



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

18. juuli 2013*

Avalikkuse juurdepääs keskkonnateabele — Direktiiv 2003/4/EÜ — Liikmesriikide võimalus välistada selles direktiivis sätestatud „riigiasutuse” mõiste seast seadusandlikud organid — Piirid

Kohtuasjas C-515/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Berlini (Saksamaa) 22. septembri 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. oktoobril 2011, menetluses

Deutsche Umwelthilfe eV

versus

Bundesrepublik Deutschland,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud G. Arestis, J-C. Bonichot (ettekandja), A. Arabadžiev ja J. L. da Cruz Vilaça,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. jaanuari 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

— Deutsche Umwelthilfe eV, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Klinger,

— Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja A. Wiedmann,

— Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver ja D. Düsterhaus,

olles 21. märtsi 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375) artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset.
- 2 Taotlus on esitatud Deutsche Umwelthilfe eV ja Saksamaa Liitvabariigi vahelises kohtuvaidluses seoses Deutsche Umwelthilfe eV taotlusega saada juurdepääs Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (edaspidi „majandus- ja tehnoloogiaaministeerium”) valduses olevale teabele selle ministeeriumi kirjavahetuse kohta Saksa autotööstuse esindajatega, mis leidis aset energiamärgistuse määruse vastuvõtmisele eelnenud kooskõlastusmenetluses.

Õiguslik raamistik

Århusi konventsioon

- 3 Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (edaspidi „Århusi konventsioon”), mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1), määratleb artikli 2 lõikes 2 väljendi „avaliku võimu organ” järgmiselt:

„a) riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus;

[...]

See mõiste ei hõlma kohut ega seadusandjat.”

- 4 Århusi konventsiooni artikkel 4 näeb ette, et teatavatel tingimustel tagab konventsiooniosaline, et tema avaliku võimu asutused annavad üldsusele keskkonnainfot, vastates keskkonnainfo taotlusele siseriiklike õigusakte järgides.
- 5 Århusi konventsiooni artikkel 8 „Üldsuse osalemine määruste ja muude üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamisel” näeb ette:

„Konventsiooniosaline rakendab abinõusid, et üldsus tõhusalt osaleks avaliku võimu organite koostatavate määruste ja teiste keskkonda oluliselt mõjutada võivate üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamise algetapis. [...]

[...]”

Liidu õigus

- 6 Otsuse 2005/370 lisas sisalduv ja teatavaid direktiivi 2003/4 sätteid puudutav Euroopa Ühenduse deklaratsioon sätestab:

„Seoses Århusi konventsiooni artikliga 9 kutsub Euroopa Ühendus konventsiooniosalisi võtma teadmiseks [direktiivi 2003/4] artikli 2 punkti 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.

[...]

7 Direktiivi 2003/4 põhjendused 1, 5, 11 ja 16 kõlavad:

„(1) Suurenenud avalik juurdepääs keskkonnateabele ning sellise teabe levik soodustavad suuremat teadlikkust keskkonnaküsimustest, vaba arvamustevahetust, üldsuse tõhusamat osavõttu keskkonnaasjade üle otsustamises ning kokkuvõttes ka paremat keskkonda.

[...]

(5) [...] Pidades silmas Euroopa Ühenduse [Århusi konventsiooniga] ühinemist, peavad ühenduse õigusaktide sätted olema sellega kooskõlas.

[...]

(11) Võttes arvesse asutamislepingu artikli 6 põhimõtet, et keskkonnakaitse nõuded tuleks hõlmata ühenduse poliitika ja tegevuste määratluste ja rakendamisega, tuleks riigiasutuste mõistet laiendada nii, et see hõlmaks valitsusasutusi ja muid ametiasutusi siseriiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, olenemata sellest, kas neil on keskkonnaga seotud ülesandeid. Mõistet tuleks laiendada ka nii, et see hõlmaks muid isikuid ja organeid, kes täidavad siseriiklike õigusaktide alusel keskkonnaga seotud avalikke haldusülesandeid ning samuti muid isikuid või organeid, kes tegutsevad nende järelevalve all ja kellel on avalikud kohustused või ülesanded seoses keskkonnaga.

[...]

(16) 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. [...]

8 Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimene lõik määratleb mõiste „riigiasutus” järgmiselt:

„Riigiasutus –

a) valitsusasutus või muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohaliku tasandil;

[...]

9 Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimene lause näeb ette:

„Liikmesriigid võivad sätestada, et see määratlus ei hõlma asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad [...] seadusandjana. [...]

Saksamaa õigus

10 Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) artikkel 80 sätestab:

„(1) Seadusega võidakse föderaalvalitsusele, föderaalministrile või liidumaa valitsusele anda volitus võtta vastu määrusi. Asjaomases seaduses peab olema määratletud antud volituse sisu, eesmärk ja ulatus. Määruses peab olema toodud selle õiguslik alus. Kui seaduses on ette nähtud, et määruse andmine võidakse edasi volitada, peab edasivolitamine toimuma määruse teel.

(2) Kui föderaalseaduses ei ole sätestatud teisiti, on Bundesrati heakskiit vajalik föderaalvalitsuse või föderaalministri [...] määruse puhul, mis on vastu võetud föderaalseaduste alusel, mille puhul on vajalik Bundesrati heakskiit või mille rakendamise tagavad liidumaad kas liitvabariigi volituse või enda pädevuse alusel.

(3) Bundesrat võib teha föderaalvalitsusele ettepanekuid Bundesrati heakskiitu vajavate määruste vastuvõtmiseks.

(4) Kui liidumaade valitsustele on föderaalseadusega või föderaalseaduse alusel antud volitus võtta vastu määrusi, võivad nad asjaomased normid kehtestada ka seadusena.”

- 11 22. detsembri 2004. aasta keskkonnateabe seadus (Umweltinformationsgesetz; *BGBL.* 2004 I, lk 3704), millega Saksamaa õigusesse võeti üle direktiiv 2003/4, näeb § 2 lõikes 1 ette:

„Teavet andma kohustatud asutused on:

1. Valitsus ja teised avaliku halduse asutused [...]. Teavet andma kohustatud avaliku halduse asutuste hulka ei kuulu

a) kõrgeima tasandi föderaalvõimu asutused, kui nad tegutsevad seadusandlikus menetluses või kehtestavad määrusandlikke akte [...]”

- 12 30. jaanuari 2002. aasta energiamärgistuse seadus (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz; *BGBL.* 2002 I, lk 570), põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis, annab §-s 1 majanduse ja tehnoloogiainisteeriumile järgmiselt sõnastatud volituse võtta vastu määrusandlikke akte:

„(1) Energia ja muude oluliste ressursside tarbimise vähendamiseks, CO₂ heitkoguste vähendamiseks ja tarbija sellekohaseks teavitamiseks võib majanduse ja tehnoloogiainisteerium määrusandlikul teel ja Bundesrati nõusolekul:

1. muuta seadmete, koostisosade ja mootorsõidukite puhul kohustuslikuks teabe esitamine energia ja muude oluliste ressursside tarbimise ja CO₂ heitkoguste kohta ning täiendava teabe esitamine (märgistamine);
2. kehtestada seadmete energiatarbimise lubatud künnised (tarbimiskünnised);

(3) Lõigetes 1 ja 2 nimetatud määrusandlikke sätteid võib kohaldada:

1. asjaomaste seadmete ja sõidukite liikidele;

[...]

3. mootorsõidukite puhul: märgistuse sisule ja vormile, seal hulgas:

[...]

4. kohaldatavatele mõõtmisnormidele ja -menetlustele;

5. pädevate haldus- ja ametiasutuste määratlemisele ja pädevusele;

[...]”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 13 Deutsche Umwelthilfe eV on keskkonna- ja tarbijakaitseühing.
- 14 Majandus- ja teadusministeerium keeldus 27. oktoobri 2010. aasta otsusega rahuldama selle ühingu taotlust edastada talle teave, mis sisaldub selle ministeeriumi ja Saksa autotööstuse esindajate vahelises kirjavahetuses, mida peeti energiamärgistuse määruse vastuvõtmisele eelnenud kooskõlastusmenetluses. Nimetatud ministeerium viitas selles osas 22. detsembri 2004. aasta keskkonnateabe seaduse sättele, mis vabastab riigiasutused kohustusest edastada keskkonnateavet, kui nad töötavad välja määrusandlikku akti.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkis selle keelduva otsuse peale esitatud tühistamiskaebust menetledes küsimus, kas see seadus on kooskõlas direktiiviga 2003/4, ning eelkõige tunneb ta huvi, kas selle direktiivi artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset võib osas, milles selles on nimetatud riigiasutusi, kes tegutsevad seadusandjana, kohaldada riigiasutustele niisuguse määruse väljatöötamisel ja vastuvõtmisel, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas.
- 16 Kui see osutub asjakohaseks, on eelotsusetaotluse esitanud kohtul veel küsimus, kas see erand jääb jätkuvalt kohaldatavaks, kui asjaomase õigusakti väljatöötamismenetlus on lõppenud.
- 17 Nendel tingimustel otsustas Verwaltungsgericht Berlin menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [direktiivi 2003/4] artikli 2 [punkti 2 teise lõigu esimest lauset] tuleb tõlgendada nii, et asutused ja institutsioonid tegutsevad seadusandjana, kui nende tegevus on seotud täitevvõimu üldakti vastuvõtmisega seaduses sisalduva volitusnormi alusel?
 2. Kui vastus esimese küsimuse punktile a on jaatav, siis kas „riigiasutuse” mõiste ei hõlma asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, kestvalt või ainult kuni seadusandliku menetluse lõpuni?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 18 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et selle sättega liikmesriikidele antud võimalus mitte käsitada riigiasutustena, kes on kohustatud tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks, „asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad [...] seadusandjana”, võib puudutada ministeeriume, kui nad seaduses ette nähtud volituse alusel töötavad välja ja võtavad vastu üldakte.
- 19 Sissejuhatuseks olgu meelde tuletatud, et Euroopa Kohus on otsustanud, et see säte võib olla kohaldatav ministeeriumidele, juhul kui nad osalevad seadusandlikus menetluses. Kohus ei võtnud aga seisukohta küsimuses, kas sama sätet võib kohaldada ministeeriumidele ka siis, kui nad osalevad menetluses, mille tulemuseks on tõenäoliselt seadusest madalama astme õigusnorm (14. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-204/09: Flachglas Torgau, punktid 34 ja 51).
- 20 Sellega seoses tuleb täpsustada, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks on hinnata, kas põhikohtuasjas vaidluse all olevate õigusnormide puhul on see nii.

- 21 Selleks, et kindlaks teha, kas direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lauses peetakse silmas ka ministeeriume, kui nad osalevad menetluses, mille tulemuseks on tõenäoliselt seadusest madalama astme õigusnorm, tuleb meelde tuletada, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise kui ka võrdsuse põhimõttega seonduvatest nõuetest, et sellise liidu õigusnormi mõisteid, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele nende tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb üldjuhul kogu liidu piires tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning selline tõlgendus tuleb leida, arvestades sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki (vt eespool viidatud kohtuotsus Flachglas Torgau, punkt 37).
- 22 Lisaks ei saa direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset, mis võimaldab liikmesriikidel kalduda kõrvale selles direktiivis ette nähtud üldisest korrast, tõlgendada nii, et selle mõju ulatuks kaugemale, kui on tingimata vaja selle korraga tagatavate huvide kaitse kindlustamiseks, ning seal ette nähtud erandite ulatus tuleb kindlaks määrata, võttes arvesse nimetatud direktiivi eesmärke (eespool viidatud kohtuotsus Flachglas Torgau, punkt 38).
- 23 Sellega seoses ilmneb eespool viidatud kohtuotsusest Flachglas Torgau, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause eesmärk on võimaldada liikmesriikidel oma reeglitega tagada, et seaduste vastuvõtmine kulgeks laitmatult, võttes arvesse asjaolu, et erinevates liikmesriikides on kodanike teavitamine seadusandliku menetluse käigus tavaliselt piisavalt tagatud”.
- 24 Euroopa Kohus on liikmesriikide seadusandlike menetluste vahelisi võimalikke erinevusi arvestades täpsustanud, et direktiivi 2003/4 ühetaolise kohaldamise tagamiseks neis liikmesriikides tuleb eelistada mõiste „asutused või institutsioonid, kes tegutsevad seadusandjana” funktsionaalset tõlgendust (eespool viidatud kohtuotsus Flachglas Torgau, punkt 50).
- 25 Ta järeldas sellest, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimesele lausele tuleb anda funktsionaalne tõlgendus, mille kohaselt selle sättega liikmesriikidele antud võimalust mitte käsitada riigiasutustena asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, võib kohaldada ministeeriumidele niivõrd, kui nad osalevad seadusandlikus menetluses (eespool viidatud kohtuotsus Flachglas Torgau, punkt 51).
- 26 Samas ei saa põhjus, mille tõttu Euroopa Kohus otsustas niisuguse tõlgenduse kasuks, *a priori* õigustada väljendi „seadusandja” laia tõlgendust, mille kohaselt on direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lauses silmas peetud kõiki menetlusi, mis võimaldavad välja töötada üldisi ja abstraktseid norme, seal hulgas seadusest madalama astme norme.
- 27 Eespool viidatud kohtuasjas Flachglas Torgau esitatud küsimus puudutas niisuguste asutuste ja institutsioonide määratlemist, kes tegutsevad menetluses, mille seadusandlik laad ei olnud vaidluse all, põhikohtuasjas käsitletakse aga eraldiseisvat küsimust, kas direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lause alla võivad kuuluda ka muud menetlused.
- 28 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et nii direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause sõnastus kui ka Århusi konventsiooni ja selle direktiivi eesmärk, milleks on tagada õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva keskkonnateabega ning et keskkonnateave tehtaks riigiasutuste omal algatusel üldsusele üha enam kättesaadavaks (eespool viidatud kohtuotsus Flachglas Torgau, punkt 39), suunavad eelistama kitsast tõlgendust, mille kohaselt direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lauses on silmas peetud üksnes menetlusi, mille tulemusel võidakse vastu võtta seadus või sama astme õigusnorm.
- 29 Nimelt on erikord, mida seoses Århusi konventsioonis ja direktiivis 2003/4 ette nähtud õigusega teabele kohaldatakse seadusandlikke volitusi kasutades vastu võetud aktidele, põhjendatav seadusandliku menetluse eripära ja tunnustega.

- 30 Sellest tuleneb, et ainuüksi vaidlusaluse akti laad ning täpsemalt asjaolu, et tegemist on üldaktiga, ei vabasta selle vastu võtnud organit teabe jagamise kohustustest, mis on selle direktiiviga ette nähtud.
- 31 Selle eesmärgi arvestades õigustavad sellega ette nähtud teabe jagamise kohustustest tehtud erandit üksnes seaduste vastuvõtmise menetluse sujumine ja seadusandlikule menetlusele omased tunnused, mille puhul üldjuhul on tagatud avalikkuse piisav teavitamine.
- 32 Seda tõlgendust kinnitavad direktiivi 2003/4 tõlgendamise lähtekohaks oleva Århusi konventsiooni sõnastus ja ülesehitus (vt analoogia alusel 12. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-115/09: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, EKL 2011, lk I-3673, punkt 41).
- 33 See konventsioon eristab nimelt seadusandlikele aktidele kehtivat korda määrusandlikele aktidele kehtivast korrast. Täpsemalt, samal ajal kui selle konventsiooni artikli 2 lõike 2 teine lause võimaldab osalisriikidel keelduda võimaldamast juurdepääsu dokumentidele, mis on riigiasutuste valduses „seadusandjana” tegutsemise ajal, näeb selle artikkel 8 seevastu ette kohustuse rakendada abinõusid, et üldsus tõhusalt osaleks avaliku võimu organite koostatavate „määruste [...] ettevalmistamise algetapis”.
- 34 See direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lauses ette nähtud erandi kehtestamise õigus ei mõjuta siiski asjaomase institutsiooni või asutuse võimalust keelduda keskkonnateabe edastamisest muudel põhjustel ning eelkõige nende võimalust viidata mõnele selle direktiivi artiklis 4 ette nähtud eranditest, kui see on asjakohane.
- 35 Kuna liidu õiguses puuduvad direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause kohaldamiseks tarvilikud täpsustused selle kohta, millal on tegemist seaduse või seadusega samaväärse astmega õigusnormiga, tuleb ühtlasi lisada, et vastav hinnang sõltub liikmesriikide õigusest, eeldusel et seeläbi ei kahjustata selle direktiivi kasulikku mõju.
- 36 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et sättega liikmesriikidele antud võimalus mitte käsitada riigiasutustena, kes on kohustatud tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks, „asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad [...] seadusandjana”, ei saa puudutada ministeeriume, kui nad seaduses ette nähtud volituse alusel töötavad välja ja võtavad vastu üldakte, mis on seadusest madalamal astmel.

Teine küsimus

- 37 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

- 38 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

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 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et selle sättega liikmesriikidele antud võimalus mitte käsitada riigiasutustena, kes on kohustatud tegema nende valduses oleva või

nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks, „asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad [...] seadusandjana”, ei saa puudutada ministeeriume, kui nad töötavad välja ja võtavad vastu üldakte, mis on seadusest madalamal astmel.

Allkirjad