Kukin sopimuspuoli voi sallia viranomaistensa perivän maksun tietojen toimittamisesta, mutta maksu ei saa olla kohtuuton. Viranomaiset, jotka aikovat periä maksun tietojen toimittamisesta, antavat pyynnön esittäjien saataville mahdollisesti perittäviä maksuja koskevan luettelon, jossa ilmoitetaan maksun perimisen tai perimättä jättämisen perusteet sekä se, milloin tietojen

toimittamisen edellytyksenä on maksun suorittaminen etukäteen.” [5]

7. Århusin yleissopimuksen 5 artiklassa (”Ympäristöä koskevien tietojen kokoaminen ja levittäminen”) määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että:

a) viranomaisten hallussa on heidän tehtäviensä edellyttämät ympäristöä koskevat tiedot ja että he pitävät ne ajan tasalla;

– –

2. Kukin sopimuspuoli huolehtii siitä, että viranomaiset toimivat kansallisen lainsäädännön puitteissa avoimesti antaessaan yleisölle ympäristöä koskevia tietoja ja että nämä tiedot ovat tehokkaasti saatavilla, muun muassa:

a) tarjoamalla yleisölle riittävästi tietoa asianomaisten viranomaisten hallussa olevien ympäristöä koskevien tietojen laadusta ja laajuudesta sekä perusehdoista ja -edellytyksistä, joilla kyseiset tiedot ovat saatavilla ja käytettävissä, ja tietojen saantia koskevasta menettelystä;

b) ottamalla käyttöön ja ylläpitämällä esimerkiksi seuraavia käytännön järjestelyjä:

   i) julkiset luettelot, rekisterit tai tiedostot,

   ii) viranhaltijat velvoitetaan avustamaan yleisöä, joka pyytää tietoja tämän yleissopimuksen mukaisesti, ja

   iii) yhteystietojen ilmoittaminen; ja

c) antamalla b kohdan i alakohdassa tarkoitettuihin luetteloihin, rekistereihin tai tiedostoihin sisältyvät ympäristöä koskevat tiedot maksutta saataville.

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että ympäristöä koskevia tietoja julkaistaan asteittain sähköisissä tietokannoissa, joita yleisö voi helposti käyttää yleisten televiestintäverkkojen välityksellä. Tässä muodossa saatavilla olevien tietojen tulisi sisältää:

a) tämän artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuja kertomuksia ympäristön tilasta,[6]

b) ympäristölainsäädäntöä tai ympäristöön liittyvää lainsäädäntöä,

c) tarvittaessa ympäristöä koskevia tai siihen liittyviä toimintaohjelmia, suunnitelmia ja ohjelmia sekä ympäristösopimuksia ja

5 — Epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä tehdyllä pöytäkirjalla, jonka Århusin yleissopimuksen sopimuspuolet hyväksyivät 21.5.2003 (mutta johon voivat liittyä myös muut kuin Århusin yleissopimuksen sopimuspuolet), taataan yleisön oikeus saada sen epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevassa rekisterissä olevia tietoja. Pöytäkirjan 11 artiklan 3 kappaleen mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että niiden rekistereissä olevat tiedot ovat saatavilla maksutta, jollei muuta johdu 4 kappaleen määräyksistä, joiden mukaan ”kukin sopimuspuoli voi sallia, että sen toimivaltainen viranomainen perii maksun – – jäljentämisestä ja postittamisesta, mutta maksu ei saa olla kohtuuttoman korkea”. Ks. asiakirja Doc. MP.PP/2003/1, joka sisältää pöytäkirjan tekstin. Euroopan yhteisö (ja siten nykyinen Euroopan unioni) ja lähes kaikki sen jäsenvaltiot ovat pöytäkirjan sopimuspuolia. Ks. epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä tehdyn YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 2.12.2005 tehty neuvoston päätös 2006/61/EY (EUVL 2006, L 32, s. 54 ja 55).

6 — Kyseisessä 4 kappaleessa määrätään velvollisuudesta julkaista säännöllisin väliajoin ympäristön tilaa koskeva kansallinen kertomus ja levittää sitä.

d) muita tietoja, siinä määrin kuin tässä muodossa olevien tietojen saanti helpottaa tämän yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön soveltamista, edellyttäen, että nämä tiedot ovat jo saatavilla sähköisessä muodossa.

– –”

8. Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa (”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”) määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että henkilö, joka katsoo, että hänen 4 artiklan nojalla esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti hylätty osittain tai kokonaan, siihen on vastattu puutteellisesti tai sitä ei muuten ole käsitelty edellä mainitun artiklan määräysten mukaisesti, voi saattaa asian tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi.

– –

2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee;

tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. – –

– –”

Direktiivi 2003/4

9. Direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan ympäristötiedon entistä laajemmalla julkisella saatavuudella ja levittämisellä ”edistetään osaltaan tietoisuuden lisääntymistä ympäristökysymyksistä, vapaata keskustelua ja yleisön aktiivisempaa osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempaa ympäristöä”.

10. Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa tehdään selväksi, että direktiivillä 2003/4 laajennetaan silloista, direktiiviin 90/313[7] perustunutta tiedon saatavuutta.

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

11. Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että yhteisön oikeuden (ja nyttemmin unionin oikeuden) säännösten on oltava yhdenmukaisia Århusin yleissopimuksen kanssa, jotta tuolloinen Euroopan yhteisö voi liittyä siihen.

12. Johdanto-osan 18 perustelukappale koskee tietojen antamista:

”Viranomaisten olisi voitava periä maksu ympäristötietojen antamisesta, mutta maksun olisi oltava kohtuullinen. Tämä tarkoittaa yleisesti ottaen, etteivät maksut saa ylittää todellisia kustannuksia, jotka aiheutuvat kyseisen aineiston toimittamisesta. Tilanteita, joissa vaaditaan ennakkomaksua, olisi rajoitettava. Markkinaperusteista maksua pidetään kohtuullisena erityistapauksissa, jolloin viranomaiset saattavat ympäristötietoa saataville kaupallisesti ja jolloin maksut ovat tarpeen tällaisen tiedon keräämisen ja julkaisemisen jatkamiseksi; ennakkomaksu voidaan vaatia. Luettelo maksuista olisi julkistettava ja asetettava pyynnön esittäjien saataville samoin kuin tietoa olosuhteista, joissa maksu voidaan periä tai jättää perimättä.”

13. Johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan viranomaisten olisi pyrittävä varmistamaan niiden keräämän tai niiden puolesta kerätyn ympäristötiedon ymmärrettävyys, täsmällisyys ja vertailtavuus.

14. Direktiivin 2003/4 tavoitteena on ”taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt” (1 artiklan a alakohta)[8] ja ”varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle” (1 artiklan b alakohta).[9] Direktiivin 1 artiklan b alakohdassa lisätään, että ”tämän vuoksi on edistettävä erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä, jos sellaisia on käytettävissä”.[10]

15. Direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan mukaan ympäristötiedolla tarkoitetaan ”kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa” a) ympäristön osa-alueiden tilasta, b) erilaisista tekijöistä, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa ympäristön osa-alueisiin, c) toimenpiteistä, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a ja b alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteistä ja toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita, d) ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevista kertomuksista, e) kustannus-hyötyanalyyseistä ja muista taloudellisista analyyseistä sekä oletuksista, joita käytetään c alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä, ja f) ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilasta, sikäli kuin a alakohdassa tarkoitettujen ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä mikä tahansa b ja c alakohdassa tarkoitettu seikka vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin.[11]

16. Direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan muun muassa ”keskushallintoa tai muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien”.

17. Direktiivin 2 artiklan 3 alakohdan mukaan ”’viranomaisen hallussa olevalla tiedolla’ tarkoitetaan ympäristötietoa, joka on viranomaisen hallussa ja jonka tämä on tuottanut tai saanut”. Direktiivin 2 artiklan 4 alakohdassa todetaan, että tieto on viranomaista varten toisen hallussa olevaa tietoa, jos ”jokin luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö fyysisesti pitää [sitä] hallussaan viranomaisen puolesta”.[12]

8 — Ks. myös johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

9 — Ks. myös johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

10 — Ks. myös johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

11 — Ks. myös johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

12 — Ks. myös johdanto-osan 12 perustelukappale.

18. Direktiivin 3 artiklassa (”Ympäristötiedon saatavuus pyydettäessä”) säädetään seuraavaa:

”1. 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.

– –

4. Jos pyynnön esittäjä pyytää viranomaiselta, että ympäristötieto saatetaan saataville tietyssä muodossa tai formaatissa, jäljennökset mukaan luettuina, viranomaisen on saatettava tieto saataville kyseisessä muodossa tai formaatissa, paitsi jos:

a) tieto on jo yleisön saatavilla erityisesti 7 artiklan[13] mukaisessa toisessa muodossa tai formaatissa, jossa se on helposti pyyntöjen esittäjien käytettävissä; tai

b) viranomaisella on perusteltua aihetta antaa tieto muussa muodossa tai formaatissa, jolloin on esitettävä perusteet sille, miksi tieto annetaan kyseisessä muodossa tai formaatissa.

Sen soveltamiseksi, mitä tässä kohdassa säädetään, viranomaisten on pyrittävä kaikin kohtuullisin keinoin siihen, että niiden omassa tai niitä varten toisen hallussa oleva ympäristötieto säilytetään sellaisessa muodossa tai formaatissa, että se on helposti jäljennettävissä ja käytettävissä tietoverkoissa tai muissa sähköisissä välineissä.[14]

– –

5. Sen soveltamiseksi, mitä tässä artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden on varmistettava, että:

a) virkamiehet velvoitetaan tukemaan yleisöä sen yrittäessä saada ympäristötietoa;

b) luettelot viranomaisista ovat julkisesti saatavilla; ja

c) määritellään käytännön järjestelyt sen varmistamiseksi, että oikeutta saada ympäristötietoa voidaan hyödyntää tehokkaasti, esimerkiksi:

— tiedotuksesta vastaavien virkamiesten nimeäminen,

— pyydetyn tiedon tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luominen ja ylläpitäminen,

— rekisterit tai luettelot viranomaisten ja tiedotuspisteiden hallussa olevasta ympäristötiedosta sekä selkeä ilmoitus siitä, mistä tieto on löydettävissä.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset tiedottavat yleisölle riittävästi sille tämän direktiivin nojalla kuuluvista oikeuksista ja antavat asianmukaisessa määrin tietoa, ohjausta ja neuvoja oikeuksien käyttämiseksi.”[15]

13 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

14 — Ks. myös johdanto-osan 14 perustelukappale.

15 — Ks. myös johdanto-osan 15 perustelukappale.

19. Direktiivin 4 artiklassa (”Poikkeukset”) luetellaan perusteet, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat evätä ympäristötiedon saamista koskevan pyynnön [16] ja joihin kuuluvat tilanteet, joissa pyydetty tieto ei ole sen viranomaisen hallussa tai toisen hallussa sitä viranomaista varten, jolle pyyntö esitetään (4 artiklan 1 kohdan a alakohta), pyyntö on kohtuuton (4 artiklan 1 kohdan b alakohta) tai se koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja ja tietoja (4 artiklan 1 kohdan d alakohta).

20. Direktiivin 5 artiklassa (”Maksut”) säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti luotujen ja ylläpidettyjen julkisten rekisterien ja luetteloiden käytön on oltava maksutonta. Myös pyydettyjen tietojen tutkimisen paikan päällä on oltava maksutonta.

2. Viranomaiset saavat periä ympäristötiedon toimittamisesta maksun, mutta maksu ei saa olla kohtuuton.

3. Mikäli maksu peritään, viranomaisten on julkistettava ja saatettava pyynnön esittäjien saataville luettelo tällaisista maksuista ja tietoa olosuhteista, joissa maksu voidaan periä tai jättää perimättä.”

21. Direktiivin 6 artiklassa (”Muutoksenhakumahdollisuus”) säädetään seuraavaa: [17]

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä, joka katsoo, että hänen esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti evätty kokonaan tai osittain, tai että siihen on vastattu riittämättömästi tai sitä ei muuten ole käsitelty 3, 4 tai 5 artiklan mukaisesti, on mahdollisuus menettelyyn, jossa asianomaisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voi sama viranomainen tai jokin muu viranomainen ottaa uudelleen harkittavaksi tai jossa jokin riippumaton ja puolueeton lailla perustettu elin voi tutkia ne uudelleen hallinnollisessa menettelyssä. Tällaisen menettelyn on oltava nopea ja joko maksuton tai halpa.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun muutoksenhakumenettelyn lisäksi jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä on mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa tai jossakin muussa riippumattomassa ja puolueettomassa lailla perustetussa elimessä, jossa kyseisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voidaan käsitellä uudelleen ja jonka päätökset voivat tulla lopullisiksi. Jäsenvaltiot voivat lisäksi säätää, että kolmansilla osapuolilla, joita tietojen ilmaiseminen koskee, on myös mahdollisuus muutoksenhakuun.

– –”

22. Direktiivin 7 artiklassa (”Ympäristötiedon levittäminen”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaiset järjestävät toimintansa kannalta olennaisen, niiden hallussa olevan tai niitä varten toisen hallussa pidetyn ympäristötiedon siten, että tietoa voidaan aktiivisesti ja järjestelmällisesti levittää yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden avulla, jos sellaisia on käytettävissä.[[18]]

– –

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ympäristötieto tulee asteittain saataville sähköisiin tietokantoihin, jotka ovat helposti yleisön saatavilla yleisten televiestintäverkkojen välityksellä.

16 — Ks. myös johdanto-osan 16 perustelukappale.

17 — Ks. myös johdanto-osan 19 perustelukappale.

18 — Ks. myös johdanto-osan 15 perustelukappale.

2. Annettava ja levitettävä tieto on ajantasaistettava tarvittaessa ja sen on sisällettävä ainakin seuraavaa:

a) ympäristöä koskevien tai siihen liittyvien kansainvälisten sopimusten ja yleissopimusten sekä yhteisön, kansallisen, alueellisen tai paikallisen lainsäädännön tekstit;

b) ympäristöön liittyvät politiikat, suunnitelmat ja ohjelmat;

c) viranomaisten sähköisessä muodossa laatimat tai hallussaan pitämät a ja b alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanovaihetta koskevat katsaukset;

d) 3 kohdassa tarkoitetut kertomukset ympäristön tilasta;

e) tiedot tai yhteenvedot tiedoista, jotka on saatu ympäristöön vaikuttavien tai siihen todennäköisesti vaikuttavien toimien seurannasta;

f) luvat, joilla on merkittävä vaikutus ympäristöön, ympäristöä koskevat sopimukset tai viittaus paikkaan, josta tällainen tieto voidaan pyytää tai josta se on löydettävissä 3 artiklan tarkoittamassa yhteydessä;

g) tutkimukset ympäristövaikutuksista ja riskiarvioinnit, jotka koskevat 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdassa mainittuja ympäristön osa-alueita tai viittaus paikkaan, josta tietoa voidaan pyytää tai josta se on löydettävissä 3 artiklan tarkoittamassa yhteydessä.

– –

6. Jäsenvaltiot voivat täyttää tässä artiklassa esitetyt vaatimukset luomalla linkkejä sellaisille Internet-sivuille, joilta tieto on löydettävissä.”

Kansallinen oikeus

23. Englannissa ja Walesissa pidetään paikallisista kiinteistörasitteista vuonna 1975 annetun lain (Local Land Charges Act 1975) mukaisesti paikallisia kiinteistörasitteita koskevaa rekisteriä, johon merkitään tietyn alueen kiinteistöihin kohdistuvat rasitteet. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että nämä paikalliset kiinteistörasitteet ovat pääasiassa viranomaisten lain nojalla asettamia kiinteistön käyttöä koskevia kieltoja ja rajoituksia. Henkilö voi joko suorittaa henkilökohtaisen tiedonhaun tutkimalla rekisterissä olevia tietoja tai pyytää asianomaiselta paikallisviranomaiselta virallista todistusta, joka sisältää rekisterissä tehdyn tiedonhaun tulokset. Jälkimmäistä kutsutaan viralliseksi tiedonhauksi, ja henkilökohtaisista tiedonhauista poiketen viranomaiset voivat periä maksun tällaisten pyyntöjen johdosta toimitetuista tiedoista. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että vuonna 2010 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoi, että suurin osa rekisterin sisältämästä tiedosta oli ympäristötietoa, minkä vuoksi henkilökohtaisesta tiedonhausta ei voitu direktiivin 2003/4 mukaisesti periä maksua.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kiinteistövälitykseen erikoistuneet lakimiehet (conveyancer, jäljempänä kiinteistönvälittäjät) haluavat tehdä tiedonhaun rekisteristä ennen kiinteistöä koskevan liiketoimen toteuttamista. He esittävät paikallisviranomaisille tavallisesti myös lisäpyyntöjä saadakseen niiltä tietoja, jotka eivät sisälly paikalliseen kiinteistörasitejärjestelmään (esimerkiksi tietoja siitä, onko kiinteistön lähellä suunnitteilla tiejärjestelyjä).

25. Law Society [19] on laatinut lisäpyyntöjä varten kaksi kysymyslomaketta, jotka henkilö voi lähettää asianomaiselle viranomaiselle. Niistä toinen on CON29R-lomake, jota suositellaan käytettäväksi kaikissa liiketoimissa. [20] Se on yksi virallisen tiedonhaun muoto. Henkilö voi vaihtoehtoisesti suorittaa henkilökohtaisen tiedonhaun tutkimalla muita viranomaisen ylläpitämiä rekistereitä. Tiedon saamisen vaikeus määräytyy sen mukaan, kuinka rekistereitä ylläpidetään ja kuinka ne on järjestetty.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että suurin osa CON29R-lomakkeeseen vastauksena annettavasta tiedosta kuuluu direktiivissä 2003/4 esitetyn ympäristötiedon käsitteen piiriin.

27. Kiinteistöjä koskevista tiedonhauista Englannin paikallisviranomaisissa perittävistä maksuista vuonna 2008 annetun asetuksen (Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008, jäljempänä vuoden 2008 asetus) 8 §:ssä säädetään, että paikallisviranomaiset voivat periä henkilöltä (myös toiselta paikallisviranomaiselta) maksun vastatessaan kiinteistöä koskevaan tietopyyntöön (mukaan lukien virallisen tiedonhaun). Paikallisviranomainen päättää mahdollisten maksujen suuruudesta, mutta niissä on otettava huomioon sille kiinteistöä koskeviin tietopyyntöihin vastaamisesta aiheutuvat kustannukset. Kyseistä 8 §:ää ei sovelleta ”tietopyyntöihin, joista paikallisviranomainen voi tai joista sen täytyy periä maksu muun kuin tämän asetuksen nojalla” (4 §:n 2 momentin a kohta). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että vuoden 2008 asetusta ei ollut tarkoitus soveltaa ympäristötiedon toimittamiseen, johon sovelletaan toista järjestelmää. [21]

28. Department for Communities and Local Government (kunta- ja paikallishallintoministeriö) julkaisi samanaikaisesti vuoden 2008 asetuksen kanssa ohjeasiakirjan ”Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance” (Kiinteistöjen hakupalvelut paikallisviranomaisissa – Kustannus- ja hinnoitteluohjeet), joka sisältää ohjeita maksuista, joita viranomaiset voivat periä ja joiden perustana on käytettävä paikallisviranomaisten käyttämien kirjanpitojärjestelmien kanssa yhdenmukaisia hinnoitteluperiaatteita.

29. Vuonna 2004 annetun ympäristötietoasetuksen (Environmental Information Regulations 2004, jäljempänä EIR), jolla direktiivi 2003/4 saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä, [22] 8 §:llä säännellään maksujen perimistä ympäristötiedon saataville antamisesta. EIR:n 8 §:n 2 momentissa kielletään viranomaista perimästä maksua tiedon pyytäjältä viranomaisen pitämien ympäristötiedon julkisten rekistereiden tai luetteloiden käytöstä tai pyydettyihin tietoihin tutustumisesta paikassa, jossa viranomainen antaa tiedon saataville tutustumista varten. EIR:n 8 §:n 3 momentin mukaan maksu ei saa ylittää ”viranomaisen kohtuullisena pitämää summaa”. EIR:n 8 §:n 8 momentin mukaan viranomainen julkaisee ja antaa tietoja pyytävien saataville luettelon perimistään maksuista.

30. EIR:n 18 §:ssä EIR:ään sisällytetään tiedonvapauslain (Freedom of Information Act 2000) täytäntöönpano- ja muutoksenhakusäännökset, joiden nojalla kuka tahansa voi kannella Information Commissionerille saadakseen päätöksen siitä, onko viranomainen jättänyt ympäristötietopyyntöä käsitellessään noudattamatta EIR:n 2 lukua (joka sisältää maksuja koskevan 8 pykälän). Tällaisessa tapauksessa Information Commissioner tutkii kyseisen kantelun ja antaa tarvittaessa päätöksen (jossa se vaatii viranomaista ryhtymään tarvittaviin toimiin EIR:n noudattamisen varmistamiseksi). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Information Commissioner on sen mielestä direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”riippumaton ja puolueeton lailla perustettu elin” ja että se itse kuuluu 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Se voi sallia muutoksenhaun ja/tai tehdä

19 — Englannin ja Walesin asianajajien ammattiliitto.

20 — Toista kysymyslomaketta eli CON29O-lomaketta käytetään vapaaehtoisissa lisätietopyynnöissä.

21 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 29, 30 ja 37 kohta.

22 — Skotlannin viranomaisia lukuun ottamatta.

uuden korvaavan päätöksen, jos se toteaa Information Commissionerin päätöksen lainvastaiseksi. Muutoksenhakumenettelyssä First-tier Tribunalilla on toimivalta arvioida uudelleen tosiseikat, ja se voi vastaanottaa uusia todisteita. Sen antamaan ratkaisuun voidaan hakea oikeuskysymysten osalta muutosta Upper Tribunalista.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

31. East Sussex County Councilin alaisuuteen kuuluvat East Sussexin aluevaltuustot (district councils) ja kunnanvaltuustot (borough councils) suorittavat virallisia tiedonhakuja, ja niiden hallussa on suurin osa CON29R-lomakkeilla pyydettävistä tiedoista. East Sussex County Councilille osoitetaan paljon tiedonhakupyyntöjä, sillä se vastaa teistä, liikennejärjestelyistä, rautatiejärjestelyistä, julkisista kävelyreiteistä ja yhteismaasta. Se toimittaa pyydetyt tiedot (sähköpostitse) kahden arkipäivän kuluessa. Sillä on vakuutus, joka suojaa sitä toimitettujen tietojen virheellisyyteen perustuvalta vastuulta.

32. Vuoden 2008 asetuksen voimaantulon jälkeen East Sussex County Council laati ja julkaisi luettelon maksuista, joita peritään CON29R-tietopyyntöihin vastaamisesta (luettelo sisältyy ennakkoratkaisupyynnön liitteeseen). Maksut vaihtelevat pyydetyn tiedon mukaan nollasta kymmeneen Englannin puntaan (GBP) vastausta kohti. Luettelossa todetaan, että ”maksut perustuvat summaan, joka saadaan jakamalla kustannukset, joita kysymyksiin vastaamisesta arvioidaan aiheutuvan ja joihin sisältyy osa tietojärjestelmien ylläpitokustannuksista, edellisten vuosien tietopyyntöjen määriin perustuvalla arvioidulla määrällä”. Ohjeissa (jotka sisältyvät samaan liitteeseen) todetaan teistä, että ”mikäli tietopyyntönne koskee muita kuin CON29-lomakkeella pyydettäviä tietoja, esittäkää pyyntönne [Highway Land Information -yksikölle] ja saatte arvion vastauksen hinnasta”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kunkin yksittäisen työntekijän tuntiveloitukseen sisältyy palkkakustannusten lisäksi yleiskustannuksia (kuten lämmitys, valaistus sekä henkilöstöhallinnon ja koulutuksen kaltaiset sisäiset palvelut). First-tier Tribunal totesi, ettei maksuihin ollut sisällytetty ylimääräisiä eriä tai voittoa.

33. Koska kiinteistönvälitystoimeen liittyy tyypillisesti huomattavan arvokkaan kiinteistön ostaminen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei East Sussex County Councilin perimillä maksuilla todennäköisesti saada ketään luopumaan pyytämästä liiketoimeen liittyvää tietoa tai rajoiteta olennaisesti kenenkään mahdollisuuksia saada sitä.

34. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan East Sussex County Councilin Highway Land Information -yksikössä on kolme työntekijää ja joitakin osa-aikaisia avustajia. Noin 60 prosenttia yksikön toiminnasta liittyy CON29R-tietopyyntöihin, joihin vastaamisessa se käyttää hallussaan joko paperimuodossa tai tietokoneella olevaa tietoa (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käyttää kaikesta tiedosta nimitystä yksikön tietokanta). Yksikkö voi joutua pyytämään tietoja East Sussex County Councilin muilta yksiköiltä tai osastoilta. Osia yksikön tietokannasta ylläpidetään muuhun tarkoitukseen ja East Sussex County Councilin muiden yksiköiden ja osastojen käyttöön.

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tietoja pyytävä voi saada vastauksen vain joihinkin CON29R-lomakkeen kohtiin tutkimalla East Sussex County Councilin hallussa olevaa käsittelemätöntä tietoa. Highway Land Information -yksikkö pyrkii parantamaan näiden tietojen saatavuutta, mutta prosessi on vielä kesken.

36. PSG Eastbourne (kiinteistöhakuyritys, joka kuuluu Property Search Group (PSG) -ryhmään, joka on franchise-perusteinen samankaltaisten yritysten verkosto ja käsiteltävässä asiassa toisena vastaajana) esitti 3.6.2011 Highway Land Information -yksikölle CON29R-lomakkeella tiettyjä kysymyksiä kiinteistöstä, joka oli ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kiinteistönvälityksen kohteena. PSG Eastbournelta laskutettiin vastauksesta 17 GBP, jonka se maksoi.

37. East Sussex County Council totesi sisäisessä tarkastuksessa, joka suoritettiin sen ja PSG Eastbournen välisen, East Sussex County Councilin perimien maksujen laillisuutta koskevan pitkäaikaisen riidan vuoksi, että sillä oli oikeus periä kyseinen maksu EIR:n 8 §:n nojalla. Päätöksestä kanneltiin Information Commissionerille, joka päätti 29.1.2013, ettei East Sussex County Council ollut laskuttanut PSG Eastbournelta asianmukaista maksua, sillä sen mielestä maksu oli laskettu kustannusperusteisesti, vaikka kohtuullinen maksu olisi käsittänyt ainoastaan ”välittömät kustannukset, jotka liittyivät tiedon saattamiseen saataville tietyssä muodossa, eli postitus- ja valokopiointikulut”.

38. East Sussex County Council haki Information Commissionerin päätökseen muutosta 1.3.2013. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Information Commissioner otti muutoksenhakupyynnössään esiin kaksi uutta seikkaa, jotka olivat i) sen valvonnan luonne, jota Information Commissioner ja First-tier Tribunal suorittavat määrittäessään, onko tietty maksu kohtuuton, ja ii) perityn maksun kohtuullisuus, kun oletetaan, että sillä voidaan kattaa muutakin kuin pelkät välittömät kustannukset. First-tier Tribunal hyväksyi menettelyyn mukaan PSG:n ja Local Government Associationin (jäljempänä LGA).[23] Muutoksenhakumenettelyssä Information Commissioner ja PSG myönsivät, että kohtuullinen maksu voi sisältää myös henkilöstökustannuksia, jotka perustuvat tietopyynnön käsittelyyn kuluvaan työaikaan. First-tier Tribunal katsoi tämän pitävän paikkansa ja piti riidattomana myös sitä, että viranomainen voi vahvistaa ennalta keskimääräisiin kustannuksiin perustuvat vakiomaksut.

39. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt seuraavat kysymykset:

”1) Mitä tarkoitetaan direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdalla ja voiko erityisesti tietyntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävä kohtuullinen maksu käsittää

   a) osan kustannuksista, joita syntyy viranomaiselle sellaisen tietokannan ylläpitämisestä, jota käytetään tämäntyyppisiin tietopyyntöihin vastaamiseksi

   b) yleisiä kustannuksia, joita syntyy käytetystä työajasta ja jotka on otettu asianmukaisesti huomioon maksua vahvistettaessa?

2) Onko [direktiivin 2003/4] 5 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan kanssa sopusoinnussa jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan viranomainen voi periä ympäristötiedon toimittamisesta maksun, joka ’ei saa ylittää viranomaisen kohtuullisena pitämää määrää’, jos viranomaisen päätöstä määrän kohtuullisuudesta valvotaan hallinnollisesti ja tuomioistuimissa Englannin oikeuden mukaisesti?”

40. Kirjallisia huomautuksia esittivät East Sussex County Council, LGA, Information Commissioner, PSG, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat osapuolet Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta lukuun ottamatta osallistuivat 11.12.2014 pidettyyn suulliseen käsittelyyn ja esittivät siinä suulliset huomautuksensa.

23 — Kyseessä on puoluerajat ylittävä poliittisjohtoinen järjestö, joka edustaa alue- ja kunnanvaltuustoja.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

41. Århusin yleissopimuksen määräykset ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä,[24] ja sen sanamuoto ja tarkoitus on otettava huomioon direktiiviä 2003/4 tulkittaessa.[25] Århusin yleissopimuksessa vahvistetaan ympäristöä koskevia velvollisuuksia (ja niitä vastaavia yleisön oikeuksia) kolmessa pilarissa, jotka ovat i) ympäristötiedon saatavuus, ii) yleisön osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja iii) oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Käsiteltävässä asiassa on herännyt kysymyksiä velvollisuuksista ensimmäisessä ja kolmannessa pilarissa, jotka on tarkoitus panna täytäntöön direktiivillä 2003/4.[26]

42. On riidatonta, että direktiiviä 2003/4 sovelletaan käsiteltävässä asiassa. Ennakkoratkaisukysymykset liittyvät siihen osaan PSG Eastbournen (CON29R-lomakkeella) pyytämästä ja saamasta tiedosta, joka liittyy kiinteistön arvoon (liiketoimeen) mutta joka on myös direktiivissä 2003/4 tarkoitettua ympäristötietoa.[27] Riidatonta on myös, että pyydetty tieto oli paikallisviranomaisen hallussa.

43. Selvää on vielä sekin, ettei East Sussex County Council toiminut kaupallisesti toimittaessaan tietoja PSG Eastbournelle.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

44. Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioiden sallitaan nimenomaisesti periä maksuja kahden edellytyksen täyttyessä. Ensinnäkin maksua voidaan periä ainoastaan ympäristötiedon *toimittamisesta*. Toiseksi maksu ei saa olla *kohtuuton*. Direktiivissä ei ole määritelty, mitä tietojen toimittamisella tai kohtuullisella maksulla tarkoitetaan.[28]

45. Direktiivissä 2003/4 ei myöskään ole muuta perustetta, jonka nojalla pyynnön esittäjältä voitaisiin periä maksu ympäristötiedon saamisesta.[29]

46. Jos viranomainen ei voi kattaa kustannuksiaan maksuilla tietyssä vaiheessa siksi, että ne eivät liity tietojen toimittamiseen, mielestäni tällöin ei tarvitse pohtia sen maksun kohtuullisuutta, jonka viranomainen haluaisi periä. Tästä syystä tarkastelen ensiksi 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tiedon toimittamisen merkitystä.

24 — Ks. tuomio Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Ks. esim. tuomio Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Ks. esim. tuomio Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös direktiivin 2003/4 johdanto-osan viides perustelukappale.

27 — Direktiivin 2003/4 2 artiklan 1 alakohta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli joka tapauksessa tarkastettava, että näin on (ks. tuomio Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 — Huomautan, ettei kaikissa direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan kielitoisinnoissa käytetä ilmaisua (kuten englanninkielistä käsitettä ”supplying”), joka eroaa 7 artiklan sanamuodosta. Esimerkiksi 5 artiklan 2 kohdan ranskankielisessä toisinnossa käytetään ilmaisua ”la mise à disposition”, joka vastaa 7 artiklan sanamuotoa. Kyseisen artiklan englanninkielisessä toisinnossa käytetty käsite ”supplying” vastaa kuitenkin Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 8 kappaleen englanninkielisessä (todistusvoimaisessa) toisinnossa käytettyä käsitettä. Århusin yleissopimuksen saman määräyksen ranskankielisessä (ja yhtä todistusvoimaisessa) toisinnossa käytetään verbiä ”fournir”. (Kolmas todistusvoimainen toisinto on venäjänkielinen toisinto.)

29 — Ks. direktiivistä 90/313 tuomio komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:395, 55 ja 58 kohta), jossa todettiin, että ympäristötiedon vapaata saatavuutta saadaan direktiivissä 90/313 rajoittaa vain siinä nimenomaisesti määritellyin kriteerein ja määritellyissä tapauksissa. Tällä tavoin yleiseksi periaatteeksi vahvistetaan, että yleisön pitäisi saada ympäristötietoa maksutta ja rajoituksetta.

47. Kyseisessä 5 artiklassa toisistaan erotetaan yhtäältä tiedon toimittaminen (josta viranomaiset voivat periä maksun) ja toisaalta luotujen ja ylläpidettyjen rekisterien tai luetteloiden käyttö (johon viitataan 3 artiklan 5 kohdassa) ja pyydettyjen tietojen tutkiminen paikan päällä (joista viranomaiset eivät voi periä maksua). *Tiedon toimittaminen* pyynnön esittäjälle tietyssä muodossa (5 artiklan 2 kohta) ei siis ole rinnastettavissa 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin.

48. Tiedon toimittaminen ei myöskään ole sama asia kuin ympäristötiedon kerääminen, hallussapito ja levittäminen tai se, että yleisölle ilmoitetaan, mistä kyseiset tiedot löytyvät.

49. Direktiivin 3–5 artiklassa asetettujen velvollisuuksien taustalla on oletus siitä, että ympäristötieto, johon halutaan tutustua, on viranomaisen hallussa ja että yleisö tietää, mitä tietoa minkäkin viranomaisen hallussa on. Ympäristötieto tarkoittaa sekä tietoja että niistä laadittuja erilaisia arviointeja (kuten toimeenpanoa koskevia kertomuksia ja taloudellisia analyyseja).[30] Tieto on jossain konkreettisessa muodossa (esimerkiksi kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa tai sähköisessä muodossa).[31] Tieto on toimitettava pyynnön esittäjälle lähtökohtaisesti siinä muodossa, jossa se on pyydetty.[32]

50. Käytännön järjestelyihin, joita jäsenvaltioiden on toteutettava taatakseen ympäristötiedon saamista koskevan oikeuden tosiasiallinen toteutuminen, kuuluvat viranomaisten ja tiedotuspisteiden hallussa olevaa ympäristötietoa koskevien rekisterien tai luetteloiden saattaminen saataville sekä selkeä ilmoitus siitä, mistä tämä tieto on löydettävissä.[33] Mielestäni rekisteri tarkoittaa tässä yhteydessä hallussa olevasta ympäristötiedosta laadittua inventaaria, jonka avulla kyseistä tietoa voidaan etsiä ja tunnistaa. Tietokanta tarkoittaa puolestaan varsinaista hallussa olevan ympäristötiedon aineistoa. Vaikka myös rekisteri voi sisältää varsinaista ympäristötietoa ja se voi näin ollen olla osa tietokantaa, se on kuitenkin tietokannasta erillinen.[34]

51. Käsiteltävässä asiassa on olennaista, että 5 artiklan 1 kohdassa viranomaisia kielletään perimästä *mitään* maksuja henkilöiltä, jotka haluavat käyttää rekistereitä ja luetteloita tai tutkia ympäristötietoja paikan päällä. Viranomainen ei siis voi periä maksua niistä kustannuksista, joita aiheutuu i) näiden rekisterien ja luettelojen ja ii) ympäristötietoaineiston, johon kyseisissä rekistereissä ja luetteloissa viitataan tai jota pyynnön esittäjä haluaa tutkia paikan päällä, ylläpitämisestä ja saataville saattamisesta. Vaikka pyynnön esittäjiltä voidaan 5 artiklan 2 kohdan nojalla periä maksu tiedon saamisesta ympäristötiedon toimittamisen muodossa, mielestäni ei ole perustetta katsoa, että nämä tiedon toimittamiskustannukset käsittäisivät myös edellä mainitut kaksi kustannustyyppiä. Tämä johtuu siitä, että nämä kustannukset syntyvät direktiivin 2003/4 mukaisten velvollisuuksien, erityisesti pyynnöstä tapahtuvan tietojen saataville saattamisen, noudattamisesta eli siitä, että pyynnön esittäjälle tarjotaan mahdollisuus etsiä ja käyttää tietoa riippumatta siitä, missä muodossa tiedot on saatettu saataville.[35] Jos tietojen toimittamisen tulkittaisiin käsittävän myös ympäristötietoa sisältävän rekisterin, luettelon tai tietokannan luomisen ja ylläpitämisen (olipa tieto paperimuodossa tai jossain muussa muodossa), tämä johtaisi siihen, että kohdeltaisiin eri tavoin yhtäältä tietojen toimittamista pyytäviä yleisön jäseniä ja toisaalta niitä yleisön jäseniä, jotka ainoastaan pyytävät 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta käyttää tietoja tai saada tiedot käyttöönsä levittämisen avulla. Molemmat ryhmät saavat samat tiedot, jotka on kirjattu samaan rekisteriin tai luetteloon ja tallennettu samaan tietokantaan. Ensimmäiseltä ryhmältä perittäisiin kuitenkin maksu rekisterin ja tietokannan ylläpidosta, kun taas

30 — Ks. direktiivin 2003/4 2 artikla.

31 — Ks. esim. direktiivin 2003/4 2 artiklan 1, 3 ja 4 alakohta sekä johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

32 — Ks. direktiivin 2003/4 3 artiklan 4 kohta.

33 — Ks. direktiivin 2003/5 3 artiklan 5 kohdan c alakohta.

34 — Ks. myös UN-ECE, The Aarhus Convention: An implementation guide (toinen painos, 2014) (YK:n Euroopan talouskomission (UN-ECE) Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, jäljempänä soveltamisohje), s. 102 ja 103. Vaikka soveltamisohje ei ole oikeudellisesti sitova (s. 9), unionin tuomioistuin on katsonut, että sitä voidaan pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon Århusin yleissopimuksen tulkinnassa (ks. esim. tuomio Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, 34 kohta).

35 — Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

toiselta ryhmältä maksua ei (aivan oikein) perittäisi. Samasta syystä viranomainen ei voi periä pyynnön esittäjältä maksua niistä kustannuksista, joita syntyy 3 artiklan 4 kohdassa asetetun velvollisuuden noudattamisesta eli pyrkimisestä kaikin kohtuullisin keinoin siihen, että ympäristötieto säilytetään ja järjestetään sellaisessa muodossa, että se on helposti jäljennettävissä ja käytettävissä.

52. Maksua ei myöskään voida periä yleisölle levitetyn ympäristötiedon käytöstä. Direktiivissä 2003/4 (kuten Århusin yleissopimuksessakin) toisistaan erotetaan velvollisuus levittää tietoa (7 artikla)[36] ja velvollisuus saattaa pyynnön esittäjän saataville tieto pyydetyssä muodossa (3–5 artikla). Asetuksen 7 artiklassa tarkoitettu velvollisuus koskee kaikkea viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa, mukaan luettuna tieto, jota jäsenvaltion on 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti annettava ja levitettävä (ja tarvittaessa ajantasaistettava). Tällä velvollisuudella suojataan yleistä etua riippumatta siitä, onko yleisö tosiasiassa ilmaissut, että sillä on luetteloituun tai hallussa olevaan tietoon liittyvä etu. Tämän (ajantasaistetun) tiedon hallussa pitämisestä ja aktiivisesta levittämisestä voi hyvinkin aiheutua huomattavia kustannuksia (etenkin henkilöresursseihin liittyviä kustannuksia ja muita yleiskustannuksia), ja tätä tietoa voidaan myös käyttää tietopyyntöihin vastaamisessa. Kyseiset kustannukset on kuitenkin katettava julkisin varoin.

53. Tätä taustaa vasten määrittelen direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan ilmaisun ”ympäristötiedon toimittamisesta” tarkoittavan sitä, että tieto annetaan pyynnöstä pyynnön esittäjälle siinä muodossa, jossa sitä on pyydetty, ja muissa kuin 5 artiklan 1 kohdan kattamissa olosuhteissa. Käsiteltävässä asiassa on merkitystä sillä, että 5 artiklan 2 kohta kattaa tilanteet, joissa tietoa annetaan tavalla, jonka ansiosta pyynnön esittäjä voi tutustua siihen ja käyttää sitä valitsemassaan paikassa valitsemallaan hetkellä eli riippumatta siitä, missä ja miten tätä tietoa säilytetään ja miten sitä annetaan saataville muulla tavoin.

54. Viranomaiset voivat siis periä maksun kattaakseen pyydetyn ympäristötiedon jäljentämisestä (esimerkiksi asiakirjojen kopioinnista, tulostamisesta tai lähettämisestä sähköpostitse) aiheutuneet henkilöstökulut sekä esimerkiksi paperin, tulostinmusteen ja tulostimen käytöstä aiheutuneet kulut. Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappale tukee tätä tulkintaa. Siitä johtuu kuitenkin myös, että viranomainen *ei* voi periä tietojen toimittamista koskevan maksun muodossa kaikkia tai osaa niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat sellaisen tietokannan luomisesta ja ylläpitämisestä, johon se on järjestänyt hallussaan olevan ympäristötiedon ja jota se käyttää vastatessaan CON29R-lomakkeessa luetellun kaltaisiin tietopyyntöihin, jollaisesta on kyse käsiteltävässä asiassa (ensimmäisen kysymyksen a kohta).[37]

55. Kun pyydetty tieto on valmiiksi pyydetyssä muodossa ja helposti jäljennettävissä ja käytettävissä, tietojen toimittaminen koostuu pääosin ainoastaan sen jäljentämisestä. Maksu tiedon toimittamisesta voi siis tällaisessa tilanteessa kattaa ainoastaan kohtuulliset jäljentämiskustannukset, joihin kuuluvat kulut siitä työajasta, jonka henkilöstö on käyttänyt pyynnön esittäjän pyytämän ympäristötiedon antamiseen. Tietojen toimittaminen ei kuitenkaan aina ole yhtä helppoa ja edullista kuin pelkkä asiakirjojen jäljentäminen. Hallussa olevaa tietoa ei välttämättä esimerkiksi ole vielä järjestetty siten, että se olisi helposti jäljennettävissä ja käytettävissä, tai sitä voidaan pyytää muussa kuin siinä muodossa, jossa viranomainen sitä säilyttää.

56. Voidaanko lisäkustannuksista, jotka ovat aiheutuneet pyynnön esittäjän pyytämien tietojen hankkimisesta ja järjestämisestä, ja muista yleiskustannuksista periä tällaisessa tilanteessa maksu direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla? Tästä on lähinnä kyse ensimmäisen kysymyksen b kohdassa, joka koskee niiden yleisten kustannusten kattamista, jotka syntyvät kyseessä olevan kaltaiseen tietopyyntöön vastaamiseen käytetystä työajasta.

36 — Soveltamisohjeessa (s. 75) käytetään tästä 7 artiklassa tarkoitetusta oikeudesta nimitystä aktiivinen tiedonsaantioikeus. Tiedonsaajien näkökulmasta olisi kuitenkin mielestäni loogisempaa kutsua tätä oikeutta passiiviseksi tiedonsaantioikeudeksi. Tästä syystä en käytä käsitteitä ”aktiivinen” ja ”passiivinen” kuvatessani 3–5 ja 7 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia (ja niitä vastaavia oikeuksia).

37 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

57. Voiko viranomainen periä kohtuullisen maksun kattaakseen nämä kustannukset siltä osin kuin ne liittyvät tietopyyntöihin ja syntyvät väistämättä tietojen antamisesta pyynnön esittäjälle?

58. Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa ei määritellä kohtuullista summaa. Sitä ei määritellä myöskään Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 8 kappaleessa.

59. Yleisesti vaikuttaa siltä, että pelkästään se, että lainsäätäjä on todennut, ettei pyydetty tieto välttämättä ole välittömästi saatavilla sen määrän ja monitahoisuuden vuoksi ja että sen hankkiminen pyydetyssä muodossa voi aiheuttaa viranomaiselle (huomattavaa) taakkaa käytetyn työajan ja henkilöresurssien muodossa,[38] ei ole riittävä peruste maksun perimiseksi pyynnön esittäjältä tällaisen taakan syntymisestä. Taakka on olemassa silloinkin, kun tietopyyntöä ei ole esitetty ja viranomainen ainoastaan noudattaa direktiivin 2003/4 nojalla sille kuuluvia velvollisuuksia.[39] Huomautan lisäksi, että olemassa on perusteltuja syitä kieltäytyä pyydettyjen tietojen antamisesta.[40] Viranomainen ei myöskään voi vedota siihen, ettei se ole noudattanut esimerkiksi direktiivin 2003/4 3 ja 7 artiklasta sille johtuvia velvoitteitaan, perustellakseen maksun perimisen pyynnön esittäjältä 5 artiklan 2 kohdan nojalla esimerkiksi siksi, että sillä on hallussaan ainoastaan käsittelemätöntä tietoa eikä se ei ole vielä (vaaditulla tavalla) järjestänyt tietoa käytettävään muotoon.[41]

60. Mielestäni maksu, joka ei ole 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla kohtuuton, i) on vahvistettu sellaisten objektiivisten tekijöiden perusteella, jotka ovat kolmannen tiedossa ja joita tämä voi valvoa, ii) on laskettu siten, ettei laskutavassa ole huomioitu tietojen pyytäjän henkilöllisyyttä ja pyynnön tarkoitusta, iii) on määritelty sen suuruiseksi, että sillä voidaan taata niiden tavoitteiden saavuttaminen, jotka koskevat oikeutta saada ympäristötietoa pyydettäessä, ja se ei siten saa henkilöä luopumaan tietojen pyytämisestä eikä rajoita hänen tiedonsaantioikeuttaan, ja iv) ei ylitä määrää, joka on asianmukainen siihen syyhyn nähden, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat periä maksun (koska yleisön jäsen on pyytänyt ympäristötiedon toimittamista), ja liittyy suoraan kyseisen tiedon toimittamiseen.

61. Maksun määrä on ensinnäkin vahvistettava sellaisten objektiivisten perusteiden perusteella, jotka voidaan julkistaa direktiivin 2003/4 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja joiden ansiosta maksun kohtuullisuutta voidaan valvoa 6 artiklan mukaisesti.

62. Toiseksi tietopyynnön esittäjä ei ole velvollinen perustelemaan pyyntöään.[42] Maksun määrän määrittämisessä merkitystä ei siis ole sillä, kuka tietopyynnön esittää ja mistä syystä.

63. Kolmanneksi maksun määrässä on otettava huomioon, että ympäristötiedon saamisella sen toimittamisen muodossa edistetään tietoisuuden lisääntymistä ympäristökysymyksistä, keskustelua ja osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempaa ympäristöä.[43]

64. Tämä oli yksi perusteista, joiden vuoksi tuomiossa C-217/97, komissio v. Saksa, todettiin direktiivin 90/313 5 artiklasta, että direktiivin 90/313 päämäärä huomioon ottaen maksu ei saa olla niin korkea, että jotkut luopuisivat pyytämästä tietoja tai heidän oikeuttaan saada tietoja rajoitettaisiin.[44]

38 — Ks. esim. direktiivin 2003/4 3 artiklan 2 kohta.

39 — Ks. myös esim. julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:34, 26 kohta).

40 — Ks. direktiivin 2003/4 4 artikla.

41 — Ks. direktiivin 2003/4 1 artikla ja johdanto-osan 9 ja 20 perustelukappale.

42 — Ks. direktiivin 2003/4 3 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan kahdeksas perustelukappale. Vrt. direktiivin 90/313 3 artiklan 1 kohdassa käytettyyn ilmaisuun ”osoittaa, että asia koskee heitä” (ilmaisun ”perustelemaan pyyntöään” sijasta).

43 — Ks. direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

44 — Tuomio komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:395, 47 kohta) ja julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:34, 23 kohta).

65. Samaa päättelyä on sovellettava direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohtaan, sillä kyseisen direktiivin tarkoituksena on laajentaa tiedon saatavuutta.[45] Jos maksuista tulee kohtuuttoman korkeita, se voi johtaa siihen, että ympäristötietoa pyytävät (tai voivat pyytää) ainoastaan varakkaat henkilöt.[46] Jos näin korkeiden maksujen vahvistaminen sallitaan, jotkut voivat sen vuoksi luopua ympäristötiedon pyytämisestä.[47]

66. Neljänneksi maksu on kohtuullinen, jos se kattaa ne kustannukset, jotka liittyvät suoraan tietojen toimittamiseen tietyn pyynnön johdosta. Edellä tiedon toimittamisen käsitteen yhteydessä esittämistäni syistä maksu ei voi kattaa ympäristötiedon keräämiseen, hallussapitoon, ylläpitoon ja levittämiseen liittyviä kustannuksia, joita syntyy siitä riippumatta, onko tietopyyntö esitetty.[48]

67. Vaikka direktiivissä 90/313 toisistaan ei erotettu suoria ja välillisiä kustannuksia, tuomiossa C-217/97, komissio v. Saksa, todettiin, ettei jäsenvaltio voinut periä maksua välillisistä kustannuksista, joita syntyi tietojen etsimisestä ja keräämisestä. Kohtuuttoman korkean maksun käsitteen käyttäminen tarkoitti, etteivät jäsenvaltiot voineet ”siirtää tietoja pyytävän henkilön vastattaviksi kaikkia niitä kuluja ja varsinkaan kaikkia niitä epäsuoria kuluja, jotka tietojen hakemisesta on tosiasiallisesti aiheutunut julkiselle taloudelle”.[49] Direktiivin 5 artiklassa ei myöskään sallittu jäsenvaltioiden periä maksua ”tietopyynnön perusteella suoritetuista hallintotoimista”.[50] Kyseisessä tuomiossa ei kuitenkaan tarkasteltu yksityiskohtaisesti Saksan oikeuden (jonka mukaan maksun suuruus määräytyi viranomaisten työpanoksen ja käyttämän ajan mukaan) mukaisia maksutyyppejä, koska komissio ei ollut osoittanut, että Saksan oikeuden säännökset eivät vastanneet direktiivin 90/313 5 artiklan tarkoitusta.[51]

68. Direktiivin 2003/4 lainsäädäntöhistoria ja sen johdanto-osan 18 perustelukappaleen sanamuoto ovat aiheuttaneet epäselvyyttä siitä, voidaanko tuomiossa C-217/97, komissio v. Saksa, noudatettua päätelmää soveltaa direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohtaan.

69. Toisin kuin komissio (joka ei ollut käsitellyt näitä seikkoja alkuperäisessä ehdotuksessaan)[52] Euroopan parlamentti ehdotti, että (johdanto-osan perustelukappaleissa ja artiklaosassa) todettaisiin nimenomaisesti, ettei maksu saisi ylittää todellisia kustannuksia eikä siihen saisi sisällyttää henkilöstön tiedon hakuun käyttämästä ajasta aiheutuneita kuluja.[53] Vaikka komissio oli pääosin samaa mieltä tästä ehdotuksesta,[54] neuvoston mielestä ei ollut tarpeen säätää liian yksityiskohtaisesti siitä, mitä senhetkisessä 5 artiklan 2 kohdassa (sen luonnoksessa) tarkoitettu maksu voi tai ei voinut sisältää. Neuvosto ”ei voinut hyväksyä – –, että maksut eivät voi kattaa tiedon hakua – –. Haku voi viedä paljon aikaa ja olla hyvin kallista, maksuttomuus voi johtaa tarpeettomiin tiedon pyyntöihin – –.”[55]

45 — Ks. direktiivin 2003/4 johdanto-osan toinen perustelukappale.

46 — Ks. myös julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:34, 25 kohta).

47 — Ks. myös soveltamisohje, jossa todetaan (s. 94), että ”Århusin yleissopimuksessa vahvistetaan, että tiedon on oltava saatavilla edullisesti, jotta se olisi tosiasiallisesti saatavilla”.

48 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 47–54 kohta.

49 — Tuomio komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:395, 48 kohta).

50 — Tuomio komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:395, 57 kohta).

51 — Tuomio komissio v. Saksa (C-217/97, EU:C:1999:395, 52 kohta).

52 — Komission alkuperäisessä ehdotuksessa 5 artiklan 3 kohdan sisältö ja johdanto-osan 18 perustelukappaleen ehdotettu teksti olivat samankaltaiset kuin direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdan sanamuoto. Ks. ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta esitetyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksen (KOM(2000) 402 lopullinen, EYVL 2000, C 337 E, s. 156) johdanto-osan 21 perustelukappale.

53 — Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta (KOM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD)).

54 — Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta (KOM(2001) 303 lopullinen, EYVL 2001, C 240 E, s. 289).

55 — Neuvoston 28.1.2002 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 24/2002 (EYVL C 113 E, s. 1). Englanninkielisen (omituisen) ilmaisun ”freedom of charge” on käännetty tarkoittavan maksuttomuutta.

70. Parlamentti pysyi kannassaan. Se jopa ehdotti, että artiklaosaan lisättäisiin, että maksu ”ei saa ylittää jäljentämisestä aiheutuvia todellisia kustannuksia”.[56] Komissio ei voinut hyväksyä tätä ehdotusta: sen mielestä ei pitänyt asettaa Århusin yleissopimusta tiukempia vaatimuksia, ja koska ehdotettu direktiivi oli puitedirektiivi, jäsenvaltioille pitäisi sallia tietty määrä joustavuutta niiden saattaessa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä.[57]

71. Nämä keskustelut eivät käy mitenkään ilmi voimaansaatetun 5 artiklan 2 kohdan sanamuodosta. Sen sijaan johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan, että ”yleisesti ottaen – – maksut [eivät] saa ylittää todellisia kustannuksia, jotka aiheutuvat kyseisen aineiston toimittamisesta”, vaikka markkinaperusteista maksua pidetään kohtuullisena silloin, kun ”viranomaiset saattavat ympäristötietoa saataville kaupallisesti ja [kun] maksut ovat tarpeen tällaisen tiedon keräämisen ja julkaisemisen jatkamiseksi”.

72. Johdanto-osan 18 perustelukappaleelle ei ensinnäkään voida antaa samaa painoarvoa kuin 5 artiklan 2 kohdalle. Lainsäätäjän päätös sisältyy nimittäin ainoastaan artiklaosaan eli direktiivin (tai minkä tahansa muun toimen) normatiiviseen osaan. Johdanto-osan perustelukappaleet ovat ainoastaan osa sitä asiayhteyttä, jossa artiklaosaa tulkitaan. Niissä ei voida vahvistaa normeja.[58]

73. Tästä huolimatta johdanto-osan 18 perustelukappaleen toista virkettä tai sen direktiiviin sisällyttämisen syytä ei voida jättää huomiotta. Kyseisessä virkkeessä käsitellään kahta rajoitusta, jotka koskevat maksun perimistä tiedon toimittamisesta, eli laskutettavia kustannuksia (”kustannuksia, jotka aiheutuvat kyseisen aineiston toimittamisesta”) ja katettavien kustannusten määrää (viranomaiselle tiedon toimittamisesta aiheutuneita ”todellisia kustannuksia”).

74. Mielestäni kohtuullisen maksun on perustuttava kustannuksiin, joita on tosiasiassa aiheutunut ympäristötiedon toimittamisesta tietyn pyynnön johdosta. Tähän kuuluvat pyydetyn tiedon etsimiseen ja tuottamiseen käytettyyn työaikaan liittyvät kustannukset ja tiedon toimittamisesta pyydetyssä muodossa syntyneet kustannukset (jotka voivat vaihdella). Mielestäni maksulla ei kuitenkaan voida pyrkiä kattamaan myös yleiskustannuksia, kuten lämmitystä, valaistusta tai sisäisiä palveluita. Vaikka osan näistä yleiskustannuksista voitaisiin toki katsoa aiheutuneen sellaisten olosuhteiden luomisesta, joissa viranomainen voi antaa pyydetyn ympäristötiedon saataville, ne (kuten ympäristötietoa koskevien rekisterien ja luettelojen ylläpitoon ja saataville saattamiseen liittyvät kustannukset)[59] eivät liity yksinomaan tiedon toimittamiseen tietyn pyynnön johdosta. Mielestäni tämä vahvistetaan johdanto-osan 18 perustelukappaleessa.[60]

56 — Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta (11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD)); Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu toisessa käsittelyssä 30.5.2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/.../EY antamiseksi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

57 — Komission lausunto EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan nojalla Euroopan parlamentin ehdottamista tarkistuksista neuvoston yhteiseen kantaan ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta – Komission ehdotusta muuttava EY:n perustamissopimuksen 250 (2) artiklan nojalla (KOM/2002/0498 lopullinen).

58 — Ks. esim. tuomio Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä periaate ilmenee myös unionin lainsäädännön laadintaan osallistuville henkilöille tarkoitetuista ohjeista (Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation, 2013, Guideline 10).

59 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 ja 52 kohta.

60 — Muistutan, että käsiteltävässä asiassa on selvää, ettei viranomainen toiminut kaupallisesti tietoja toimittaessaan (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta). Käsiteltävän asian kannalta ei ole tarpeen tarkastella tarkemmin johdanto-osan 18 perustelukappaleen sitä osaa, joka koskee ympäristötiedon saataville saattamista kaupallisesti.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

Tutkittavaksi ottaminen

75. Toisella kysymyksellä tiedustellaan, estävätkö direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohta ja 6 artikla sellaisen kansallisen oikeussäännön, jonka mukaan ympäristötiedon toimittamisesta perittävä maksu ”ei saa ylittää viranomaisen kohtuullisena pitämää määrää”, jos viranomaisen päätöstä määrän kohtuullisuudesta valvotaan hallinnollisesti ja tuomioistuimissa kansallisen oikeuden mukaisesti.

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Englannin oikeuden suppean tulkinnan mukaan ilmaisu ”viranomaisen kohtuullisena pitämä määrä” tarkoittaa, että maksu voidaan riitauttaa onnistuneesti ainoastaan silloin, jos viranomaisen päätös siitä, mitä summaa voidaan pitää kohtuullisena, on itsessään hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta kohtuuton (eli irrationaalinen, lainvastainen tai epäoikeudenmukainen), mutta viranomaisen tekemiä merkityksellisiä tosiseikkoja koskevia toteamuksia on mahdollista riitauttaa vain hyvin harvoissa tapauksissa. Ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä muita tietoja hallinnollisesta valvonnasta ja tuomioistuinvalvonnasta.

77. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus selitti kirjallisissa huomautuksissaan, että toisessa kysymyksessä käytetty ilmaisu ”valvotaan hallinnollisesti ja tuomioistuimissa Englannin oikeuden mukaisesti” kattaa useita valvontaperusteita, joista yksi on Wednesburyn kohtuuttomuusperuste. [61]

78. Sekä komissio että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ovat kyseenalaistaneet tarpeen vastata tähän kysymykseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa nimittäin itsekin, että tämä seikka (josta on kyse toisessa kysymyksessä) on vielä ratkaisematta asianosaisten kesken ja että ”sen käytännön merkitys käsiteltävässä asiassa ei ole ilmeinen, mutta se saattaa vaikuttaa First-tier Tribunalin ja Information Commissionerin tulevaisuudessa soveltamaan lähestymistapaan”.

79. Muistutan, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ennakkoratkaisun antamisesta ainoastaan, jos on ilmeistä, että esitetyillä kysymyksillä ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen kysymyksiin. [62] Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. [63]

80. Mielestäni ei ole syytä kyseenalaistaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöstä sisällyttää toinen kysymys ennakkoratkaisupyyntöön, vaikka sillä on epäilyksensä tästä. Siksi myös tähän kysymykseen olisi vastattava.

61 — Ks. asia Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation ((1948), 1 KB 223, (1947) EWCA Civ 1). Tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus on monitahoinen kysymys. Yksityiskohtainen tarkastelu, ks. esim. Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P. ja Fenwick, H., *Judicial Review*, viides painos (Butterworths Law, 2014), ja Fordham, M., *Judicial Review*, kuudes painos (Hart Publishing, 2012).

62 — Ks. esim. tuomio Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 — Ks. esim. tuomio Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Aineellinen kysymys

81. Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa asetettu kohtuullisuuden edellytys koskee kaikkia maksuja eikä varsinaista viranomaisen päätöstä. Direktiivin 5 artiklan 2 kohta ei sisällä viittausta siihen, mikä on kansallisen lainsäädännön mukaan kohtuullinen maksu. Kun unionin oikeuden säännöksen sanamuoto ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, sitä on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti, ja tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä. [64] Tätä periaatetta sovelletaan yhdessä sen periaatteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on pannessaan direktiiviä täytäntöön varmistettava direktiivin täysi vaikutus, mutta niillä on laaja harkintavalta keinojen valinnan suhteen, jos unionin oikeuteen ei sisälly asiaa koskevia tarkkoja sääntöjä. [65]

82. Näin ollen 5 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että viranomaiset varmistavat, etteivät niiden maksut ole kohtuuttomia sen mukaan, mitä kohtuuttomalla maksulla tarkoitetaan objektiivisesti unionin oikeudessa. [66] Tämä ei sinänsä estä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan viranomaisen on itse varmistuttava siitä, että peritty maksu on tämän standardin mukainen. Voidaan nimittäin olettaa, että viranomaisen on hyvän hallinnon periaatetta noudattaakseen ensimmäisenä itse valvottava asetetun maksun kohtuullisuutta. Tämä tapahtuu ennen direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytettyjä hallinnollista valvontaa ja tuomioistuinvalvontaa ja erillään näistä.

83. Entä sitten toisen kysymyksen loppuosa eli ”jos viranomaisen päätöstä määrän kohtuullisuudesta valvotaan hallinnollisesti ja tuomioistuimissa *Englannin oikeuden mukaisesti*” (kursivointi tässä)?

84. Kuten edellä totesin, [67] ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toimittanut unionin tuomioistuimelle suhteellisen vähän tietoja kansallisesta lainsäädännöstä, ja vaikka suullinen käsittely pidettiin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei osallistunut siihen. Ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä on lisäksi selvästi niin, että unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa ratkaisu yksinomaan unionin oikeuden tulkinnasta, kun taas kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita ja soveltaa kansallista oikeutta sen kysymyksiin annetuissa vastauksissa esitettyjen seikkojen mukaisesti. [68] Siksi tässä yhteydessä olisi epäasianmukaista tutkia tarkemmin Englannin tuomioistuinten suorittaman valvonnan standardeja ja rajoituksia. Tarkastelussa on sen sijaan keskityttävä yksinomaan unionin oikeudessa asetettuihin velvollisuuksiin.

85. Käsiteltävässä asiassa direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa jäsenvaltion edellytetään varmistavan, että viranomaisen päätökseen kohdistuu (ensiksi) hallinnollinen valvonta ja (tämän jälkeen) tuomioistuinvalvonta sen selvittämiseksi, onko päätöksessä tarkoitettu kohtuullinen maksu yhdenmukainen sen kanssa, mikä on unionin oikeudessa eli direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu itsenäinen merkitys käsitteelle ”kohtuullinen maksu”. Tämä on selvitettävä valvonnan yhteydessä. Tällaisen valvonnan olemassaolo on keskeisen tärkeää, jotta voidaan taata direktiivissä 2003/4 vahvistetun ympäristötiedon saamista koskevan yleisön oikeuden tehokas toteutuminen. [69] Jäsenvaltion on siis taattava, että sen tarjoaman valvontamenettelyn ansiosta tietyn perityn maksun kohtuullisuutta voidaan mitata unionin oikeudessa vahvistettuun, tällaisten maksujen kohtuullisuutta koskevaan standardiin nähden. Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita kansallista lainsäädäntöä siten, että tämä valvonta toteutuu. [70]

64 — Ks. esim. tuomio Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 — Ks. esim. tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–74 kohta.

67 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta.

68 — Ks. esim. tuomio Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 23 ja 25 kohta).

69 — Ks. myös esim. soveltamisohje, s. 15.

70 — Velvollisuudesta soveltaa ja tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti ks. esim. tuomio Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Ratkaisuehdotus

86. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa First-tier Tribunalin (Information Rights) (Yhdistynyt kuningaskunta) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

— Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 5 artiklan 2 kohdan ilmaisun ”ympäristötiedon toimittamisesta” on tulkittava tarkoittavan sitä, että tieto annetaan pyynnöstä pyynnön esittäjälle siinä muodossa, jossa sitä on pyydetty, ja muissa kuin 5 artiklan 1 kohdan kattamissa olosuhteissa. Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohta kattaa tilanteet, joissa tietoa annetaan tavalla, jonka ansiosta pyynnön esittäjä voi tutustua siihen ja käyttää sitä valitsemassaan paikassa valitsemallaan hetkellä eli riippumatta siitä, missä ja miten tätä tietoa säilytetään ja miten sitä annetaan saataville muulla tavoin.

— Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa viranomaisen ei sallita periä tietojen toimittamista koskevan maksun muodossa kaikkia tai osaa niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat sellaisen tietokannan luomisesta ja ylläpitämisestä, johon se on järjestänyt hallussaan olevan ympäristötiedon ja jota se käyttää vastatessaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa lomakkeessa luetellun tyyppisiin tietopyyntöihin.

— Maksu, joka ei ole direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla kohtuuton, i) on vahvistettu sellaisten objektiivisten tekijöiden perusteella, jotka ovat kolmannen tiedossa ja joita tämä voi valvoa, ii) on laskettu siten, ettei laskutavassa ole huomioitu tietojen pyytäjän henkilöllisyyttä ja pyynnön tarkoitusta, iii) on määritelty sen suuruiseksi, että sillä voidaan taata niiden tavoitteiden saavuttaminen, jotka koskevat oikeutta saada ympäristötietoa pyydettäessä, ja se ei siten saa henkilöä luopumaan tietojen pyytämisestä eikä rajoita hänen tiedonsaantioikeuttaan, ja iv) ei ylitä määrää, joka on asianmukainen siihen syyhyn nähden, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat periä maksun (eli siksi, että yleisön jäsen on pyytänyt ympäristötiedon toimittamista), ja liittyy suoraan kyseisen tiedon toimittamiseen.

— Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kohtuullisen maksun on perustuttava kustannuksiin, joita on tosiasiassa aiheutunut ympäristötiedon toimittamisesta tietyn pyynnön johdosta. Tähän kuuluvat pyydetyn tiedon etsimiseen ja toimittamiseen käytettyyn työaikaan liittyvät kustannukset ja tiedon toimittamisesta pyydetyssä muodossa syntyneet kustannukset (jotka voivat vaihdella). Maksulla ei kuitenkaan voida pyrkiä kattamaan myös yleiskustannuksia, kuten lämmitystä, valaistusta tai sisäisiä palveluita. Vaikka osan näistä yleiskustannuksista voitaisiin toki katsoa aiheutuneen sellaisten olosuhteiden luomisesta, joissa viranomainen voi antaa pyydetyn ympäristötiedon saataville, ne (kuten ympäristötietoa koskevien rekisterien ja luettelojen ylläpitoon ja saataville saattamiseen liittyvät kustannukset) eivät liity yksinomaan tiedon toimittamiseen tietyn pyynnön johdosta.

— Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että viranomaiset varmistavat, etteivät niiden maksut ole kohtuuttomia sen mukaan, mitä kohtuuttomalla maksulla tarkoitetaan objektiivisesti unionin oikeudessa. Tämä ei sinänsä estä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan viranomaisen on itse varmistuttava siitä, että peritty maksu on tämän standardin mukainen. Tämä tapahtuu ennen direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytettyjä hallinnollista valvontaa ja tuomioistuinvalvontaa ja erillään näistä.

— Direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa jäsenvaltion edellytetään varmistavan, että viranomaisen päätökseen kohdistuu (ensiksi) hallinnollinen valvonta ja (tämän jälkeen) tuomioistuinvalvonta sen selvittämiseksi, onko päätöksessä tarkoitettu kohtuullinen maksu yhdenmukainen sen kanssa, mikä on unionin oikeudessa eli direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu itsenäinen merkitys käsitteelle ”kohtuullinen maksu”. Jäsenvaltion on siis taattava, että sen tarjoaman valvontamenettelyn ansiosta tietyn perityn maksun

kohtuullisuus voidaan mitata unionin oikeudessa vahvistettuun, tällaisten maksujen kohtuullisuutta koskevaan standardiin nähden. Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita kansallista lainsäädäntöä siten, että tämä valvonta toteutuu.