

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 27. jaanuaril 2005¹

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuvaidlus käsitleb isikute juurdepääsuõigust keskkonnateabele ning eelkõige siseriiklikes ametiasutustes selle puhul kohaldatavat menetlust.

2. Belgias, pealinna Brüsseli piirkonnas (ka Région de Bruxelles-Capitale või Brussels Hoofdstedelijk Gewest) nägi käesolevas asjas tähtsust omaval ajahetkel kohaldatav õigus ette, et keskkonnateabele juurdepääsu taotlused on nende läbivaatamiseks ettenähtud tähtaja lõppemisel vaikimisi tagasilükatud.

3. Küsimus, kas selline eeldus on ühenduse õiguse seisukohast vastuvõetav, on Conseil d'État' (ka Raad van State või Staatsrat

(Belgia)) poolt Euroopa Kohtule esitatud elotsusetootluse keskmes.

II. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õigus

4. Ühenduse õigusliku raamistiku moodustab käesolevas asjas nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiiv 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (edaspidi „direktiiv 90/313”).²

5. Direktiivi 90/313 artikli 3 lõige 1 sätestab, et „[...] riigiasutustelt nõutakse keskkonna-

2 — EÜT L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402. Nimetatud direktiiv tühistati ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiviga 2003/4/EÜ (ELT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375; edaspidi „direktiiv 2003/4”) siiski alles alates 1. veebruarist 2005; seega kohaldatakse käesolevas asjas direktiivi 90/313.

1 — Algkeel: saksa.

teabe kättesaadavaks tegemist kõikidele füüsilistele või juriidilistele isikutele nende taotluse korral ja ilma et nad peaksid oma huvi põhjendama". Lõigetes 2 ja 3 loetletakse võimalikud keeldumise alused.

6. Nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 4 kohaselt vastab riigiasutus teavet taotlevale isikule „võimalikult kiiresti ja hiljemalt kahe kuu jooksul. Taotletud teabe andmisest keeldumist tuleb põhjendada.”

7. Direktiivi 90/313 artikli 4 kohaselt võib „isik, kes leiab, et riigiasutus on tema teabetaotluse põhjendamatult tagasi lükanud või seda ignoreerinud või sellele ebapiisavalt vastanud, [...] taotleda otsuse halduslikku või kohtulikku läbivaatamist asjaomase siseriikliku õigussüsteemi kohaselt.”

B. Siseriiklik õigus

8. Asjakohased siseriiklikud õigusnormid sisalduvad ühes pealinna Brüsseli piirkonna määruses, nimelt 29. augusti 1991. aasta

määruses pealinna Brüsseli piirkonna keskonnateabele juurdepääsu kohta (edaspidi „1991. aasta määrus”).

9. Nimetatud määruse kohaselt peab pädev riigiasutus keskkonnateabele juurdepääsu taotlused kõigepealt läbi vaatama ja need võimaluse korral ühe kuu jooksul rahuldama. Teabetaotluste tagasilükkamise ainupädevus on seevastu Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale'il (pealinna Brüsseli piirkonna volikogul). Otsuse tegemiseks on neil uueks tähtjaks põhimõtteliselt üks kuu. Kui taotluse esitamisele järgneva kahe kuu jooksul ei ole otsust tehtud, eeldatakse, et taotlus on tagasi lükatud.

10. Täpsemalt tuleneb asjaomane õiguslik olukord 1991. aasta määruse järgmistest sätetest:

„Artikkel 8

Teabetaotluse saanud riigiasutus, piiramata tema õigust lubada dokumentidega viivitamatult kohapeal tutvuda, vastab taotlejale artiklis 7 nimetatata [kohapeal tutvumiseks

määratud] dokumentides sisalduvate andmete osas kirjalikult ühe kuu jooksul.

Kui ettenähtud tähtaja lõppedes ei ole taotlusele vastatud, käsitletakse riigiasutuse vaikimist juurdepääsu andmisest keeldumisenä. Sellisel juhul võib teabetaotluse esitaja artikli 12 lõikest 2 kõrvale kaldudes pöörduda otse Délégués du Conseil poole, kes taotluse lahendab.

[...]

Artikkel 12

(1) Délégués du Conseil'l on ainupädevus keelduda [...] riigiasutuse valduses olevatele andmetele juurdepääsu andmisest. Ta teostab seda pädevust kollegiaalselt ja artiklis 9 sätestatud piirides.

(2) [...] riigiasutus, kes keeldub avalikustamast teabetaotluses näidatud andmeid, on kohustatud taotlejat sellest teavitama ja samaaegselt edastama asja volikogule lahendamiseks. Délégués du Conseil'le asja edastamisel saadetakse neile teabetaotlus, millele on lisatud asjaomaste andmete originaal-eksemplar või koopia ning põhjendused,

mis riigiasutuse hinnangul õigustavad juurdepääsu andmisest keeldumist. Artikli 8 lõikes 1 ette nähtud tähtaeg pikeneb ühe kuu võrra arvates päevast, mil teabetaotluse esitajat teavitatakse taotluse edastamisest Délégués du Conseil'le.

Artikkel 13

Kõik otsused, mis puudutavad juurdepääsu andmisest osalist või täielikku keeldumist, peavad sisaldama seda õigustavaid selgeid, täpseid, ammendavaid ja tegelikkusele vastavaid põhjendusi.

Artikkel 14

Délégués du Conseil edastab taotlejale kõnealuse dokumendi või teatab talle juurdepääsu andmisest keeldumisest taotluse esitamisele järgneva kahe kuu jooksul. Tähtaja möödumisel käsitletakse vaikimist juurdepääsu andmisest keeldumisenä. Otsus saadetakse ühtlasi riigiasutusele, kellele teabetaotlus oli esitatud.”³

3 – Vahepeal on 1991. aasta määruse artikli 14 teine lause („Tähtaja möödumisel käsitletakse vaikimist juurdepääsu andmisest keeldumisenä”) tühistatud ja asendatud pealinna Brüsseli piirkonna 2. märtsi 2000. aasta määrusega (*Moniteur belge* nr 69, 5.4.2000, lk 10595). Ajalises mõttes kohaldatakse seda sätet põhikohtuasja asjaolude suhtes aga veel oma algses redaktsioonis.

III. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas

11. Belgias, Ixelles'i (ka Elsene) haldustükuse territooriumil pealinna Brüsseli piirkonnas alustati 1991. aastal endise sõjaväehaigla maa-ala tsiviilotstarbelist arendamist (nn taaslinnastamine), kusjuures esmajoones oli ette nähtud elamute ja suurema haljasala rajamine.

12. Nimetatud projekti elluviimine tehti ülesandeks avalik-õiguslikule asutusele Société de développement régional de Bruxelles (Brüsseli piirkondliku arendamise äriühing, edaspidi „SDRB”) ⁴. Seejärel sõlmis SDRB 1992. aasta juulis lepingu eraõigusliku ühissettevõtte, Association momentanée SA Bâtiment Immobilier — SA Immomills Louis de Waele Developmentiga. Selle lepinguga kohustus Bâtiment ehitama nimetatud maaalale hoonete ja rajatiste kompleksi vastavalt SDRB poolt ette valmistatud planeeringule.

13. Põhikohtuasja hageja P. Housieaux (edaspidi „hageja”) esitas 21. märtsil 1993 SDRB-le saadetud kirjaga taotluse lepinguga tutvumiseks ja selle koopia saamiseks. SDRB

lõkkas 5. aprillil 1994. aastal taotluse tagasi põhjendusel, et ei ole olemas menetlusnorme, mis reguleeriksid tema pädevust.

14. Selle otsuse peale esitas hageja 22. aprillil 1994. aastal põhikohtuasja kostjatele ehk pealinna Brüsseli piirkonna Délégués du Conseil liikmetele (edaspidi „kostjad”) kaebuse ja kordas oma taotlust vaidlusalusele lepingule juurdepääsuks.

15. Pärast edasist kirjavahetust võtsid kostjad 1. veebruaril 1995. aastal toimunud istungil vastu otsuse rahuldada hageja taotlus osaliselt ja võimaldada talle juurdepääs kõnealuse lepingu kahele lisale, „sest need käsitlevad keskkonda”. Hagejat teavitati otsusest 3. veebruari 1995. aasta kirjaga, millele olid lisatud ka mõlemad lisad.

16. Nimetatud otsuse peale esitas hageja 31. märtsil 1995 hagiavalduse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

17. Põhikohtuasjas vaidlustavad kostjad hagi vastuvõetavuse. Nad väidavad, et 1. veebruari

⁴ — SDRB kui avalik-õigusliku institutsiooni staatuse ja ülesannete kohta vt ka teave aadressil <http://www.sdrb.irisnet.be/fr/mainf.html> (18.11.2004).

1995. aasta otsus on ainult kordav otsus, mida ei saa vaidlustada. Jättes kõrvale kõnealuse lepingu kahe lisa edastamise, kinnitab 1. veebruari 1995. aasta otsus vaid kostjate eelnevat vaikumisi tehtud tagasilükkamise otsust. Kuna kostjad ettenähtud kahekuulise tähtaja jooksul ei vastanud, loetakse hageja taotlus 1991. aasta määruse artikli 14 kohaselt juba tähtaja lõppemisel vaikumisi tagasilükkatuks. See tagasilükkav otsus on nüüd juba lõplik, sest hageja ei ole seda õigeaegselt kohtus vaidlustanud. Conseil d'État'd käsitlevate konsolideeritud seaduste artikli 14 lõike 1 kohaselt on hagi esitamise tähtaeg nimelt 60 päeva.

18. Põhikohtuasjas astusid SDRB, SA Bâtiment Immobilier ja Immomills Louis de Waele Development SA menetlusse kostjate nõuete toetuseks.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

19. Conseil d'État peatas 1. aprilli 2004. aasta otsusega menetluse ja esitas Euroopa Koh-
tule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 sätestatud kahekuuline tähtaeg on korralduslik, st sellele riigiasutusele, kelle poole teabetaotlusega pöörduti, lihtsalt soovituslik või range tähtaeg, mille järgimist asjaomastelt riigiasutustelt nõutakse?

2. Kui kahekuuline tähtaeg on range tähtaeg ja selle lõppemisel ei ole riigiasutus, kelle poole teabetaotlusega pöörduti, otsust vastu võtnud, siis milline on direktiivi 90/313 artiklis 4 nimetatud „otsus“, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib „asjaomase siseriikliku õigussüsteemi kohaselt“ taotleda?

3. Kas kõnealuse direktiivi artikli 3 lõige 4 ja artikkel 4 keelavad „asjaomase[] siseriikliku[] õigussüsteemi[]“ tõlgendada teabetaotluse saanud riigiasutuse vaikumist, mis kestis direktiivi artikli 3 lõikes 4 nimetatud kaks kuud, taotlust tagasilükkava vaikumisi tehtud otsusena, mida ei ole nüüsiis põhjendatud, kuid mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib artikli 4 kohaselt taotleda?

4. Kui direktiivi artikli 3 lõikes 4 sätestatud kahekuuline tähtaeg on korralduslik, siis kas direktiivi artikli 3 lõige 4 ja artikkel 4 on takistuseks sellele, et „asjaomane siseriiklik õigussüsteem” võib näha teabetaotluse esitajale ette võimaluse nõuda, et riigiasutus teabetaotlusele kindlaks tähtjaks vastaks, mille puudumisel on riigiasutuse jätkuv vaikimine käsitletav teabe edastamisest keelduva vaikimisi tehtud otsusena, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib taotleda?

A. Esimene küsimus: direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud tähtaja siduvus

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma esimeses küsimuses sisuliselt seda, kas direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud tähtaeg on oma olemuselt siduv või on tegemist pelgalt korraldusliku tähtajaga.

20. Euroopa Kohtus toimivas menetluses esitasid hageja, kostja, SDRB ning komisjon kirjalikke ja suulisi märkusi.

V. Õiguslik hinnang

21. Conseil d'État' esitatud kõik neli eelotsuseküsimust puudutavad keskkonnateabele juurdepääsu õiguse menetlusõiguslikke aspekte. Leian, et on kohane uurida neid veidi muudetud järjekorras, st käsitleda kolmandat küsimust enne teist.

23. Juba kõnealuse sätte sõnastusest tuleneb, et tegemist ei ole pelgalt korraldusliku eeskirjaga, vaid kohustusliku menetlustähtajaga. Selles on ette nähtud, et asjaomane riigiasutus vastab teavet taotlevale isikule „võimalikult kiiresti ja hiljemalt kahe kuu jooksul”. Järelikult kujutab kahekuuline tähtaeg taotluste läbivaatamise aja viimast piiri („hiljemalt”), samas kui lisaks kehtib haldusmenetluse kiire läbiviimise nõue, mille kohaselt — kooskõlas hea halduse põhimõttega⁵ — tuleb vastata „võimalikult kiiresti”, seega võimaluse korral vähem kui kahe kuu jooksul. Ajaline paindlikkus tuleb seega kõne alla äärmisel juhul kahekuulise tähtaja jooksul ja sedagi ainult haldusmenetluse kiire läbiviimise eesmärgil, mitte aga pärast selle tähtaja möödumist.

5 — Vt selle kohta ka kohtujurist Kokotti 30. märtsi 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-417/02: komisjon v. Kreeka Vabariik, punkt 41 (EKL 2004, lk I-7973).

24. Selline tõlgendus vastab ka kõnealuse eeskirja mõttele ja eesmärgile. Direktiivi 90/313 eesmärk on nimelt anda üksikisikutele individuaalne juurdepääsuõigus keskkonnateabele. Selle õiguse väärtus võib aga kahaneda, kui riigiasutus võtaks endale asjaomase taotluse kohta otsuse tegemiseks aega oma suva järgi. Keskkonnateabe väärtus sõltub suuresti sellest, kuivõrd see on üksikisikutele võimalikult kiiresti kättesaadav. Nii hõlbustab ajaliselt kiire juurdepääs keskkonnateabele taotluse esitajal eelkõige selle edasist kasutamist näiteks käigus olevas ehitus- või planeerimismenetluses, mis võib riivata tema naabrusõigusi ja milles ta soovib kaitsta oma huve.

vusetuse korral oleks seega igal juhul raskendatud, kui mitte välistatud.

26. Lõpuks tuleb silmas pidada, et kahekuulise tähtaja tõlgendamine pelgalt korraldusliku tähtajana võib soodustada liikmesriikides erinevate haldustavade tekkimist. Olenevalt sellest, kas riigiasutus, kelle poole teabetaotlusega pöördutakse, järgib taotluste läbivaatamiseks ette nähtud kahekuulist tähtaega rangelt või vähem rangelt, antaks taotluse esitanud üksikisikule juurdepääs keskkonnateabele kiiresti või vähem kiiresti. Sellisel juhul oleks keskkonnateabele juurdepääsu õigus igas liikmesriigis, kus taotlus esitatakse, ja võib-olla ka igas riigiasutuses, kelle poole taotlusega pöördutakse, erineva ulatusega. Niisugune areng oleks vastuolus direktiivi 90/313 eesmärgiga, mille kohaselt tuleb tagada ühenduse kodanike võrdne kohtlemine ja vältida erinevaid konkurentsitingimusi.⁶

25. Kui oletada, et tegemist on lihtsalt korraldusliku tähtajaga, oleks üksikisikute õigus kohtulikule kaitsele direktiivi artikli 4 alusel näiline. Selles on sätestatud liikmesriikide kohustus tagada õiguskaitsevahendite kasutamine, kui isik leiab, et „[riigiasutus] on tema teabetaotluse põhjendamatuult tagasi lükanud või seda ignoreerinud [...]”. Juhul kui riigiasutuse suhtes ei kohaldata kohustuslikke menetlustähtaegu, vaid pelgalt korralduslikke tähtaegu, ei saa tähtaja ületamisest ilma pikemata järeldada, et keskkonnateabele juurdepääsu taotlust on „põhjendamatuult [...] ignoreeritud”. Direktiivi artiklis 4 ette nähtud üksikisikule kohtulik kaitse tege-

27. Neid põhjendusi arvestades olen kõigi menetlusosalistega ühel seisukohal, et direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud

6 -- Vt direktiivi 90/313 viies põhjendus.

kahekuuline tähtaeg on liikmesriikide riigiasutuste jaoks kohustuslik tähtaeg.⁷

B. Kolmas küsimus: tähtaja lõppedes teabetaotlust tagasilükkav vaikumisi tehtud otsus

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma kolmandas küsimuses sisuliselt seda, kas direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4 on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt riigiasutuse vaikumist kahekuulise tähtaja lõppemisel võib tõlgendada keskonnaalast teabetaotlust tagasilükkava vaikumisi tehtud otsusena, kusjuures tagasilükkamist sellisel juhul ei põhjendata.

29. Sellele küsimusele vastamisel tuleks lähendada otsusest kohtuasjas komisjon *v. Prantsusmaa*.⁸ Selles kohtuasjas selgitas Euroopa Kohus nimelt, et direktiivi 90/313 kohaldamisalas on riigiasutuse vaikumise tõlgendamine taotlust tagasilükkava vaikumisi tehtud otsusena kõigiti vastuvõetav.⁹ Ühtlasi on Euroopa Kohus siiski rõhutanud, et keskonnaalast teabetaotlust tagasilükkava vaiki-

misi tehtud otsuse korral peab tagasilükkamise põhjustest teavitamine olema toimunud esialgse taotluse esitamisele järgneva kahe kuu jooksul eeldusel, et nimetatud teavitamine on vastaval juhul käsitletav kui „vastus“ nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 4 mõttes.¹⁰

30. Esmapilgul näivad kohtuotsuses komisjon *v. Prantsusmaa* esitatud seisukohad vastuolulisena: ühelt poolt on vaikumisi tehtud tagasilükkamise otsus lubatud, teiselt poolt on olemas kohustus anda teabetaotluse esitajale kahekuulise tähtaja jooksul selge vastus, nimelt teavitada teda igasuguse tagasilükkamise põhjustest. Näib, et neid kahte ei saa ühitada, sest juhul, kui riigiasutus on kohustatud teabetaotluse esitajat otsuse põhjustest sõnaselgelt teavitama, on pelgalt menetlustähtaja ületamisest tulenev taotlust tagasilükkav vaikumisi tehtud otsus välistatud.

31. See näiline vastuolu laheneb, kui kaalutlusele kaasata põhiõigus tõhusale kohtulikule kaitsele¹¹ ja õigus heale haldusele¹². Teata-

7 — Sarnastel kaalutlustel jaatab kohtujurist Tizzano 20. jaanuari 2005. aasta ettepanekus kohtuasjas C-245/03: Merck, Sharp & Dome, punktid 20–24 (EKL 2005, lk I-637) ja ettepanekus kohtuasjas C-296/03: Glaxosmithkline, punktid 26–30 (kohutaladehendi kogumikus veel avaldamata) tähtaja kohustavat iseloomu vastavalt nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/105/EMÜ, mis käsitleb iniminterviuhoius kasutatavate ravimite hinnakujundust reguleerivate meetmete läbipaistvust ja nende hõlmamist siseriiklike tervisekindlustussüsteemidega, artikli 6 punktile 1 (EÜT L 40, lk 8; ELT eriväljaanne 05/01, lk 345; edaspidi „direktiiv 89/105“). Vt ka kohtujurist Tizzano 30. septembri 200. aasta ettepanek kohtuasjas C-245/03 (EKL 2005, lk I-637, punkt 35 jj).

8 — 26. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-233/00: komisjon *v. Prantsusmaa* (EKL 2003, lk I-6625).

9 — Eespool 8. joonealusel märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *v. Prantsusmaa*, punkt 111.

10 — Eespool 8. joonealusel märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *v. Prantsusmaa*, punkt 118.

11 — 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651, punktid 18 ja 19), 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-50/00: Unión de Pequeños Agricultores (EKL 2002, lk I-6677, punkt 39) ja 16. novembri (EKL 2004, lk I-11055) 2004. aasta otsus kohtuasjas C-327/02: Panayotova jt (punkt 27); vt ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 lõige 1 (EÜT 2000, C 364, lk 1; nimetatud harta õigusliku staatuse kohta vt minu 14. oktoobri 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-387/02: Berlusconi jt, 83. joonealusel märkus (3. mai 2005. aasta otsus, EKL 2005, lk I-3565, I-3568)).

12 — Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41; vt ka 25. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-170/02 P: Schlüsseler-Verlag J. S. Moser jt (EKL 2003, lk I-9889, punkt 29), kus on juttu *nõuetele vastavast* haldusest.

vasti peavad liikmesriigid, kui nad tegutsevad ühenduse õiguse kohaldamisalas, järgima ühenduse tasandil tunnustatud õiguse üldpõhimõtteid¹³ ja eelkõige ühenduse põhiõigusi^{14, 15}.

seega kokkusobiv, kui riigiasutus laseks direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kahekuulise tähtaja lihtsalt mööda ja seda tõlgendataks keskkonnaalase teabetaotluse õiguspärase tagasilükkamisena. Seetõttu on Euroopa Kohus otsustanud õigesti, et riigiasutus peab isikut teabetaotluse tagasilükkamisest teavitama, mitte küll tingimata samaaegselt tegeliku otsusega, kuid igal juhul kahekuulise tähtaja jooksul.¹⁸

32. Õigusest heale haldusele tuleneb haldusorganite kohustus oma otsuseid põhjendada.¹⁶ Põhjendamine ei ole ainult haldustegevuse läbipaistvuse üldine väljendus, vaid eelkõige peab see andma üksikisikule võimaluse kõiki asjaolusid teades otsustada, kas tal on kasulik pöörduda kohtusse.¹⁷ Seega on olemas tihe seos põhjendamiskohustuse ja tõhusa kohtuliku kaitse põhiõiguse vahel.

33. Ei õigusega heale haldusele ega põhiõigusega tõhusale kohtulikule kaitsele ei oleks

34. Seda arvesse võttes olen ma — erinevalt kostjatest ja SDRB-st — P. Housieaux'ga ja komisjoniga samal arvamusel, et riigiasutuse pelk vaikimine kahekuulise tähtaja kestel ei saa kunagi olla direktiiviga kokkusobiv toimimisviis keskkonnaalase teabetaotluse läbi vaatamiseks. Pigem võib seadusel põhinev tõlgendus, et riigiasutusele esitatud teabetaotluse puhul tähendab tema vaikimine keeldumist, olla ainult *abivahend*, mis peab võimaldama kodanikule tõhusa kohtuliku kaitse riigiasutuse (*õigusvastase*) tegevuse vastu. Sellest seisukohast lähtudes on riigiasutuse vaikimise tõlgendamine keeldumisena (või nõusolekuna) mõeldud eelkõige riigiasutuse distsiplineerimiseks. See peab eelkõige kaitsma asjassepuutuvate isikute õigusi, äärmisel juhul võib see lisaks sellele

13 — 26. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-36/94: Siesse (EKL 1995, lk I-3573, punkt 21) ja 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-262/99: Louloudakis (EKL 2001, lk I-5547, punkt 67). Vt ka 3. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-220/01: Lennox (EKL 2003, lk I-7091, punkt 76).

14 — 18. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-260/89: ERT (EKL 1991, lk I-2925, punkt 42), 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: Schmidberger (EKL 2003, lk I-5659, punktid 74 ja 75) ja eespool 12. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Panayotova, punkt 27.

15 — Vt ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 51 lõige 1.

16 — Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 kolmas taane.

17 — 15. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 222/86: Heylens (EKL 1987, lk 4097, punkt 15).

18 — Eespool 8. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon v. Prantsusmaa, punktid 113–118. Edaspidi tuleb uue direktiivi 2003/4 kohaldamisalas selle artikli 4 lõike 5 teise lause kohaselt teavitada taotluse esitajat tagasilükkamise põhjustest *samaaegselt tagasilükkava otsusega*.

taotleda ka üldist haldusmenetluse kiire läbiviimise eesmärki.

35. Sellelaadsete oletused ei ole muuseas tundmatud ka ühenduse tasandil. Eriti tähelepanuväärne on käesolevas seoses see, et ühenduse „lâbipaistvuse määruse” kohaselt loetakse Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele juurdepääsu taotlus tagasilükatuks, kui asjaomane organ ei vasta ettenähtud tähtaja jooksul isegi teabetaotluse esitaja teisele taotlusele.¹⁹ Samuti tõlgendatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjade kohaselt riigiasutuse vaikimisi ametniku taotluse või kaebuse peale vaikimisi tagasilükkamisena.²⁰ Ühenduse konkurentsioiguses ei ole tundmatud ka eeldused positiivsete otsuste kohta: selle järgi loetakse komisjoni poolt teatatud ettevõtjate koondumine heakskiidetuks, kui komisjon teatud menetlustähtaegade jooksul ei tee koondumismääruses ette nähtud otsuseid²¹;

sama kehtib, kui komisjon ei algata ettenähtud tähtaja jooksul talle teatatud riigiabi kontrollimise menetlust²².

36. Sellelaadsete eelduste puhul on siiski alati tegemist abivahenditega, mis peavad kaitsma teabetaotluse esitaja õigusi. Mingil juhul ei taotle need eeldused eesmärki vähendada asjaomaste ühenduse organite koormust või vabastada nad seadusest tulenevast kohustusest anda teabetaotluse esitajale igal üksikjuhul *sõnaselge ja põhjendatud vastus*.

37. Kui riigiasutusel oleks selle asemel, et anda talle esitatud taotlusele sõnaselge vastus, lubatud lasta selle läbivaatamiseks ette nähtud tähtaeg lihtsalt mööda, teeks see mõttetuks ühenduse õigusest tuleneva põhjendamiskohustuse.²³ Vastupidiselt kostja väitele ei anna riigiasutuse vaikimine kui selline mingit selgitust taotletud toimingu lubamise või selle tagasilükkamise võimalike põhjuste kohta.²⁴ Direktiivi 90/313 artikli 3 lõigete 2 ja 3 kohaselt võib keskkonnaalase

19 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; edaspidi „määrus nr 1049/2001”).

20 — Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjade artikkel 90, mis kehtestati nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrusega (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68 (EÜT L 56, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 5), mida on viimati muudetud nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 723/2004 (ELT L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 130).

21 — Nõukogu 20. jaanuari 2004. aasta määruse (EÜ) nr 139/2004, mis käsitleb kontrolli kehtestamist ettevõtjate koondumiste üle, artikli 10 lõige 6 („koondumismäärus”; ELT L 24, lk 1; ELT eriväljaanne 08/03, lk 40).

22 — Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega nähakse ette EÜ asutamislepingu artikli 93 üksikasjalikud rakenduseeskirjad, artikli 4 lõige 6 (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/03, lk 339).

23 — Põhjendamiskolustus tuleneb, nagu märgitud, Euroopa Liidu põhioiguste harta artikli 41 lõike 2 kolmandast taandest. Ühenduste organite suhtes kohaldatakse lisaks veel EÜ artiklit 253; liikmesriikide riigiasutuste suhtes, kelle poole pöördatakse keskkonnaalase teabetaotlustega, kehtib juba mainitud põhjendamiskohustus direktiivi 90/313 artikli 3 lõike 4 alusel.

24 — Oma kirjalikes märkustes kasutab kostja mõistet *motivation interne*, mis tähistab otsusesse kätkeatud põhjendust, isegi kui (formaalselt vaatepunktist) ei ole väljapoole ilmselgeki põhjustest teatatud.

teabetaotluse tagasi lükata kõige erinevamatel põhjustel. Sama kehtib dokumentidele juurdepääsu andmisest võimaliku keeldumise suhtes määruse nr 1049/2001 artikli 4 alusel. Samuti nõuab otsustamine selle üle, kas ühinemine või riigiabi andmine on ühisturuga kokkusobiv, üldjuhul komplekssete majanduslike seoste hindamist. Millised põhjused olid riigiasutuse vaikimise suhtes igal üksikjuhul tähtaja lõppemisel olulise tähtsusega ja kas riigiasutus üldse kujundas tähtaja jooksul välja oma arvamuse, selle kohta saavad asjaspepuutuvad isikud (teabetaotluse esitajad või kolmandad isikud²⁵) parimal juhul teha vaid oletusi. Pelgalt oletustele toetumine ei oleks vastavuses isiku õigusega heale haldusele ja tema põhiõigusega tõhusale kohtulikule kaitsele.

luse saab tagasi lükata lihtsalt riigiasutuse vaikimisega kahekuulise tähtaja jooksul ilma seda põhjendamata.

Seevastu ei ole direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4, koostoimes sama direktiivi artikliga 4, vastuolus need siseriiklikud õigusnormid, mis tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärki järgides käsitlevad riigiasutuse vaikimist kahekuulise tähtaja kestel otsusena, mille läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda.

C. Teine küsimus: õiguskaitsevahendid riigiasutuse vaikimise korral

38. Kokkuvõtlikult tuleb seetõttu sedastada:

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma teises küsimuses, milline on see „otsus”, mille läbivaatamist võib direktiivi 90/313 artikli 4 kohaselt taotleda, kui riigiasutus on nimetatud direktiivi artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kahekuulise tähtaja jooksul taotluse suhtes väinud.

Direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt keskkonnateabele juurdepääsu taot-

40. Esmapilgul näib, et sellele küsimusele on kolmandale küsimusele antud vastusega äsja vastatud. Lähemal vaatlusel, eriti teada olevaid põhikohtuasja asjaolusid arvesse võttes, tuleb teisele küsimusele vastamisel selgitada veel, kuidas käsitleda neid juhtumeid, kui

²⁵ — Kui seadusest tulenevalt eeldatakse tagasilükkamist, siis taotluse esitajad küsivad loomulikult põhjuste kohta ja võib-olla taotleavad kohtulikku kaitset. Seevastu kui eeldatakse positiivset otsust, niisii nõusolekut, siis küsivad eelkõige kolmandad isikud põhjuste kohta, et vajaduse korral oma õigusi kaitsta.

vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsusele järgneb hiljem, st pärast taotluse läbivaatamiseks ette nähtud kahekuulise tähtaja lõppemist pädeva riigiasutuse sõnaselge (vähemalt osaliselt tagasilükkav) otsus.

41. Direktiivi 90/313 artikkel 4 sätestab ainult tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärgi, nagu seda üldiselt nõuavad ka ühenduse põhiõigused.²⁶ Kohtuliku kaitse ei pea olema tagatud mitte ainult keskkonnavalasele teabetaotlusele antud *sõnaselge (ja vähemalt osaliselt tagasilükkava)* vastuse korral²⁷, vaid ka riigiasutuse *tegevusetuse (vaikimise)* korral²⁸. Selle eesmärgi saavutamiseks vajaliku vormi ja vahendite valik on EÜ artikli 249 lõike 3 kohaselt liikmesriikide pädevuses.

42. See, et direktiivi 90/313 artiklis 4 on nimetatud „otsust“, mille läbivaatamist võib teabetaotluse esitaja taotleda, näitlikustab vaid kohtuliku kaitse õigust teabetaotluse kohta tehtud sõnaselge, aga (vähemalt osaliselt tagasilükkava) otsuse korral. Seevastu ei sisalda sama direktiivi artikkel 4 teabetaotluse ignoreerimise, seega riigiasutuse vaiki-

mise puhul ühtegi konkreetset näidet võimalike õiguskaitsevahendite kohta, ja seda küllap ka seetõttu, et liikmesriikides võivad kohtuliku kaitse menetlusõiguslikud sätted riigiasutuste tegevusetuse puhul suurel määral erineda. Mõeldav ei ole nimelt mitte ainult tegevusetuse hagi²⁹, vaid eelkõige ka juba mainitud õiguslik eeldus vaikimise kui tagasilükkamise kohta, mis on seotud võimalusega kasutada sellise vaikimisi tagasilükkamise vastu õiguskaitsevahendeid.³⁰

43. Liikmesriigi menetlusautonoomia põhimõtte järgi³¹ on seega, nagu kolmandale küsimusele vastates juba märgitud,³² tingimusteta vastuvõetav see, kui siseriiklik õigusnorm näeb tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärgi järgides ette, et riigi-

26 — Tõhusa kohtuliku kaitse põhiõiguse kohta vt eespool 11. jonealuses märkuses toodud viited.

27 — Direktiivi 90/313 artikkel 4 käsitleb seda, et isiku teabetaotlus on tagasi lükatud või sellele on ebapiisavalt vastatud.

28 — Direktiivi 90/313 artikkel 4 käsitleb seda, et isiku teabetaotlust on ignoreeritud.

29 — Selline hagi esitamise võimalus on olemas näiteks Saksa õiguses, vt 21. jaanuaril 1960. aastal vastu võetud Verwaltungsgerichtsordnung'i (halduskohtupidamise seadustik) § 42 lõige 1, kolmas variant (BGBl. I, lk 70, uus redaktsioon; BGBl. I, 19.3.1991, lk 686, viimati muudetud 24. augusti 2004. aasta seadusega, BGBl. I, lk 2198).

30 — Selle tee oli valinud näiteks pealinn Brüsseli piirkonna seadusandja põhikohtuasjale kohaldatavas 1991. aasta määruse artikli 14 teise lause redaktsioonis. Sama kehtib kohtuasjas C-233/00 komisjoni arvustatud Prantsuse õigusliku olukorra kohta (vt eespool 8. jonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon v. Prantsusmaa, eelkõige punktid 13–15).

31 — Menetlusautonoomia kohta vt 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02: Wells, punkt 67 (EKL 2004, lk I-723).

32 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 34–38.

asutuse vaikimist kahekuulise tähtaja kestel loetakse otsuseks, mille läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda.

44. Siiski seab ühenduse õigus liikmesriigi menetlusautonoomiale ka piirid. Nii ei tohi menetluskord isikutele ühenduse õigusest tulenevate õiguste kaitse tagamiseks olla ebasoodsam kui sarnaste siseriiklikul õigusel põhinevate olukordade puhul (võrdväarsuse põhimõte) ning teiseks, et see ei muudaks ühenduse õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).³³

45. Siseriiklikud menetlusnormid, mille kohaselt saab õiguskaitsevahendeid riigiasutuse vaikimise korral kasutada ainult teatud tähtaja jooksul, võivad raskendada tõhususe põhimõtte kohaldamist. Olukord muutub keerulisemaks juhul, kui siseriikliku menetlusõiguse järgi ei ole lisaks sellele vastuvõetav ka hagi või kaebus hilisema, *sõnaselgelt* tagasilükkava otsuse vastu, sest eelnevalt oli juba eeldatud teabetaotluse *vaikimisi* tagasilükkamist riigiasutuse vaikimise tõttu ja vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsuse läbivaatamise taotlemise tähtaeg on juba lõppenud.

46. Euroopa Kohus on küll teises kontekstis (õigusvastaselt tasutud maksude tagastamine) pidanud õiguse teostamiseks mõistlike tähtaegade määramist ühenduse õigusega ja eelkõige tõhususe põhimõttega kooskõlas olevaks.³⁴ Samamoodi on mõeldavad juhud, kui teabetaotluse esitaja kaotab hagi või kaebuse esitamise õiguse riigiasutuse hilinenud, sõnaselge (ja vähemalt osaliselt tagasilükkava) otsuse tõttu, kui ta ei olnud varem õigeaegselt sama riigiasutuse vaikimise vastu kaebust esitanud. Näiteks on hagi esitamise õiguse kaotamine sätestatud Euroopa ametnike käsitlevates eeskirjades. Nii algab ühenduste ametniku jaoks hagi esitamise tähtaeg juba tema esitatud kaebuse vaikimisi tagasilükkamisega³⁵; teda teenistusse võtnud riigiasutuse hilisemate sõnaselgete otsuste läbivaatamist saab taotleda ainult siis, kui need on laekunud veel esialgse hagi esitamise tähtaja jooksul³⁶.

47. Ühenduste ametniku olukorda, kes seisab vastastikku teda teenistusse võtnud ametiasutusega, ei saa siiski võrrelda üksikisiku olukorraga, kes esitab riigiasutusele keskkonnateabele juurdepääsu taotluse. Ametnike teavitatakse üldjuhul juba töөлövõtmisel avaliku teenistuse õiguse tähtsamatest aspektidest ja peale selle tunnevad nad ametiasutuste igapäevast toimimist. Sama ei

33 — Vt 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-231/96: Edis (EKL 1998, lk 1-4951, punkt 34), 10. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-276/01: Steffensen (EKL 2003, lk 1-3735, punkt 60) ja 17. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-30/02: Recheio — Cash & Carry, punkt 17 (EKL 2004, lk 1-6051); haldusmenetluse osas vt ceepool 31. joneaaluses märkuses viidatud analoogiline Wellsi kohtuotsuse punkt 67.

34 — Vt selle kohta ceepool 33. joneaaluses märkuses viidatud kohtuotsus Edis, punkt 35, ja kohtuotsus Recheio — Cash & Carry, punkt 18.

35 — Seda on silmas peetud Euroopa ühenduste ametnike personaleeskirjade artikli 91 lõike 3 teises taandes: „hagi esitamise tähtaeg algab päeval, kui vastamistähtaeg lõpeb“.

36 — Euroopa ühenduste ametnike personaleeskirjade artikli 90 lõige 2, koostoiines artikli 91 lõike 3 teise taandega.

saa eeldada igatihe, iseäranis seadusi mittemetundva üksikisiku puhul. Üldjuhul ei tea teabetaotluse esitaja, kes taotleb keskkonnateabele juurdepääsu, isegi seda, kas ja millal lõpeb tema taotlusele vastamiseks ette nähtud tähtaeg ja millal algab tema jaoks võimalike õiguskaitsevahendite kasutamise tähtaeg.

48. Kui lubada seda arvesse võttes sätestada hagi või kaebuse esitamise kohustuslikud tähtajad, mille kestel peab üksikisik end riigiasutuse tegevusetuse vastu kaitsma, võib vaikimise tõlgendamine tagasilükkamisena — mis, nagu mainitud, peab tagama just tema kohtuliku kaitse tõhususe — ajada üksikisiku lõksu. Hageja on seda suulises menetluses ka tabavalt väljendanud: teabetaotluse esitaja, kes kahekuulise vastamistähtaja möödumisel ootab ikka veel riigiasutuse vastust ja ei algata kohe kohtuvaidlust, saab oma kannatlikkuse eest karistada.

49. Üksikisiku õigus saada vaba juurdepääs keskkonnateabele oleks sel viisil oluliselt raskendatud. See ei ole aga kooskõlas direktiivi 90/313 ülesande ja eesmärgiga sellist juurdepääsu just nimelt võimaldada ja hõlbustada.

50. Kokkuvõtlikult tuleb seetõttu sedastada:

Direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4, koostöös sama direktiivi artikliga 4, ei ole vastuolus need siseriiklikud õigusnormid, mis tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärgi järgides käsitlevad riigiasutuse vaikimist kahekuulise tähtaja kestel kui otsust, mille läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda.

Sõltumata sellest peab siseriikliku õiguskorra kohaselt kohtulik kaitse laienema ka riigiasutuse sõnaselgele otsusele, milles see vähemalt osaliselt keeldub keskkonnateabele juurdepääsu andmisest pärast kahekuulise tähtaja möödumist.

D. Neljas küsimus: riigiasutuse vaikimine korralduslike tähtaegade puhul

51. Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, nimelt et direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud tähtaeg on kohustuslik, mitte pelgalt korralduslik tähtaeg, pole neljandale küsimusele enam vaja vastata.

VI. Ettepanek

52. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'État' esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiivi 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele, artikli 3 lõikes 4 ette nähtud tähtaeg on liikmesriikide riigiasutuste jaoks siduv tähtaeg.
2. Direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt keskkonnateabele juurdepääsu taotluse saab tagasi lükata pelgalt riigiasutuse vaikimisega kahekuulise tähtaja jooksul ilma seda põhjendamata.

Seevastu ei ole nimetatud direktiivi artikli 3 lõikega 4, koostoimes sama direktiivi artikliga 4, vastuolus need siseriiklikud õigusnormid, mis tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärki järgides käsitlevad riigiasutuse vaikimist kahekuulise tähtaja kestel kui otsust, mille läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda.

Sõltumata sellest peab siseriikliku õiguskorra kohaselt kohtulik kaitse laienema ka riigiasutuse sõnaselgele otsusele, milles see vähemalt osaliselt keeldub keskkonnateabele juurdepääsu andmisest pärast kahekuulise tähtaja möödumist.