

Asia C-234/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

4.4.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tallinna Halduskohus (Viro)

Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:

4.4.2022

Valittajat:

Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

Vastapuoli:

Keskkonnaagentuur

Pääasian kohde

- 1 Valitus, jolla Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ ja Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus vaativat, että Keskkonnaagentuur velvoitetaan täyttämään valittajien tietojensaantipyynnö ja ilmoittamaan valittajille tilastolliseen metsäinventointiin (SMI) käytettävien pysyvien koealojen koordinaatit.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 2003/4 (jäljempänä ympäristötietodirektiivi) tulkintaa. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty SEUT 267 artiklan toisen kohdan perusteella.

Ennakkoratkaisukysymykset

1.1. Ovatko pääasian menettelyssä käsiteltävien tilastollisen metsäinventoinnin pysyvien koealojen sijaintitietojen kaltaiset tiedot ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitettua ympäristötietoa?

1.2. Mikäli ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen mukaan kyse on ympäristötiedosta, niin

1.2.1. onko ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava niin, että valmisteilla olevaan aineistoon tai keskeneräisiin asiakirjoihin tai tietoihin lukeutuvat myös tilastollisen metsäinventoinnin pysyvien koealojen sijaintitiedot?

1.2.2. onko ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava niin, että kyseisen artiklan edellytys – salassapidosta on laissa säädetty – täyttyy, mikäli salassapitovaatimusta ei ole laissa säädetty koskemaan tiettyä tietolajia, vaan vaatimus voidaan johtaa tulkitsemalla yleisluonteista säädöstä, esimerkiksi julkista tietoa koskevaa lakia tai valtion tilastolakia?

1.2.3. täytyykö ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa sovellettaessa todeta tosiasiallinen valtion kansainvälisiin suhteisiin kohdistuva haitallinen vaikutus, joka tulee mahdolliseksi pyydetyn tiedon ilmoittamisen vuoksi, vai riittääkö haitallisen vaikutuksen vaaran toteaminen?

1.2.4. oikeuttaako ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa säädetty ympäristön suojelemista koskeva peruste ympäristötiedon saatavuuden rajoittamiseen valtiollisen tilastoinnin luotettavuuden varmistamiseksi?

1.3. Mikäli ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen mukaan sellaiset tiedot kuten pääasian menettelyssä käsiteltävät tilastollisen metsäinventoinnin pysyvien koealojen sijaintitiedot eivät ole ympäristötietoa, onko tällaisia tietoja koskevaa tietojensaantipyyntöä pidettävä ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitetun tiedon pyyntönä, joka on käsiteltävä 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti?

1.4. Mikäli kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko sellaiset tiedot kuten pääasian menettelyssä käsiteltävät tilastollisen metsäinventoinnin pysyvien koealojen sijaintitiedot ympäristötietodirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tietojen keräämiseksi käytettyjä analysoinnin, näytteenoton ja näytteen esikäsittelyn menetelmiä koskevia tietoja?

1.5.1. Mikäli neljänteen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko mainitun tiedon ympäristötietodirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädettyä saatavuutta rajoittaa mistä tahansa kansalliseen oikeuteen perustuvasta painavasta syystä?

1.5.2. Voidaanko tiedon antamatta jättämistä ympäristötietodirektiivin 8 artiklan 2 kohdan perusteella lieventää joillakin muilla keinoilla, esimerkiksi mahdollistamalla pyydettyjen tietojen saanti tiede- ja tutkimuslaitoksille tai valtion tarkastusvirastolle tarkastustoimenpiteen suorittamista varten?

1.6. Voiko perusteena sellaisten tietojen kuten pääasian menettelyssä käsiteltävien tilastollisen metsäinventoinnin pysyvien koealojen sijaintitietojen luovuttamisesta kieltäytymiselle olla ympäristötiedon laadun varmistaminen ympäristötietodirektiivin 8 artiklan 1 kohdassa määritellyllä tavalla?

1.7. Ilmeneekö ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleesta tilastollisen metsäinventoinnin pysyvien koealojen sijaintitietojen ilmoittamisen oikeudellinen perusta?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EUVL L 041, 14.2.2003, s. 26–32): johdanto-osan 10, 20 ja 21 perustelukappale sekä 2 artiklan 1 alakohdan a ja b alakohta; 4 artiklan 1 kohdan d alakohta; 4 artiklan 2 kohdan a, b ja h alakohta sekä 8 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Valtion tilastolain (Riikliku statistika seadus, hyväksytty 10.6.2010, jäljempänä RStS) 34 §:n 1 momentti:

”Tiedot, jotka mahdollistavat tilastollisen yksikön suoranaisten tai välillisen tunnistamisen ja tämän perusteella yksittäisten tietojen ilmaisemisen, ovat luottamuksellisia tietoja.”

Julkista tietoa koskevan lain (Avaliku teabe seadus, hyväksytty 15.11.2000, jäljempänä AvTS) 35 §:n 1 momentin 3 ja 19 kohta sekä 2 momentin 2 kohta;

Ympäristölainsäädännön yleistä osaa koskevan lain (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, hyväksytty 16.2.2011, jäljempänä KeÜS) 24 §:n 2 momentin 1 kohta ja 4 momentti:

”(2) Ympäristötieto on kirjallisessa, nähtävässä, kuultavassa, sähköisessä tai missä tahansa muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa, joka käsittelee:

1) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman, ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maisemien ja luontokohteiden, mukaan lukien kosteikko-, rannikko- ja merialueet, tilaa ja biologista monimuotoisuutta sekä luonnon osatekijöitä, joihin sisältyvät myös muuntogeeniset organismit, ja näiden osa-alueiden välistä vuorovaikutusta;

– –

(4) Tiedonsaantipyynnön esittäjän pyynnöstä tiedon haltija antaa selvityksen tietojen hankinnan menetelmistä ja mahdollistaa näytteenoton ja analysoinnin menetelmiä koskevan tiedon saatavuuden.”

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 2 Ympäristöjärjestöt Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ ja Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (jäljempänä yhdessä valittajat) esittivät 12.3.2021 Keskkonnaagentuurille (jäljempänä vastapuoli) tietojensaantipyynnöt, joissa vastapuolta pyydettiin ilmoittamaan tilastollisen metsäinventoinnin (SMI) perustiedot, niiden analysoinnissa tarvittavat lisätiedot sekä pysyvien koealojen koordinaattitiedot. SMI on vastapuolen kotisivuilla esitetyn kuvauksen mukaisesti otantatutkimus, jossa kerätään tietoa Viron metsistä. SMI:ssä seurataan koko maan metsien kehitystä kokonaisuutena, ja SMI:n päätavoitteena on antaa yleiskuva metsistä, niissä tapahtuvista muutoksista sekä hakkuutoiminnasta.
- 3 Vastapuoli toimitti 19.3.2021 SMI:n perustiedot osittain jättäen toimittamatta pysyvien koealojen koordinaatit. Tietojen toimittamisesta kieltäytymisen oikeudelliseksi perusteiksi se esitti RStS:n 34 §:n 1 momentin sekä AvTS:n 35 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 2 momentin 2 kohdan ja ilmoitti, että pysyvien koealojen koordinaatit ovat tietoja, joiden saatavuutta on rajoitettu.
- 4 Tietosuoja virasto määräsi 7.12.2020 vastapuolen käsittelemään tietojensaantipyynnön uudelleen tietojen saatavuuden rajoittamisen perustelujen osalta ja luovuttamaan pyydetyt tiedot. Tietosuoja viraston näkemyksen mukaan laissa ei ole säädetty saatavuusrajoitusta pysyvien koealojen koordinaatit sisältäville tiedoille. Vastapuoli ei noudattanut tätä määräystä.
- 5 Valittajat valittivat 19.4.2021 Tallinna Halduskohusiin (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) ja vaativat, että vastapuoli velvoitetaan täyttämään valittajien tiedonsaantipyyntö ja ilmoittamaan valittajille SMI:ssä käytettävien pysyvien koealojen koordinaatit.

Pääasian asianosaisten pääasialliset lausumat

- 6 Valittajat pyytävät, että vastapuoli asettaisi niiden saataville SMI:n pysyvien koealojen sijaintikoordinaatit sekä niihin liitettyinä kunkin koealan

inventointitiedot. Valittajat katsovat viitattuihin kansallisiin säännöksiin tukeutuen, että SMI:n pysyvien koealojen koordinaatit, joiden luovuttamista he pyytävät, ovat sekä kansallisessa että unionin oikeudessa tarkoitettua ympäristötietoa. Valittajien mukaan koealojen koordinaatit ovat erottamaton osa SMI:n tietoja ja näiden koordinaattien ilmoittamatta jättäminen tekee koealasta ilmoitetuista tiedoista merkityksettömiä. Valittajien mukaan ei voida tehdä johtopäätöstä, että koska koordinaatit itsessään eivät vielä ole lopullista metsien tilaa koskevaa tietoa, niitä ei tulisi ilmaista ympäristötietona. KeÜS:n 24 §:n 2 momentin tarkoituksena ei ole käsittelemättömän tai muulla tavoin muussa kuin lopullisessa muodossaan olevan tiedon rajaaminen ympäristötiedon määritelmän ulkopuolelle.

- 7 Valittajat katsovat KeÜS:n 24 §:ään ja ympäristötietodirektiiviin tukeutuen, että lainsäätäjä on selväsanaisesti pitänyt niin tietoja ja niiden keräämisessä käytettäviä menetelmiä kuin näytteenoton ja analysoinnin menetelmiä koskevaa tietoaakin ympäristötietona. Valittajien mukaan pysyvien koealojen koordinaatit ovat ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 10 perustelukappaleessa ja 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua ympäristötietoa. Valittajat katsovat ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja 8 artiklan 2 kohdan perusteella, että unionin oikeudesta seuraa periaate, jonka mukaan ympäristötietoa pyydetessä myös tietoihin liittyvien menetelmien tulee olla hakijoiden saatavissa.
- 8 Valittajat katsovat ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleeseen tukeutuen, että vastapuolella on velvollisuus varmistaa pysyvien koealojen koordinaattien saatavuus, koska kyseessä on vastapuolelle kuuluvien tehtävien suorittamiseen liittyvä ympäristötieto. Valittajat toteavat myös, että SMI:n perustiedot ovat ympäristöön joutuneita päästöjä koskevia tietoja, joita käytetään kasvihuonekaasujen inventoinnissa. Tästä syystä ja ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan perusteella valtaosaa vastapuolen esittämistä kansallisista poikkeuksista ei voida soveltaa.
- 9 Valittajat viittaavat unionin tuomioistuimen tuomioihin vastaavissa asioissa (unionin tuomioistuimen 23.11.2016 antama tuomio Bayer CropScience, C-442/14 ja unionin yleisen tuomioistuimen 7.3.2019 antama tuomio Tweedale v. EFSA, T-716/14) ja katsovat tällä perusteella, että tutkimusten perustiedot (mukaan lukien materiaalit ja koeolosuhteita koskevat tiedot) ja menetelmät on ilmaista, koska velvollisuus ilmaista ympäristötiedot ja erityisesti päästöjä koskevat tiedot kattaa myös yleisön oikeuden saada tietoonsa päästöjen ympäristöön joutumisen paikka ja ajankohta sekä tapahtuneesta ympäristölle aiheutuvat seuraukset keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Valittajien mukaan unionin tuomioistuin on korostanut, että ympäristötiedon ilmaiseminen on pääsääntö ja siitä kieltäytymisen perusteita voidaan soveltaa vain poikkeustapauksissa.
- 10 Vastapuoli vastustaa valitusta ja vaatii, että se hylätään.

- 11 Vastapuoli toteaa, että se käsitteli tässä asiassa kyseessä olevaa tietoa kansallisten oikeusnormien perusteella julkisena tietona, jonka ilmaisemiselle ei ole perustetta.
- 12 Osapuolten kesken on riidatonta, että SMI:n tulokset, jotka kuvaavat muun muassa Viron metsien tilaa, ovat ympäristötietoa. Vastapuoli huomauttaa samalla, että SMI:n pysyvien koealojen koordinaattien tulisi käytössä olevan SMI:n menetelmän mukaisesti olla tietojen, mukaan lukien luotavan ympäristötiedon, laadun varmistamiseksi luottamuksellisia. Vastapuolen mukaan ei ole selvää, että riidanalaiset tiedot ovat ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja tietoja, ja vastapuoli toteaa, että ympäristötietodirektiivissä itsessään erotetaan toisistaan ympäristötieto sekä sen keräämisessä käytettävä menetelmä, eivätkä menetelmä ja sitä koskeva tieto välttämättä kuulu ympäristötiedon määritelmän piiriin.
- 13 Vastapuoli kiinnittää huomiota metsätilastoinnissa kansainvälisesti hyväksyttyyn periaatteeseen, jonka mukaan pysyvien koealojen koordinaattien tulee olla luottamuksellista tietoa. Koska kansallisesti laadittava metsien tilastointi muodostaa perustan Viron kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteiden noudattamiselle ja myös velvoitteiden noudattamisen arvioinnille, on olennaista, että Viro voisi toteuttaa metsien tilastoinnin kansainvälisesti hyväksytyllä tavalla.
- 14 Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja 2 kohdan b alakohdan, joita vastaavat AvTS:n 35 §:n 2 momentin 2 kohta ja 1 momentin 3 kohta, lisäksi asiassa voi vastapuolen näkemyksen mukaan olla merkityksellinen myös direktiivin 4 artiklan 2 kohdan h alakohta, joka antaa mahdollisuuden evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti sellaisen ympäristön suojeluun, johon tieto liittyy, kuten harvinaisten lajien olinpaikat. Vastapuoli katsoo, että tietojen ilmaisemisesta seuraava tietojen vääristäminen voi vaikuttaa SMI:n luotettavuuteen ja laatuun ja siten myös vaikuttaa haitallisesti ympäristön suojelemisen etuihin.
- 15 Vastapuoli katsoo, että SMI itsessään sen enempää kuin sitä koskevat tiedotkaan eivät kuulu direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan piiriin, minkä vuoksi direktiivin 8 artiklan 2 kohdasta ei voi seurata jäsenvaltiolle pysyvien koealojen koordinaatteja koskevia velvollisuuksia. Ympäristötietodirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa ei velvoiteta jäsenvaltiota ilmaisemaan SMI:n menetelmässä käytettyjä kohteita (kiinteistöjä) koskevia yksityiskohtaisempia tietoja, joihin kuuluvat myös pysyvien koealojen koordinaatit. Mikäli jäsenvaltiota kuitenkin koskevat kyseisten tietojen osalta 8 artiklan 2 kohtaan perustuvat velvollisuudet, on olennaista, voidaanko tällaisten tietojen saatavuutta rajoittaa mistä tahansa kansalliseen oikeuteen perustuvasta painavasta syystä siten, että tällaiset perusteet eivät rajoitu yksinomaan ympäristötiedon ilmaisemisesta kieltäytymisen perusteisiin (direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohta).

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 16 SMI:n (National Forest Inventory) päätarkoituksena on Viron metsävarojen olemassaoloa, tilaa ja käyttöä sekä maankäyttöä ja sen muutoksia koskevien tilastollisten katsausten laadinta. SMI – tilastollinen eli valtakunnallinen metsien inventointi – on suurempien metsäalueiden objektiivisen ja taloudellisen inventoinnin menetelmä. Mittaustiedot ja arviot kerätään ryppäisiin sijoitetuilta koealoilta, jotka sijaitsevat vakiokokoisten neliöitä muodostavien linjojen varsilla. Linjat jakaantuvat pysyviin ja tilapäisiin. Satunnaisvalinnan periaatteiden mukaisesti kukin koeala edustaa suhteellisesti tiettyä osaa alueesta. Saadut tiedot yleistetään, ja niiden perusteella laaditaan Viron metsävaroja kuvaava tilastollinen raportti. SMI:n toteuttaa vastapuoli. SMI:n tulokset julkaistaan vastapuolen verkkosivuilla.
- 17 SMI:n inventointitietoja ovat koealojen sijainti-, mittaus- ja arviointitiedot. Tässä asiassa riidanalaista on pysyvien koealojen sijaintitietojen ilmoittaminen, mitä on pyydetty myös tietojensaantipyynnössä.
- 18 Saatavuusrajoituksen asettamisen sisällölliseksi perusteeksi vastapuoli on esittänyt sen, että pysyvien koealojen sijaintitietojen ilmaiseminen tekisi SMI:n tuloksista epäluotettavia, koska ilmaisemisen seurauksena voi syntyä tilanne, jossa metsänhoidollisia päätöksiä muutetaan sen mukaan, missä SMI:n pysyvät koealat sijaitsevat. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa SMI:n tulokset eivät olisi objektiivisia eivätkä vastaisi Viron metsien ja maankäytön tosiasiallista tilaa. Tämä puolestaan vaikuttaisi haitallisesti muun muassa valtion raportointivelvollisuuksien täyttämiseen kansainvälisessä toiminnassa. Vastapuoli on tuomioistuimen näkemyksen mukaan uskottavasti perustellut, että SMI:n pysyvien koealojen sijaintitietojen paljastaminen voi johtaa siihen, että asianomaiset osapuolet pyrkivät manipuloimaan metsätilastoja esimerkiksi suurempia hakkuumääriä tavoitellen. Valittajat puolestaan katsovat, että koska SMI:n inventointitiedot eivät ole kokonaan julkisia, julkaistavien tilastojen paikkansapitävyydestä ei voida varmistua. Tämän oikeusriidan ydinkysymys onkin se, miten ristiriita asianosaisten oikeutettujen etujen välillä tulee ratkaista.
- 19 Vastapuoli on esittänyt kolme mahdollisuutta, jotka liittyvät SMI:n inventointitietojen ilmaisemiseen.
- 20 Ensinnäkin nykyinen tilanne: Koealojen inventointitiedot ovat julkisia, mutta yksittäisiä inventointitietoja ei voi yhdistää yksittäiseen koealaan, sillä koealan koordinaatit eivät ole tiedossa. Tämä mahdollistaa inventointitulosten analysoinnin sekä tilastollisen menetelmän ja tarvittaessa esimerkiksi SMI:n tulosten kritisoinnin tieteellisin argumentein, esimerkiksi jos muilla tieteellisillä menetelmillä saadaan toisenlaisia tuloksia kuin SMI:llä (eli SMI:n edustavuus on varmistettu, mutta menetelmää voidaan myös kritisoida).
- 21 Toiseksi vain koordinaattien ilmaiseminen: Nykyisen tilanteen lisäksi tietoon tulisivat koealat, mikä mahdollistaisi kaikkien SMI:n tuloksiin vaikuttavien

paikkojen tunnistamisen. Samalla ei ole kuitenkaan selvää, millaisia tarkalleen ovat tiedot, jotka jossain tietyssä paikassa vaikuttavat SMI:n tuloksiin. Valittajilla on mahdollisuus tehdä otos koealoista ja analysoida ja verrata niitä SMI:n inventointitietoihin. Perusteellisen analyttisen työn tuloksena koealat ja inventointitiedot voidaan onnistua kytkemään toisiinsa, mutta tämä on suuritöistä ja edellyttää paljon mittavia kenttätöitä.

- 22 Kolmanneksi koordinaattien ilmaiseminen ja yhdistäminen inventointitietoihin (ts. valittajien pyyntö): koealojen sijaintien lisäksi valittajat saavat ilman lisäponnisteluja tietoonsa myös niiden sijaintipaikkojen inventointitiedot, eli tiedossa on myös se, millä tavalla tietyn paikan tiedot vaikuttavat SMI:n tuloksiin (esimerkiksi millainen on puuston kasvu kyseisessä paikassa). Tämä mahdollistaisi SMI:n tulosten vieläkin tarkemman analysoinnin, mutta samalla historiallista tilannetta ei eri syistä ole mahdollista todentaa jälkikäteen (muuttunut maankäyttö, hakkuut, puuston ikä, ympäristövaikutukset, kasvitaudit tms.). Toisaalta tämä aiheuttaisi kaikkein voimakkaimmin haittaa SMI:n tietojen edustavuudelle, koska tietojen manipuloinnin mahdollisuus lisääntyisi ja tietoja olisi mahdollista vääristellä tarkoituksellisesti.
- 23 Tuomioistuin katsoo, että asian oikea ratkaiseminen edellyttää unionin oikeuden tulkintaa. Ympäristötiedon saatavuutta säädellään ympäristötietodirektiivissä ja Århusin yleissopimuksessa, joita tulee noudattaa. Niissä esitetään myös tyhjentävä luettelo perusteista, joiden nojalla ympäristötiedon antamisesta voidaan kieltäytyä, toisin sanoen, mikäli tuomioistuin toteaa, että vastapuoli on noudattanut toiminnassaan kansallista lakia, joka on ristiriidassa ympäristötietodirektiivin tai Århusin yleissopimuksen kanssa, kyseistä kansallista lakia ei tule soveltaa. Tämä puoltaa ennakkoratkaisun pyytämisen tarkoituksenmukaisuutta huolimatta siitä, että kansallisessa oikeudessa ei tällä hetkellä ole konkreettisia säännöksiä, jotka koskevat SMI:n inventointitietojen oikeudellista asemaa, ja ohjenuorina on käytettävä ympäristötietoa ja julkista tietoa yleisesti sääteleviä lakeja, joita ovat KeÜS ja AvTS sekä RStS. Lisäksi on huomioitava lainsäätäjän tahto luokitella SMI:n inventointitiedot lainsäädännön tasolla selväsanaisesti luottamuksellisiksi. Näin ollen, vaikka katsottaisiinkin, että voimassa oleva kansallinen oikeus ei muodosta riittävää perustetta kieltäytyä SMI:n pysyvien koealojen sijaintitietojen luovuttamisesta, käsiteltävänä on uusi lakiesitys, jolla tällainen peruste voidaan jo lähitulevaisuudessa saattaa voimaan, ja riitä kansallisen oikeuden yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa jatkuisi tulevaisuudessa. Tuomioistuin ei pidä perusteltuna valittajien väitettä, jonka mukaan lainsäätäjän on kansallisilla säännöksillä – ennen kaikkea KeÜS:n 24 §:n 2 momentin 1 kohdalla ja 4 momentilla – laajentanut ympäristötiedon käsitettä ympäristötietodirektiiviin ja Århusin yleissopimukseen verrattuna.
- 24 Asiaa käsittelevä tuomioistuin on ympäristötietodirektiiviä soveltaessaan kohdannut seuraavia ongelmia.
- 25 Ensinnäkin, kun kyse on siitä, onko pyydettyä tietoa pidettävä ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitettuna

ympäristötietona, valittajat ovat viitanneet ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan a alakohtaan (jota vastaavat Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 3 kappaleen a kohta ja KeÜS:n 24 §:n 2 momentin 1 kohta). Asian ratkaisemiseksi on arvioitava, vastaako pyydetty tieto sisällöllisesti ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdassa määriteltyä ympäristötiedon määritelmää. Riidatonta on se, että SMI:n tulos julkaistaan. Tuomioistuimella ei ole epäilystä siitä, että SMI:n tuloksena syntyvää tietoa voidaan pitää ympäristötietona, koska kyseessä on ympäristön tilaa koskeva tieto. Tuomioistuimen mukaan tästä ei kuitenkaan voida automaattisesti päätellä, että kaikkia SMI:n inventointitietoja voidaan pitää ympäristötietona – ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa ja 8 artiklan 2 kohdassa mainitaan ympäristötiedon ohella myös analysoinnin menetelmät, minkä johdosta herää kysymys, ovatko ne ympäristötiedosta erillisiä määritelmiä.

- 26 Toiseksi valittajat katsovat, että SMI:n perustiedot ovat ympäristöön joutuneita päästöjä koskevia tietoja, koska kerättäviä tietoja käytetään vastapuolen esittämien tietojen mukaan kasvihuonekaasujen inventoinnissa maankäytön, maankäytön muuttumisen sekä metsätalouden aloilla, osittain myös maatalouden alalla. Valittajien näkemyksen mukaan kyse on tämän vuoksi ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettua ympäristöön joutuneita päästöjä koskevasta tiedosta eikä myöskään valtaosa vastapuolen esittämistä kansallisista poikkeuksista ole ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan perusteella sovellettavissa. Tuomioistuin on epävarma siitä, tulisiko pyydettyä tietoa pitää direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuna ympäristöön joutuneita päästöjä koskevana tietona. Se, että SMI on menetelmänä käytössä metsätalouden alalla tilastotietojen keräämistä varten ja että nämä tilastotiedot otetaan lähtökohdaksi tehtäessä kasvihuonekaasujen inventointia, ei tuomioistuimen näkemyksen mukaan vielä tarkoita, että pyydetty tieto on ympäristötietodirektiivissä tarkoitettua ympäristöön joutuneita päästöjä koskevaa tietoa.
- 27 Kolmanneksi valittajat katsovat, että vastapuolen velvollisuus antaa pyydetty tieto ja ilmaista SMI:n toteuttamisessa käytettävä menetelmä perustuu direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleeseen, jonka mukaan on niin, että jotta voitaisiin lisätä yleistä tietoisuutta ympäristöasioista ja parantaa siten ympäristön suojelua, viranomaisten olisi tarvittaessa asetettava saataville toimintansa kannalta olennaista ympäristötietoa ja levitettävä sitä. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappale ei voi itsessään muodostaa oikeudellista perustetta pyydetyn tiedon ilmaisemiselle, sillä sen sanamuoto on tässä mielessä liian yleisluontoinen ja se jättää jäsenvaltiolle harkintavaltaa. Lisäksi vastapuoli on osoittanut, että se on ilmaissut SMI:n inventointitiedot siinä määrin kuin se on niiden laatua vahingoittamatta mahdollista.
- 28 Neljänneksi ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmän 9 kohdassa käsitellyt valittajien esiin tuomia esimerkkejä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan pitää merkityksellisinä siinä tapauksessa, että pyydettyä tietoa pidetään ympäristöön joutuneita päästöjä koskevana tietona, sillä unionin tuomioistuimen

tuomiot, joihin viitataan, käsittelevät nimenomaan tällaista tietoa. Tätä näkemystä ei kuitenkaan ole perusteltu tuomioistuimen näkemyksen mukaan riittävän vakuuttavasti, minkä vuoksi myöskään valittajien viittaukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön eivät todista valittajien esittämien näkemysten olevan oikeita.

- 29 Tämän jälkeen, mikäli pyydetyn tiedon katsotaan olevan ympäristötietodirektiivissä tarkoitettua ympäristötietoa, herää kysymys, oliko vastapuolen kieltäytyminen ympäristötietodirektiivin ja Århusin yleissopimuksen mukaista. Vastapuolen näkemyksen mukaan asiassa ovat olemassa Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a, b ja h kohdassa sekä niiden kanssa samansisältöisissä ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan a, b ja h alakohdassa esitetyt perusteet. Lisäksi vastapuoli on viitannut ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan d alakohtaan (vastaa Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohtaa).
- 30 Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja tai tietoja.
- 31 Vastapuoli tuo esiin, että valittajat pyytävät tietoa pysyvien koealojen koordinaateista tilanteessa, jossa kyseisiltä koealoilta saatuja tietoja on jo käytetty tilastollisissa metsäinventoinneissa ja niiden julkisten vuosiraporttien laadinnassa. Vastapuoli myöntää, että kun SMI:n tulokset julkaistaan vuosittain, tältä osin kyseessä eivät enää ole asiakirjojen luonnokset. Tilastollinen metsäinventointi on kuitenkin jatkuvaa tutkimustyötä, ja pysyvien koealojen tietoja käytetään seuraavien vuosien tutkimustöissä. Vastapuoli katsoo, että kaikkien seuraavien vuosien tutkimustöiden luotettavuuden ja laadun varmistamiseksi on perusteltua jättää kyseiset tiedot ilmaisematta niin kauan kuin kyseisiä pysyviä koealoja käytetään tutkimuksissa. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan on epäselvää, antaako direktiivin säännös, johon viitataan, mahdollisuuden tässä tapauksessa kieltäytyä tietojen luovuttamisesta. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan kyse ei sisällöllisesti ole valmisteilla olevasta aineistosta tai keskeneräisistä asiakirjoista tai tiedoista. SMI:n inventointitietoja kerätään vuosittain, ja kyseessä ovat ns. lopulliset tiedot. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan SMI:n pysyvien koealojen sijaintitietoja ei voida pitää ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuina tietoina.
- 32 Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on laissa säädetty.
- 33 Vastapuoli on viitannut RStS:n 34 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan tiedot, jotka mahdollistavat tilastollisen yksikön suoranaisten tai välillisen tunnistamisen ja tämän perusteella yksittäisten tietojen julkaisemisen, ovat luottamuksellisia tietoja. Tässä tapauksessa on kyse siitä, onko viittaus valtiollisten tilastojen

laadinnan yleisiin periaatteisiin riittävä, jotta ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan vaatimus, jonka mukaan salassapidosta on oltava laissa säädetty, täyttyisi. Vaihtoehtoisen näkemyksen mukaan lain pitäisi sisältää säännökset SMI:n inventointitietojen luottamuksellisuudesta.

- 34 Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen.
- 35 Vastapuoli tuo esiin, että mikäli julkaistaan tietoa, joka loppuvaiheessa vaarantaa Viron metsätalustoinnin laadun ja luotettavuuden, tämä vaikuttaa haitallisesti Viron mahdollisuuksiin noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan eli tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti kansainvälisiin suhteisiin. Tuomioistuin katsoo, että vastapuolen väite Viron valtion kansainvälisille suhteille aiheutuvasta haitallisesta vaikutuksesta on hypoteettinen. Tämä perustelu voisi tuomioistuimen näkemyksen mukaan tulla kyseeseen siinä tapauksessa, että velvollisuus SMI:n käyttöön perustuisi johonkin kansainvälisesti velvoittavaan sopimukseen siten, että osallistuvalla valtiolla olisi velvollisuus pitää SMI:n inventointitiedot luottamuksellisina. Koska tällaista tilannetta ei tuomioistuimen tietojen mukaan ole, ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohta ei ole tuomioistuimen näkemyksen mukaan asianmukainen kieltäytymisperuste.
- 36 Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti sellaisen ympäristön suojeluun, johon tieto liittyy, kuten harvinaisten lajien olinpaikat.
- 37 Tarkasteltaessa vastapuolen väitettä siitä, että kun otetaan huomioon SMI:n tulosten käyttö metsätalous- ja ympäristöpoliittisia päätöksiä tehtäessä, tietojen ilmaisemisesta seuraava tietojen vääristäminen voi vaikuttaa SMI:n luotettavuuteen ja laatuun ja siten myös vaikuttaa haitallisesti ympäristön suojelemisen etuihin, tuomioistuin ei näe yhteyttä SMI:n tietojen ilmaisemisen ja ympäristön suojelemisen etuihin kohdistuvan haitallisen vaikutuksen välillä, minkä vuoksi ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan h alakohta ei tuomioistuimen näkemyksen mukaan ole asianmukainen peruste kieltäytyä tietojensaantipyynnön täyttämisestä.
- 38 Yhteenvetona tuomioistuin ei katso, että ympäristötietodirektiivin 4 artiklaan perustuvat perusteet, joihin vastapuoli on viitannut, antaisivat mahdollisuuden kieltäytyä oikeudellisesti pätevästi pyydettyjen tietojen luovuttamisesta.
- 39 Viimeisenä mahdollisuutena on tulkinta, jonka mukaan pyydettyä tietoa ei tule pitää ympäristötietodirektiivissä tarkoitettuna ympäristötietona. Ympäristötietodirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleesta sekä 8 artiklan 1 ja 2 kohdasta voi tehdä kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin ympäristötiedon keräämisessä käytettävä tieto ei välttämättä ole rinnastettavissa ympäristötietoon

itseensä, sillä muuten sitä ei olisi mainittu erikseen. Toiseksi direktiivissä korostetaan, että valtiolla on velvollisuus varmistaa ympäristötiedon ymmärrettävyys, täsmällisyys ja vertailtavuus. Direktiivin 8 artikla ja johdanto-osan 20 perustelukappale herättävät kysymyksen siitä, miten yksityiskohtaisesti jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmaista analyysimenetelmiä koskevaa tietoa, toisin sanoen koskeeko velvollisuus tilastoinnin perustietojen täysimääräistä ilmaisemista vai onko jäsenvaltiolla oikeus rajoittaa perustietojen ilmaisemista, jos jäsenvaltio on perustellut, että tällaisten tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti ympäristötiedon laatuun. Tuomioistuimelle on epäselvää, miten ympäristötietodirektiiviä tulisi tässä tilanteessa tulkita. Ympäristötietodirektiivin 8 artiklan 2 kohdan tulkinnassa muodostaa ongelman myös se, että 8 artiklan 2 kohdassa viitataan 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa mainitun tiedon pyyntöön, toisin sanoen päästöjä koskevan tiedon pyyntöön. Herääkin kysymys, miten 8 artiklaa tulee soveltaa, kun pyyntö koskee direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan mukaista tietoa. Mikäli analysointimenetelmiä koskevaa tietoa ei pidetä ympäristötietona, herää kysymys, millä perusteella voidaan kieltäytyä 8 artiklan 2 kohdan mukaisen tietojensaantipyynnön täyttämisestä. Tuleeko tällöin soveltaa 4 artiklassa mainittuja poikkeuksia? Samaten herää kysymys, voidaanko tiedon antamatta jättämistä lieventää muilla keinoilla, esimerkiksi mahdollistamalla pyydettyjen tietojen saatavuus tietojenkäytösopimuksen perusteella tiede- ja tutkimuslaitoksille metsätalouden alan tieteellistä työtä varten. Myös valtion tarkastusvirasto voi tutustua SMI:n inventointitietoihin tarkastustoimenpiteen suorittamista varten.

- 40 Tuomioistuimen näkemyksen mukaan ennakkoratkaisun pyytämisen edellytykset täyttyvät. Ympäristötietodirektiivin säännöksiä on mahdollista tulkita eri tavoin, mikä tarkoittaa, että säännöksiä ei voi pitää selkeinä (*acte clair*), eikä tuomioistuimen tiedossa ole asiaa koskevaa ratkaisukäytäntöä, josta tuomioistuin saisi asianmukaiset tulkintaohjeet (*acte éclairé*). Myöskään yleinen periaate, jonka mukaan ympäristötiedon antamisesta kieltäytymisen perusteita tulee tulkita suppeasti, ei anna yksiselitteisesti ymmärrettävää toimintaohjetta tämän asian ratkaisemiseksi.
- 41 Tästä syystä kansallinen tuomioistuin esittää edellä mainitut kysymykset.