



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 22. juunil 2011¹

Kohtuasi C-204/09

**Flachglas Torgau GmbH
versus
Bundesrepublik Deutschland**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa))

Juurdepääs ametiasutuste käsutuses olevale keskkonnateabele — Århusi konventsioon —
Direktiiv 2003/4/EÜ — Seadusandjana tegutsevad asutused — Seadusest tulenev riigiasutuste
töö konfidentsiaalsus

1. Direktiivi 2003/4² kohaselt peavad riigiasutused olema põhimõtteliselt kohustatud tegema nende valduses või nende nimel muu isiku valduses oleva keskkonnateabe kättesaadavaks igähele, kes seda taotleb. Siiski lubab direktiiv liikmesriikidel mõiste „riigiasutus” määratlusest välja jätta seadusandjana tegutsevad organid. Peale selle võidakse mitte lubada juurdepääsu teatavat liiki dokumentidele või juhul, kui teabe avalikustamine kahjustaks riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud.

2. Saksamaa Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) palub juhiseid eelkõige selle kohta, mil määral võib riigi täitevvõimu asutusi pidada seadusandjana tegutsevaks ja millised võivad olla selle erandi ajalised piirid, samuti selle kohta, missuguse ulatusega täpselt on kriteerium, et riigiasutuste töö konfidentsiaalsus peab olema „seadusega sätestatud”.

Århusi konventsioon

3. Euroopa Liit, liikmesriigid ja veel 19 riiki on 30. oktoobril 2001. aastal jõustunud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamiseks üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon; edaspidi „konventsioon”) osalised. Konventsioon rajaneb kolmel „sambal”: keskkonnateabe kättesaadavus, üldsuse osalemine ja õigus pöörduda kohtusse. Konventsiooni preambulis on järgmised põhjendused:

„tõdedes, et üldsuse osalemine keskkonnanäasjade otsustamises ning teabe saamise tõhustamine parandab otsuste kvaliteeti ja kiirendab nende täitmist, suurendab üldsuse keskkonnateadlikkust ning annab talle võimaluse väljendada muret keskkonna pärast ja võimaldab avaliku võimu organitel seda asjakohaselt arvestada;

¹ — Algkeel: inglise.

² — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375; edaspidi „direktiiv”).

püüdes seeläbi ette näha otsustajate vastutust, muuta otsused selgeks ning võimaldada üldsusel toetada keskkonnaasjus tehtavaid otsuseid;

tõdedes, et otsuste selgust tuleb püüelda riigivalitsemise kõigis valdkondades, ning kutsudes seadusandlikku võimu rakendama oma tegevuses selle konventsiooni põhimõtteid”.

4. Konventsiooni artikli 2 lõike 2 kohaselt hõlmab mõiste „avaliku võimu organ” „riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus[i]” ja avalike, eriti keskkonnaalaste kohustuste või ülesannetega füüsilisi ja juriidilisi isikuid, ent ei hõlma selle määratluse kohaselt „kohut ega seadusandjat”.

5. Konventsiooni artikkel 4, millega on sisse seatud esimene sammas, kannab pealkirja „Keskkonnainfo kättesaadavus”. Selle esimesed kaks lõiget kohustavad konventsiooniosalisi tagama sisuliselt seda, et kui avaliku võimu asutustelt taotletakse keskkonnateavet, avalikustavad need asutused selle teabe võimalikult kiiresti, ilma et taotleja peaks oma huvi tõendama. Artikli 4 lõikes 4 on ette nähtud teatavad alused, millele tuginedes võib jätta keskkonnateabe taotluse rahuldamata. Artikli 4 lõike 4 punkti a kohaselt hõlmavad need alused olukordi, kus avalikustamine kahjustaks muu hulgas „avaliku võimu organi menetluse konfidentsiaalsust, kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega”. Artikli 4 lõike 4 viimases lõigus on kokku lepitud: „Info avalikustamisest keeldumise põhjendusi tõlgendatakse kitsendavalt, arvestades vajadust info avalikustamisega rahuldada üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info käsitleb heidete keskkonda viimist.”

6. Teise samba osas on käimasolevas menetluses viidatud konventsiooni artiklile 8, ehkki see ei puuduta otseselt teabe kättesaadavust. Nimetatud artikli pealkiri on „Üldsuse osalemine määruste ja muude üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamisel” ning selles on kokku lepitud: „Konventsiooniosaline rakendab abinõusid, et üldsus tõhusalt osaleks avaliku võimu organite koostatavate määruste ja teiste keskkonda oluliselt mõjutada võivate üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamise algetapis.” Selleks peaksid konventsiooniosalised määrama piisavad tähtajad, et üldsus saaks tõhusalt osaleda, avalikustama õigusaktide eelnõud, andma üldsusele võimaluse teha ettepanekuid otse või esindavate organite kaudu ning nii palju kui võimalik arvestama üldsuse ettepanekuid.

7. Artikkel 9 näeb ette konventsiooni kolmanda samba ja käsitleb õigust pöörduda kohtusse. Täpsemalt peavad konventsiooniosalised selle artikli kohaselt tagama, et igal isikul, kes ei ole rahul sellega, kuidas tema esitatud teabenõudele on reageeritud, on õigus nõuetekohasele kohtuliku kontrolli menetlusele, mis võimaldab rakendada piisavaid ja tõhusaid õiguskaitsevahendeid.

8. Euroopa Ühenduse nimel kiideti konventsioon heaks nõukogu otsusega 2005/370,³ mille lisas sisalduv Euroopa Ühenduse deklaratsioon (edaspidi „deklaratsioon”) on asjakohases osas sõnastatud järgmiselt:

„Seoses Århusi konventsiooni artikliga 9 kutsub Euroopa Ühendus konventsiooniosalisi võtma teadmiseks [direktiivi] artikli 2 lõiget 2 ja artiklit 6. Nimetatud sätted annavad Euroopa Ühenduse liikmesriikidele erandjuhtudel ja rangelt määratletud tingimustel võimaluse jätta teatud institutsioonid ja asutused välja läbivaatamise menetluse eeskirjadest, mis on seotud otsustega infotaotluse kohta.

Seetõttu hõlmab Århusi konventsiooni ratifitseerimine Euroopa Ühenduse poolt kõiki Euroopa Ühenduse liikmesriikide reservatsioone sel määral, mil see on kooskõlas [direktiivi] artikli 2 lõikega 2 ja artikliga 6.”

3 — Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2005, L 124, lk 1). Konventsiooni tekst on reprodutseeritud *Euroopa Liidu Teataja* selle numbri lehekülgedel 4 jj.

9. Konventsiooni 20. mail 2005 ratifitseerides tegi Rootsi reservatsiooni, mis on asjakohases osas sõnastatud järgmiselt: „Rootsi teeb reservatsiooni seoses artikli 9 lõikega 1 selles osas, mis puudutab õigust taotleda ametlike dokumentide väljaandmist käsitlevate parlamendi, valitsuse ja ministrite otsuste kohtulikku kontrolli.” Saksamaa ratifitseeris konventsiooni 15. jaanuaril 2007 ilma reservatsioonideta.

Direktiiv

10. Direktiiv võeti vastu 2003. aastal, enne seda, kui nõukogu konventsiooni heaks kiitis. Direktiivi põhjendusest 5 nähtub direktiivi eesmärk kooskõlastada tollane ühenduse õigus konventsiooniga, et ühendus saaks konventsiooniga ühineda. Direktiiv hõlmab konventsiooni esimest sammast ja kolmanda samba neid osi, mis on olulised teabe kättesaadavuse suhtes.

11. Direktiivi põhjenduses 16 on märgitud:

„Õigus teabele tähendab seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldnõue ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga. [...]”

12. Artikli 1 punktist a nähtuvalt on üks direktiivi eesmärke „tagada juurdepääsu õigus riigiasutuste valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses olevale keskkonnateabele ning sätestada põhitingimused ja tegutsemiskord selle õiguse teostamiseks”.

13. Artikli 2 lõike 2 esimeses lauses on mõiste „riigiasutus” määratletud kui „valitsusasutus või muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohaliku tasandil”, ning jällegi hõlmab see määratlus ka avalike keskkonnanalaste kohustuste või ülesannetega füüsilisi ja juriidilisi isikuid. Teine ja kolmas lause on sõnastatud nii: „Liikmesriigid võivad sätestada, et see määratlus ei hõlma asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana. Kui nende põhikirja järgsete sätetega ei nähta käesoleva direktiivi vastuvõtmise ajal ette artikli 6 kohast läbivaatamise menetlust, [4] võivad liikmesriigid niisugused asutused ja institutsioonid määratlusest välja jätta.”

14. Direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud: „Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused peavad vastavalt käesoleva direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi.”

15. Artikli 4 asjakohased osad on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võivad sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata, kui:

[...]

d) taotlus käsitleb koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid;

e) taotlus käsitleb asutusesisest teabevahetust, kuid võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks üldsuse huve.

[...]

4 — Artikkel 6 kajastab konventsiooni artiklit 9 ning selles on ette nähtud teabe kättesaadavust puudutavate otsuste kontroll halduskorras ja kohtulik kontroll.

2. Liikmesriigid võivad sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada:

a) riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud;

[...]

Lõikes 1 ja 2 mainitud tagasilükkamise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega. Liikmesriigid ei või lõike 2 punkti[...] a [...] alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

[...]

4. Riigiasutuste valduses olev või nende nimel hoitav keskkonnateave, mida taotleja on taotlenud, tehakse kättesaadavaks osaliselt, kui kogu taotletavast teabest on võimalik eraldada lõike 1 punktide d ja e või lõike 2 reguleerimisalasse kuuluvat teavet.

[...]”

Saksamaa õigus

16. Saksamaa rakendas direktiivi föderaalsesse õigusesse Umweltinformationsgesetz’iga (edaspidi „keskkonnateabe seadus”).

17. Keskkonnateabe seaduse § 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teavet andma kohustatute seas „valitsus ja teised avaliku halduse asutused”. Paragrahvi 2 lõike 1 punkti 1 alapunktiga a aga on nende kohustuslaste hulgast sõnaselgelt välja jäetud „kõrgeima tasandi föderaalvõimu asutused, kui nad tegutsevad seadusandlikus menetluses või kehtestavad halduse üldakte [„Rechtsverordnungen”].”

18. Keskkonnateabe seaduse § 8 lõike 1 punktis 2 on ette nähtud, et kui teabe avaldamine kahjustaks § 2 lõikega 1 teavet andma kohustatud ametiasutuste nõupidamiste konfidentsiaalsust, tuleb teabenõue jätta rahuldamata, kui avaldamise suhtes ei ole ülekaalukat avalikku huvi, ehkki sel alusel ei saa takistada juurdepääsu heiteid puudutavale keskkonnateabele. Paragrahvi 8 lõike 2 punkti 2 kohaselt tuleb jätta rahuldamata taotlused asutusesisese teabevahetuse kohta, kui selle avaldamise suhtes ei ole ülekaalukat avalikku huvi.

19. Viidatud on ka teatavatele Verwaltungsverfahrensgesetz’i (edaspidi „haldusmenetluse seadus”) sätetele.

20. Haldusmenetluse seaduse § 28 lõikes 1 on sätestatud: „Enne niisuguse haldusakti andmist, mis riivab menetlusosalise õigusi, tuleb anda talle võimalus avaldada arvamust otsustamise seisukohast oluliste asjaolude kohta.”

21. Haldusmenetluse seaduse § 29 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ametiasutus peab võimaldama menetlusosalistel tutvuda menetlust puudutavate dokumentidega, niivõrd kui nende sisu on vaja teada menetlusosaliste õiguspärase huvide kaitseks. Esimest lauset ei kohaldata kuni haldusmenetluse lõppemiseni otsuste eelnõude ega nende koostamisega otseselt seotud töö suhtes. [...]

2. Ametiasutus ei ole kohustatud lubama dokumentidega tutvuda, kui see takistaks tema ülesannete nõuetekohast täitmist või kui dokumentide sisu avaldamine kahjustaks liitvabariiki või liidumaad või kui faktilisi asjaolusid tuleb hoida salajas seadusest või nende laadist tulenevalt, eriti arvestades menetlusosaliste või kolmandate isikute huve.”

22. Haldusmenetluse seaduse § 68 lõikes 1 on sätestatud, et suuline haldusmenetlus ei ole avalik, ehkki võidakse lubada kolmandate isikute kohalolekut, kui ükski menetlusosaline sellele vastuväiteid ei esita.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

23. Flachglas Torgau GmbH (edaspidi „Flachglas Torgau”) on klaasitootja, kes kaupleb kasvuhoonegaaside saastekvootidega. Sellega seoses palus ta föderaalselt keskkonnaministeeriumilt (edaspidi „ministeerium”) ministeeriumi käsutuses olevat teavet, mis puudutas seadust kasvuhoonegaaside saastekvootide eraldamise kohta ajavahemikuks 2005–2007.⁵

24. Palutud teave puudutab nii selle seaduse vastuvõtmiseni viinud õigusloomemenetlust kui ka seaduse rakendamist. Täpsemalt hõlmab see teave ministeeriumisiseseid teateid ja ministeeriumi kirjalikke seisukohti ning kirjavahetust – sealhulgas e-kirju – Deutsche Emissionshandelsstelletega (Saksamaa saastekvootidega kauplemise amet), kes on eraldi ametiasutus.

25. Ministeerium jättis taotluse tervikuna rahuldamata. Ta asus seisukohale, et teabe osas, mis puudutab tema osalemist õigusloomemenetluses, ei ole ta keskkonnateabe seaduse § 2 lõike 1 punkti 1 alapunkti a kohaselt „teavet andma kohustatud ametiasutus”. Ülejäänud teave, mis oli pärit konfidentsiaalsest menetlusest, mille tõhusust avaldamine oleks kahjustanud, kuulus keskkonnateabe seaduse § 8 lõike 1 punkti 2 kohaldamisalasse. Ministeeriumisisest teabevahetust kaitses aga keskkonnateabe seaduse § 8 lõike 2 punkt 2 ning selle teabevahetuse avaldamise suhtes ei olnud ülekaalukat avalikku huvi.

26. Flachglas Torgau vaidlustas selle rahuldamata jätmise Verwaltungsgerichtis (halduskohus), mis rahuldas tema nõude osaliselt. Menetledes Flachglas Torgau apellatsioonkaebust ja ministeeriumi vastuapellatsioonkaebust, otsustas Oberverwaltungsgericht (kõrgem halduskohus), et ministeerium tegutses seadusandlikus menetluses ja ei olnud keskkonnateabe seaduse § 2 lõike 1 punkti 1 alapunkti a kohaselt kohustatud andma teavet, niivõrd kui ta oli ettevalmistaja ja kaastegutseja ülesannetes kaasatud õigusakti eelnõu koostamisse. Oberverwaltungsgericht otsustas siiski ka seda, et ministeerium ei saa teabenõude rahuldamata jätmisel tugineda nõupidamiste konfidentsiaalsusele ega ole tõendanud, kuidas avaldamine nõupidamiste konfidentsiaalsust kahjustaks. Oberverwaltungsgericht määras, et ministeerium peab oma otsuse kohtuotsust arvestades üle vaatama.

27. Mõlemad pooled esitasid kassatsioonkaebused Bundesverwaltungsgerichtile. Flachglas Torgau väitis, et Euroopa Liidu õigus ei luba ministeeriume teavituskohustuslaste hulgast välja jätta, kui nad tegutsevad parlamentaarses seadusandlikus menetluses, ja et igal juhul lõpeb seadust ettevalmistava tegevuse kaitse siis, kui seadus välja kuulutatakse. Samuti väitis ta, et ministeerium ei saa teabenõude rahuldamata jätmisel tugineda nõupidamiste konfidentsiaalsusele, sest Euroopa Liidu õiguse kohaselt peab selline konfidentsiaalsus olema sõnaselgelt seadusega sätestatud ka väljaspool üldisi keskkonnateavet käsitlevaid õigusakte.

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

28. Bundesverwaltungsgericht esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. a) Kas [direktiivi] artikli 2 punkti 2 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et seadusandjana tegutsevad ainult sellised asutused ja institutsioonid, kes liikmesriigi õiguse kohaselt teevad seadusandlikus menetluses lõpliku (siduva) otsustuse, või tegutsevad seadusandjana ka sellised asutused ja institutsioonid, kellel on liikmesriigi õiguse alusel pädevus ja õigus osaleda õigusloomes, eelkõige esitada seaduseelnõusid ja koostada nende kohta arvamusi?
- b) Kas liikmesriigid võivad asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana, mõiste „riigiasutus” tähendussisust välja jätta üksnes juhul, kui nende riigiõiguslike sätetega ei ole [direktiivi] vastuvõtmise ajal ette nähtud läbivaatamise menetlust selle direktiivi artikli 6 tähenduses?
- c) Kas riigiasutuse mõiste ei hõlma asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, ainult kuni seadusandliku menetluse lõpuni?
2. a) Kas töö konfidentsiaalsus [direktiivi] artikli 4 lõike 2 punkti a tähenduses on seadusega sätestatud, kui siseriikliku õiguse norm, millega [direktiiv üle võeti], näeb üldiselt ette, et keskkonnateabe taotlus tuleb tagasi lükata, kui teabe avalikustamine võib kahjustada teavet andma kohustatud asutuse töö konfidentsiaalsust, või on selleks vajalik erinorm, mis sätestab töö konfidentsiaalsuse?
- b) Kas töö konfidentsiaalsus [direktiivi] artikli 4 lõike 2 punkti a tähenduses on seadusega sätestatud, kui siseriiklikust õigusest tuleneb üldine kirjutamata õiguspõhimõte, mille kohaselt ei ole ametiasutuste haldusmenetlused avalikud?”

29. Flachglas Torgau, Saksamaa valitsus ja komisjon on kõik esitanud Euroopa Kohtule nii kirjalikke kui ka suulisi märkusi.

Hinnang

Kuidas läheneda direktiivi tõlgendamisele

30. Konventsioon ja direktiiv kajastavad veendunud otsust tagada suurem läbipaistvus. Mõlema akti ettevalmistavates materjalides⁶ ja põhjendustes⁷ on rõhutatud läbipaistvust ja teabe kättesaadavust eriti seoses kodanike võimalustega ametiasutustest teabe nõutamisel. Tõepoolest, vaevalt saab olla vastuoluline väide, et läbipaistvus on üldiselt kasulik. Nimelt võib teabe avalik kättesaadavus julgustada neid, kes selle teabe põhjal otsuseid teevad, parematele toimimisviisidele.

31. Piiramatut läbipaistvust ei ole ilmselt ette nähtud. Läbipaistvast süsteemist tulenev kasu ei ole vastuoluline, ent vastuoluline ei ole ka tunnistada, et läbipaistvus võib põhjustada raskusi, nagu Saksamaa valitsus on osutanud. Euroopa Kohus on selliseid raskusi tunnistanud samalaadsetes olukordades siiski kaldunud läbipaistvust toetavate tõlgenduste poole.⁸

6 — Vt Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, Sofia, 1995, hilisemad Draft Elements for the Aarhus Convention (CEP/AC.3/R.1, lk 2) (mõlemad veebis aadressil <http://www.unece.org/env/pp/archives.htm>), direktiivi algne eelnõu (KOM(2000) 402 (lõplik)), lk 4, ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus selle eelnõu kohta, punkt 1.3 (EÜT 2001, C 116, lk 43).

7 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 3 ja 10.

8 — Vt nt 17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-321/96: Mecklenburg (EKL 1998, lk I-3809, punkt 25) või 17. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-552/07: Azelvandre (EKL 2009, lk I-987, punkt 52).

32. Seega tuleks ebaselguse korral eelistada direktiivi tõlgendamisel läbipaistvust ja teabe kättesaadavust ning tõlgendada rangelt sätteid, mis selles osas piiravad direktiivi kohaldamisala – nagu artikli 2 lõige 2, mis lubab piirata teavet andma kohustatud ametiasutuste ringi, või artikli 4 lõiked 1 ja 2, mis lubavad teatavatel asjaoludel teabenõude rahuldamata jätta.

Esimene küsimus

33. Direktiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt on Saksamaa vabastanud teabe andmise kohustusest „kõrgeima tasandi föderaalvõimu asutused, kui nad tegutsevad seadusandlikus menetluses või kehtestavad halduse üldakte”. Käesoleval juhul oli asutus, kellelt teavet taotleti, föderaalne ministeerium, mitte parlamentaarne organ. Seega soovib eelotsust taotlej kohus oma esimeses kolmes küsimuses teada sisuliselt seda, a) kas direktiiv lubab teavituskohustuslaste hulgast välja jätta asutused, kelle funktsioon seadusandlikus menetluses piirub õigusaktide eelnõude esitamise või kommenteerimisega; b) kas selline väljajätmine on üldse võimalik asutuste puhul, kelle otsuste suhtes on juba ette nähtud läbivaatamise menetlus; ja c) kas selline väljajätmine kehtib üksnes kuni seadusandliku menetluse lõpuni. Käsitlen alapunkti b, mis tundub loogiliselt esimene, siiski enne alapunkti a, mis omakorda näib olevat tihedamalt seotud alapunktiga c.

b) Võimalus välja jätta asutused, kelle otsuste suhtes oli juba ette nähtud läbivaatamise menetlus direktiivi artikli 6 tähenduses

34. Artikli 2 lõike 2 teine ja kolmas lause on sõnastatud nii: „Liikmesriigid võivad sätestada, et [mõiste „riigiasutus”] määratlus ei hõlma asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana. Kui nende põhikirja järgsete sätetega ei nähta käesoleva direktiivi vastuvõtmise ajal ette artikli 6 kohast läbivaatamise menetlust, võivad liikmesriigid niisugused asutused ja institutsioonid määratlusest välja jätta.”

35. Eelotsust taotlej kohus palub selgitada nende kahe lause vahelist suhet. Teisisõnu, kas kolmas lause piirab asjaolusid, mille korral liikmesriik võib kasutada teises lauses ette nähtud võimalust (Flachglas Torgau väide), või on selles sätestatud eraldi võimalus, mida võib konkreetsetel asjaoludel kasutada, kuid mis ei sõltu teises lauses ettenähtust (seisukoht, mida pooldavad Saksamaa valitsus ja komisjon)?

36. Pooled on nõus, et direktiivi vastuvõtmise ajal oli Saksamaa riigiõiguses ette nähtud kohtulik kontroll niisuguste otsuste üle nagu see, mille ministeerium käesoleval juhul tegi. Seega, kui edukaks osutub Flachglas Torgau tõlgendus, ei oleks Saksamaal üldse kaalutlusruumi selliste asutuste nagu ministeerium väljajätmiseks mõiste „riigiasutus” tähendussisust, isegi kui need asutused tegutsevad seadusandlikus menetluses.

37. Osundatud kahe lause vaheline suhe on ebaselge iga tõlgenduse korral. Nagu komisjon märgib, lisati kolmas lause seadusandliku menetluse hilises järgus: EÜ artikli 251 lõike 3 alusel kokku kutsutud lepituskomitees.⁹ Kui kõnealune lause lisati selles järgus teatud kindlal põhjusel, ei pruukinud eelnõu koostajad täielikult arvesse võtta selle lause suhet ümbritseva tekstiga või mõju selle teksti tõlgendamisele. Mis aga oli see kindel põhjus? Paraku – nagu komisjon märgib – ei anna ettevalmistavad materjalid selle kohta selget teavet. Välja on pakutud kaks hüpoteesi.

⁹ — Nüüd, pärast muutmist ETL artikli 294 lõige 10.

38. Flachglas Torgau märgib, et kolmas lause lisati pärast parlamendi ebaõnnestunud katset sõnastada teine lause ümber selliseks: „Liikmesriigid võivad sätestada, et *käesoleva direktiivi nende sätete kohaldamisel, mis käsitlevad õigust pöörduda kohtusse*, ei hõlma „riigiasutuse” määratlus asutusi, kui ja niivõrd kui nad tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana.” (kohtujuristi kursiiv).¹⁰ Seega püüti selle ettepanekuga kohustada kõiki riigiasutusi andma keskkonnateavet, võimaldades teha erandi üksnes kohtuliku kontrolli vajalikkusest teabenõude rahuldamata jätmise korral. Flachglas Torgau arvab, et artikli 2 lõike 2 kolmas lause lisati lepitusmenetluse käigus kui teatavas mõttes kompensatsioon parlamendi ettepaneku tagasilükkamise eest ning selle lause eesmärk oli kehtestada sisuline tingimus teises lauses ette nähtud võimaluse teostamiseks.

39. Komisjon ja Saksamaa valitsus pakuvad teistsugust põhjendust: nimelt, et selle lause lisamise eesmärk oli sillutada teed reservatsioonile,¹¹ mille Rootsi pidi konventsiooni ratifitseerides tegema, ning sobitada see reservatsioon direktiivi. Rootsi plaanitav reservatsioon kajastas tema siseriikliku õigusolukorda, kus ei olnud menetlust, mis võimaldanuks kohtulikult kontrollida kõrgeimate riigigorganite otsuseid seoses ametlike dokumentide avaldamisega. Vajalik seos loodigi deklaratsiooniga,¹² milles viidati konkreetset direktiivi artikli 2 lõikele 2 seoses liikmesriigi tehtava reservatsiooniga. Nii märgib Saksamaa valitsus, et kuigi artikli 2 lõike 2 teine lause lubab liikmesriikidel välja jätta asutused *siis, kui nad tegutsevad* õigusemõistjana või seadusandjana, võimaldab kolmas lause õigustmõistvate või seadusandlike asutuste kui selliste täielikku väljaarvamist. Peale selle on komisjon seisukohal, et teine ja kolmas lause on teineteist välistavad võimalused.

40. Flachglas Torgau selgitus mind ei veena. Kuna parlamendi pakutud ettepanekut vastu ei võetud,¹³ oleks üllatav, kui lepituskomitees leitud lahenduses oleks mindud mõiste „riigiasutus” ulatuse võimalikul piiramisel sellest ettepanekust veelgi kaugemale. Direktiiv läheb juba niigi konventsioonist kaugemale, pelgalt lubades liikmesriikidel teha sellest mõistest erandeid, samal ajal kui konventsioonis on kirjas, et see mõiste „ei hõlma” kohut ega seadusandjat. Parlamendi pakutud muudatus oleks piiranud lubatud väljajätmise ainult kohtuliku kontrolli valdkonnaga. Flachglas Torgau poolt pakutav direktiivi tõlgendus aga välistaks üldse igasuguse väljajätmise, mis ei puuduta teatavaid kindlaid riigiõiguslikke asjaolusid – mis, nagu saab järeldada, ei ole tavalised, sest ainult Rootsi tegi selles suhtes konventsioonist reservatsiooni.

41. Saksamaa valitsuse ja komisjoni pakutav alternatiivne tõlgendus võib tunduda veenvam. Rootsi õigussüsteem ei võimaldanud kohtulikult kontrollida parlamendi, valitsuse või ministrite otsuseid seoses ametlike dokumentide avaldamisega. Sellepärast tegi Rootsi konventsiooni artikli 9 lõigetest 1 ja 2 reservatsiooni selliste otsuste kohtuliku kontrolli osas. On mõistetav, et Rootsi ei soovinud võtta endale direktiivi kaudu kohustust, mille suhtes ta kavatses rahvusvahelises õiguses teha reservatsiooni. Sellepärast oli tal vaja, et direktiiv võimaldaks tema konkreetsetes olukorras oleval liikmesriigil luua teatavate asutuste suhtes üldine erand, mis ei põhineks viitel funktsioonile, milles need asutused parasjagu tegutsevad. Deklaratsioon näib sellist tõlgendust toetavat. Selles on märgitud, et artikli 2 lõige 2 ja artikkel 6 annavad liikmesriikidele võimaluse „erandjuhtudel ja rangelt määratletud tingimustel” jätta teatavad institutsioonid ja asutused välja läbivaatamise menetluse eeskirjadest, ja täpsustatud, et konventsiooni ratifitseerimine hõlmab kõiki liikmesriikide reservatsioone, mis on nende artiklitega kooskõlas. Seega kujutab deklaratsioon ise endast reservatsiooni, mis võimaldas Euroopa Liidul ühineda konventsiooniga, ilma et see oleks kahjustanud ühegi tema liikmesriigi seisukohta.

10 — Vt keskkonna-, rahvatervise- ja toiduohutuse komisjoni 28. veebruari 2001. aasta raport A5-0074/2001, muudatus 15, ja Euroopa Parlamendi seisukoht, mis võeti vastu teisel lugemisel 30. mail 2002 (ELT 2003, C 187 E, lk 118, vt lk 122).

11 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 9.

12 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 8.

13 — Vähemalt komisjoni seisukohast näib vastuväiteks olevat olnud see, et kõnealune muudatus olnuks vastuolus konventsiooni sõnastusega, samas kui direktiivi eesmärk oli just nimelt kooskõlastada ühenduse õigust konventsiooniga (vt muudetud ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, ELT 2001, C 240 E, lk 289).

42. Siiski on mõlemad selgitused hüpoteetilised ja tundub raske kindlalt otsustada, kas kumbki neist on õige. Eri pooltel võis lepitusmenetluses olla erisuguseid ootusi, mistõttu püüdi tuletada sellest kontekstist ühtainsat seadusandlikku tahet ei pruugi olla mõistlik. Sõnastusest endast, nagu juba öeldud, abi ei ole. Mõte võinuks olla selgem, kui kolmanda lause algusse oleks lisatud mõni selline väljend nagu „lisaks sellele” või „teise võimalusena”. Ent sellist väljendit seal ei ole. Kindlalt saab öelda ainult seda, et kõnealune sõnastus ei toeta Flachglas Torgau tõlgendust, mis eeldaks konventsiooni ja direktiivi vahel suuremat lahknevust kui see, mida pakuvad Saksamaa valitsus ja komisjon. Kuna direktiivi peamisi eesmärke oli kooskõlastada Euroopa Liidu õigust konventsiooniga, tundub õige eelistada viimati nimetatud käsitlusviisi, mis kaldub konventsioonist vähem kõrvale.

43. Sellepärast olen seisukohal, et direktiivi artikli 2 lõikes 2 on sätestatud võimalus (mida Saksamaa ei ole püüdnud kasutada), mis seisab täiesti eraldi teises lauses pakutavast võimalusest (mida Saksamaa on kasutanud). Nii ei takista see, et Saksamaa riigiõiguse normid tõepoolest võimaldasid direktiivi vastuvõtmise kuupäeval menetlust selliste asutuste nagu ministeerium otsuste läbivaatamiseks (nii, et artikli 2 lõikele 2 ei saa selles suhtes tugineda), Saksamaad tuginemast teisele lausele ja arvamast keskkonnateabe seaduse § 2 lõike 1 punkti 1 alapunktis a mõiste „riigiasutus” tähendussisust välja teatavaid asutusi vastavalt nende tegevuse laadile.

44. See aga, kas kõnealuse sätte sisu on tegelikult täpses vastavuses direktiivi artikli 2 lõike 2 teise lausega, on küsimus, mida tuleb käsitleda seoses eelotsust taotleva kohtu küsimuse alapunktiga a.

a) Asutused, mille funktsioon seadusandlikus menetluses piirdub õigusaktide eelnõude esitamise või kommenteerimisega

45. Artikli 2 lõike 2 teine lause lubab liikmesriikidel jätta direktiivi kohaldamisalast välja asutused, mis on muidu hõlmatud mõistega „riigiasutus”, kui need asutused „tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana”. Sellepärast näib olevat selge, et silmas on peetud kontekstil põhinevat, funktsionaalset määratlust, mis oleneb teatava hetke tegevuse laadist, mitte struktuurilist määratlust, milles asjaomase asutuse olemus määrab tema kuuluvuse ühte Montesquieu’ määratletud kolmest riigivõimu harust.¹⁴ Liiati, nagu märgib komisjon, võimaldab üksnes funktsionaalne tõlgendus arvestada liikmesriikide erilaadseid seadusandlikke süsteeme nii, et ühetaolisus on mõistlikul määral tagatud.

46. Struktuurilise liigituse järgi kuuluks ministeerium eeldatavasti täitevvõimu harusse ega oleks seadusandlik organ. Siiski on meile teada antud, et Saksamaal – nagu tõenäoliselt kõikides liikmesriikides – on täitevvõim föderaalses parlamendis üks peamisi õigusaktide eelnõude esitajaid. Samuti võidakse ministeeriumiga nõu pidada ja ta võib nõu anda sel ajal, kui eelnõu läbib seadusandlikku menetlust. Selles suhtes on selge, et ministeerium tegutseb „seadusandlikus menetluses”, kui kasutada keskkonnateabe seaduse § 2 lõike 1 punkti 1 alapunkti a sõnastust. Ent kas see on sama mis tegutsemine „seadusandjana” direktiivi artikli 2 lõike 2 tähenduses?

47. Nagu ilmneb, võib ministeerium ka anda halduse üldakte, eeldatavasti rakendusakte, mille vastuvõtmiseks on tal esmastest õigusaktidest tulenevad volitused. Jällegi võib küsida: kas seda tehes tegutseb ta seadusandjana?

14 — Tõepoolest sisaldab direktiivi hispaaniakeelne versioon sõnastust „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*” (kohtujuristi kursiiv), samal ajal kui teistes keeltes on mainitud ainult seadusandjana tegutsemist, seadusandlikku pädevust või seadusandlikke volitusi, ent isegi see sõnastus rõhutab kõnealust tegevust vähemalt sama palju kui asjaomase asutuse olemust.

48. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Flachglas Torgau on taotlenud teavet „õigusloome protsessi kohta” seoses kõnealuse seadusega – mille, nagu näib, on kehtestanud tegelik seadusandja ja mis ei ole ministeeriumi enda poolt vastu võetud rakendusakt. Kuigi siseriiklik kohus ei ole taotletud teabe laadi täpsemalt kirjeldanud,¹⁵ lähtun samast eeldusest nagu nii küsimus ise kui ka kõik Euroopa Kohtule esitatud märkused, nimelt sellest, et hinnata tuleb ministeeriumi funktsiooni eelnõu algatajana ja nõuandjana õigusloomemenetluses. Sellepärast ei asu ma käsitlema küsimust, kas ministeerium võib „tegutse[da] [...] seadusandjana”, kui ta teostab oma teisi volitusi, mis lubavad tal anda halduse üldakte, sest see küsimus ei näi olevat põhikohtuasja suhtes oluline.

49. Tundub asjakohane alustada kaalumist, milline oli õigusemõistjana või seadusandjana tegutsevate asutuste väljajätmise põhjus. Paraku näib, et selle põhjuse otsesed selgitused, kui neid oli, on kadunud aegade hämarusse.

50. Direktiiv võeti vastu selleks, et kooskõlastada tollane ühenduse õigus konventsiooniga, ent konventsiooni ettevalmistavates materjalides¹⁶ ei ole vihjeid selle kohta, nagu oleks kõnealuse erandi sõnastust, mis oli olemas juba eelnõu algses versioonis, kuidagi eriliselt kaalutud. Nagu komisjon on märkinud, oli suur osa konventsioonist algselt inspireeritud ja koostatud olemasolevatest ühenduse õigusaktidest, sealhulgas direktiivile eelnenud aktidest,¹⁷ mis juba sisaldasid sama sõnastusega erandit.¹⁸

51. Ainus minu leitud jälg selle kohta, et lubatud erandi eesmärki üldse kaaluti, sisaldub parlamendi raportis, mis käsitleb praeguse direktiivi eelnõu esimest lugemist¹⁹ ja milles parlament, püüdes piirata kõnealuse erandi kohaldamisala kohtuliku kontrolli nõudega (vastandatult nõudele teha teave kättesaadavaks), eeldas, et piirangu põhjus on tavapärane arusaam seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu vahelisest tasakaalust, ent asus seisukohale, et võimude lahusus oleks õiglasemalt lahendatud siis, kui kodanikel oleks võrdne juurdepääs kõigi kolme riigivõimu haru käsutuses olevale teabele. See hüpotees ei ole siiski kuigi oluline küsimuses, kas täitevvõim võib teatavalte asjaoludel tegutseda seadusandjana.

52. Saksamaa valitsus pakub välja, et erandi eesmärk oli kaitsta seadusandlikku tegevust keskkonna vallas – mida puudutavad seisukohavõetud on sageli tugevad ja tugevalt väljendatud – tungiva teabenõudmise, saadud teabe ägeda vaidlustamise ning pingeliste püüete eest kasutada niisugust teavet tulemuste mõjutamiseks. Nii püüab see erand võimaldada seda, et kogu seadusandlik menetlus alates eelnõust kuni õigusakti kehtestamiseni, eriti aga arutelud ja teabevahetus, mis võimaldavad kujundada arvamusi, oleksid vabad sellistest katkestustest.

53. Saksamaa valitsuse väite tuumal on mõningane hüpoteetiline väärtus, kui me käsitleme seda korra niisugusena, mis puudutab kohtuvõimu ja seadusandjat kui selliseid. Nii kohtuvõimu kui ka seadusandja funktsioonid võiksid kannatada, kui igal üldsuse liikmel oleks igal ajal õigus nõuda menetluse iga etapi kohta igasugust teavet, milles analüüsitakse asjakohaseid küsimusi, tehakse sellest

15 — Ja ehkki Flachglas Torgau ütleb oma märkustes ainult seda, et tema taotlus puudutas ministeeriumi antud haldusalaseid juhiseid kõnealuse seaduse rakendamise kohta (erinevalt tegelikest, siduva õigusjõuga rakendusmeetmetest), näivad sellised juhised olevat teise küsimuse esemeks.

16 — Vt <http://www.unece.org/env/pp/archives.htm>

17 — Nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiiv 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (EÜT 1990, L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402).

18 — Selle direktiivi algses eelnõus (EÜT 1988, C 335, lk 5) pakuti teistsugust sõnastust: „kohtuvõimu teostava organina või seadusandliku organina”. Tundub, et põhjust, miks struktuuriline määratlus muudeti seadusandliku võimu osas funktsionaalseks määratluseks, ei ole jäädvustatud. Tegu võis olla selle aspekti kooskõlastamisega kohtuvõimu aspekti puudutava määratlusega, kuna funktsionaalne määratlus sobis, nagu olen märkinud, kõige paremini selleks, et arvestada eri õigus- ja poliitiliste süsteemide vahelisi erinevusi.

19 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud raport A5-0074/2001, muudatus 15.

analüüsist järeldusi ja sõnastatakse lõplik otsus.²⁰ Tundub mõistlik eeldada, et kõnealuste aktide algsetel sõnastajatel olid mõttes sedalaadi kaalutlused,²¹ mis on – ehkki kaudselt – jäänud saatma ka neid, kes osalesid järgnevate aktide eelnõude koostamisel.

54. Siiski ei ole kuidagi soovitatav ega ka konventsiooni või direktiivi üldise suunaga kooskõlas see, et seadusandlik või kohtute tegevus oleks ligipääsmatult salajane. Õigusriigi ja demokraatliku valitsemise huvides peetakse üldiselt vajalikuks, et nii kohtud kui ka seadusandlikud kogud tegutseksid üldsuse (või vähemalt ajakirjanduse kui vahendaja) juuresolekul, välja arvatud täiesti erandlikel asjaoludel – ja liati valitseb üldine nõusolek, et niisugused asjaolud on kohtute tegevuses tavalisemad kui seadusandlikus tegevuses. Sellepärast ei tohiks kummalgi juhul teha otsuseid kodanike eest varjatud faktilistest asjaoludest või põhjustest lähtudes, kui tegu ei ole täiesti erandliku olukorraga.

55. Nii on kohtuvõimu vallas täiesti asjakohane, et kohtunike kolleegiumi omavahelised arutelud on privaatsed (nagu see on igal juhul siis, kui menetluses on ainult üks kohtunik). Lõpuks aga tuleb nende kohtunike otsuse põhjendus avalikustada, nagu ka tõendid ja argumendid, mida nad on arvestanud. Olen valmis *mutatis mutandis* – ja jättes korraks kõrvale kõnealuse erandi ajalise ulatuse, mis on esimese küsimuse alapunkti c ese – nõustuma samalaadse põhjendusega sellele, miks võib jätta teavituskohustuslaste hulgast välja seadusandjana tegutsevad asutused, ja selles suhtes seatud samalaadse piiranguga. Ent minu arvates ei ole asjaolu, et teatav teema äratav elavat avalikku arutelu, piisav põhjus selleks, et varjestada õigusaktide kaalumise, ettevalmistamise ja teostamise menetlus täies ulatuses kõikide teabenõuete eest.

56. See ei vasta siiski küsimusele, kas täitevvõimu asutused peaksid siis, kui nad esitavad seadusandjale õigusaktide eelnõusid või annavad õigusaktide vastuvõtmisel omapoolseid nõuandeid, olema samamoodi kaitstud enneaegse ja piiramata teabenõudmise eest.

57. Üks osutus, millele tugineb Flachglas Torgau ja mida mainib siseriiklik kohus oma eelotsusetaotluses, on pärit konventsiooni rakendamisjuhendist, mille avaldas 2000. aastal ÜRO Euroopa majanduskomisjon (UN/ECE)²² ja kus on muu hulgas märgitud: „Täitevvõimu asutuste kaasatus õigusloomesse koostöös seadusandliku võimuga väärib eraldi mainimist. Täitevvõimu ja seadusandliku võimu vahelisele õigusloomekoostööle on osutatud artiklis 8. Kuna nimetatud artikkel sõnaselgelt hõlmab avaliku võimu organite tegevust määruste ja üldkohustuslike õigusaktide eelnõude koostamisel, on loogiline järeldada, et konventsioonis ei ole peetud seda tegutsemiseks „seadusandjana”. Seega on sellesse tegevusse kaasatud täitevvõimu asutused konventsiooni kohaselt avaliku võimu organid.”

58. Nagu Saksamaa valitsus ja komisjon märgivad, ei ole see dokument konventsiooni tõlgendamisel määrav. Dokumendi koostajad on täpsustanud, et selles väljendatud seisukohad ei pruugi tingimata kajastada ÜRO Euroopa majanduskomisjoni ega ühegi seda juhendit toetanud organisatsiooni omi; samuti ei ole see juhend saanud konventsiooniosaliste konkreetset heakskiitu. Liati ei tundu viide konventsiooni artiklile 8 asjakohane käesolevas asjas käsitletavat laadi seadusandlikus menetluses, mille puhul täitevvõimu seadusettepanekut kontrollivad valitud rahvaesindajad parlamentaarselt. Artikkel 8 näib hoopis käsitlevat rahva otseosalust täitevvõimu määruste koostamisel.²³ Nii oleks mõeldav

20 — Kohtuvõimu tegevuse osas vt 21. septembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P: Rootsi vs. API ja komisjon, API vs. komisjon ja komisjon vs. API (EKL 2010, lk I-8533, punktid 92 ja 93). Siiski ei tulene sellest tingimata, et õigus taotleda menetlusdokumente häiriks automaatselt ja igal juhul menetluste läbiviimiseks soovivat „rahu atmosfääri” – seoses Euroopa Inimõiguste Kohtuga vt Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 40 lõige 2.

21 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 50 ning 17. ja 18. joonealune märkus.

22 — Stec, Stephen, Casey-Lefkowitz, Susan ja Jendroska, Jerzy (koostajad), *The Aarhus Convention: an implementation guide*, Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe (<http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>), eriti lk 34 ja 35 (inglisekeelses versioonis).

23 — Nagu komisjon märgib, kajastab artikli pealkirjas kasutatud sõnastus „ja muude üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamisel” huvi vältida termineid, mis oleks võinud mõnes riigis tähistada liiga piiratud õigusaktide kategooriat; artikli enda teksti ei saa hõlpsasti kohaldada esindusdemokraatlike parlamentaarsete menetluste suhtes.

läheneda artikli 2 lõikes 2 mainitud „seadusandliku tegevuse” ja artiklis 8 mainitud „avaliku võimu organite koostatavate määruste ja teiste [...] üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamise” vahelisele suhtele selliselt, et väljajätmine esimesena mainitud sättest on seotud üksnes esmase õiguse aktidega, millega kaasneb teataval kujul parlamentaarne kontroll ja arutelu, teisena mainitud säte aga puudutab teise õiguse meetmeid, s.o rakendusmeetmeid, mis võetakse vastu sellekohase volitussätte alusel niisuguse demokraatliku menetluse puududes. Seega ei tuleks nimetatud juhendist saadud tõendeid, mis ei ole küll täiesti väärtusetud, pidada mingilgi moel määravaks.

59. Arvan, et palju olulisemad tegurid, mida tuleb arvestada, on järgmised: rõhu asetamine „seadusandjana” tegutsemise funktsionaalsele määratlusele; huvi tagada, et seadusandlik menetlus kui selline ei katke; ning nii konventsiooni kui ka direktiivi eesmärk tagada läbipaistvus keskkonnaküsimustes ja keskkonnateabe võimalikult laialdane kättesaadavus.

60. Nendest teguritest esimese osas tegutseb riigivõimu täitevharu asutus seadusandjale õigusakti eelnõu esitades – nagu käesoleval juhul – tegelikult täitevvõimu ja seadusandliku võimu kokkupuutekohas. Ühelt poolt on valitsuse poliitika kindlaksmääramine ja selle sõnastamine õigusakti eelnõus täitevvõimu funktsioon; teiselt poolt on eelnõu tegelik esitamine funktsioon, mida ei saa eristada seadusandja üksikliikme (või selliste liikmete rühma) funktsioonist, kes esitab kaalumiseks ettepaneku, mida ei saa liigitada muuks kui seadusandlikuks tegevuseks.²⁴ Samalaadsed kaalutlused kehtivad seadusandlikus menetluses konsulteerimise ja nõuandmise kohta. Ja kuigi need kaks funktsiooni on selgelt nähtavad, ei saa neid teineteisest eraldada, vähemalt mitte tegeliku seadusandliku menetluse kontekstis ja käigus, alates õigusakti eelnõu esitamisest kuni selle õigusakti lõpliku kehtestamiseni. Selles kontekstis on nad ühe ja sama mündi kaks külge.

61. Seega näib mulle, et selles kontekstis tuleb pidada kõige olulisemaks huvi tagada seadusandliku menetluse katkestusteta kulgemine, vastasel korral oleks kõnealuse väljajätmise eesmärk ammendunud. Menetluse läbiviimist ei kaitseks niisugune väljajätmine, mis kehtiks ainult ühe teabesaamisvõimaluse (s.o teabe taotlemine seadusandjalt) suhtes, samal ajal kui teine võimalus (s.o teabe taotlemine asjaomaselt täitevvõimuasutuselt) jääb avatuks.

62. On tõenäoline, et isegi kui täitevvõimu kaasatus seadusandlikku menetlusse käib kõikides liikmesriikides laias laastus ühetaoliselt, esineb liikmesriigiti ikkagi erinevusi üksikasjades. Sellest tulenevalt on alati siseriikliku kohtu kontrollida, kas täitevvõimu konkreetne funktsioon *sisuliselt asjakohasel ajahetkel* moodustab asjaomase liikmesriigi õiguslikus ja põhiseaduslikus kontekstis osa seadusandlikust menetlusest. Arvestades, et kõnealune väljajätmine kujutab endast erandit üldistest läbipaistvust ja teabe kättesaadavust puudutavatest eesmärkidest, millele konventsioon ja direktiiv on suunatud, peab siseriiklik kohus olema oma ülesande täitmisel valvas.

63. Sellepärast vastaksin eelotsust taotleva kohtu esimese küsimuse alapunktile a nii, et direktiivi artikli 2 lõike 2 teise lause kohaselt võidakse täitevvõimu asutused, kes asjaomase liikmesriigi õiguslikus ja põhiseaduslikus kontekstis täidavad seadusandlikus menetluses funktsiooni, mis piirdub õigusaktide eelnõude esitamise või kommenteerimisega, jätta välja mõiste „riigiasutus” tähendussisust sel ajal, kui nad niisugust funktsiooni täidavad.

64. Mulle näib, et sellisest vastusest piisab põhikohtuasjas püstitatud küsimuse lahendamiseks, käsitlemata üksikasjalikult siseriikliku kohtu küsimuses välja pakutud alternatiivset kriteeriumi, nimelt seda, kas seadusandjana tegutsevaks saab pidada üksnes niisuguseid asutusi, kes teevad seadusandlikus menetluses lõpliku, siduva otsuse. Nagu komisjon on osutanud, võib seadusandlik menetlus liikmesriigiti märkimisväärselt erineda, mistõttu seadusandjana tegutsemise ja õigusakti suhtes lõpliku, siduva otsuse tegemise omavahelist suhet ei pruugi olla alati võimalik üldistatult määratlada.

24 — Saksamaa valitsus kinnitas menetluse käigus, et Bundestagi liikmel on samuti õigus algatada seadusi, ja sama kehtib tõenäoliselt enamiku seadusandjate puhul, isegi kui riigijuhtimise tegelikkus võib muuta sellise menetluse üsna ebatavaliseks.

65. Seda vastust välja pakkudes ei ole ma unustanud kolmandat tegurit, mille arvestamist pidasin vajalikuks, nimelt eesmärki tagada läbipaistvus ja keskkonnateabe kättesaadavus, kuid pean seda tegurit asjakohasemaks esimese küsimuse alapunkti c osas, mille juurde nüüd asungi.

c) Kas väljajätmine on lubatud ainult kuni seadusandliku menetluse lõpuni

66. Kui asutus tegutseb seadusandjana, võidakse ta välja jätta nende riigiasutuste hulgast, kes on direktiivi kohaselt kohustatud avaldama keskkonnateavet. Ent kas see väljajäetus lakkab mingil hetkel?

67. Nagu komisjon ja Saksamaa valitsus õigesti märgivad, ei ole konventsioonis ega direktiivis ühtegi sõnaselget sätet selle väljajäetuse ajalise piiratuse kohta.

68. Väidaksin siiski, et niisuguste asutuste puhul nagu käesolevas asjas ministeerium, kelle seadusandlik funktsioon piirdub algatamise ja konsulteerimisega, on selline ajaline piirang õiguspäraselt tuletatav direktiivi artikli 2 lõike 2 teisest lausest koostoimes artikli 3 lõikega 1.

69. Tõlgendus, mida nende sätete jaoks pakun, oleks kooskõlas direktiivi eesmärgiga tagada läbipaistvus ja keskkonnateabe kättesaadavus ning Euroopa Kohtu otsusega API apellatsiooniasjades.²⁵ Samuti kaasneks selle tõlgendusega mõõndavasti vajadus mõnevõrra täpsustada „seadusandjana” tegutsemise määratlust, mida olen seni kasutanud. Püüan selgitada.

70. Esiteks märgin, et direktiivi artikli 2 lõikes 2 on mõiste „riigiasutus” määratletud ennekõike eesmärgiga teha kindlaks need asutused, kes on kohustatud avaldama keskkonnateavet. Lubades teha sellest määratlusest erandi, võimaldab see lõige piirata selle kohustusega hõlmatud asutuste ringi. Lubatava erandi alla kuuluvad asutused ainult siis, kui nad „tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana”. Ehkki ingliskeelses versioonis kasutatud sõna *when* [„siis kui”] ei esine kõikides teistes keeleversioonides, näib sõnastus süstemaatiliselt viitavat sellele, et asutused võivad mõnikord tegutseda sellistes funktsioonides ja mõnikord mitte – ja et erandit saab kohaldada ainult siis, kui nad sellises funktsioonis tegutsevad.

71. Direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt „[peavad] riigiasutused [...] tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks”. Kui mõiste „riigiasutused” määratlus vastavalt artikli 2 lõikele 2 on sellest, millises funktsioonis nad tegutsevad, järeldan, et teave, mille nad peavad kättesaadavaks tegema, saab olla ainult selline teave, mis on nende valduses siis, kui nad tegutsevad kõnealuses funktsioonis.

72. Eespool alapunkti a analüüsides asusin seisukohale, et täitevvõimu asutused, mille funktsioon seadusandlikus menetluses piirdub õigusaktide eelnõude esitamise ja kommenteerimisega, võivad olla mõiste „riigiasutus” tähendussisust välja jäetud sel ajal, kui nad täidavad seda funktsiooni. Seega peaks väljajätmine iga õigusakti puhul, mille suhtes nad seda funktsiooni täidavad, algama siis, kui nad hakkavad selles funktsioonis tegutsema, ja lõppema siis, kui nad lakkavad selles funktsioonis tegutsemast. Enne esimesena nimetatud ajahetke tegutsevad nad lihtsalt täitevvõimu osana, määratledes ja sõnastades plaanitavat poliitikat. Pärast teisena nimetatud ajahetke on nende mureks tagada kõnealuste õigusaktide rakendamine, mis jällegi on täitevvõimu funktsioon. Ainult nende kahe ajahetke vahel tegutsevad nad (osalt) seadusandlikus funktsioonis ja ainult sel ajal – tagamaks seadusandliku menetluse katkestusteta kulgemine – peab olema võimalik nad teavet andma kohustatud asutuste hulgast välja jätta. Ja ainult nende kahe ajahetke vahel on „nende valduses olev või nende nimel hoitav” teave selline, mida vallatakse, „tegutse[des] [...] seadusandjana”.

25 — Viidatud eespool 20. joonealuses märkuses.

73. Eristaksin selliste asutuste olukorda nende asutuste olukorrast, mis struktuurilise määratluse järgi moodustavad osa seadusandlikust võimust. Õigusaktide kehtestamisel ja kehtestatud õigusaktide suhtes tegutsevad seadusandliku võimu asutused eranditult seadusandjana. Nende tegevusel selles funktsioonis ei ole ajaliselt algust ega lõppu. Seega ei ole võimalus jätta nad välja direktiivi tähenduses „riigiasutuse” määratlusest ajaliselt piiratud.

74. Leian sellisele analüüsile tuge Euroopa Kohtu otsusest API apellatsiooniasjades – mis, tõsi küll, tehti veidi teistsuguses kontekstis, kuid on minu arvates siiski väga asjakohane.²⁶ Nimetatud otsuses märkis Euroopa Kohus, et „kuigi [...] eeldatakse, et pooleliolevas kohtumenetluses esitatud seisukohtade avalikustamine kahjustab menetluse kaitset ja seda tulenevalt asjaolust, et seisukohad moodustavad aluse, millel põhineb Euroopa Kohtu õigusemõistmine, on see teisiti juhul, kui kõnesolev menetlus on kohtuotsusega lõpetatud. [...] Viimasel juhul ei saa ju enam eeldada, et seisukohtade avalikustamine kahjustab Euroopa Kohtu õigusemõistmist, kuna see tegevus on pärast menetluse lõpetamist lõppenud”.²⁷ Seejärel osutas Euroopa Kohus, et sellistel asjaoludel tuleb iga teabenõuet hinnata konkreetselt ja asjakohaseks võib osutuda osaline avalikustamine. Sellest lähtudes kiitis Euroopa Kohus heaks Üldkohtu järelduse, et võimalust kõnealuste dokumentidega tutvuda ei saa jätta automaatselt andmata selle alusel, et see kahjustaks kohtumenetluse kaitset, kui see kohtumenetlus on lõppenud.²⁸

75. Mulle näib, et põhimõttelisest vaatenurgast saab siin tõmmata kasuliku paralleeli käesoleva kohtuasja asjaoludega. Pakkudes riigiasutuse määratlusest erandite tegemise võimalust, asetab direktiiv ühele pulgale kohtute ja seadusandliku tegevuse. Ja nagu olen eespool selgitanud, on põhjendus mõlemal juhul sisuliselt sama. Kui täitevvõimu asutus on kohtumenetluse pool, eriti kui tema positsioon on selline nagu prokuröril, on tema ja kohtuvõimu funktsiooni vaheline suhe hästi võrreldav suhtega, mis oleks tema ja seadusandliku võimu funktsiooni vahel siis, kui ta esitab õigusaktide eelnõusid. Kui ta ei saa esimesena nimetatud juhul pärast kohtumenetluse lõppu enam tugineda sellele, et ta on teavituskohustuslaste hulgast süstemaatiliselt välja jäetud, oleks loogiline ja järjepidev tõlgendada Euroopa Liidu õigust nii, et teisena nimetatud juhul oleks olukord seadusandliku menetluse lõppedes samasugune.

76. Sellest lähtudes olen seisukohal, et direktiivi artikli 2 lõike 2 teist lauset ja direktiivi artikli 3 lõiget 1 on õige tõlgendada nii, et kui täitevvõimu asutused, kelle funktsioon seadusandlikus menetluses piirduv õigusaktide eelnõude esitamise või kommenteerimisega, on jäetud mõiste „riigiasutus” tähendussisust välja sel ajal, kui nad sellises funktsioonis tegutsevad, peab see väljajätmine piirduma ajavahemikuga selle seadusandliku menetluse alguse ja lõpu vahel.

77. Siinkohal meenutan, et isegi kui sellist asutust nagu käesoleval juhul ministeerium ei saa pärast vastava seadusandliku menetluse lõppu enam välja jätta mõiste „riigiasutus” tähendussisust seoses tema osalemisega selles menetluses, võimaldab direktiiv riigiasutustel teatavatel alustel piirata teabe kättesaadavust ka siis, kui nad ei tegutse õigusemõistjana või seadusandjana.

78. Konkreetselt võimaldab artikkel 4 liikmesriigil sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata muu hulgas siis, kui see käsitleb koostamisel olevaid materjale või asutusesisest teabevahetust või kui teabe avalikustamine kahjustaks riigiasutuste töö konfidentsiaalsust või äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust või vabatahtlikult teavet andnud isikute huve või kaitset või keskkonna kaitset. Üks või mitu nendest eranditest

26 — Need apellatsiooniasjad käsitlesid Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) alusel esitatud taotlusi tutvuda teatavate komisjoni dokumentidega, mis puudutasid Euroopa Kohtus lõppenud, aga ka võimalikke tulevasi menetlusi, milles komisjon oli olnud või tõenäoliselt pidi saama menetluspooleks (ja millega tutvumise taotlused sai komisjoni väitel tagasi lükata nimetatud määruse artikli 4 lõike 2 teise taande alusel). Ehkki see määrus ei ole käesolevas menetluses asjakohane, tuleks märkida, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 [konventsiooni] sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT 2006, L 264, lk 13) ühendab määruse nr 1049/2001, direktiivi ja konventsiooni kolm lõime nende nõuete kohaldamisel Euroopa Liidu institutsioonide suhtes.

27 — Kohtuotsuse punktid 130 ja 131.

28 — Üldkohtu 12. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-36/04: API vs. komisjon (EKL 2007, lk II-3201, punkt 135 jj).

võib osutada kohaldatavaks sellisele teabele nagu see, mida käesoleval juhul taotleti. Artikli 4 lõike 2 kohaselt aga tuleb selliseid tagasilükkamise põhjusi tõlgendada kitsalt, igal üksikjuhul arvestades, kas avalikustamine teeniks üldsuse huve. Nimelt ei või liikmesriigid nende erandite alusel ette näha taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heiteid käsitleva teabega.

Teine küsimus

79. Eelotsust taotleva kohtu teise küsimuse mõlemad osad puudutavad teavet, mida ei hõlma seadusandjana tegutsevate asutuste osas ette nähtud väljajätmine, kuid mille andmisest võib olla võimalik keelduda selleks, et kaitsta riigiasutuste töö konfidentsiaalsust. Kuna direktiivi artikkel 4 lubab seda võimalust üksnes siis, „kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud”, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kui konkreetne ja selgesõnaline selline sätestamine peab olema.

80. Sissejuhatavalt tuleb arvestada, mida on peetud silmas riigiasutuste „töö” all, ehkki eelotsust taotlev kohus ei ole seda küsimust konkreetselt esitanud. Eelotsusetaotlusest nähtub, et teave, mida puudutab siseriikliku kohtu teine küsimus, sisaldub ministeeriumisisestest teadetest ja ministeeriumi kirjalikes seisukohtades ning kirjavahetuses – sealhulgas e-kirjades – Deutsche Emissionshandelssttellega. Mil määral on sellised materjalid hõlmatud mõistega „töö”?

81. Kohtuistungil oli Saksamaa valitsus seisukohal, et see mõiste hõlmab talitustevahelisi arutelusid nii kirjalikul kui ka suulisel kujul, ent mitte näiteks statistilisi või muid andmeid, millel sellised arutelud ja tehtud otsused põhinevad, ega ka otsuseid endid. Komisjon aga oli seisukohal, et selle mõiste tähendussisu piirdub „kollegiaalsete organite nõupidamistega”.

82. Osutan siin, et direktiivi (ja konventsiooni) sõnastus võivad tekitada mõningast kõhklust, kui erikeelseid versioone omavahel võrrelda. Ühelt poolt on konventsiooni autentses, prantsuskeelses versioonis kasutatud sõna *délibérations*, mida on kasutatud ka direktiivis, kus sedasama kajastab saksa keeles *Beratungen*, itaalia keeles aga veelgi konkreetsem *deliberazioni interne*. Need versioonid tunduvad pigem toetavat komisjoni seisukohta. Teiselt poolt aga on kasutatud konventsiooni samuti autentses, ingliskeelses versioonis sõna *proceedings*, mis jällegi leidub ka direktiivis, kus sedasama kajastab näiteks hispaania ja portugali keeles sõna *procedim(i)entos* ja hollandi keeles sõna *handelingen* – mida kõiki võib pidada tähenduselt laiemaks ja seega pigem Saksamaa valitsuse tõlgendust toetavaks.

83. Direktiivile tervikuna, eriti aga artikli 4 lõigetele 1 ja 2 kohaldatava kitsa tõlgendamise vaimus näib mulle, et mõiste „riigiasutuste töö” peab piirduma mitte enamaga kui seisukohavõtude ja arutelude poliitiliste võimaluste kohta seoses otsuste tegemise menetlustega igas sellises asutuses. Muidugi ei tohiks see mõiste sõltuda menetluse vormist (kirjalik või suuline) ning tuleks meele pidada, et direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt tuleb võimaluse korral alati eraldada teave, mida taotluse tagasilükkamise alus ei hõlma, teabest, mida see hõlmab. Lõpuks olen seisukohal, et riigiasutustevahelist teabevahetust ei saa, olenemata selle laadist, pidada niisuguste asutuste tööks.

84. Nendest kaalutlustest võib olla mõningast abi tuvastamisel, kas teave võib olla hõlmatud direktiivi artikli 4 lõike 2 punktis a lubatud tagasilükkamise alusega, ka enne kaalumist, kas konfidentsiaalsus on selle sätte tähenduses „seadusega sätestatud”.

85. Asun nüüd käsitlema teise küsimuse kahte osa.

a) Kas konfidentsiaalsus on „seadusega sätestatud”, kui viide töö konfidentsiaalsusele ei ole konkreetne

86. Eelotsust taotlev kohus küsib, kas direktiivi artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud kriteeriumile – mille kohaselt selleks, et keskkonnateabe taotluse tagasilükkamist saaks põhjendada riigiasutuse töö konfidentsiaalsuse kahjustamise ohuga, peab selline konfidentsiaalsus olema „seadusega sätestatud” – vastab üldine säte, mille kohaselt tuleb keskkonnateabe taotlus tagasi lükata, kui teabe avalikustamine võib kahjustada teavet andma kohustatud asutuse töö konfidentsiaalsust, või on selleks vajalik säte, milles on selline konfidentsiaalsus konkreetselt ja eraldi ette nähtud.

87. Pidades meeles, et artikli 4 lõike 2 punktis a ette nähtud alus on üks nendest, mille tõlgendamine peaks artikli 4 lõike 2 teise lõigu kohaselt olema „piiratud”, nõustun Flachglas Torgau ja komisjoniga selles, et nimetatud säte eeldab teataval kujul seadusega ette nähtud kohustust hoida kõnealuse töö konfidentsiaalsust ning et sõnastus „kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud” tähendab, et selle kohustuse olemasolu ei tohi oleneda tagasilükkamise alusest.

88. Ehkki siseriikliku õiguse hindamine on siseriikliku kohtu pädevuses, näib mulle, et selline säte nagu keskkonnateabe seaduse § 8 lõike 1 punkt 2 – milles lihtsalt näib olevat sätestatud, et teabenõue tuleb jätta rahuldamata, *kui* teabe avaldamine kahjustaks menetluste konfidentsiaalsust – iseseisvalt ei loo konfidentsiaalsuskohustust ühegi menetluse suhtes. Näib hoopis, et sellega on ette nähtud taotluse tagasilükkamine juhtudel, mil konfidentsiaalsuskohustus on juba olemas.

89. Kui aga siseriiklik kohus tuvastab, et – nagu Saksamaa valitsus Euroopa Kohtu menetluses väidab – keskkonnateabe seaduse § 8 lõike 1 punktiga 2 on lisaks teabenõude tagasilükkamise aluse sätestamisele kehtestatud ka iseseisev konfidentsiaalsuskohustus seoses asjaomaste riigiasutuste tööga, tuleb seda minu arvates pidada direktiivi artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud kriteeriumile vastavaks. Konfidentsiaalsuskohustuse ettenägemine sättes eraldi sellest, millega on ette nähtud tagasilükkamise alus, ei tundu mulle vajalik (ehkki see oleks soovitav). Õiguslikult on vaja pelgalt seda, et üks oleks teisest sõltumatu. Lisaksin, et sama kriteeriumi täidaks ka muu siseriiklik säte, mis kehtestab niisuguse kohustuse riigiasutuste mis tahes või kogu töö suhtes – ehkki kuna eelotsusetaotluses ega Euroopa Kohtule esitatud märkustes ei ole viiteid sellisele muule sätte, võib pidada tõenäoliseks, et seda ei olegi.

90. Lisaks konfidentsiaalsuskohustuse ja tagasilükkamise aluse vahelise õigusliku sõltumatuse vajadusele näib mulle, et sõnastuse „seadusega sätestatud” tuumaks on õiguskindluse kontseptsioon, kuivõrd see välistab igasuguse meelevaldse otsustamise. Kui riigiasutusel on kaalutusõigus otsustamisel, kas tema menetlus on konfidentsiaalne või mitte, ei saa sellist konfidentsiaalsust pidada niisuguseks, mis on „seadusega sätestatud”.

91. Lõpuks tuleb meeles pidada, et kui ka kitsa tõlgendamise korral on selge, et teatava riigiasutuse töö konfidentsiaalsus on artikli 4 lõike 2 punkti a tähenduses seadusega sätestatud, nõuab artikli 4 lõike 2 teine lõik igal üksikjuhul, et avaldamise suhtes valitsevat üldist huvi tuleb arvesse võtta ja kaaluda seda võrreldes tagasilükkamise suhtes valitseva huviga, ja välistab igasuguse tagasilükkamise konfidentsiaalsuse alusel, kui taotlus on seotud keskkonda sattuvaid heiteid käsitleva teabega. Sellepärast peab siseriiklik kohus kontrollima nii seda, kas võistlevaid huve on omavahel kaalutud, kui ka seda, kas tagasilükkamine on taotletava teabe laadi tõttu välistatud.

b) Kas konfidentsiaalsus on „seadusega sätestatud”, kui selle näeb ette üldine kirjutamata reegel, et menetlus ei ole avalik

92. Eelotsust taotlev kohus küsib ka seda, kas – kui keskkonnateabe seaduse § 8 lõike 1 punkt 2 ise ei vasta direktiivi artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud kriteeriumile – üldine kirjutamata õiguspõhimõte, mille kohaselt ei ole ametiasutuste haldusmenetlused avalikud, vastab sellele kriteeriumile.

93. Märkin, et artikli 4 lõike 2 punkti a saksakeelses versioonis on kasutatud sõna (*gesetzlich*), millest võiks tuletada, et konfidentsiaalsus peab olema ette nähtud *kirjaliku* seadusega. Samasuguse tuletuse saab teha direktiivi versioonidest mitmes muus (nt hollandi, portugali ja hispaania) keeles. Inglis- ja prantsuskeelses versioonis on siiski järgitud konventsiooni (mille versioon mõlemas nimetatud keeles on autentne), kasutades üldisemat sõna, s.o nõudes lihtsalt, et see peab olema ette nähtud *in law*, ja vähemalt direktiivi itaaliakeelses versioonis on tehtud sedasama. Sellistel asjaoludel näib mulle eelistatav laiem lähenemisviis, kui ei ole selget ja konkreetset põhjust piirata see tingimus kirjaliku õigusakti sättega.

94. Kui lähtuda kaalutlustest, mida olen kirjeldanud seoses selle küsimuse alapunktiga a, näib mulle liiati, et oluline on mitte kõnealuse reegli vorm, vaid see, kas see on õiguslikult kehtestatud, sõltumata teabenõude tagasilükkamise alusest, ja kas see vastab õiguskindluse põhimõttele, jätmata asjaomasele ametiasutusele kaalutlusruumi menetluse konfidentsiaalsuse osas (erinevalt sellest, kas nõue rahuldada).

95. Nii võib kirjutamata õiguspõhimõtte põhimõtteliselt vastata direktiivi artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud kriteeriumile. Eelotsust taotlev kohus järeldeb sellise põhimõtte olemasolu haldusmenetluse seaduse § 28 lõikest 1 ja § 68 lõikest 1, mis, sätestades teatavaid erioigusi seoses juurdepääsuga ametiasutuste haldusmenetlustele, näivad eeldavat üldise õiguse puudumist ja seega üldise konfidentsiaalsuspõhimõtte olemasolu; Saksamaa valitsus on viidanud sama seaduse § 29 lõigetele 1 ja 2 kui sellistele, mis samuti võivad õigustada sedasama järeldest.

96. Seda, kas on olemas kirjutamata reegel, mis kehtestab ametiasutuste menetluste suhtes üldise konfidentsiaalsuskohustuse ega jäta kaalutlusruumi nende menetluste konfidentsiaalsuse osas, saab tuvastada üksnes siseriiklik kohus.

97. Mulle näib, et viidatud sätted võivad toetada järeldest üldise konfidentsiaalsuskohustuse kohta, kuid see ei ole ainuvõimalik järeldest ega ka tingimata kõige ilmselgem järeldest, mille võiks teha. Näiteks kui on ette nähtud, et menetlus ei ole avalik, võib üks loogiline eeldus olla see, et eesmärk on kaitsta selle menetluse sisu avalikustamise eest; ent kui asjaomased isikud võivad olla menetluses kohal, ilma et nendele oleks kehtestatud mingit konkreetset konfidentsiaalsuskohustust, võib sama mõistlikult eeldada, et eesmärk ei ole üldine konfidentsiaalsuskohustus.

98. Soovitaksin siseriiklikul kohtul arvesse võtta ka asjassepjuutuvate sätete arvu (käesoleval juhul on viidatud neljale lõikele seaduses, mis sisaldab rohkem kui 100 paragrahvi) ja (jällegi käesoleval juhul) tehtud järeldeste sisuliselt negatiivset ehk *a contrario* olemust²⁹ ning kaaluda, kas kõnealune kirjutamata reegel on üldtunnustatud, pidades silmas ennekõike selle kohtu enda praktikat, aga ka teiste halduskohtute praktikat.

99. Sellepärast asun seisukohale, et artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud kriteerium on täidetud üksnes juhul, kui üldine kirjutamata õiguspõhimõtte, mille kohaselt ametiasutuste haldusmenetlused ei ole avalikud, viitab kaudselt konfidentsiaalsuskohustusele seoses nende menetlustega ja ei jäta asjaomasele ametiasutusele kaalutlusruumi nende menetluste konfidentsiaalsuse osas. Tuvastades, kas sellist põhimõtet saab õigusaktidest tuletada, peaksid siseriiklikud kohtud läbi viima põhjaliku uurimise, võttes eriti arvesse nõuet, et selles sättes ette nähtud tagasilükkamise alust tuleb tõlgendada kitsalt.

29 — Selles suhtes märkin, et haldusmenetluse seaduse § 30 annab menetluspooltele konkreetsest õiguse nõuda, et ametiasutused ei tohi nende endi konfidentsiaalseid andmeid ilma nende loata avalikustada. Kui nendel asjaoludel kehtestatakse eraldi konfidentsiaalsuskohustus, võib *a contrario* mõistlikult järeldesta üldise konfidentsiaalsuskohustuse puudumist.

Ettepanek

100. Sellepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti esitatud küsimustele järgmiselt.

1. a) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta artikli 2 punkti 2 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et sellised täitevvõimu asutused, mis liikmesriigi õiguse kohaselt täidavad seadusandlikus menetluses funktsiooni, mis piirduv õigusaktide eelnõude esitamise ja kommenteerimisega, võivad olla mõiste „riigiasutus” tähendussisust välja jäetud sel ajal, kui nad niisugust funktsiooni täidavad.
 - b) Liikmesriikidel ei ole keelatud jätta direktiivi 2003/4/EÜ tähenduses „riigiasutuse” määratlusest välja õigusemõistjana või seadusandjana tegutsevaid asutusi ja institutsioone selle alusel, et nende riigiõiguslike sätetega oli direktiivi vastuvõtmise kuupäeval ette nähtud läbivaatamise menetlus direktiivi artikli 6 tähenduses.
 - c) Direktiivi 2003/4/EÜ artikli 2 lõike 2 teist lauset ja artikli 3 lõiget 1 on õige tõlgendada nii, et kui täitevvõimu asutused, mille funktsioon seadusandlikus menetluses piirduv õigusaktide eelnõude esitamise või kommenteerimisega, on jäetud välja mõiste „riigiasutus” tähendussisust sel ajal, kui nad niisugust funktsiooni täidavad, peab selline väljajätmine piirduma ajavahemikuga, mis jääb selle seadusandliku menetluse alguse ja lõpu vahele.
2. a) Riigiasutuste töö konfidentsiaalsus on direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 punkti a tähenduses seadusega sätestatud juhul, kui siseriikliku õigusega on sellise töö suhtes kehtestatud üldine või konkreetne konfidentsiaalsuskohustus, mis ei olene keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise alusest ja mis ei jäta asjaomasele ametiasutusele kaalutlusruumi töö konfidentsiaalsuse osas.
 - b) Nendel tingimustel võib selline kohustus olla kehtestatud kirjutamata reegluga, kui see on õiguses selgelt välja kujunenud.