

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

21. aprill 2005*

Kohtuasjas C-186/04,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Conseil d'État (Belgia) 1. aprilli 2004. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. aprillil 2004, menetluses

Pierre Housieaux

versus

Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale,

Société de développement régional de Bruxelles (SDRB),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

Batipont Immobilier SA (BPI),

Immomills Louis de Waele Development SA (ILDWD)

juuresolekul,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud R. Silva de Lapuerta, P. Kūris, G. Arestis ja J. Klučka (ettekandja),

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. jaanuari 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Pierre Housieaux, esindajad: advokaadid J. Sambon ja P. Reyniers,

— Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, esindajad: advokaadid P. Coenraets ja C. Lepinois,

— Société de développement régional de Bruxelles (SDRB), esindajad: advokaadid F. Krenc ja P. Lambert,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: U. Wölker ja F. Simonetti,

olles 27. jaanuari 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiivi 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (EÜT L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402), artikli 3 lõike 4 ja artikli 4 tõlgendamist.
- 2 Kõnealune eelotsusetaotlus esitati Pierre Housieaux' ja Collège des délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (pealinna Brüsseli volikogu liikmetest moodustatud komisjon, edaspidi „Collège”) vahelise vaidluse raames, mis puudutab viimatimainitu tehtud otsust linnaplaneerimislepinguga seotud dokumentidele juurdepääsu küsimuses.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

- 3 Direktiivi 90/313 artikli 3 lõige 1 sätestab:

„Kui käesolevas artiklis ei sätestata teisiti, tagavad liikmesriigid, et riigiasutustelt nõutakse keskkonnateabe kättesaadavaks tegemist kõikidele füüsilistele või juriidilistele isikutele nende taotluse korral ja ilma et nad peaksid oma huvi põhjendama.

Liikmesriigid määratlevad sellise teabe kättesaadavaks tegemise korra.”

- 4 Sama direktiivi artikli 3 lõigetes 2 ja 3 on loetletud asjaolud, mille puhul võib taotletud teabe andmisest keelduda.

- 5 Nimetatud direktiivi artikli 3 lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Riigiasutus vastab teavet taotlevale isikule võimalikult kiiresti ja hiljemalt kahe kuu jooksul. Taotletud teabe andmisest keeldumist tuleb põhjendada.”

6 Direktiivi 90/313 artikkel 4 sätestab:

„Isik, kes leiab, et riigiasutus on tema teabetaotluse põhjendamatu tagasi lükanud või seda ignoreerinud või sellele ebapiisavalt vastanud, võib taotleda otsuse halduslikku või kohtulikku läbivaatamist asjaomase siseriikliku õigussüsteemi kohaselt.”

Siseriiklikud õigusnormid

7 29. augusti 1991. aasta määrusega pealinna Brüsseli piirkonna keskkonnateabele juurdepääsu kohta (*Moniteur belge* 1.10.1991, lk 21505, edaspidi „1991. aasta määrus”) võeti direktiivi 90/313 sätetega seonduv selle piirkonna õiguskorda üle.

8 1991. aasta määruse artikkel 7 sedastab:

„Täitevorgan määrab nende kirjalike dokumentide kategooriad, millega tutvumist on asjaomased ametiasutused kohustatud lubama viivitamatult kohapeal.”

9 Eelmainitud määruse artikkel 8 on sõnastatud järgmiselt:

„Teabetaotluse saanud ametiasutus, piiramata tema õigust lubada dokumentidega viivitamatult kohapeal tutvuda, vastab taotlejale artiklis 7 nimetatud dokumentides sisalduvate andmete osas kirjalikult ühe kuu jooksul.

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

10 Sama määruse artikli 12 kohaselt:

„1) Délégués du Conseil'il on ainupädevus keelduda [...] ametiasutuse valduses olevatele andmetele juurdepääsu andmisest. Ta teostab seda pädevust kollegiaalselt ja artiklis 9 sätestatud piirides.”

„2) [...] ametiasutus, kes keeldub avalikustamast teabetaotluses näidatud andmeid, on kohustatud taotlejat sellest teavitama ja samaaegselt edastama asja Délégués du Conseil'ile lahendamiseks. Délégués du Conseil'ile asja edastamisel saadetakse neile teabetaotlus, millele on lisatud asjaomaste andmete originaaleksemplar või koopia ning põhjendused, mis ametiasutuse hinnangul õigustavad juurdepääsu andmisest keeldumist. Artikli 8 lõikes 1 ette nähtud tähtaeg pikeneb ühe kuu võrra arvates päevast, mil taotluse esitajat teavitatakse taotluse edastamisest Délégués du Conseil'le.”

11 1991. aasta määruse artikkel 13 sätestab:

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

- 12 Nimetatud määruse artikkel 14 näeb ette:

„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 keeldumisena. Otsus saadetakse ühtlasi ametiasutusele, kellele teabetaotlus oli esitatud.”

- 13 Keskkonnateabele juurdepääsu osas ei ole 1991. aasta määrusega kehtestatud erimenetlust Collège'i otsuste peale edasikaebamiseks, ja seega kuulub nimetatud küsimuses kohaldamisele haldusmenetluse üldine edasikaebamise kord.

- 14 Conseil d'État'd (Riiginõukogu) käsitlevate konsolideeritud seaduste (*Moniteur belge*, 21.3.1973, lk 3459) artikli 14 lõike 1 kohaselt „[Conseil d'État haldus] kolleegium lahendab kohtuotsusega erinevate ametiasutuste toimingute ja määruste peale esitatud tühistamiskaebused, mis puudutavad oluliste või [akti] tühisust tingivate vorminõuete rikkumist, pädevuse ületamist või kuritarvitamist”.

- 15 Valitseja 23. augusti 1948. aasta määruse Conseil d'État halduskolleegiumi menetluse kohta artikli 4 kolmas lõik täpsustab, et „seaduse artiklis [14] ette nähtud kaebused esitatakse kuuekümnepäeva jooksul õigusi rikkuvate aktide, määruste või otsuste avaldamisest või teatavaks tegemisest arvates. Kui need ei kuulu avaldamisele ega teatavaks tegemisele, kulgeb aegumistähtaeg alates päevast, mil hageja sai neist teada”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 Région de Bruxelles-Capitale sundvõõrandas 1991. aasta veebruaris endise sõjaväehaigla maa-ala Société de développement régional de Bruxelles'le (Brüsseli piirkondliku arendamise selts, edaspidi „SDRB”), kes määrati vastutavaks maa-ala tsiviilotstarbelise arendamise eest. Seejärel sõlmis SDRB eraõigusliku lepingu (edaspidi „leping”) äriühingute Batipont Immobilier SA ja Immomills Louis de Waele Development ajutise ühendusega (edaspidi „Batipont”). Selle lepinguga kohustus Batipont ehitama nimetatud maa-alale hoonete ja rajatiste kompleksi vastavalt SDRB poolt ette valmistatud planeeringule.
- 17 P. Housieaux esitas 21. märtsil 1993 SDRB esimehele saadetud kirjaga taotluse lepinguga tutvumiseks ja selle koopia saamiseks. SDRB lükkas 5. aprilli 1994. aasta otsusega taotluse tagasi põhjendusel, et 1991. aasta määruse kohaselt on konkreetse „ametiasutuse teabele juurdepääsu tagamise korra kehtestamine” täitevorgani pädevuses.
- 18 P. Housieaux esitas 22. aprillil 1994 Collège'le kaebuse selle otsuse peale ja kordas oma taotlust lepingule juurdepääsuks.
- 19 Pärast korduvat kirjavahetust P. Housieaux'ga võttis kolleegium 1. veebruaril 1995. aastal toimunud nõupidamisel vastu otsuse edastada taotlejale lepingu lisad H ja I, mis käsitlevad keskkonda ja mille edastamine ei riiva äri- ega tootmishuve. Collège teavitas P. Housieaux'd ja SDRB-d oma otsusest 3. veebruari 1995. aasta kirjas.

- 20 Nimetatud otsusega mitte nõustudes esitas P. Housieaux 31. märtsil 1995 Conseil d'État'le kaebuse selle tühistamiseks.
- 21 Selles kohtus vaidlustas Collège taotluse vastuvõetavuse, tuginedes asjaolule, et 1. veebruari 1995. aasta otsus on ainult kinnitav otsus, mida sellisena ei saa vaidlustada. Collège tõi esile asjaolu, et jättes kõrvale lisade H ja I edastamise, kinnitab kõnealune otsus lihtsalt eelnevat, vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsust, mis oli tehtud P. Housieaux 22. aprilli 1994. aasta teabetaotlusele vastamata jätmisega enam kui kahe kuu jooksul taotluse esitamisest arvates. Kuna Conseil d'État'd käsitlevate seaduste artikli 14 lõikes 1 ette nähtud 60 päeva jooksul seda vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsust ei vaidlustatud, muutus see lõplikuks. Collège väidab, et P. Housieaux' hagi esitamise tähtaeg 1. veebruari 1995. aasta tagasilükkava otsuse tühistamiseks aegus järelikult 31. märtsil 1995.
- 22 Sellises olukorras otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas direktiivi 90/313 [...] artikli 3 lõikes 4 sätestatud kahekuuline tähtaeg on korralduslik, st sellele riigiasutusele, kelle poole teabetaotlusega pöörduiti, lihtsalt soovituslik, või range tähtaeg, mille järgimine on asjaomasele riigiasutusele kohustuslik?
2. Kui kahekuuline tähtaeg on range tähtaeg ja et selle lõppemisel ei ole riigiasutus, kelle poole teabetaotlusega pöörduiti, otsust vastu võtnud, siis milline on kõnealuse direktiivi artikli 4 lõpuosas 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 vaikimist, mis kestis direktiivi artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kaks kuud, teabetaotlust tagasilükkava vaikimisi tehtud otsusena, mida ei ole seega 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 tähtajaks vastaks, mille puudumisel on riigiasutuse jätkuv vaikimine käsitletav teabe edastamisest keelduva vaikimisi tehtud otsusena, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib taotleda?”

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma esimeses küsimuses sisuliselt seda, kas direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud tähtaeg on oma olemuselt soovituslik või kohustuslik.

- 24 Selles suhtes peab rõhutama, nagu seda on teinud ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 23 ja 24, et nii kõnealuse normi sättest kui mõttest tuleneb seal sätestatud kahekuulise tähtaja kohustuslikkus.
- 25 Sõnastus „võimalikult kiiresti ja hiljemalt kahe kuu jooksul” osutab tööpoolest selgelt teabetaotluse suhtes otsuse langetamiseks pädeva riigiasutuse (edaspidi „riigiasutus”) kohustusele taotluse hindamisel ja sellele vastamisel niimoodi määratud tähtajast kinni pidada.
- 26 Kui see tähtaeg ei oleks oma olemuselt mitte kohustuslik, vaid lihtsalt soovituslik, kaotaks üksikisiku kohtulikku kaitset sätestav direktiivi 90/313 artikkel 4 oma kasuliku mõju. Teabetaotluse esitaja ei saaks tööpoolest täpselt teada, millisest kuupäevast alates võib ta kaebuse esitada.
- 27 Direktiivi 90/313 artikli 3 lõike 4 sellist tõlgendamist toetab ka direktiivi eesmärk, nagu see tuleneb preambuli üheteistkümnendast põhjendusest, mille kohaselt tuleks üldsusele aktiivselt anda üldteavet keskkonna seisundi kohta.
- 28 Seega, nagu ka kohtujurist on oma ettepaneku punktis 24 esile toonud, sõltub huvi nimetatud teabe vastu suures osas sellest, kuivõrd see on üksikisikutele võimalikult kiiresti kättesaadav.
- 29 Neid põhjendusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kahekuuline tähtaeg on kohustuslik tähtaeg.

Kolmas küsimus

- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma kolmandas küsimuses, mida tuleks käsitleda enne teist küsimust, sisuliselt seda, kas direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4 ja artikliga 4 on vastuolus selline siseriiklik regulatsioon, mille kohaselt kahekuulise tähtaja kestel riigiasutuse vaikimine teabetaotluse suhtes on tähtaja lõppemisel käsitletav kui asjaomast taotlust tagasilükkav vaikimisi tehtud otsus, mida mõistagi ei põhjendatud, kuid mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib nimetatud direktiivi artikli 4 kohaselt taotleda.
- 31 Siinkohal sobib meelde tuletada, et Euroopa Kohus on juba sedastanud, et ettekujutust, mille kohaselt riigiasutuse vaikimine on käsitletav vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsusena, ei saa sellisena pidada direktiivi 90/313 nõuetega kokkusobivaks ainuüksi sellel põhjusel, et vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsus ei sisalda oma määratluse kohaselt ühtki põhjendust (26. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-233/00: komisjon *v.* Prantsusmaa, EKL 2003, lk I-6625, punkt 111).
- 32 Teisalt on Euroopa Kohus leidnud, et keskkonnateabe taotlust tagasilükkava vaikimisi tehtud otsuse korral peab tagasilükkamise põhjustest teavitamine, isegi kui see toimub hilisemal kuupäeval kui vaikimisi tehtud otsus, 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 (eespool viidatud kohtuotsus komisjon *v.* Prantsusmaa, punkt 118).
- 33 Ainult selline direktiivi 90/313 artikli 3 lõike 4 tõlgendamine võimaldab säilitada asjaomase sätte, mille sõnastus otseselt sisaldab riigiasutuse kohustust kõiki teabetaotlusi tagasilükkavaid otsuseid põhjendada, kasuliku mõju.

- 34 Vastupidiselt eespool viidatud kohtuasja komisjon *v. Prantsusmaa* esemeks olnud siseriiklikele õigusnormidele, mille kohaselt üks kuu kestnud riigiasutusepoolne vaikumine teabetaotluse suhtes on käsitletav seda taotlust tagasilükkava vaikimisi tehtud otsusena, sätestavad põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid, et vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsus loetakse vastu võetuks pärast taotluse esitamisele järgnenud kahekuulist vaikumist.
- 35 Eespool viidatud otsusest kohtuasjas komisjon *v. Prantsusmaa* tuleb järeldada, et kui direktiiv 90/313 tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärki silmas pidades, kooskõlas nimetatud direktiivi artikliga 4, võimaldab kahekuulist vaikumist pidada teabetaotlust tagasilükkavaks vaikimisi tehtud otsuseks, siis nimetatud direktiivi artikli 3 lõikega 4 on vastuolus see, et kahekuulise tähtaja lõppedes ei pea niisugust otsust põhjendama. Neil asjaoludel on vaikimisi tehtud otsus kahtlemata käsitletav kui „vastus” viimatimainitud sätte mõttes, kuid seda tuleb pidada õigusvastaseks.
- 36 Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4, koostoimes sama direktiivi artikliga 4, ei ole põhikohtuasjalaadsete olukordade puhul vastuolus need siseriiklikud õigusnormid, mis tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärki järgides käsitlevad kahekuulise tähtaja kestel riigiasutuse vaikumist kui vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsust, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda. Osutatud artikli 3 lõikega 4 on siiski vastuolus see, kui kahekuulise tähtaja lõppemisel ei ole sellist otsust põhjendatud. Nendel asjaoludel tuleb vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsust pidada õigusvastaseks.

Teine küsimus

- 37 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma teises küsimuses, milline on see „otsus”, mille läbivaatamist võib direktiivi 90/313 artikli 4 kohaselt taotleda, kui riigiasutus ei

ole nimetatud direktiivi artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kahekuulise tähtaja lõppedes ühtki otsust vastu võtnud.

- 38 Vastuse sellele küsimusele ilmneb kolmanda küsimusega seotud kaalutlustest, millest tulenevalt riigiasutuse vaikimist kahekuulise tähtaja kestel käsitletakse kui otsust, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda.
- 39 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et selle taotluse läbivaatamiseks pädeva riigiasutuse kaks kuud kestnud vaikimisest tulenev vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsus on direktiivi 90/313 artiklis 4 nimetatud otsus, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib teabetaotluse esitaja taotleda.

Neljas küsimus

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

Kohtukulud

Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamiseiga seotud kulused, v.a poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiivi 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele, artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kahekuuline tähtaeg on kohustuslik tähtaeg.**
- 2. Selle taotluse läbivaatamiseks pädeva riigiasutuse kaks kuud kestnud vaikimisest tulenev vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsus on direktiivi 90/313 artiklis 4 nimetatud otsus, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib teabetaotluse esitaja taotleda.**
- 3. Direktiivi 90/313 artikli 3 lõikega 4, koostoimes sama direktiivi artikliga 4, ei ole põhikohtuasjalaadsete olukordade puhul vastuolus need siseriiklikud õigusnormid, mis tõhusa kohtuliku kaitse eesmärgil käsitlevad kahekuulise tähtaja kestel riigiasutuse vaikimist kui vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsust, mille halduslikku või kohtulikku läbivaatamist võib siseriikliku õiguskorra kohaselt taotleda. Osutatud artikli 3 lõikega 4 on siiski vastuolus see, kui kahekuulise tähtaja lõppemisel ei ole sellist otsust põhjendatud. Nendel asjaoludel tuleb vaikimisi tehtud tagasilükkamise otsust pidada õigusvastaseks.**

Allkirjad