

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 10. märtsil 2011¹

I. Sissejuhatus

1. Ühendkuningriigi kõrgeima astme kohtus Supreme Court esitab Euroopa Kohtule pealtnäha akadeemilise küsimuse, mille mõju ei ole siiski üheselt ettenähtavad.

2. Vastavalt direktiivile 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta² (edaspidi „keskkonnateabe direktiiv“) on üksikisikutel õigus tutvuda keskkonnateabega. Seda õigust võib piirata, kui avalikustamine kahjustaks kaitset väärivaid huvisid. Erandid ei ole asjakohased, kui üksikjuhtumil kaaluvad avalikustamisega teenitavad üldsuse huvid üles keeldumisega teenitavad huvid.

3. Ühendkuningriigi kohtud ei ole ühel meelel selles, kuidas selliste huvide kaalumist tuleb läbi viia juhul, kui samaaegselt

kahjustatakse mitmeid kaitsmist väärivaid huve. Kas iga erandit tuleb käsitleda eraldi, kaaludes, kas avalikustamisega teenitavad üldsuse huvid kaaluvad üles vastava erandiga kaitstavad huvid (nagu leidsid esimesed kaks kohtuastet ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu vähemus)? Või saab erinevate eranditega kaitstavaid huvisid omavahel liita ja seejärel võrrelda ühiselt teabe avalikustamisega teenitavate üldsuse huvidega (nagu leidsid kolmas kohtuaste ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu enamus)?

4. Seega on küsimus selles, kas otsustades keskkonnateabe avalikustamise üle, võib liita üksikud kahjustatud huvid, mis omaette võttes jääksid avalikustamisega teenitavate üldsuse huvidega võrreldes tagaplaanile, selleks et võimaluse korral ühiselt õigustada teabe käsitlemist konfidentsiaalsena.

5. Need küsimused annavad Euroopa Kohtule võimaluse esimest korda uurida lähemalt sellelaadsete konfidentsiaalsusega teenitavate huvide ja avalikustamisega teenitavate huvide kaalumist.

1 – Algsel: saksa.

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

II. Õiguslik raamistik

e) intellektuaalse omandi õigusi;

[...]

A. Rahvusvaheline õigus

6. Euroopa Liit on võtnud endale vastavalt keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonile³ (edaspidi „Århusi konventsioon”), millele Euroopa Ühendus kirjutas alla 25. juunil 1998 Århusis (Taani)⁴, rahvusvahelisel tasandil kohustuse tagada juurdepääs keskkonnateabele.

Info avalikustamisest keeldumise põhjendusi tõlgendatakse kitsendavalt, arvestades vajadust info avalikustamisega rahuldada üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info käsitleb heidete keskkonda viimist.”

7. Tutvumise õiguse võimalikud piirangud tulenevad eriti konventsiooni artikli 4 lõikest 4:

„Keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada:

B. Liidu õigus

8. Keskkonnateabe direktiiv võtab Århusi konventsiooni üle liidu õigusesse ja näeb sellel eesmärgil artikli 3 lõikega 1 ette õiguse keskkonnateabega tutvuda.

[...]

9. Erandid on sätestatud eelkõige keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõikes 2:

b) rahvusvahelisi suhteid, riigi julgeolekut või avalikku korda;

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

[...]

[...]

3 – ELT 2005, L 124, lk 4.

4 – Konventsioon kiideti heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

- b) rahvusvahelisi suhteid, avalikku julgeolekut ja riigikaitset; üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga [*sic!*]. Keeldumise põhjus tuleb taotlejale teatada käesolevas direktiivis sätestatud tähtaja jooksul.”

[...]

C. Siseriiklik õigus

- e) intellektuaalomandi õigusi;

[...]

11. Siseriiklikus õiguses sätestab Environmental Information Regulations 2004⁵ (2004. aasta määrus keskkonnateabe kohta) käesolevas asjas olulised erandid suurel määral sama sõnastusega.

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 punktide a, d, f, g ja h alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.”

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

10. Põhjendus 16 selgitab selle kohta:

„Õigus teabele tähendab seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldnõue ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud

12. Taotletav teave on seotud mobiiltelefoniside tugijaamade täpsete asukohtadega Ühendkuningriigis.

13. Iga tugijaama ligikaudse asukoha vastavas kaardikvadraadis võib leida veebisaidilt nimega Sitefinder (asukohaleidja)⁶, mida on alates 2003. aastast pidanud Office of

5 – Statutory Instrument 2004, nr 3391.

6 – [Http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/](http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/).

Communications (edaspidi „sideamet“). See veebisait on üles ehitatud teabele, mida mobiilsideoperaatorid on oma andmebaasidest vabatahtlikult andnud. Nimetatud veebisait võimaldab isikutel otsida sihtnumbri, linna või tänava nime järgi teavet vastavas kaardikvadraadis asuvate tugijaamade kohta. Saadav teave ei näita siiski asukohta meetri täpsusega ega seda, kas tugijaam on paigutatud tänava tasandile või mingisse rajatisse või ehitisse või selle tippu.

14. Health Protection Scotlandi (riigi teravishoiuteenistuse National Health Service'i haru) infojuht taotles sideametilt tõenäoliselt epidemioloogilistel eesmärkidel iga tugijaama riskkoordinaate. Sideamet ei rahuldanud infojuhi taotlust ja jättis pärast asja uut läbi vaatamist rahuldamata ka selle otsuse peale esitatud vaide. Seepeale pöördus taotluse esitaja käesolevas asjas edasikaebaja Information Commissioner'i poole, kes andis korralduse kõnealune teave avalikustada. Sideamet esitas selle otsuse peale kaebuse ning Information Tribunal esimese astmena jättis avalikustamiskorralduse jõusse.

15. Information Tribunal tuvastas, et teabe avalikustamine kahjustaks avalikku julgeolekut ja intellektuaalomandi kaitset. Teave võib muuta lihtsamaks rünnakud tugijaamadele. Tuleb lähtuda sellest, et telekommunikatsiooni ettevõtjad omavad autoriõigusi ja õigusi

andmebaasidele. Selle kaalub aga üles avalikustamisega teenitav üldsuse huvi, eriti kuna soovitud teavet saaks kasutada mobiilside mõju epidemioloogilistes uuringutes. Information Tribunal kontrollis huvide kaalumisel mõlemat erandit eraldi ja lükkas tagasi huvide ühise kaalumise avalikustamisega teenitava üldsuse huvi suhtes.

16. Sideamet esitas selle otsuse peale kaebuse Administrative Courtile, kelle lähenemisviis oli viimati kirjeldatud küsimuses sama nagu Information Tribunalil. Administrative Courti otsuse peale esitatud edasikaebust menetledes jõudis Court of Appeal aga vastupidisele järeldusele.

17. Supreme Courtile esitatud Information Commissioner'i edasikaebus puudutab üksnes küsimust, kas mõlema asjaomase erandi kahjulikku mõju tuleb avalikustamisega teenitava üldsuse huvi suhtes kaaluda ühiselt või eraldi. Supreme Courti enamus, s.o viiest liikmest kolm, toetab praegu Court of Appeali lähenemisviisi. Seetõttu esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas olukorras, kus riigiasutus valdab kesk-konnateavet, mille avalikustamine kahjustaks teataval määral erinevaid mitme erandiga kaitstud huve (käesolevas kohtuasjas artikli 4

lõike 2 punktis b kaitstud avaliku julgeolekuga seotud huvid ja artikli 4 lõike 2 punktis e kaitstud intellektuaalomandi õigused), kuid kumbki erand ei ole eraldi võttes nii oluline, et sellega saaks üles kaaluda üldsuse huvi avalikustamise vastu, nõuab direktiiv täiendavat uurimist, mille korral liidetakse kahe erandiga kaitstud erinevad huvid ja võrreldakse neid seejärel ühiselt üldsuse huviga selle teabe avalikustamise vastu?”

igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi.

18. Information Commissioner, Rootsi Kuningriik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Komisjon esitasid oma seisukohad nii kirjalikult kui ka 27. jaanuaril 2011 toimunud kohtuistungil.

20. Selline õigus viidi sisse juba 1990. aastal esimese keskkonnateabe direktiiviga⁷. Ärhusi konventsioon arendas seda edasi ja seda rakendatakse täna kehtiva keskkonnateabe direktiiviga.

21. Lisaks on vahepeal Amsterdami lepinguga EL artikli 1 teises lõigus väljendatud taht luua Euroopa rahvaste üha tihedam liit, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik. Sel eesmärgil kohustab ELTL artikkel 15 (endine EÜ artikkel 255) liidu institutsioone tegema oma tööd võimalikult avalikult ning annab – koos põhiõiguste harta artikliga 42 – õiguse tutvuda nende dokumentidega. Seda õigust täpsustatakse määrusega (EÜ) nr 1049/2001⁸, mis reguleerib määruse (EÜ) nr 1367/2006⁹ artikli 3 jj kohaselt ka liidu institutsioonide

IV. Hinnang

19. Keskkonnateabe direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et riigiasutused peavad tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks

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

8 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (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).

9 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamise üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Ärhusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, lk 13).

ja organite valduses oleva keskkonnateabega tutvumise õiguse rakendamist.

lause viitavad siiski samas suunas, kuna mõlemad laused viitavad *kahel korral* teabe avalikustamisega teenitavatele üldsuse huvidele.

22. Õigus keskkonnateabele ei ole piiramatult. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 kohaselt võib teabe andmisest keelduda, kui avalikustamine kahjustaks teatud seal sõnaselgelt väljatoodud huvisid. Siiski tuleb taotluse tagasilükkamise huvi kaaluda avalikustamisega teenitava üldsuse huvi suhtes.

23. Eelotsusetaotlus käsitleb nende huvide kaalumist. Supreme Court soovib teada, kas huvide kaalumist tuleb läbi viia kahes astmes, nimelt nii, et

- *esmast* kontrollitakse iga üksiku erandi suhtes, kas on olemas avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi üleskaaluv teabe avalikustamise kahjustav mõju ja

- *seejärel* kaalub kahjustatud huvisid ühiselt avalikustamisega teenitava üldsuse huvi suhtes.

24. Emapilgul näib eelotsusetaotluses toodud lähenemisviis üllatav, kuna lähtub kahekordsest huvide kaalumise. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teine ja kolmas

25. Artikli 4 lõigetes 1 ja 2 mainitud tagasilükkamise põhjuseid tuleb *teise lause* kohaselt tõlgendada kitsalt, võttes arvesse seda, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Lisaks sellele tuleb *kolmanda lause* kohaselt igal üksikjuhul avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega. Vastus eelotsuse küsimusele sõltub seega nende mõlema lause tõlgendamisest.

A. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teine lause

26. Ainuüksi üldsuse huvi arvestamine vastavalt keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teisele lausele nõuab tõepoolest *esmast kaalumist*. Nimelt tuleb põhjenduse 16 teise lause kohaselt avalikustamisest keeldumise põhjuste tõlgendamisel kaaluda avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid avalikustamisest keeldumisega teenitavate huvide suhtes.

27. See esimene kaalutlus käib üksnes igakordselt puudutatud erandi kohta. Kaalutlus teostatakse nimelt tagasilükkamise põhjuste tõlgendamise raames.

B. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmas lause

28. Sealjuures puudutab kaalutlus esmalt küsimust, mida tuleb käsitada kaitstava huvi kahjustamisena. Seda, kas teabe avalikustamise teatud mõjud on kahjustavad, tuleb otsustada avalikustamisega teenitavate üldsuse huvide valguses.¹⁰

31. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 sellise tõlgendamise juures jääb läbi arutada see, milline on kolmanda lause otstarve.

29. Ka kaalutlus, kas avalikustamisega teenitavad üldsuse huvid kaaluvad erandlikult üles eriliselt kaitstud huvide kahjustamise, kuulub selle esimese kaalutluse alla.

1. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmas lause kui teise lause selgitus?

30. Seega tuleneb ainuke kaalutlus, mida Information Commissioner, Rootsi, Information Tribunal, Administrative Court ja Supreme Courti vähemus sooviksid lubada, juba keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teisest lausest.

32. Esmalt võiks näha keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmandas lauses selgitust teise lause sisu kohta. Sarnaselt põhjenduse 16 teisele lausele täpsustaks, et arvessevõtmist tuleb läbi viia võrdlemise vormis. Lisaks toonitaks uuesti, et võrdlemine peab toimuma igal üksikjuhtumil, nii et liikmesriigid ei saaks seda siseriiklikku õigusesse ülevõtmise raames ennetada.¹¹

10 – Minu 3. märtsi 2011. aasta ettepaneku kohaselt kohtuasjas C-506/08 P: Rootsi vs. komisjon (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, eriti punktid 47 jj) ei saa otsustusprotsesside kontrolli üldsuse poolt käsitleda nende protsesside kahjustamisena.

11 – Nii alates 16. detsembri 2010. aasta otsusest kohtuasjas C-266/09: Stichting Natuur en Milieu (EKL 2010, lk I-13119, punkt 56).

33. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmanda lause teke räägib sellise selgituse kasuks. See säte lisati alles veidi enne direktiivi heakskiitmist lepituskomitees. Selle täpsed motiivid ei ole dokumenteeritud. Igal juhul oli nõukogu selles punktis eelnevalt tagasi lükanud kaalutluskohustuse, kuna Århusi konventsioonis on juttu üksnes avalikustamisega teenitavate üldsuse huvide arvestamisest.¹² Seevastu pakkusid komisjon ja parlament erinevaid sõnastusi, mis teeks selgeks, et juurdepääs tuleb tagada, kui avalikustamisega teenitavad üldsuse huvid on ülekaalus. Sellest tulenevalt võib kolmas lause kujutada endast vastust neile soovidele.

34. Selline selgitus oleks siiski osaliselt üleliigne ja ülejäänud osas ebaõnnestunud.

35. Juba keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teine lause käsitleb üksikjuhtumit, seega ei ole vajadust seda kolmandas lauses korrata.

12 – Vt nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta ühise seisukoha (EÜ) nr 24/2002 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/.../EÜ vastuvõtmiseks – mis käsitleks keskkonnateabele avalikku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamist – VI jao punktide 5 ja 6 viimased taanded (EÜT 2002, C 113 E, lk 1, 12).

36. Palju selgem oleks olnud keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teise lause asendamine põhjenduse 16 teise lause sarnase sõnastusega¹³ või komisjoni poolt ette pandud¹⁴ ja parlamendi poolt esimesel lugemisel heaks kiidetud¹⁵ artikli 4 lõike 2 teise lause sõnastuse¹⁶ järgimine, määratlemaks arvessevõtmist kui kaalutlemist.

37. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmanda lause tõlgendamine pelgalt täpsustava sätena ei ole seetõttu veenev.

13 – „Keeldumise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga [sic!].”

14 – Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, KOM(2000) 402 (lõplik).

15 – Parlamendi dokument A5-0074/2001 (EÜT 2001, C 343, lk 165).

16 – „Neil juhtudel tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega.” Selline on parlamendi poolt muudetud ettepaneku artikli 4 lõike 2 kolmas lause, millele esimesel lugemisel lisati üks lause.

Vt ka esimese lugemise järel komisjoni poolt muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta (EÜT 2001, C 240 E, lk 289 (292)): „Siin nimetatud keeldumise põhjuste tõlgendamine peab olema piiratud. [...] Kõigil artikli 4 lõike 1 punktis c ja lõike 2 punktides a–g nimetatud juhtudel tuleb teabe avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda avalikustamisest keeldumisega teenitavate huvidega. Kui üldsuse huvid on kaalukamad, tuleb tagada juurdepääs soovitud teabele.”

2. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmas lause kui huvide summa kaalumise?

siiski oma loomuliku tähenduse kohaselt hõlmata erinevaid (osa)huvisid, mis räägivad ühe või teise tulemuse kasuks.

38. Seetõttu tuleb selgitada, kas keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmandal lausel on oma otstarve, mis ei ole sõltuvuses teisest lausest ja seal nimetatud kaalutlusest. See otstarve võib seisneda eelotsusetaotluses käsitletavas liidetud huvide võrdlemises, mis on avalikustamisest keeldumise alus.

40. Ka üksikjuhtumi – mille puhul huvide võrdlemist läbi viiakse – rõhutamine ei keela liitmist. Nagu Ühendkuningriik välja toob, tuleb üksikjuhtumi mõistest aru saada pigem nii, et see käib iga teabe avalikustamise käigus tehtava otsuse kohta.¹⁸

Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmanda lause sõnastus

39. Erinevalt Rootsi ja Information Commissioner'i seisukohast ei ole mõiste „huvi” kasutamine ainsuses vastuolus mitme huvi liitmisega. Kuigi enamik keeleversioone¹⁷ vastandab vaid avalikustamisega teenitavat huvi avalikustamisest keeldumisega teenitava huviga, st huvi mõistet kasutatakse ainsuses. „Huvi” ühe või teise suhtes võib

41. Edasi ei ole kaitsmist väärivate huvide jagamine erinevateks eranditeks vastuolus nende liitmisega. Nagu Ühendkuningriik veenvalt väidab, ei ole neid erandeid alati võimalik teineteisest selgelt eristada. Pigem kattuvad kaitstavad huvid osaliselt selgelt. Sellega on eriti tegemist keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 punktides d–g kaitstud huvide puhul: äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsus, intellektuaalomand, isikuandmed, mis tahes selliste isikute huvid või kaitse, kes on andnud taotletud teavet vabatahtlikult.

17 – Taani keeles („interesser”) ja eesti keeles („huvidega”) on kasutatud mitmust; leedu keeles on juttu eelistest: „ieguvumu” ja „ieguvumam”.

18 – Sellel arusaamal põhineb ka eespool 11. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Stichting Natuur en Milieu, punkt 55 jj.

42. Lõpuks ei saa nõustuda ka Rootsi argumendiga, et keskkonnateabe direktiivi kohast huvide võrdlemist tuleb samuti läbi viia määruse nr 1049/2001 kohaselt.

See huvide võrdlemise nõue on rangemalt sõnastatud kui keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmas lause.

Võimalike erandite piiramine

43. Esmalt ei ole veel tuvastatud, kuidas tuleb eelotsuse küsimusele määruse nr 1049/2001 järgi vastata. Euroopa Kohus ei ole nimelt veel uurinud seda, kas määruse kohaselt on huvide kaalumisel huvide liitmine võimalik või lausa nõutav.¹⁹

45. Rootsi rõhutab siiski õigesti, et huvi-
de liitmine ei saa olla teabe saamise õiguse
lisaerand.

44. Teiseks erineb määruse tekst kaalutlemist puudutavas osas oluliselt keskkonnateabe direktiivist. Määruse artikli 4 lõigete 2 ja 3²⁰ kohaselt on võimalik keelata juurdepääsu dokumentidele, kui kahjustatakse teatud kaitstavaid huvisid, „välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve”.

46. Keskkonnateabe direktiivi põhjenduse 16 esimese lause kohaselt tohib keskkonnateabe avalikustamisest keelduda vaid *teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel*. Need juhud on sätestatud selgelt artikli 4 lõikes 1 ja lõike 2 esimeses lauses. Oma sõnastuse järgi ei ole erandid mitte näitlikud, vaid ammendava olemusega.²¹ Seda kinnitab artikli 4 lõike 2 teises lauses sätestatud kitsa tõlgendamise nõue.

19 – 21. septembri 2010. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-514/04 P, C-528/07 P ja C-532/07 P: Rootsi vs. API ja komisjon (EKL 2010, lk I-8533, punkt 158) täheldas Euroopa Kohus küll, et teatud üldistest kaalutlustest lähtudes ei saa siiski kindlaks teha, kas läbipaistvuse põhimõttel oli mingis suhtes eriline tähtsus, mis oleks võinud kaaluda üles kõnealuste dokumentide avalikustamisest keeldumist õigustavate põhjuste (mitmuses!). Selgusetuks jääb siiski, kas neid aluseid tuleb vaadelda eraldi või liidetuna.

20 – Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 erandite osas ei ole huvide kaalumist ette nähtud.

47. Lisaerandid oleks sealjuures ka vastuolus Århusi konventsiooniga, mille artikli 4 lõiked 3 ja 4 sätestavad samuti vaid selgelt

21 – Vt määruse nr 1049/2001 kohta 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-64/05: Rootsi vs. komisjon (IFAW) (EKL 2007, lk I-11389, punktid 66 jj, eriti punkt 76).

väljatoodud erandid.²² See konventsioon on nagu kõik liidu sõlmitud rahvusvahelised konventsioonid liidu teisele õiguse suhtes ülimuslik.²³ Selle ülimuslikkuse tõttu tuleb liidu teisele õiguse sätteid võimalusel tõlgendada kooskõlas rahvusvahelisest õigusest tulenevate liidu kohustustega,²⁴ see peab kehtima ka keskkonnateabe valdkonnas.²⁵

48. Seega ei tohi keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmas lause luua täiendavaid erandeid, mis ei ole sõnaselgelt sätestatud artikli 4 lõikes 1 ja lõike 2 esimeses lauses.

49. Ilmselgelt oleks sellega välistatud võtta arvesse keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmanda lause alusel huvide

võrdlemisel huvisid, mis võiksid õigustada avalikustamata jätmist, kuid ei ole artiklis 4 tunnustatud keskkonnateabele juurdepääsu õiguse erandite alusena, näiteks taotluste töötlemise kulutused.

50. Lisaks sellele tõstab komisjon õigustatult esile selle, et kaitsmist väärivate huvide ring kitseneb veelgi, kui tegemist on *keskkonda sattuvaid heitmeid käsitlevat teavet puudutava otsusega*. Vastavalt keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 neljandale lausele – niinimetatud heitmesäte – ei saa tagasilükkamist õigustada enamikuga artikli 4 lõikes 2 nimetatud huvidest. Seetõttu on välistatud nii riigiasutuste töö konfidentsiaalsuse (artikli 4 lõike 2 punkt a) kui ka äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsuse (artikli 4 lõike 2 punkt d) kaitse. Seetõttu ei saa neid huvisid võtta arvesse ka huvide võrdlemisel keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabe osas.

22 – Sellest tulenevalt lükkas Soome valitsus juba keskkonnateabe direktiivi vastuvõtmisel protokolli kantud avaldusega tagasi artikli 4 lõike 2 kolmanda lause; vt nõukogu 13. detsembri 2002. aasta dokument 14917/02 ADD 1 REV 1, lk 1.

23 – 10. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-61/94: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1996, lk I-3989, punkt 52); 1. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-286/02: Bellio Flli (EKL 2004, lk I-3465, punkt 33) ja 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-344/04: IATA ja ELFAA (EKL 2006, lk I-403, punkt 35).

24 – Eespool 23. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa, punkt 52; 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-341/95: Bettati (EKL 1998, lk I-4355, punkt 20); eespool 23. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Bellio Flli, punkt 33; 7. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-306/05: SGAE (EKL 2006, lk I-11519, punkt 35) ja 14. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-161/08: Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (EKL 2009, lk I-4075, punkt 38).

25 – Vt minu 23. septembri 2010. aasta ettepanek kohtuasjas C-266/09: Stichting Natuur en Milieu (EKL 2010, lk I-13119, punkt 41) ja 14. oktoobri 2010. aasta ettepanek kohtuasjas C-524/09: Ville de Lyon (EKL 2010, lk I-14115, punkt 64 jj). Neljanda koja 22. detsembri 2010. aasta otsust kohtuasjas C-524/09: Ville de Lyon (EKL 2010, lk I-14115, punkt 35 jj) ei saa ilmselt lugeda nimetatud väljakujunenud kohtupraktikast loobumiseks.

51. Välistatud oleks ka tunnustatud huvi – mida küll mõjutatakse, kuid mille osas ei saa keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 teise lause kohaselt esimese kaalutluse raames tuvastada, et teabe avalikustamine on kahjustav – arvestamine. Huvidele, mida ei

kahjustata, ei tohi kaalumisel omistada mingit rõhku. Kui mõju huvidel on tuvastatav, siis peab see olema negatiivne, et seda kaalumisel arvesse võtta.

52. Keskne küsimus on siiski see, kas tunnustatud kahjustatavate konfidentsiaalsuse huvide liitmine loob huvide kaalumisel liseraandeid.

53. Küsitav ei ole see, et liitmine võib luua keskkonnateabele juurdepääsu *lisapiirangu*, kui avalikustamisest keeldumist põhjendatakse paljude huvidega samaaegselt, kuigi eraldi käsitlemisel jääks need avalikustamisega teenitavate üldsuse huvide suhtes tagaplaanile. Siiski oleks endiselt tegemist juurdepääsu piiramisega, mille aluseks on tunnustatud huvid.

54. Koos Ühendkuningriigiga pean ma seda lisapiirangut proportsionaalsuse põhimõtte asjakohaseks rakendamiseks.

55. Proportsionaalsuse põhimõtte kuulub liidu õiguse üldpõhimõtete hulka, mida liit peab järgima.²⁶ Seega ei tohi institutsioonide

tegevus minna kaugemale sellest, mis on asjassepuutuvate õigusnormidega seatud õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik. Juhul kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet; eelkõige peavad tekitatud piirangud olema vastavuses seatud eesmärkidega.²⁷

56. Kui aga tunnustatud huvid, mis õigustavad avalikustamisest keeldumist, kaaluvad ilmselgelt ühiselt üles avalikustamisega teenitavad üldsuse huvid, siis ei oleks keskkonnateabe avalikustamisega tekitatud kahju enam proportsioonis taotletavate eesmärkidega.

57. Rootsi ja Information Commissioner tuginevad küll erandite kitsa tõlgendamise nõudele, kuid ka see põhimõte ei nõua sellise keskkonnateabe avalikustamist, mis tooks kaasa ebaproportsionaalse kahju. Selle peaks viima ellu pigem erandeid tõlgendades, huvidel rõhku pannes ja huvide kaalumise endaga. Mehaaniline kahe kahjuliku mõju ja ühe eelise tasaarvestamine on eriti lubamatu,

26 – 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster, Berodt & Co (EKL 1970, lk 1161, punkt 21 jj); 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena jt (EKL 1987, lk 4587, punkt 15) ja 17. jaanuari 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-37/06 ja C-58/06: Viamex Agrar Handel (EKL 2008, lk I-69, punkt 33).

27 – Vt selle kohta eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Köster, Berodt & Co, punktid 28 ja 32; 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schröder HS Kraftfutter (EKL 1989, lk 2237, punkt 21); 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 81); eespool 26. joonealuses märkuses viidatud otsus Viamex Agrar Handel, punkt 35, ja 9. märtsi 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades: C-379/08 ja C-380/08: ERG jt (EKL 2010, lk I-2007, punkt 86).

selle asemel tuleb viidata asjaomaste huvide tähenduse vastavale rõhule enne, kui asuda huvide kaalumisele.

üle otsustamisest ning kolmandaks paremat keskkonda.

58. Information Commissioner küll kardab, et liidetud huvide kaalumist on praktikas raske läbi viia, kuid need raskused ei tulene niivõrd liitmisest, kuivõrd teabe avalikustamise ja selle avalikustamata jätmise huvide kaalumise olemusest. Need huvid on enamasti vaid raskustega üksteisega võrreldavad ja seetõttu on neid ka teineteise suhtes raske kaaluda. Selline kaalumine muutub siiski kergemaks, kui rakendada huvide kaalumisel erandite kitsa tõlgendamise nõuet selles mõttes, et kahtluse korral otsustatakse läbipaistvuse kasuks.

60. Järelikult tuleb eelotsusetaotlusele vastata, et täiendav uurimine, mille korral liidetakse kahe erandiga kaitstud erinevad huvid ja võrreldakse neid seejärel ühiselt üldsuse huvi-ga selle teabe avalikustamise vastu, on vajalik olukorras, kus riigiasutus valdab keskkonnateavet, mille avalikustamine kahjustaks teataval määral erinevaid keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatud mitme erandiga kaitstud huve, kuid kumbki erand ei ole eraldi võttes nii oluline, et sellega saaks üles kaaluda üldsuse huvi avalikustamise vastu.

C. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud erandid

59. Üldiselt võib liitmine olla kaalumisel vajalik juba üksikute erandite raames, nimelt – nagu Ühendkuningriik tabavalt märkis – avalikustamisega teenitava üldsuse huvi osas.²⁸ Keskkonnateabe direktiivi põhjendus 1 nimetab juba kolme osahuvi, nimelt esiteks keskkonnaküsimustest teadlikkuse suurendamist, teiseks vaba arvamuste vahetust ja üldsuse tõhusamat osavõttu keskkonnaasjade

61. Lõpuks soovin ma veel peatuda lühidalt punktil, milles komisjon ja Ühendkuningriik ei ole ühel meelel, nimelt sellel, kas huvide võrdlemine saab hõlmata ka keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 1 vastavaid erandeid. See küsimus ei ole eelotsusetaotluse ese, kuna

28 – Näitlikustavalt määruse nr 1049/2001 juurde 1. juuli 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-39/05 P ja C-52/05 P: Rootsi ja Turco vs. nõukogu (EKL 2008, lk I-4723, punktid 45–47 ja 67).

see käsitleb vaid kahte lõikes 2 sätestatud erandit.

võimalik määratleda, siis ei ole ka huvide kaalumine võimalik.

62. Kui Euroopa Kohus soovib siiski avaldada arvamust keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 1 kaasamise osas, siis on selge, et punkti a ei saa kaasata võrdlemisse: kui riigiasutusel ei ole soovitud teavet, siis ei saa ta seda avalikustada. See, kas see kehtib ka üldiselt sõnastatud taotlustele punkti c tähenduses, sõltub selle erandi tõlgendamisest. Kui see kaasab vaid taotlused, mille eset ei ole

63. Ilmselgelt põhjendamatute taotluste (keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 1 punkt b), koostamisel olevate materjalide (punkt d) ja asutusesisese teabevahetuse (punkt e) puhul kaitstakse seevastu huvisid, mida saab võrdlemisel arvesse võtta, ja seetõttu tuleb ka arvestada kahjustavat mõju. Sama kehtiks ka üldiselt sõnastatud taotluste kohta (punkt c), kui see mõiste hõlmaks ka selliseid taotlusi, mille läbivaatamine põhjustab nende üldisest olemusest tulenevalt eriti kõrgeid kulutusi.

V. Ettepanek

64. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

Vastavalt direktiivile 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta on olukorras, kus riigiasutus valdab keskkonnateavet, mille avalikustamine kahjustaks teataval määral erinevaid keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatud mitme erandiga kaitstud huve, kuid kumbki erand ei ole eraldi võttes nii oluline, et sellega saaks üles kaaluda üldsuse huvi avalikustamise vastu, vajalik täiendav uurimine, mille korral liidetakse kahe erandiga kaitstud erinevad huvid ja võrreldakse neid seejärel ühiselt üldsuse huviga selle teabe avalikustamise vastu.