

Asia C-129/24

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

Jättämispäivä:

16.2.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

High Court (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

24.1.2024

Valittaja:

Coillte Cuideachta Gníomhaíochta Ainmnithe

Vastapuoli:

Commissioner for Environmental Information

Muut osapuolet:

• Tuntematon henkilö tai tuntemattomat henkilöt eli John ja/tai Jane Doe, Irlanti sekä Attorney General (määräyksellä)

Amicus curiae:

Right to Know CLG

Pääasian kohde

Valitus, jonka Coillte on tehnyt High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) Commissioner for Environmental Informationin päätöksestä, jonka mukaan direktiivin 2003/4 mukaiset, ilmeisesti nimettömät tai pseudonymisoidut ympäristötietoa koskevat pyynnöt (jäljempänä ympäristötietopyynnöt) olivat päteviä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy SEUT 267 artiklan nojalla ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL 2003, L 41, s. 26) 2, 3, 4 ja 6 artiklan, luettuina yhdessä tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan 25.6.1998 Århusissa tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimuksen (Århusin yleissopimus) kanssa, tulkinnasta.

Ennakkoratkaisukysymykset

- (1) Tarkoitetaanko direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 kohdassa, luettuna Århusissa 25.6.1998 tehdyn tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan valossa, olevalla ilmaisulla ”pyyntö” ainoastaan pyyntöä, joka on pätevä direktiiviin ja kyseessä olevan jäsenvaltion kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön nähden?
- (2) Tarkoitetaanko direktiivin 2003/4 2 artiklan 5 kohdassa, luettuna muun muassa Århusissa 25.6.1998 tehdyn tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja/tai 6 artiklan 1 kohdan ja/tai 2 kohdan ja/tai 2 artiklan 5 kohdan, 4 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan valossa, olevalla ilmaisulla ”pyynnön esittäjä” luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on tunnistettu heidän tai niiden todellisen nimen ja/tai senhetkisen fyysisen osoitteen perusteella, eikä nimetöntä tai pseudonyymiä käyttävää henkilöä ja/tai pyynnön esittäjää, jonka ainoana yhteystietona on sähköpostiosoite?
- (3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivin 2003/4 3 artiklan 1 kohta ja/tai 3 artiklan 5 kohdan c alakohta, luettuina Århusissa 25.6.1998 tehdyn tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan valossa, esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään, että pyynnön esittäjän on ilmoitettava hänen todellinen nimensä ja/tai senhetkinen fyysinen osoitensa voidakseen esittää pyynnön?
- (4) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja kolmanteen kysymykseen vastataan yleisesti myöntävästi, seuraako direktiivistä 2003/4, luettuna Århusissa 25.6.1998 tehdyn tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen 4 artiklan valossa, että jos viranomaisen katsoo perustellusti, että pyynnön esittäjän toimittamien hänen

henkilöllisyyttä koskevien tietojen aitoudesta on alustavia epäilyjä, kyseinen viranomaisella ei saa pyytää pyynnön esittäjältä vahvistusta hänen todellisesta nimestään ja/tai senhetkisestä fyysisestä osoitteestaan pyynnön esittäjän henkilöllisyyden todentamista, eikä pyynnön esittäjän intressin määrittämistä varten, vaikka pyynnön esittäjän todellisen nimen ja/tai senhetkisen fyysisen osoitteen ilmoittaminen voisi välillisesti antaa viranomaiselle tai muulla tavoin mahdollisuuden tehdä direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua pyynnön esittäjän mahdollista intressiä koskevia päätelmiä ja spekulatioita?

- (5) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja kolmanteen kysymykseen vastataan yleisesti myöntävästi, seuraako direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, luettuna Århusissa 25.6.1998 tehdyn tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan b alakohdan valossa, että viranomaisella ei saa pyytää pyynnön esittäjältä vahvistusta hänen todellisesta nimestään ja/tai senhetkisestä fyysisestä osoitteestaan sen määrittämistä varten, onko tietty pyyntö ilmeisen kohtuuton kyseisen pyynnön esittäjän esittämien muiden pyyntöjen määrän, luonteen ja esiintymistiheyden perusteella, eikä pyynnön esittäjän intressin määrittämistä varten, vaikka pyynnön esittäjän todellisen nimen ja/tai senhetkisen fyysisen osoitteen ilmoittaminen voisi välillisesti antaa viranomaiselle tai muulla tavoin mahdollisuuden tehdä direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua pyynnön esittäjän mahdollista intressiä koskevia päätelmiä ja spekulatioita?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan 25.6.1998 Århusissa tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimuksen (Århusin yleissopimus) 2 artiklan 4 kohta, 4 artiklan 1–3 kohta ja 9 artiklan 1 kohta

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL 2003, L 41, s. 26) 2, 3, 4 ja 6 artikla

Tuomio 24.9.2002, Grundig Italiana, C-255/00, EU:C:2002:525

Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau v. Saksan valtio, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71

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

Tuomio 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Sisäiset asiakirjat), C-619/19, EU:C:2021:35

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Ympäristötiedon saatavuudesta vuonna 2007–2014 annetut Euroopan yhteisöjen asetukset (European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014) (jäljempänä asetukset tai kansallinen lainsäädäntö)

Asetusten 6 § koskee ympäristötietoja koskevia pyyntöjä (jäljempänä ympäristötietopyynnöt); tarkemmin sanottuna kyseisessä artiklassa säädetään tiedoista, jotka on sisällytettävä ympäristötietopyyntöön. Asetusten 6 §:n 1 momentin c alakohdassa säädetään, että pyynnössä on ilmoitettava pyynnön esittäjän nimi, osoite ja muut asiaankuuluvat yhteystiedot, ja 6 §:n 2 momentissa säädetään, että pyynnön esittäjän ei tarvitse ilmoittaa, mikä on hänen intressinsä pyynnön esittämiseen.

Kansallinen tuomioistuin totesi, että kansallisen oikeuden mukaan ja jollei päinvastaista unionin oikeuden mukaista tulkintaa edellytetä, kansallisen lainsäädännön 6 §:n 1 momentin c alakohdan soveltamiseksi ”nimellä” tarkoitetaan todellista nimeä eikä pseudonyymiä, ”osoitteella” senhetkistä fyysistä osoitetta, josta pyynnön esittäjä voidaan tavoittaa, ja ”muihin asiaankuuluviin yhteystietoihin” kuuluvat sähköpostiosoitteet.

Kansallisen lainsäädännön 7 §:n mukaiseen ympäristötietopyynnön esittämistä koskevaan mekanismiin sisältyy yhden kuukauden määräaika, jonka kuluessa viranomaisen, tässä tapauksessa Coillten, on vastattava tähän pyyntöön; kyseistä määräaika voidaan jatkaa yhdellä kuukaudella, jos viranomainen ei pysty vastaamaan pyyntöön kuukauden kuluessa ”pyydettyjen ympäristötietojen määrän tai monimutkaisuuden vuoksi”.

Kansallisen lainsäädännön 7 §:n 1 momentin 4 alakohdassa säädetään olosuhteista, joiden vallitessa ympäristötietopyyntö voidaan hylätä; hylkäys on tehtävä kirjallisesti ja siinä on täsmennettävä, että pyynnön esittäjällä on oikeus vaatia pyynnön hylkäämisestä tehdyn päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua. Kansallisen lainsäädännön 7 §:n 1 momentin 7 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos viranomaiselle esitetään pyyntö, jota voidaan kohtuudella pitää ympäristötietopyyntönä mutta joka ei ole pyyntö, joka on esitetty –

(a) [Asetusten] 6 §:n 1 momentin mukaisesti – –

– –

asianomaisen viranomaisen on ilmoitettava pyynnön esittäjälle tämän oikeudesta saada ympäristötietoa ja menettelystä, jolla tätä oikeutta voidaan käyttää, sekä avustettava pyynnön esittäjää tältä osin.”

Asetusten 11 §:ssä säädetään ympäristötietopyynnön hylkäävän päätöksen johdosta viranomaisen suorittamaa sisäistä uudelleentarkastelua koskevasta menettelystä.

”(1) Jos pyynnön esittäjän pyyntö on hylätty 7 §:n nojalla kokonaan tai osittain, pyynnön esittäjä voi viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän on saanut asianomaisen viranomaisen päätöksen tiedoksi, pyytää viranomaista tarkistamaan päätöksen uudelleen kokonaan tai osittain.”

Pyynnön esittäjillä on asetusten 12 §:n nojalla oikeus hakea muutosta Commissioner for Environmental Informationilta (jäljempänä ympäristötietoviranomainen).

Friends of the Irish Environment v. Commissioner for Environmental Information (2019) IEHC 597, (2019) 5 JIC 2108 (O’Regan J.)

Right to Know CLG v. Commissioner for Environmental Information (2022) IESC 19, (2023) 1 I.L.R.M. 122, (2022) 4 JIC 2902 (Baker J.).

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

Yksi tai useampi pyynnön esittäjä esitti Irlannin metsävirastolle (jäljempänä Coillte tai virasto) 10.3.2022 ja 7.6.2022 välisenä aikana yhteensä 130 ympäristötietopyyntöä, joiden oletetaan olevan monikollisia ja pseudonymisoituja. Pyyntöjä käsiteltiin alun perin yksittäisinä pyyntöinä, mutta kun Coilltelle kävi selväksi, että ne vaikuttivat olevan osa järjestettyä kampanjaa, se ryhtyi toimenpiteisiin pyyntöjen esittäjien henkilöllisyyden tarkistamiseksi.

Ympäristötietopyynnöissä ei ollut fyysisiä osoitteita vaan ainoastaan sähköpostiosoitteita, ja pyynnöissä ilmoitettuja nimiä pidettiin selvästi pseudonymisoituina.

Koska Coillte katsoi, että pyyntöjen esittäjät eivät olleet toimittaneet aitoja tunnistetietoja, se pyysi niiltä niiden senhetkisiä osoitteita sekä vahvistusta siitä, että pyynnöissä olevat nimet olivat niiden laillisia nimiä; koska sille ei tämän jälkeen toimitettu lisätietoja, kaikkia pyyntöjä pidettiin puutteellisina ja pätemättöminä, ja ne hylättiin.

Tämän jälkeen esitettiin sisäistä uudelleentarkastelua koskevat pyynnöt. Coillte pyysi samoja tietoja kuin aikaisemmassa vaiheessa ja ilmoitti pyynnön esittäjille, että se ei pyytänyt niitä ilmoittamaan pyynnön esittämistä koskevia syitä, vaan ”pyytää teitä pelkästään vahvistamaan nimenne ja osoitteenne” ja että ”ellei tai siihen saakka, kunnes [Coillte] saa edellä pyydetyt tiedot, hakemustanne ei käsitellä”. Kyseisiä tietoja ei toimitettu, ja sisäistä uudelleentarkastelua koskevat pyynnöt hylättiin pätemättöminä.

Noin 105 pyyntöä toimitettiin ympäristötietoviranomaisen käsiteltäväksi, joka päätti, ettei Coillte voinut oikeutetusti pitää pyyntöjä asetusten 6 §:n 1 momentin c alakohdassa tarkoitettulla tavalla pätemättöminä. Coillte teki tämän jälkeen kassaatiovalituksen.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 1 Coillte katsoo, että pyyntöjen tarkoituksena ei ole saada ympäristöä koskevia tietoja, eivätkä ne näin ollen ole aitoja ympäristötietopyyntöjä; pyyntöjen määrällä on erittäin merkittävä vaikutus viraston toimintaan, ja ne vievät aikaa ja resursseja aidoista ympäristötietopyynnöistä. Se toteaa myös, että maatalous-, elintarvike- ja meriministeriö (Department of Agriculture, Food and the Marine), joka omistaa osan Coilltesta, sai 32 297 ympäristötietopyyntöä vuonna 2022 (verrattuna noin 167 pyynnön vuosittaiseen keskiarvoon vuosina 2019-2021).
- 2 Valittaja väittää, että jäsenvaltioiden asiana on määrittää käytännön järjestelyt, ja että pyynnön esittäjien nimien ja osoitteiden toimittamista koskeva velvollisuus on direktiivin 2003/4 mukainen. Vaatimus siitä, että pyynnön esittäjä on tunnistettava nimellään ja osoitteellaan, on myös direktiivin mukainen ”pyynnön esittäjän” määritelmän täyttämiseksi, koska pyynnön esittäjäksi katsotaan ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö”, ja tietojen saantia koskeva oikeus riippuu siitä, että pyynnön esittäjä täyttää vaatimukset ja/tai on tunnistettavissa. Velvollisuus ilmoittaa nimi ja osoite liittyy siihen, että hakija täyttää vaatimukset ja/tai on tunnistettavissa; näiden tietojen selvittämisen tarkoitus ei liity siihen, että pyynnön esittäjän intressi määritetään tai spekuloidaan pyynnön esittäjän intressiä pyynnön esittämiseen. Viranomaisilla on oltava valtuudet määrittää, onko pyyntö ilmeisen kohtuuton, ja vaatimus nimen ja osoitteen ilmoittamisesta on tarpeen ilmeisen kohtuuttomien pyyntöjen tunnistamiseksi, jotta todellisten pyyntöjen esittäjien olisi helpompi saada ympäristöä koskevia tietoja nopeasti ja tehokkaasti. Jos kansallisen lainsäädännön 6 §:n 2 momenttiin liittyviä oikeuksia mahdollisesti käytetään väärin, esimerkiksi pyynnön esittäjän intressiä koskevia päätelmiä tai spekulatioita tekemällä, tällaisia tekijöitä ei kuitenkaan voitaisi ottaa huomioon pyyntöä käsiteltäessä.
- 3 Vastapuolen väitteet perustuvat periaatteeseen, jonka mukaan tiedonsaantioikeuden on oltava mahdollisimman laaja, ja että käsitteitä, joiden tulkintaa pyydetään, ei voida ymmärtää tavalla, joka loukkaisi tätä periaatetta. Se lisää, ettei mikään direktiivissä tai Århusin yleissopimuksessa viittaa siihen, että olisi olemassa velvollisuus tunnistaa pyynnön esittäjä nimellä ja/tai osoitteella, ja että kansallinen lainsäädäntö, jossa tällainen vaatimus asetetaan, on näin ollen näiden oikeudellisten välineiden vastainen; vastapuolen mukaan kaikki tietopyynnön esittäjälle asetetut lisävaatimukset tai -velvoitteet saattavat estää pyynnön esittäjiä esittämästä tällaisia pyyntöjä tai saada ne luopumaan tällaisten pyyntöjen esittämisestä, koska nimen ja/tai osoitteen ilmoittamista koskeva velvoite voisi itse asiassa antaa tietoja hakijan intressistä pyynnön esittämiseen.
- 4 Irlanti, joka tukee muuna osapuolena pääasiallisesti valittajan väitteitä, lisää, että direktiivissä tehdään ero pyynnön olemassaolon määrittämisen ja sen välillä, onko kyseinen pyyntö perusteltu (mikä vastaa valittajan viidennen kysymyksen yhteydessä esittämää väitettä).

- 5 Right to Know CLG tukee amicus curiae -ominaisuudessa laajalti vastapuolen väitteitä.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 6 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ensimmäiseen kysymykseen, joka koskee pyynnön käsitettä tässä yhteydessä, on vastattava myöntävästi siten, että pyynnöllä tarkoitetaan pätevää pyyntöä eli pyynnön on oltava direktiivin ja voimassa olevan täytäntöönpanolainsäädännön mukainen.
- 7 Toisen kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille myönnetyt oikeudet edellyttävät todellisen nimen ja/tai fyysisen osoitteen ilmoittamista, jotta henkilöllä olisi oikeus tulla kohdelluksi pyynnön esittäjänä.
- 8 Kolmannen ja neljännen kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei niihin ole tarpeen vastata, koska toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi; toissijaisesti kolmanteen kysymykseen on vastattava kieltävästi, koska kansallisen menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaate ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio panee direktiivin täytäntöön siten, että täytäntöönpanolainsäädännössä edellytetään nimen ja/tai osoitteen ilmoittamista. Neljänteen kysymykseen on myös vastattava kieltävästi oikeuksien väärinkäyttöä koskevan yleisen oikeusopin perusteella, koska sillä seikalla, että tällaiset tiedot voisivat mahdollisesti johtaa pyynnön esittäjän intressin spekulointiin, ei ole merkitystä.
- 9 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata; toissijaisesti viidenteen kysymykseen on vastattava kieltävästi edelleen oikeuden väärinkäytön kiellon perusteella ja neljännen kysymyksen perusteluihin viitaten. Viranomaisella on oikeus hylätä ilmeisen kohtuuton pyyntö.