



Aiheenmukainen tutkimusmuistio

YLEISÖN OIKEUS TUTUSTUA YMPÄRISTÖTIETOON

Euroopan unioni on antanut 1990-luvun alusta lähtien ja erityisesti tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa 25.6.1998 tehdyn yleissopimuksen¹ (ns. Århusin yleissopimus) jälkeen joukon sääntöjä, joilla vahvistetaan periaate siitä, että yleisöllä on oikeus tutustua ympäristötietoihin, jotka ovat sekä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten (7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313/ETY², 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY³) että Euroopan unionin omien toimielinten hallussa (6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006⁴). Tällä säännöstöllä täydennettiin 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 merkityksellisiä säännöksiä Euroopan unionin toimielinten asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi⁵ ja säännöksiä, jotka oli annettu oikeudesta tutustua tietoihin, jotka koskivat Euroopan unionin ympäristönsuojelun alalla antamaa lainsäädäntöä. Euroopan unionin tuomioistuimessa on sittemmin kehittänyt laaja tätä alaa koskeva oikeuskäytäntö erityyppisten kanteiden pohjalta.

-
- ¹ Århusin yleissopimus laadittiin Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (ECE) puitteissa. Sen jäseninä olevat valtiot hyväksyivät yleissopimuksen 25.6.1998 4. ministerikonferenssissa, joka kokoontui "Euroopan ympäristö" -prosessin yhteydessä. Yleissopimus tuli voimaan 30.10.2001.
 - ² Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56, 23.6.1990).
 - ³ 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, 14.2.2003).
 - ⁴ 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, 25.9.2006).
 - ⁵ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43, 31.5.2001).

I. Århusin yleissopimus ja unionin oikeus

*Tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)*⁶

Fish Legalin, joka puolustaa Angling Trustin eli englantilaisen ongintaliiton oikeudellisia etuja, tarkoituksena on ehkäistä kaikin mahdollisin laillisin keinoin vesiympäristön pilaantumista ja muuta vesiympäristölle aiheutuvaa haittaa ja puolustaa ongintaa ja onkijoita. Fish Legal pyysi kahdelta vesiyhtiöltä eli United Utilities Water plc:ltä ja Yorkshire Water Services Ltd:ltä tietoja päästöistä, puhdistamistoimista ja hätäylivuodoista. Emily Shirley pyysi puolestaan eräältä muulta vesiyhtiöltä eli Southern Water Services Ltd:ltä tietoja kaavoitus suunnitelmaan liittyvästä viemärointikapasiteetista Kentin kreivikunnassa sijaitsevassa kotikylässään.

Koska he eivät saaneet mainituilta yhtiöiltä pyydettyjä tietoja Environmental Information Regulations (EIR) 2004:ssä säädetyssä määräajassa, Fish Legal ja Shirley tekivät Information Commissionerille kantelun. Information Commissioner katsoi, että kyseiset vesiyhtiöt eivät olleet EIR 2004:ssä tarkoitettuja viranomaisia ja että se ei voinut ratkaista Fish Legalin ja Shirleyn kanteluita.

First-tier Tribunalin hylättyä valitukset näistä päätöksistä, Upper Tribunal (Yhdistynyt kuningaskunta) esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntönsä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan tulkinnasta ja siitä, kuinka käsite ”viranomainen” on määriteltävä erityisesti, kun asiaa arvioidaan Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission julkaiseman Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeen valossa, sekä siitä, mitkä ovat ne arviointiperusteet, joiden nojalla voidaan määrittää, ovatko kyseisten vesiyhtiöiden kaltaiset yksiköt, joiden osalta on riidatonta, että ne tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja, direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, jolloin niitä on pidettävä kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan nojalla ”viranomaisina”. Upper Tribunal tiedustelee myös, onko direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b ja c alakohtaa tulkittava siten, että silloin, kun henkilö kuuluu kyseisen säännöksen piiriin joidenkin tehtäviensä, vastuualueidensa tai palveluidensa osalta, kyseinen henkilö on viranomainen ainoastaan sen hallussa kyseisten tehtävien, vastuualueiden tai palvelujen yhteydessä olevien ympäristötietojen osalta.

Unionin tuomioistuimen mukaan direktiiviä 2003/4 tulkittaessa on otettava huomioon tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen, joka kyseisellä direktiivillä on tarkoitus saattaa osaksi unionin oikeutta, sanamuoto ja tarkoitus.

Tullessaan Århusin yleissopimuksen⁷ osapuoleksi Euroopan unioni sitoutui varmistamaan, että unionin oikeuden soveltamisalalla taataan lähtökohtainen oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa.

Kuten direktiivin 2003/4 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa vahvistetaan, kyseisen direktiivin antaessaan unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli yhteisön yleissopimukseen liittymistä varten varmistaa unionin oikeuden yhteensoveltuvuus sen kanssa säätämällä yleisestä järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioiden luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua. (35–37 kohta)

⁶ Kyseinen tuomio on esitetty vuoden 2013 vuosikertomuksessa, s. 46.

⁷ 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, 17.5.2005).

Vaikka Århusin yleissopimuksen soveltamisohjetta voidaan pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa, siihen sisältyvillä analyyseillä ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta eikä niillä ole Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa oikeusnormin asemaa. (38 kohta)

(Kysymyksestä, joka koskee viranomaisen käsitteen tulkintaa, ks. otsikko "Käsite 'viranomainen', jonka on myönnettävä oikeus saada ympäristötietoja").

II. Käsite "ympäristöön liittyvä tieto"

Tuomio 17.6.1998, Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300)

Wilhelm Mecklenburg pyysi direktiivin 90/313 perusteella Pinnebergin kaupunkia ja Kreis Pinneberg – Der Landrat (jäljempänä Kreis Pinneberg) toimittamaan hänelle jäljennöksen siitä kannanotosta, jonka ympäristönsuojeluviranomainen oli antanut "läntisen ohitustien" rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyssä. Kreis Pinneberg hylkäsi pyynnön sillä perusteella, että viranomaisen kannanotto ei ollut direktiivin 90/313, joka saatettiin osaksi Saksan oikeusjärjestystä 8.7.1994 annetulla lailla ympäristöä koskevasta tiedosta (Umweltinformationsgesetz, jäljempänä UIG), 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu "ympäristöön liittyvä tieto".

Kreis Pinnebergin ja Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtin hylättyä kantajan tästä päätöksestä tekemät kanteet hän teki valituksen Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtiin (Saksa), joka katsoi, että viranomaisen kannanotto, josta kantaja vaatii jäljennöstä itselleen, voi olla direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu "ympäristönhoitoon liittyvä hallinnollinen toimi", mutta esitti kuitenkin unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka koski erityisesti kysymystä siitä, onko alemman ympäristönsuojeluviranomaisen kannanotto, joka on annettu menettelyssä, jossa julkista etua valvovat elimet osallistuvat suunnitelmien hyväksymiseen, direktiivin 90/313 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu ympäristönhoitoa koskeva hallintotoimi.

Unionin tuomioistuin totesi, että tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut, että käsite "ympäristöön liittyvä tieto" on sisällöltään mahdollisimman laaja sisällyttämällä siihen sekä tiedot että toiminnot, jotka liittyvät ympäristön eri osa-alueiden tilaan, ja täsmensi, että käsite "hallinnolliset toimet" on ainoastaan esimerkki direktiivissä tarkoitetuista "toiminnoista" tai "toimista".

Jotta kyse olisi edellä tarkoitetusta ympäristöön liittyvästä tiedosta, riittää että viranomaisen kannanotto on sellainen toimi, joka saattaa vaikuttaa johonkin direktiivissä tarkoitetuista ympäristön eri osa-alueista joko kielteisesti tai suojelevasti, ja tilanne on näin sellaisen kannanoton osalta, jonka ympäristönsuojeluviranomainen on antanut osallistuessaan rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyyn, jos tämä kannanotto vaikuttaa tällaisen suunnitelman hyväksymispäätökseen ympäristönsuojelulliselta kannalta. (19–22 kohta ja päätöslauselman 1 kohta)

Tuomio 26.6.2003, komissio v. Ranska (C-233/00, EU:C:2003:371)

Komissio oli nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, jossa vaadittiin toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 90/313 eikä EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut SEUT 288 artiklan kolmas kohta) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut pannut oikein täytäntöön kyseisen direktiivin 2 artiklan a alakohdtaa eikä 3 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa.

Ranskan tasavalta puolestaan katsoi, että toimenpiteistä hallinnon ja kansalaisten välisten suhteiden parantamiseksi 17.7.1978 annetulla lailla nro 78-753 ja oikeudesta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin koskevasta menettelystä annetulla asetuksella nro 88-465 varmistettiin direktiivin 90/313 täytäntöönpano Ranskan oikeudessa. Ranskan tasavalta tosin myönsi, että asiakirjat, jotka ovat yksityishenkilönä toimivan viranomaisen hallussa ja jotka eivät liity julkiseen palveluun, eivät kuulu lain nro 78-753 piiriin, mutta se väitti, etteivät tällaiset asiakirjat ole myöskään direktiivissä 90/313 tarkoitettuja ”ympäristöön liittyviä tietoja”.

Unionin tuomioistuimien totesi, että kun otetaan huomioon mainitun 2 artiklan a alakohdan sanamuoto ja erityisesti ilmauksen ”tietoa” käyttö, on katsottava, että sen – ja siis direktiivin 90/313 – soveltamisala on ajateltu laajaksi. Siinä tarkoitetaan siis kaikkia tietoja, jotka koskevat ympäristön tilaa, toimintoja tai toimia, jotka voivat vaikuttaa siihen haitallisesti, ja toimintoja tai toimia, joiden tarkoituksena on ympäristön suojeleminen – ilman, että kyseiseen säännökseen sisältyvä luettelo sisältäisi mitään, mikä rajoittaisi sen ulottuvuutta, ja täten direktiivissä 90/313 tarkoitettu käsite ”ympäristöön liittyvä tieto” on ymmärrettävä siten, että se kattaa asiakirjat, jotka eivät liity julkisen palvelun harjoittamiseen. (44 ja 47 kohta).

Tuomio 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:779)

Alankomaiden kuningaskunnan terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeri, joka toimi yhteistyössä maatalous-, luonto- ja kalastusministeriön valtiosihteerin kanssa, muutti Bayer-yhtiön pyynnöstä torjunta-ainejäämiä koskevaa asetusta. Tässä muutoksessa vahvistettiin muun muassa torjunta-aine propamokarbin lehtisalaatissa tai sen pinnalla olevien jäämien uusi sallittu enimmäismäärä.

Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie ja Vereniging Goede Waar & Co. pyysivät tämän jälkeen College voor de toelating van bestrijdingsmiddeleniä (jäljempänä CTB) ilmoittamaan niille kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen ministeriön päätös oli annettu. Niiltä evättiin pääsy näihin tietoihin 8.3.2005 tehdyllä päätöksellä vuoden 1962 torjunta-ainelain luottamuksellisuutta koskevan 22 §:n säännösten perusteella. Kantajat riitauttivat tämän päätöksen CTB:ssä. Kuultuaan Bayeria kyseessä olevissa asiakirjoissa olevien eräiden tietojen luottamuksellisuudesta CTB kieltäytyi liikesalaisuuksien suojelemiseksi antamasta tietoa jäämiä koskevista tutkimuksista ja kenttäkokeita koskevista selvityksistä.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat), johon kantajat valittivat edellä mainitusta ratkaisusta, esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä erityisesti siitä, ovatko tiedot, joita käytetään kasvinsuojeluaineen jäämien sallitun enimmäismäärän määrittelyyn, direktiivin 2003/4 2 artiklassa tarkoitettuja ympäristötietoja, jotka kuuluvat näin ollen kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan.

Unionin tuomioistuimen mukaan mainituissa säännöksessä tarkoitettua ”ympäristötiedon” käsitettä on tulkittava siten, että se sisältää tiedon, joka esitetään kasvinsuojeluaineen lupaa tai sen jatkamista koskevan kansallisen menettelyn yhteydessä ja joka liittyy elintarvikkeissa tai juomissa esiintyvän torjunta-aineen, sen jäämien tai muunnostuotteiden enimmäismäärän vahvistamiseen.

Koska tällä tiedolla pyritään rajoittamaan vaaraa biologisen monimuotoisuuden osatekijöiden muuttumisesta ja vaaraa näiden jäämien pääsemisestä erityisesti maaperään tai pohjaveteen, vaikka kasvinsuojeluaineiden jäämiä tuotteissa tai niiden pinnalla koskevat tiedot eivät sisälläkään sellaisinaan suoraan arviointia näiden jäämien seurauksista ihmisten terveyteen, ne koskevat sellaisia ympäristön osa-alueita, jotka uhkaavat vaikuttaa tähän terveyteen, mikäli kyseisiä jäämiä on liikaa, ja näillä tiedoilla pyritään selvittämään juuri tämä. (42 ja 43 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta).

Tuomio 22.12.2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)

Lyonin kaupunki pyysi Caisse des dépôts et consignationsilta (jäljempänä CDC), joka vastaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisen rekisterin pitämisestä, antamaan sille tiedot niiden päästöoikeuksien määrästä, jotka eri puolilla Ranskaa sijaitsevien 209 kaukolämpökeskuksen toiminnanharjoittajat olivat myyneet vuoden 2005 aikana.

CDC kieltäytyi antamasta näitä tietoja muun muassa standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2216/2004⁸ 10 artiklan perusteella, minkä jälkeen Lyonin kaupunki saattoi asian hallinnollisiin asiakirjoihin tutustumista koskevien asioiden komitean käsiteltäväksi, ja mainittu komitea puolsi näitä tapahtumatietoja koskevien asiakirjojen antamista. CDC kuitenkin kieltäytyi edelleen antamasta tietoja sillä perusteella, että direktiivin 2003/4 säännöksiä ei sovelleta näiden tapahtumatietojen antamiseen päästöoikeuksia koskevassa järjestelmässä, jota varten unionin lainsäätäjällä on antanut erityisiä säännöksiä, jotka ilmenevät direktiivistä 2003/87⁹ ja asetuksesta N:o 2216/2004.

Tribunal administratif de Paris (Ranska), johon edellä mainitusta päätöksestä valitettiin, esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön erityisesti siitä, sovelletaanko tapahtumatietojen antamiseen direktiivin 2003/4 4 artiklan poikkeuksia vai direktiivin 2003/87 ja tämän direktiivin nojalla annetun asetuksen N:o 2216/2004 säännöksiä.

Unionin tuomioistuin katsoi, että tapahtumatietojen, jotka koskevat lähde- ja kohdetilin omistajien nimiä päästöoikeuksien siirron yhteydessä, näihin tapahtumiin liittyviä päästöoikeuksia tai Kioton päästöyksiköitä sekä näiden tapahtumien päivämäärää ja kellonaikaa, antamiseen sovelletaan yksinomaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2004/101¹⁰, ja asetukseen N:o 2216/2004 sisältyviä erityisiä sääntöjä, jotka koskevat näiden tietojen antamista yleisölle ja niiden luottamuksellisuutta.

Nämä tiedot ovat sen sijaan sellaisia siirrettyjä päästöoikeuksia koskevia tietoja, joista jäsenvaltiot pitävät tarkkaa kirjanpitoa kansallisissa rekistereissään, joiden teknisistä ominaisuuksista ja pitoa koskevista säännöistä sekä näiden rekistereiden sisältämien tietojen antamisesta ja luottamuksellisuudesta säädetään asetuksella N:o 2216/2004. Unionin tuomioistuin totesi näin, että direktiivin 2003/87 17 artiklan sijasta ne kuuluvat sen 19 artiklan soveltamisalaan. Koska direktiivin 2003/87 19 artiklassa ei ole edellä mainitusta 17 artiklasta ilmenevän kaltaista viittausta direktiiviin 2003/4, on katsottava, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut, että pyyntöön sovelletaan direktiivin 2003/4 yleisiä säännöksiä; se on sitä vastoin luonut erityisen ja tyhjentävän järjestelmän, joka koskee näiden tietojen antamista yleisölle ja niiden luottamuksellisuutta. (39–41 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 280/2004/EY mukaisesti standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 2216/2004 (EUVL L 386, s. 1, 29.12.2004).

⁹ Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32, 25.10.2003).

¹⁰ Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta 27.10.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/101/EY (EUVL L 338, s. 18, 13.11.2004).

Tuomio 23.11.2016, Bayer CropScience ja Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

Le College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (jäljempänä CTB), joka on kasvinsuojeluaineiden ja biosidituotteiden markkinoille saattamista koskevien lupien myöntämiseen ja niiden muuttamiseen toimivaltainen viranomainen Alankomaissa, päätti muuttaa useille kasvinsuojeluaineille ja yhdelle biosidituotteelle, joiden tehoaineena on imidaklopridi, jolla muun muassa torjutaan hyönteisiä, myönnettyjä lupia. Stichting De Bijenstichting (jäljempänä Bijenstichting), joka on mehiläisten suojelun alalla toimiva yhdistys Alankomaissa, pyysi direktiivin 2003/4 perusteella CTB:tä ilmaisemaan kyseisiä lupia koskevat asiakirjat. Bayer, joka on muun muassa viljelmien suojelun ja tuhoeläinten torjunnan alalla toimiva yhtiö ja joka on useiden edellä mainittujen lupien haltija, vastusti asiakirjojen ilmaisemista muun muassa, koska tällä loukattaisiin sen mukaan tekijänoikeuksia ja kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuutta.

CTB hylkäsi ensin kantajan esittämät tietopyynnöt. Bijenstichtingin tehtyä oikaisuvaatimuksen edellä mainitusta hylkäävästä päätöksestä CTB kumosi sen osittain eräiden esitettäväksi pyydettyjen asiakirjojen osalta ja katsoi muun muassa tietojen ilmaisemista koskevan yleisen edun ja asianomaisen tuotteen markkinoille saattamista koskevan luvan haltijan teollis- ja tekijänoikeuksien suojelemisen välisessä intressivertailussa, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuina ”ympäristöön joutuneita päästöjä koskevana tietoina” oli pidettävä tosiseikkoja koskevia tietoja, jotka koskivat kasvinsuojeluaineiden tai biosidituotteiden todellisia päästöjä ympäristöön. Se katsoi muista asiakirjoista, etteivät ne sisältäneet kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja tietoja.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat), johon sekä Bayer että Bijenstichting valittivat, esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka koski erityisesti direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua käsitteen ”ympäristöön joutuneita päästöjä koskevat tiedot” tulkintaa.

Unionin tuomioistuin katsoi, että tämän käsitteen soveltamisalaan kuuluvat tiedot, jotka koskevat kasvinsuojeluaineiden ja biosidituotteiden sekä näiden tuotteiden sisältämien aineiden ”ympäristöön joutuneiden päästöjen” luonnetta, koostumusta, määrää, ajankohtaa ja paikkaa, sekä tiedot, jotka koskevat kyseisten päästöjen lyhyempi- tai pidempiaikaisia vaikutuksia ympäristöön, ja erityisesti tiedot, jotka koskevat ympäristössä asianomaisen tuotteen levittämisen jälkeen esiintyviä jäämiä, sekä tutkimukset, jotka koskevat aineen levittämisen yhteydessä tapahtuvan kulkeutumisen mittaamista, siitä riippumatta, ovatko nämä tiedot peräisin kokonaan tai osittain kentällä toteutetuista tutkimuksista, laboratoriotutkimuksista vai kulkeutumistutkimuksista.

Tällainen tulkinta ei merkitse millään tavoin sitä, että kaikki kasvinsuojeluaineiden tai biosidituotteiden markkinoille saattamista koskevan luvan asiakirja-aineistossa olevat tiedot ja erityisesti kaikki tiedot, jotka perustuvat kyseisen luvan saamiseksi toteutettuihin tutkimuksiin, kuuluisivat kyseisen käsitteen soveltamisalaan ja että ne olisi aina ilmaistava. Yksinomaan tiedot, jotka koskevat ”ympäristöön joutuneita päästöjä”, kuuluvat nimittäin kyseisen käsitteen soveltamisalaan, jolloin sen ulkopuolelle jäävät muun muassa paitsi tiedot, jotka eivät koske asianomaisen tuotteen päästöjä ympäristöön, myös hypoteettisia päästöjä koskevat tiedot eli tiedot, jotka koskevat päästöjä, jotka eivät ole todellisia tai ennakoitavissa olevia tavanomaisia tai realistisia käyttöolosuhteita edustavissa olosuhteissa. Tämä tulkinta ei näin ollen merkitse sitä, että puututtaisiin suhteettomalla tavalla Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia koskevan sopimuksen (TRIPS-sopimus) 39 artiklan 3 kohdassa taattujen oikeuksien suojeluun. (96, 100, 102 ja 103 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

III. Käsité ”viranomainen”, joka on velvollinen antamaan hallussaan olevia ympäristötietoja

Tuomio 18.7.2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (talous- ja teknologiaministeriö) eväsi Deutsche Umwelthilfe eV:n, joka on ympäristön- ja kuluttajansuojelujärjestö, pyynnön saada tutustua tietoihin, jotka sisältyivät kirjeenvaihtoon, jota mainitun ministeriön ja Saksan autoteollisuuden edustajien välillä käytiin valmisteluvaiheessa, joka edelsi energiankulutusmerkintöjä koskevan säännösten antamista. Mainittu ministeriö vetosi tältä osin 22.12.2004 annetun ympäristötietolain säännökseen, jolla viranomaiset vapautetaan velvollisuudesta antaa ympäristötietoja silloin, kun ne toimivat asetuksen laatijoina.

Verwaltungsgericht Berlin (Saksa), jonka käsiteltäväksi on saatettu mainitusta kieltävästä päätöksestä nostettu kumoamiskanne, pohti mainitun lain yhteensopivuutta direktiivin 2003/4 kanssa ja erityisesti sitä, voidaanko direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä – joka koskee lainsäädäntövallan käyttäjinä toimivia viranomaisia – soveltaa viranomaisiin silloin, kun nämä laativat ja antavat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen asetuksen.

Unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että jäsenvaltioille kyseisessä säännöksessä annettu mahdollisuus olla pitämättä elimiä tai laitoksia silloin, kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä, viranomaisina, jotka ovat velvollisia antamaan hallussaan olevia ympäristötietoja, ei voi koskea ministeriöitä silloin, kun ne laativat ja antavat lakia alemmanasteisia oikeusnormeja.

Tällä säännöksellä ei voida tulkita olevan laajempia vaikutuksia kuin mikä on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan, ja siinä säädettyjen poikkeusten soveltamisala on määriteltävä mainitun direktiivin tavoitteet huomioon ottaen. Lainsäädäntömenettelyn erityisluonne ja sille ominaiset piirteet ovat nimittäin ne tekijät, joilla oikeutetaan lainsäädäntövaltaa käyttäen annettujen säädösten erityisjärjestelmä suhteessa tiedonsaantioikeuteen, sellaisena kuin mainittu oikeus vahvistetaan tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa Århusin yleissopimuksessa ja direktiivissä 2003/4. Tästä seuraa, että kyseisen toimen luonne ja erityisesti se, että kyse on yleisesti sovellettavasta toimesta, ei sellaisenaan merkitse sitä, että sen antava elin vapautetaan direktiivistä johtuvista velvollisuuksista.

Koska unionin oikeudessa ei ole täsmennetty, mitä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisen kannalta on pidettävä lakina tai vastaavantasoisena normina, tämä arvio riippuu jäsenvaltioiden oikeudesta, kuitenkin siten, ettei direktiivin tehokas vaikutus saa vaarantua. (22, 29, 30, 35 ja 36 kohta sekä tuomiolauselma)

Tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)¹¹

Tässä asiassa (ks. myös otsikko ”Århusin yleissopimus ja unionin oikeus”) unionin tuomioistuin katsoi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan suhteen, että vesiyhtiöiden kaltaiset yritykset, jotka tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja, voivat olla mainitun 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, jolloin niitä on pidettävä kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan nojalla viranomaisina, jos kyseiset yritykset eivät määrittele tosiasiallisesti

¹¹ Kyseinen tuomio on esitetty vuoden 2013 vuosikertomuksessa, s. 46.

itsenäisesti tapaa, jolla ne tarjoavat kyseisiä palveluja, koska kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdan soveltamisalaan kuuluva viranomainen voi vaikuttaa ratkaisevasti kyseisten yritysten toimintaan ympäristön alalla.

Pelkästään se, että kyseinen yksikkö on kaupallinen yhtiö, joka on kyseisen alan erityisen sääntelyjärjestelmän alainen, ei voi sulkea pois sitä, että kyse on direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitettua valvonnasta, koska tästä järjestelmästä voi seurata, että kyseiset yksiköt eivät ole tosiasiallisesti itsenäisiä valtioon nähden, vaikka valtio ei voi enää kyseisen alan yksityistämisen seurauksena määrätä niiden päivittäisestä liikkeenjohdosta. (68, 70, 71 ja 73 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

Unionin tuomioistuin katsoi myös, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa on tulkittava siten, että henkilö, joka kuuluu kyseisen säännöksen piiriin, on viranomainen kaikkien sen hallussa olevien ympäristötietojen osalta. Kuten ilmenee direktiivin 2003/4 3 artiklan 1 kohdasta, joka on kyseisen direktiivin keskeinen säännös ja joka vastaa keskeisiltä osin tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaletta, jos yksikköä pidetään johonkin kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuun kolmeen luokkaan kuuluvana viranomaisena, se nimittäin on velvollinen toimittamaan pyydettyä kaikkia sen omassa tai sitä varten toisen hallussa olevat ympäristötiedot, jotka kuuluvat johonkin kyseisen 2 artiklan 1 alakohdassa vahvistetusta kuudesta tietojen ryhmästä, paitsi jos pyyntö kuuluu jonkin saman direktiivin 4 artiklassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. (78 ja 83 kohta sekä tuomiolauselman 3 kohta)

IV. Perusteet evätä yleisön oikeus saada tutustua ympäristötietoihin

Tuomio 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:779)

Tässä asiassa (ks. myös otsikko ”Käsite ’ympäristöön liittyvä tieto’”) College van Beroep voor het bedrijfsleven esitti unionin tuomioistuimelle kysymyksen myös siitä, onko direktiivin 2003/4 4 artiklassa säädetty intressivertailu suoritettava kussakin yksittäistapauksessa vai voidaanko se suorittaa yhdellä kertaa lainsäätäjän toteuttamalla toimenpiteellä. Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin tiedusteli myös, onko edellä mainittu säännös yhteensoveltuva suhteessa direktiivin 91/414¹² 14 artiklaan, jossa säädetään liikesalaisuuksien ehdottomasta luottamuksellisuudesta ”sanotun kuitenkin rajoittamatta – direktiivin 2003/4 säännösten soveltamista”.

Unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2003/4 4 artiklaa on tulkittava siten, että sen säännöksestä, jonka mukaan tiedon ilmaisemisella saavutettua yleistä etua on verrattava tiedon epäämällä saavutettuun erityiseen etuun, seuraa, että vertaaminen on suoritettava kussakin toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi saatetussa yksittäistapauksessa, vaikka kansallinen lainsäätäjä vahvistaisikin yleisellä säännöksellä kriteerit, joiden avulla voidaan helpottaa kyseessä olevien etujen vertailua.

Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun direktiivin 91/414 14 artiklan säännösten tai direktiivin 2003/4 minkään muun säännöksen perusteella ei nimittäin voida katsoa, että tämän viimeksi mainitun direktiivin 4 artiklassa tarkoitettu intressivertailu voitaisiin korvata muulla toimella kuin arvioimalla näitä etuja kussakin yksittäistapauksessa. Näin ollen tämä seikka ei ole esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä vahvistaa yleisellä säännöksellä kriteerit, joiden avulla voidaan helpottaa kyseessä olevien etujen vertailua, kunhan tässä säännöksessä ei vapauteta toimivaltaisia viranomaisia arvioimasta

¹² Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY (EYVL L 230, s. 1, 19.8.1991).

tosiasiallisesti ja erityisesti kutakin niiden käsiteltäväksi direktiivin 2003/4 perusteella esitetyn ympäristötietojen saamista koskevan pyynnön yhteydessä saatettua tilannetta. (57–59 kohta ja päätöslauselman 3 kohta)

Tuomio 28.7.2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perusti internetsivuston tarjotakseen yleisölle matkapuhelinoperaattoreiden vapaaehtoisesti toimittamat tiedot matkapuhelinten tukiasemien sijainnista. Office of Communications, jolle oli esitetty asiaa koskevia tietopyyntöjä, kieltäytyi julkaisemasta mainittujen tukiasemien sijaintipaikkoja sillä perusteella, että näiden tietojen ilmaisemiseen olisi sisältynyt myös niiden paikkojen sijainnit, joita käytetään poliisin ja hätäpalvelujen radioverkon tarjoamiseen, mikä voisi vaikuttaa haitallisesti yleiseen turvallisuuteen direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla ja millä olisi myös ollut direktiivin 4 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettu haitallinen vaikutus tiedot toimittaneiden matkapuhelinoperaattoreiden teollis- ja tekijänoikeuksiin. Information Commissioner ja sen jälkeen Information Tribunal määräivät kuitenkin kyseessä olevat tiedot julkaistaviksi. Information Tribunal katsoi erityisesti, että haitallinen vaikutus tiedot toimittaneiden matkapuhelinoperaattoreiden teollis- ja tekijänoikeuksiin ei ollut merkittävämpi kuin näiden tietojen julkaisemiseen liittyvä yleinen etu.

Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistynyt kuningaskunta), jonka ratkaistavaksi asia saatettiin, esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön sen selvittämiseksi, millaista intressivertailua direktiivissä 2003/4 edellytettiin tilanteessa, jossa tietojen ilmaisemisesta saattoi aiheutua haitallisia vaikutuksia erillisiin etuihin, joita useilla direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainituilla poikkeuksilla suojataan mutta jonka ilmaisemisesta ei poikkeuksia erikseen tarkasteltaessa aiheutuisi vaikutuksia, jotka olisivat merkittävämpiä kuin tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu.

Unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun viranomaisella on hallussaan ympäristötietoa tai kun tällaista tietoa pidetään hallussa viranomaista varten, viranomainen voi silloin, kun se vertaa tiedon ilmaisemiseen liittyviä yleisiä etuja tiedon ilmaisemisen epäämiseen liittyviin etuihin arvioidessaan pyyntöä saattaa kyseinen tieto luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön käyttöön, ottaa huomioon kumulatiivisesti useita kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja epäämisperusteita. (32 kohta ja tuomiolauselma)

Tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8)¹³

Oikeudenkäynnissä, jossa vastakkain olivat yhtenä osapuolena Jozef Križan ja 43 muuta Pezinokin kaupungissa asuvaa henkilöä sekä mainittu kaupunki ja toisena osapuolena Slovenská inšpekcia životného prostredia (Slovakian ympäristövalvontavirasto, jäljempänä inšpekcia) ja jossa oli kyse kaatopaikan rakentamiseen ja toimintaan myönnettyjä lupia koskevien päätösten laillisuudesta, kantajat olivat ensin vedonneet siihen, että lupaa koskeva hakemus oli epätäydellinen, koska siihen ei sisältynyt lain nro 245/2003, jolla oli saatettu direktiivi 96/61¹⁴ osaksi Slovakian oikeutta, 11 §:n 2 momentin g kohdassa edellytettyä maankäyttöpäätöstä, ja tämän jälkeen riitauttaneet mainitun maankäyttöpäätöksen julkaisematta jättämisen sillä perusteella, että sen väitettiin olevan liikesalaisuus.

¹³ Kyseinen tuomio on esitelty vuoden 2013 vuosikertomuksessa, s. 45.

¹⁴ Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26, 10.10.1996).

Inspekcia hylättyä kanteen, kantajat valittivat Najvyšší súd Slovenskej republikyyn (Slovakian ylin tuomioistuin), joka esitti unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä erityisesti direktiivin 96/61, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 166/2006,¹⁵ tulkinnasta. Se tiedusteli unionin tuomioistuimelta muun muassa sitä, onko yleisöllä, jota asia koskee, oltava kaatopaikkaa koskevan lupamenettelyn alusta alkaen mahdollisuus tutustua tämän laitoksen sijoittamista koskevaan maankäyttöpäätökseen, ja voidaanko kieltäytyminen maankäyttöpäätöksen saattamisesta yleisön saataville perustella vetoamalla kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuden suojaamiseen.

Unionin tuomioistuin totesi, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettua direktiiviä 96/61 on tulkittava siten, että siinä ei sallita, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset epäävät yleisöltä, jota asia koskee, mahdollisuuden tutustua edes osittain päätökseen, jolla viranomainen antaa maankäyttöä koskevien sääntöjen mukaisesti sijoitusluvan kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa laitosta varten, vetoamalla kansallisessa tai unionin oikeudessa säädettyyn kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi, kun otetaan huomioon erityisesti direktiivissä 96/61 tarkoitettujen erilaisten toimintojen sijoituspaikkojen suuri merkitys.

Siinäkin tapauksessa, että jotkin maankäyttöpäätöksen perusteluihin sisältyvät seikat saattaisivat sisältää luottamuksellisia kaupallisia tai teollisia tietoja, sellaisten tietojen luottamuksellisuuden suojaa ei saada käyttää direktiivin 2003/4 4 artiklan 4 kohdan vastaisesti keinona estää yleisöä, jota asia koskee, tutustumasta pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan laitoksen sijoittamista koskevaan maankäyttöpäätökseen tai edes sen joihinkin osiin. (82, 83 ja 91 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

Tuomio 23.11.2016, Bayer CropScience ja Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

Tässä asiassa (ks. myös otsikko ”Käsite ’ympäristöön liittyvä tieto’”) College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat) esitti unionin tuomioistuimelle direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ympäristöön joutuneita päästöjä koskevien tietojen käsitteen tulkinnan yhteydessä myös kysymyksen direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdassa tarkoitettua kaupallisia ja teollisia tietoja koskevan poikkeusperusteen soveltamisesta.

Unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 2003/4 lähtökohtaisena tavoitteena on taata oikeus saada tutustua viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaan ympäristötietoon ja saavuttaa kyseisen tiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle, kuten ilmenee sen johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta. Kuten tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisesta kohdasta ja direktiivin 2003/4 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta sekä 4 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta nimenomaisesti ilmenee, tästä seuraa, että tietojen ilmaisemisen on oltava pääsääntö ja kyseisissä säännöissä tarkoitettuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti.

Kun direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kaupallisten ja teollisten tietojen luottamuksellisuuteen ei voida vedota ympäristöön joutuneita päästöjä koskevien tietojen ilmaisemisen estämiseksi, siinä mahdollistetaan se, että kyseinen sääntö ja periaate, joka koskee oikeutta tutustua viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaan ympäristötietoon mahdollisimman laajasti, voidaan panna konkreettisesti täytäntöön. Tästä seuraa, että ei ole syytä hyväksyä direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen

¹⁵ Epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta 18.1.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 166/2006 (EUVL L 33, s. 1, 4, 2.2006).

käsitteiden ”ympäristöön joutuneet päästöt” ja ”ympäristöön joutuneita päästöjä koskevat tiedot” suppeaa tulkintaa. (55–58 kohta)

Direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”ympäristöön joutuneet päästöt” tulkittamiseksi ei ole syytä tehdä eroa tämän käsitteen ja käsitteiden ”päästöt veteen ja maaperään” sekä ”ympäristöpäästöt” välillä.

Yhtäältä on todettava, että yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa Århusin yleissopimuksessa ei tehdä tällaista eroa, vaan sen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan d alakohdassa tyydytään määrittämään, että kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuden suojaan ei voida vedota sellaisia päästöjä koskevien tietojen, jotka ovat ympäristön suojelun kannalta oleellisia, ilmaisemisen estämiseksi. Toisaalta on niin, että eron tekemisellä käsitteiden ”päästöt ilmaan, veteen ja maaperään” sekä ”muut ympäristöpäästöt” välillä ei ole merkitystä, kun otetaan huomioon direktiivin 2003/4 tavoite eli ympäristötietojen ilmaiseminen, ja se olisi keinotekoinen. Sekä kaasujen tai aineiden päästöt ilmakehään että muut ympäristöpäästöt tai päästöt veteen ja maaperään, joita ovat esimerkiksi aineiden, valmisteiden, organismien, mikro-organismien, värinän, lämmön tai melun päästöt ympäristöön ja erityisesti ilmaan, veteen tai maaperään, voivat vaikuttaa näihin ympäristön eri osa-alueisiin. On lisäksi niin, että käsitteet ”päästöt ilmaan, veteen ja maaperään” sekä ”ympäristöpäästöt” vastaavat suurelta osin toisiaan, minkä osoittaa käsitteen ”muut ympäristöpäästöt” käyttäminen kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa, mistä ilmenee, että päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään pidetään niin ikään ympäristöpäästöinä. (62–65 ja 67 kohta)

Direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että pyydettyä saada tutustua ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin, joiden ilmaisemisella vahingoitettaisiin kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a, d, f, g ja h alakohdassa tarkoitettua etua, yksinomaan asian kannalta merkitykselliset tiedot, jotka voidaan irrottaa tietolähteestä ja jotka koskevat ympäristöön joutuneita päästöjä, on ilmoitettava, jos kyseiset tiedot on mahdollista erottaa mainituissa lähteissä olevista muista tiedoista, mikä kansallisen tuomioistuimen on selvítettävä. (106 kohta ja tuomiolauselman 3 kohta)

V. Ympäristötietoihin tutustumisesta perittävän maksun määrä

Tuomio 6.10.2014, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)¹⁶

PSG Eastbourne, joka on kiinteistöhakuyritys, esitti kiinteistöliiketoimen yhteydessä ympäristötietoa koskevan pyynnön East Sussexin kreivikunnanvaltuustolle. Kreivikunnanvaltuusto toimitti pyydetty vastaukset tietokannasta, jota käytetään myös muiden tehtävien hoitamiseen, ja peri kiinteitä maksuja koskevan luettelon mukaisesti useita maksuja.

PSG Eastbourne kanteli näistä maksuista, minkä johdosta tietosuojavaltuutettu teki päätöksen, jossa todettiin, että kyseiset maksut eivät olleet Environmental Information Regulation (EIR) 2004:n – jolla direktiivi 2003/4 saatetaan osaksi Ison-Britannian oikeutta – 8 §:n 3 momentin mukaisia, koska niihin sisältyi muita kuluja kuin postitus- ja valokopiointikuluja sekä muita pyydettyjen tietojen toimittamiseen liittyviä kustannuksia. Kreivikunnanvaltuusto nosti kyseisestä päätöksestä kanteen ja väitti, että sen maksuluettelossa olevat maksut ovat laillisia eikä niiden määrä ole kohtuuton.

¹⁶ Kyseinen tuomio on esitelty vuoden 2015 vuosikertomuksessa, s. 65.

Le First-tier Tribunal (Yhdistynyt kuningaskunta) esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö, joka koski direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan ja kohtuullisen määrän käsitteen tulkintaa ja jolla pyrittiin selvittämään, voidaanko maksuja koskevaan laskelmaan sisällyttää osa kreivikunnanvaltuuston tietokannan ylläpitämisestä aiheutuvista kuluista ja yleiset kustannukset, jotka johtuvat kreivikunnanvaltuuston henkilöstön kyseisen tietokannan ylläpitämiseen ja yksittäisten tietopyyntöjen vastaamiseen käyttämästä ajasta.

Unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tietäntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävä maksu ei voi käsittää mitään osaa kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisen tähän tarkoitukseen käyttämän tietokannan ylläpitämisestä, mutta se voi kattaa yleiset kustannukset, jotka johtuvat kyseisen viranomaisen henkilöstön yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen käyttämästä ajasta ja jotka on otettu asianmukaisesti huomioon maksua vahvistettaessa, kunhan mainitun maksun kokonaismäärä ei ole kohtuuton.

Direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 3 artiklan 5 kohdan c alakohdan kanssa, näet ilmenee, että vain sellaisten kulujen, jotka eivät aiheudu rekisterien, luetteloiden ja tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luomisesta ja ylläpitämisestä, voidaan katsoa johtuvan ympäristötiedon toimittamisesta, ja kansallisilla viranomaisilla on oikeus periä niistä maksu direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla. Tällaiset kulut kattavat paitsi postitus- ja valokopiointikustannukset myös kulut, jotka johtuvat asianomaisen viranomaisen henkilöstöltä yksittäiseen tietopyyntöön vastaamiseen kuluneesta ajasta, mikä kattaa muun muassa kyseessä olevan tiedon hakemiseen ja tiedon pyydettyyn muotoon saattamiseen käytetyn ajan. Koska direktiivin 2003/4 johdanto-osan 18 perustelukappaleessa käytetään käsitettä todelliset kustannukset, on lisäksi todettava, että yleiset kustannukset voidaan asianmukaisesti huomioon otettuina sisällyttää lähtökohtaisesti mainitun direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä maksua koskevaan laskelmaan. Yleisten kustannusten sisällyttäminen kyseistä maksua koskevaan laskelmaan on näet tavanomaisten kirjanpitoperiaatteiden mukaista. Nämä kustannukset voidaan kuitenkin sisällyttää mainittua maksua koskevaan laskelmaan ainoastaan, jos ne voidaan kohdentaa sellaiseen kulujen osatekijään, joka kuuluu ympäristötiedon toimittamisen piiriin. (34, 36, 39, 40 ja 45 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta toisesta edellytyksestä, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä säädetyn maksun kokonaismäärä ei saa olla kohtuuton, unionin tuomioistuin totesi, ettei ”kohtuuttoman korkean maksun” käsitteestä voida hyväksyä sellaista tulkintaa, joka saattaisi merkitä sitä, että jotkut luopuisivat pyytämästä tietoja tai että sillä rajoitettaisiin näiden oikeutta saada tietoja. Jotta voidaan arvioida, onko direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla perityllä maksulla ehkäisevä vaikutus, on otettava huomioon sekä tietoa pyytävän henkilön taloudellinen tilanne että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu. Kyseistä arviointia ei siis voida suorittaa yksinomaan suhteessa asianomaisen taloudelliseen tilanteeseen vaan sen on myös perustuttava objektiiviseen arviointiin kyseisen maksun määrästä. Mainittu maksu ei tältä osin saa ylittää asianomaisen taloudellisia voimavaroja eikä se saa missään tapauksessa olla objektiivisesti tarkasteltuna kohtuuton.

Pelkästään se, että maksu ei ole vaikutuksiltaan ehkäisevä asianomaisten henkilöiden taloudelliseen tilanteeseen nähden, ei myöskään vapauta viranomaista velvollisuudestaan valvoa myös sitä, että mainitut maksut eivät ole yleisölle kohtuuttomia, kun otetaan huomioon ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu. (42–44 kohta)

VI. Oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten hallussa oleviin ympäristötietoihin

Tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738)

Liga para a Protecção da Natureza (jäljempänä LPN) on valtiosta riippumaton järjestö, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelu. Se teki vuonna 2003 Euroopan komissiolle kantelun, jossa se väitti, että padon rakentamishanke Sabor-jokeen Portugalissa rikkoo luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/43/ETY.¹⁷ LPN pyysi vuonna 2007 komissiolta oikeutta tutustua kantelun käsittelyä koskeviin tietoihin ja eräisiin asiakirjoihin. Komissio eväsi nämä pyynnöt sillä perusteella, että pyydetyt asiakirjat koskivat vireillä olevaa menettelyä siten, kuin siitä säädetään sekä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luettelakohdassa säädetystä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa koskevassa poikkeuksessa että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa säädetystä poikkeuksessa, jonka mukaan ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, lukuun ottamatta tutkintatoimia, erityisesti jos ne koskevat yhteisön oikeuden mahdollista rikkomista.

Unionin yleisen tuomioistuimen hylättyä¹⁸ LPN:n riidanalaisesta päätöksestä nostaman kumoamiskanteen LPN ja Suomen tasavalta tekivät mainitusta tuomiosta valituksen unionin tuomioistuimeen.

Unionin tuomioistuimen oli tässä yhteydessä lausuttava muun muassa siitä, oliko hyväksyttävä sellaisen yleisen oletettaman olemassaolo, jonka mukaan tiedon antaminen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevaan menettelyyn liittyvien asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi tällaisessa tilanteessa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa. Koska asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kahden virkkeen sanamuodosta ja niiden rakenteesta käy ilmi lainsäätäjän tarkoitus jättää jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevat menettelyt koko tämän säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, unionin tuomioistuin katsoi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ollut tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, ettei asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohta vaikuta siihen tutkintaan, joka komission on tehtävä asetuksen N:o 1049/2001 nojalla, kun tutustumispyyntö koskee vielä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa olevaan jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevaan menettelyyn liittyviä asiakirjoja. (84 ja 85 kohta)

Tuomio 23.11.2016, komissio v. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889)

Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) pyysivät sekä asetuksen N:o 1049/2001 että asetuksen N:o 1367/2006 perusteella saada tutustua useisiin asiakirjoihin, jotka koskivat kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY mukaisesti glyfosaatille tehoaineena annettua ensimmäistä markkinoille saattamista koskevaa lupaa. Komission pääsihteeri oli vuonna 2011 myöntänyt oikeuden tutustua Saksan liittotasavallan laatimaan arviointikertomuksen luonnokseen lukuun ottamatta sen osaa 4, jota Saksan viranomaiset eivät olleet suostuneet paljastamaan. Komission pääsihteeri katsoi muun muassa, että mikään asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu ei oikeuttanut antamaan tietoja kyseisestä asiakirjasta, ja hänen mukaansa menettelystä, jolla glyfosaatti oli sisällytetty

¹⁷ Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7, 22.7.1992).

¹⁸ Tuomio 9.9.2011, LPN v. komissio (T-29/08, EU:T:2011:448).

direktiivin 91/414 liitteeseen I, ilmenee lisäksi, että asetuksella N:o 1367/2006 asetetut vaatimukset, jotka koskevat kyseisen aineen ympäristövaikutuksia koskevien tietojen antamista yleisön käyttöön, oli otettu huomioon, ja että täten kyseisen aineen valmistajien etujen suojalla oli oltava etusija.

Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Greenpeace Nederlandin ja PAN Europen edellä mainitusta päätöksestä nostaman kumoamiskanteen sillä perusteella, että pyydettyjen tietojen ilmaiseminen liittyi asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuihin ympäristöpäästöihin,¹⁹ minkä jälkeen Euroopan komissio valitti kyseisestä tuomiosta unionin tuomioistuimeen.

Tuomiossaan, jolla kumottiin valituksenalainen tuomio, unionin tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen käsitettä ei voida tulkita suppeasti. Asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen neljännessä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee. Kuten asetuksen N:o 1367/2006 1 artiklasta ilmenee, kyseisen asetuksen tavoitteena on varmistaa unionin toimielimillä ja elimillä olevien ympäristötietojen mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levitys.

Ainoastaan sikäli kuin poikkeuksilla poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus toimielinten asiakirjoihin, kyseisiä poikkeuksia ja muun muassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Tällaisen suppean tulkinnan tarve vahvistetaan lisäksi asetuksen N:o 1367/2006 johdanto-osan 15 perustelukappaleella. Kun asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetaan oletama, jonka mukaan ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen ilmaisemisen – tutkintatoimiin liittyviä tietoja lukuun ottamatta – katsotaan muodostavan ylivoimaisen yleisen edun tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen suojaa koskevaan etuun nähden, joten kyseisten taloudellisten etujen suojaan ei voida vedota tietojen ilmaisemisen estämiseksi, siinä kiistämättä poiketaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetystä intressivertailua koskevasta säännöstä. Kyseisessä 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä mahdollistetaan kuitenkin sen periaatteen konkreettinen täytäntöönpano, joka koskee mahdollisimman laajaa oikeutta saada tutustua unionin toimielinten ja elinten hallussa oleviin tietoihin, joten ei voi olla perusteltua tulkita kyseistä periaatetta suppeasti. (51–54 kohta)

Unionin tuomioistuin huomautti kumoamisen yhteydessä kuitenkin, että mainitun käsitteen soveltamisalaan ei silti voi kuulua kaikki tieto, jolla on jonkinlainen – suorakin – yhteys ympäristöpäästöihin. Jos kyseinen käsite tulkittaisiin niin, että sen soveltamisalaan kuuluvat tällaiset tiedot, asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu käsite ”ympäristötiedot” ammennettaisiin suurelta osin tyhjiin. Tällaisella tulkinnalla poistettaisiin näin ollen kokonaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luettelamakohdassa toimielimille annetun sen mahdollisuuden tehokas vaikutus, jonka mukaan ne voivat kieltäytyä ympäristötietojen ilmaisemisesta muun muassa siksi, että tällainen ilmaiseminen loukkaisi tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen suojaa, ja vaarannettaisiin tasapaino, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut varmistaa avoimuuden ja kyseisten etujen suojelun välillä. Sillä laiminlyötäisiin myös suhteettomalla tavalla SEUT 339 artiklassa taattua salassapitovelvollisuutta. (81 kohta)

Tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio (C-60/15 P, EU:C:2017:540)

Saint-Gobain, joka on maailmanlaajuisilla lasimarkkinoilla toimiva yhtiö, harjoittaa toimintaa laitoksissa, jotka kuuluvat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta annetun

19 Tuomio 8.10.2013, Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. komissio (T-545/11, EU:T:2013:523, 75 kohta).

direktiivin 2003/87/EY soveltamisalaan. Mainittu yhtiö pyysi komissiolta asetuksen (EY) N:o 1049/2001 ja asetuksen (EY) N:o 1367/2006 perusteella lupaa tutustua asiakirjaan, jonka Saksan liittotasavalta oli toimittanut komissiolle 27.4.2011 annetun päätöksen 2011/278/EU²⁰ 15 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä. Kyseinen asiakirja sisälsi tietoja, jotka koskivat Saint-Gobainin Saksan alueella sijaitsevia laitoksia.

Koska pyydetyt tiedot oli alun perin toimittanut Saksan liittotasavalta, komissio kuuli asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti kyseistä jäsenvaltiota, joka aluksi vastusti näiden tietojen luovuttamista. Saksan viranomaiset tekivät sittemmin päätöksen eräiden tietojen saattamisesta julkisiksi, ja komissio myönsi oikeuden tutustua osittain pyydettyihin tietoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan nojalla. Se katsoi muun muassa, että pyydettyjen tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä ja häittäisi komission ja jäsenvaltioiden välistä vuoropuhelua. Se katsoi myös, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklassa ei ole mitään säännöstä, jonka nojalla voidaan katsoa, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä poikkeusta sovelleta. Komissio katsoi niin ikään, ettei sellaista mainitussa artiklassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua ollut olemassa, joka oikeuttaisi pyydettyjen tietojen ilmaisemisen kokonaisuudessaan, koska kantajan esiin tuomat edut olivat komission mukaan luonteeltaan puhtaasti yksityisiä.

Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi²¹ Saint-Gobainin edellä mainitusta päätöksestä nostaman kumoamiskanteen, minkä jälkeen se teki valituksen unionin tuomioistuimeen.

Unionin tuomioistuin kumosi antamassaan tuomiossa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ja komission riidanalaisen päätöksen ja totesi, että unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen, kun se ei ollut tulkinnut asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa suppeasti. Unionin tuomioistuin katsoi täsmällisemmin, että mainitussa säännöksessä tarkoitetun käsitteen ”pätöksentekomenettely” on ymmärrettävä liittyvän päätöksen tekemiseen, eikä se kata päätöksen tekemiseen johtanutta hallinnollista menettelyä kokonaisuudessaan. Suppean tulkinnan velvoite merkitsee myös sitä, että pelkkä viittaus siihen kielteisten seurausten vaaraan, joka liittyy oikeuteen tutustua sisäisiin asiakirjoihin, ja siihen mahdollisuuteen, että asianomaiset voivat vaikuttaa menettelyyn, ei voi riittää osoittamaan, että mainittujen asiakirjojen sisällön ilmaisemisella vahingoitettaisiin vakavasti meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä.

Koska käsiteltävässä asiassa oli kyse oikeudesta tutustua ympäristöä koskeviin tietoihin, joihin sovelletaan asetusta (EY) N:o 1367/2006, jonka 6 artiklalla lisätään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 säännöksiin täsmällisempiä sääntöjä, unionin tuomioistuin korosti, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan suppea tulkinta on omaksuttava myös asetuksen N:o 1367/2006 tarkoituksen perusteella, joka on Århusin yleissopimuksen määräysten soveltaminen unionin toimielimiin ja elimiin.

* * *

Kaikki tässä muistiossa esitetyt tuomiot on indeksoitu Oikeuskäytännön hakemiston otsikkoon 4.23.

²⁰ Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annettu komission päätös 2011/278/EU (EUVL L 130, 17.5.2011, s. 1).

²¹ Unionin yleisen tuomioistuimen 11.12.2014 antama tuomio Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio (T-476/12, EU:T:2014:1059).