



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 16. juulil 2020¹

Kohtuasi C-619/19

Land Baden-Württemberg

versus

D.R.,

menetluses osalesid:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Århusi konventsioon – Direktiiv 2003/4/EÜ – Artikli 4 lõige 1 – Avalik juurdepääs keskkonnateabele – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Mõiste „asutusesisene teabevahetus“ – Kohaldamisala – Asutusesisese teabevahetuse kaitse ajaline piiratus – Tee- ja linnaehitusprojekt „Stuttgart 21“

I. Sissejuhatus

1. Paljudes teabevabaduse süsteemides on ette nähtud erandid seoses asutusesisese teabevahetusega. Niisugust erandit põhjendatakse sellega, et erandina antav võimalus teavet mitte avalikustada on ette nähtud kõikehõlmava ja ausa arutelu edendamiseks otsustusorganites, mis muidu kuuluvad asjaomaste õigusnormide kohaldamisalasse. Kõnealuste erandite lubamisel on lähtutud teadmisest, et avalikes huvides on hea, kui ametiisikud saavad vabalt väljendada kahtlusi, vastuväiteid ja muret ning üldiselt arutleda mitmete erinevate vaatenurkade üle, teades, et sedalaadi asutusesisest arutelu kaitstakse üldjuhul üldsuse pilgu eest ja see ei kuulu asjakohaste teabevabadust käsitlevate õigusaktide alusel avalikustamisele.

2. Sarnane vabastus kehtib ka liidu õiguses. Nagu ma järgmisena selgitan, moodustab sellise asutusesisest teabevahetust puudutava erandi süsteemi tõlgendamine ja piiritlemine tausta esitatud eelotsusetaotlusele, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta² artikli 4 lõike 1 tõlgendamist. Täpsemalt on küsimuse all nimetatud normis sätestatud ühe võimaliku dokumentidega tutvumise erandi – nimelt „asutusesisese teabevahetusega“ seotud erandi – tähendus ning selle ajalise piiramise võimalus.

¹ Algkeel: inglise.

² ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375.

3. Taotlus on esitatud Land Baden-Württembergi (Baden-Württembergi liidumaa) ja D. R.-i vahelises kohtumenetluses. Kõnealune kohtumenetlus puudutab D. R.-i nõuet tutvuda keskkonnateabega Baden-Württembergi liidumaa ministeeriumi (edaspidi „ministeerium“) teatavates dokumentides. Dokumendid on omakorda seotud Stuttgarti lossipargis elluviidava tee- ja linnataristu ehitusprojektiga „Stuttgart 21“.

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

4. Euroopa Ühenduse nimel nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ heaks kiidetud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (edaspidi „Århusi konventsioon“)³ artikli 4 pealkiri on „Keskkonnainfo kättesaadavus“. Artikli lõigetes 3, 4 ja 6 on sätestatud järgmist:

„3. Keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui:

[...]

c) taotletakse alles koostatavat materjali või avaliku võimu organi sisesuhtlust kajastavat infot ja selle andmisest keeldumine on siseriiklikus õigusaktis või õiguspunktis ette nähtud erandina, võttes arvesse üldsuse huvi, mille rahuldamist avalikustamine täidab.

4. Keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada:

a) avaliku võimu organi menetluse konfidentsiaalsust, kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega;

[...]

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

[...]

6. Kui konventsiooniosaline on lõike 3 punkti c ja lõike 4 alusel keeldunud infot avalikustamast ja kui ülejäänud taotletud infot on võimalik avaldada konfidentsiaalsusnõuet rikkumata, avalikustatakse see info.“

³ ELT 2005, L 124, lk 1.

B. Liidu õigus

1. Määrus nr 1049/2001

5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele⁴ artikli 4 lõikes 3 on sätestatud:

„Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.“

2. Määrus nr 1367/2006

6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes⁵ artikli 6 pealkiri on „Erandite kohaldamine keskkonnainfo kättesaamise taotlemisel“ ning selles on sätestatud:

„1. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese ja kolmanda taande puhul, välja arvatud uurimine ja eelkõige ühenduse õiguse võimalike rikkumiste uurimine, eeldatakse info avaldamiseks ülekaalukat üldsuse huvi, kui taotletud info on seotud heitmetega keskkonda. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud muude erandite puhul tõlgendatakse keeldumise aluseid kitsendaval viisil, võttes arvesse avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info on seotud heidetega keskkonda.

[...]“.

3. Direktiiv 2003/4

7. Direktiivi 2003/4 põhjendustes 11, 16 ja 17 on märgitud:

„(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.

[...]

4 EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331.

5 ELT 2006, L 264, lk 13.

- (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. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga. Keeldumise põhjus tuleb taotlejale teatada käesolevas direktiivis sätestatud tähtaja jooksul.
- (17) Riigiasutused peaksid tegema keskkonnateabe kättesaadavaks osaliselt, kui erandite hulka kuuluvat osa saab eraldada ülejäänud taotletavast teabest.“

8. Direktiivi 2003/4 artiklis 4 „Erandid“ on sätestatud:

„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.

Kui taotlus lükatakse tagasi seetõttu, et see käsitleb koostatavat materjali, teatab riigiasutus selle asutuse nime, mis tegeleb materjali ettevalmistamisega ja selle lõpetamiseks vajamineva eeldatava aja.

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 punktide a, d, f, g ja h 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.

[...]“.

C. Saksa õigus

9. Asjakohane riigisisene õigusnorm on Baden-Württembergi liidumaa 25. novembri 2014. aasta keskkonnahaldusseaduse (Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg, edaspidi „UVwG BW“)⁶ § 28 lõike 2 punkt 2, mida on muudetud 28. novembri 2018. aasta seaduse⁷ artikliga 1. Selle sõnastus on järgmine:

„Teabenõue, mis puudutab teabekohustusega asutuse asutusesisest teabevahetust § 23 lõike 1 tähenduses, jäetakse rahuldamata, välja arvatud juhul, kui teabe avaldamise vastu esineb ülekaalukas üldine huvi.“

III. Põhikohtuasja asjaolud

10. Käesolev kohtuasi sai alguse füüsilise isiku D. R.-i esitatud keskkonnateabe nõudest, millega palutakse luba tutvuda ministeeriumi teatavate dokumentidega puude langetamise kohta 2010. aasta oktoobris Stuttgarti lossipargis tee- ja linnaehitusprojekti „Stuttgart 21“ raames.

11. Kõnealused dokumendid puudutavad esiteks ministeeriumi juhtkonna käsutuses olevaid andmeid Stuttgarti lossipargis 30. septembril 2010 toimunud politseioperatsiooni uurinud komisjoni kohta ning teiseks ministeeriumi märkusi seoses projektiga „Stuttgart 21“ 10. ja 23. novembril 2010 toimunud lepitusmenetluse kohta.

12. Nende dokumentidega tutvumise loa andmisest keeldumise peale esitas D. R. kaebuse Verwaltungsgerichtile (halduskohus), mis jättis selle rahuldamata. D. R.-i apellatsioonkaebuse alusel kohustas Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergi liidumaa kõrgeim halduskohus) Baden-Württembergi liidumaad võimaldama D. R.-il dokumentidega tutvuda. See kohus leidis, et kõnealused dokumendid sisaldavad keskkonnateavet, millega tutvumise keelamiseks puudub alus. Ministeeriumi dokumendid, mis puudutavad juhtkonna käsutuses olevat teavet ja lepitusmenetlust, ei kuulu asutusesisese teabevahetuse alla, mille suhtes on kohaldatav kaitse, kuna selline kaitse kehtib *ratione temporis* vaid asutuse otsustamisprotsessi ajal.

13. Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) esitatud kassatsioonkaebuses palub Baden-Württembergi liidumaa jätta esimese astme kohtu otsus jõusse.

14. Eelotsusetaotlusest nähtub, et selle esitanud kohtu arvates on D. R.-i nõutav teave „riigiasutuse“ valduses olev „keskkonnateave“ direktiivi 2003/4 tähenduses. Samas kahtleb kohus, kas käesoleval juhul saab kohaldada „asutusesisese teabevahetuse“ kohta käivat erandit, kuna seda mõistet ei ole direktiivis määratletud.

15. Kõigepealt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, mida tuleb mõista „asutusesisese teabevahetuse“ all, ja täpsemalt, kas dokumentidel või teabel peavad olema teatavad tunnused, et neid saaks liigitada „teabevahetuseks“ direktiivi 2003/4 tähenduses, ning samuti, kas mõiste „teabevahetus“ tähendab, et asjaomane teave peab olema adresseeritud kolmandale isikule või võib hõlmata faktimaterjali. Teiseks küsib ta ka seda, kas nõue, mille kohaselt peab teabevahetus olema „asutusesisene“, tähendab, et kõnealune erand ei kehti niisuguse teabevahetuse suhtes, mis ei ole veel väljunud riigiasutuse sisekasutusest, kuid on selleks ette nähtud. Kolmandaks väljendab eelotsusetaotluse esitanud kohus lõpetuseks mõningaid kõhklusi erandi ajalise kohaldamisala kohta.

⁶ GBL, lk 592.

⁷ GBL, lk 439.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

16. Selles olukorras otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 8. mai 2019. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. augustil 2019, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [direktiivi 2003/4] artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab kogu teavet, mis ei välju teabekohustusega asutuse sisekasutusest?
2. Kas „asutusesisele teabevahetusele“ [direktiivi 2003/4] artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse on ajaliselt piiramatu?
3. Kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt: kas „asutusesisele teabevahetusele“ [direktiivi 2003/4] artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse kehtib vaid seni, kuni teabekohustusega asutus teeb otsuse või lõpetab mõne muu haldustoimingut?“

17. Kirjalikud seisukohad esitasid Baden-Württembergi liidumaa, Deutsche Bahn, D. R., Saksamaa valitsus, Iirimaa, Ühendkuningriigi ja Norra valitsus ning Euroopa Komisjon. Menetluse kirjaliku osa lõppedes leidis Euroopa Kohus, et tal on asja lahendamiseks piisavalt teavet ja puudub vajadus korraldada kohtuistung suuliste seisukohtade ärakuulamiseks, nagu on sätestatud Euroopa Kohtu dokorra artikli 76 lõikes 2.

V. Analüüs

A. Esimene küsimus

18. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erand keskkonnateabega tutvumise lubamisest hõlmab *kogu* teabevahetust, mis ei välju teabekohustusega asutuse sisekasutusest, olenemata asjaomase teabevahetuse sisust, eesmärgist või adressaadist või, vastupidi, kas erandi kohaldamisala on piiratud ühe või mitme nimetatud teguriga.

19. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on toonitanud, ei ole mõistet „asutusesisene teabevahetus“ direktiivis 2003/4 määratletud. Samuti ei viidata direktiivis 2003/4 sellega seoses riigisisestele õigusaktidele. Niisuguses olukorras tuleneb väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise vajadusest kui ka võrdsuse põhimõttest, et liidu õigusnormi, mis ei viita normi tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks sõnaselgelt liikmesriikide õigusele, tuleb tavaliselt kogu Euroopa Liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt, võttes lisaks normi sõnastusele arvesse ka selle konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärgi.⁸

⁸ Hiljutise kohaldamise kohta vt 18. mai 2017. aasta kohtuotsus Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:390, punkt 22). Keskkonnateabega tutvumise kohta vt ka 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 37); 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, punkt 21) ja 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 42).

1. Mõiste „teabevahetus“ direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punkti e tähenduses

20. Vaadeldava sätte sõnastusega seoses tuleb välja, et seadusandja on kasutanud mõistet „teabevahetus“ seda põhjalikumalt selgitamata, kui mitte arvestada omadussõna „asutusesisene“. Sõna „teabevahetus“ kasutamine aga annab mõista, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erandi ese ei ole igasugune dokument. Vastupidi, mõiste „teabevahetus“ viitab adressaadile. Nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, annab termin „teabevahetus“ alust eeldada, et asjaomane teave peab olema kellelegi adresseeritud.⁹

21. Teisisõnu on teabevahetuseks vaja kahte isikut: autorit ja teist isikut, kelle poole pöördutakse, olgugi et viimane võib olla abstraktne üksus – näiteks mingi ametkonna „liikmed“ või juriidilise isiku „juhatus“, mitte sellesse kuuluvad konkreetsed inimesed.

22. Sellist käsitlust kinnitavad direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punkti e teistes keeleversioonides kasutatud terminid ja järelikult seadusandja tahe. Seega, kui hispaania, prantsuse, itaalia või rumeenia keeles on kasutatud vastavalt terminit „comunicaciones“, „communications“, „comunicazioni“ ja „comunicările“, siis rootsi keeles kasutatakse sõna „meddelanden“, slovaki keeles sõna „korešpondenci[a]“ ja saksa keeles sõna „Mitteilung“. Kõik need terminid annavad tunnistust sellest, et asjaomane teave peab olema adresseeritud kolmandale isikule.

23. Niisugust tõlgendust kinnitab ka konkreetne kontekst, millesse asetub direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punkt e. Ehkki selles sättes kasutab liidu seadusandja mõistet „teabevahetus“, siis direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis d on kasutatud laiemaid ja üldisemaid termineid, nagu „koostamisel olev materjal“ või lõpetamata dokumendid või andmed“. Niisugune seadusandlik sõnakasutus on kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkti c sõnastusega, kus samuti kasutatakse kahte erinevat mõistet, sätestades, et keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui „taotletakse alles koostatavat materjali või avaliku võimu organi sisesuhtlust kajastavat infot [...]“.¹⁰ Euroopa Kohtu praktikast tuleneb siiski, et direktiivi 2003/4 tõlgendamisel tuleb võtta arvesse Århusi konventsiooni sõnastust ja eesmärki, sest direktiiv koostati selle konventsiooni rakendamiseks liidu õiguses.¹¹

24. Kahtlemata soovis liidu seadusandja neid kahte erandit eristada. Õigusakti tekstist sõltumatult kinnitavad seda ka vastavad ettevalmistavad dokumendid, mida Euroopa Kohtul on palutud arvesse võtta. Kui komisjoni esimeses ettepanekus olid need kaks erandit paigutatud ühte, Århusi konventsiooni artikli 4 lõikega 3 sarnaselt sõnastatud sättesse¹², püüdis Euroopa Parlament esimesel ja teisel lugemisel asutusesisese teabevahetusega seotud erandit direktiivist välja jätta.¹³ Komisjon ja nõukogu mitte üksnes ei lükanud neid muudatusi tagasi¹⁴, vaid kaks kõnealust erandit jagati lõpuks kaheks eraldi punktiks.

⁹ Eelotsusetaotluse punkt 14.

¹⁰ Kohtujuristi kursiiv.

¹¹ Vt selle kohta 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus *Fish Legal ja Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 37).

¹² Vt ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, 29. juuni 2000, KOM(2000) 402 (lõplik) – COD 2000/0169 (EÜT 2000, C 337 E, lk 156).

¹³ Vt Euroopa Parlamendi keskkonna-, rahvatervise- ja tarbijakaitse komisjoni 28. veebruari 2001. aasta raport ettepaneku kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, A5-0074/2001 (EÜT 2001, C 343, lk 177) ning Euroopa Parlamendi (keskkonna-, rahvatervise- ja tarbijakaitse komisjoni) 24. aprilli 2002. aasta soovitus teiseks lugemiseks nõukogu ühise seisukoha kohta eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, A5-0136/2002 (ELT 2003, C 187 E, lk 118).

¹⁴ Vt komisjoni 5. septembri 2002. aasta arvamus EÜ asutamislepingu artikli 251 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c alusel Euroopa Parlamendi muudatuste kohta nõukogu ühises seisukohas seoses ettepanekuga, mis puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, millega muudetakse komisjoni ettepanekut EÜ asutamislepingu artikli 250 lõike 2 alusel, KOM(2002) 498 (lõplik) (27. muudatusettepaneku kohta) ning 28. jaanuari 2002. aasta ühine seisukoht (EÜ) nr 24/2002, mille nõukogu kiitis heaks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 251 ette nähtud menetluse kohaselt eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 2002, C 113 E, lk 1, eelkõige lk 11).

25. Samas ei arva ma, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erand peaks piirduma isiklike seisukohtade või „oluliste dokumentidega“, nagu pakuti välja eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Peale selle, et miski direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punkti e sõnastuses ega kontekstis sellele ei viita – kasutatakse ju neutraalseid sõnu, mis ei piira ega täpsusta sättes mainitud teabevahetuse sisu –, oleks kõnealuse sätte niisugune alternatiivne tõlgendus kardetavasti ebapraktiline ja seda oleks ka peaaegu võimatu kohaldada. Üsna viljatutele vaidlustele selle üle, kas konkreetne dokument on oluline või mitte, võiks kohtus kulutada pikki tunde. Kui aga lähtuda väljapakutud isiklike seisukohtade kaalutlusest, siis kas see tähendaks näiteks seda, et juhul, kui pelgalt faktiväidete ette lisada tüüpfraase, nagu „mina leian, et“ või „minu arust“, muutuks muul juhul puhtalt faktiväide selles tähenduses isiklikuks seisukohaks, mistõttu mängu tuleks „asutusesisese teabevahetuse“ erand? Raske oleks mõista, miks see ei peaks nii olema. Puudutavad ju paljud isiklikud seisukohad faktilisi asjaolusid, on nendega olemuslikult seotud või põhinevad neil.

26. Igal juhul ei ole direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erandi eesmärk, mis, nagu nägime, on jätta riigiasutustele vajalik privaatse vaagimise ruum¹⁵, eristada asjaomast teabevahetust sisu järgi.

27. Ei ole tõenäoline, et niisugust tõlgendust lükkaks ümber ka tõsiasi, et Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatus sisalduva selgituse järgi ei kehti asutusesisest teabevahetust puudutav erand üldjuhul faktimaterjali suhtes. Euroopa Kohus on varem märkinud, et kõnealuse käsiraamatu kommentaarid ei ole siduvad ning neil ei ole Århusi konventsiooni sätete normatiivset mõju.¹⁶ Igal juhul tuleb tõdeda, et konventsiooni artikli 4 lõige 3 ei piira mõiste „asutusesisene teabevahetus“ kohaldamisala teabevahetuse sisu või tähtsuse alusel.

28. Sellegipoolest on kasulik meeles pidada, et nagu nähtub direktiivi 2003/4 ülesehitusest ning eelkõige selle artikli 4 lõike 2 teisest lõigust ja põhjendusest 16, tähendab õigus teabele seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldnõue ja riigiasutustel peab olema lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult üksikutel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuseid peaks seega tõlgendama kitsalt, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi kaalutaks avalikustamisest keeldumise huviga.¹⁷ Eelkõige kehtib see „asutusesisese teabevahetusega“ seotud erandi puhul, sest liidu seadusandja on pidanud vajalikuks korrata viimast, direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 teisest lõigust sätestatud üldreeglit ka sama direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti e lõpus.

29. Nagu pealegi rõhutas Ühendkuningriigi valitsus, siis direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktile e tuginemine ei ole kunagi absoluutne.¹⁸ Asjaga seotud huve tuleb kaaluda, uurides tegelikult ja konkreetselt kõiki olukordi, mis jõuavad pädevate asutuste ette direktiivi 2003/4 alusel esitatud keskkonnateabega tutvumise nõude tõttu.¹⁹

30. Lisaks ei tohiks unustada kaht viimast nõuet.

15 Vt selle kohta artiklit 4 käsitlevad selgitused, komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, 29. juuni 2000, KOM(2000) 402 (lõplik) – COD 2000/0169 (EÜT 2000, C 337 E, lk 156). Seoses määrusega nr 1049/2001 vt ka 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus *ClientEarth vs. komisjon* (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 109).

16 Vt selle kohta 16. veebruari 2012. aasta kohtuotsus *Solvay jt* (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 27) ja 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus *Fish Legal ja Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38).

17 Vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Stichting Natuur en Milieu jt* (C-266/09, EU:C:2010:779, punktid 52 ja 56) ning 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus *Office of Communications* (C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 22).

18 Ühendkuningriigi valitsuse kirjalike seisukohtade punkt 39.

19 Vt selle kohta 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus *Office of Communications* (C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 29).

31. Esiteks, ehkki see on „asutusesisest teabevahetust“ käsitleva erandi puhul tõenäoliselt eriti keerukas, tuleb direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 4 kohaselt riigiasutuste valduses olev või nende nimel hoitav keskkonnateave, mida taotleja on taotlenud, teha kättesaadavaks osaliselt, kui kogu taotletavast teabest on võimalik eraldada erandiga hõlmatud teave. Teiseks näeb direktiivi 2003/4 artikli 4 lõige 5 ette, et kogu teabe või sellest osa andmisest keeldumise korral tuleb taotlejat sellest teavitada ja märkida ära keeldumise põhjused.

32. Sellises olukorras on põhjuste märkimise nõue eriti oluline. Alates kohtuasjast Heylens jt²⁰ on seda õigust seostatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on nüüd sõnaselgelt sätestatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41. Selle järgi peab asjaomase meetme võtnud asutus selgelt ja ühemõtteliselt avaldama oma arutluskäigu, nii et huvitatud isikutel oleks võimalik teada saada võetud meetme põhjused ja pädeval kohtul teostada kontrolli.²¹

33. Seda on eriti hästi põhjendanud Esimese Astme Kohus oma otsuses Interporc vs. komisjon.²² Nagu Esimese Astme Kohus selles kohtuasjas märkis, peavad dokumentidega tutvumist keelava otsuse põhjendused seega sisaldama *konkreetsaid põhjusi*, miks ametiasutus leiab, et taotletud dokumentide avaldamine on välistatud, nii et otsuse adressaadiks olev isik saaks hinnata, kas keeldumise alused on põhjendatud.²³ Teisisõnu, kui asjasse puutuv asutus otsustab mitte lubada tutvumist dokumendiga, mille avaldamise taotlus on talle esitatud, peab ta selgitama, kuidas võib selle dokumendi avaldamine konkreetselt ja tegelikult kahjustada huvi, mida kaitseb mõni direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 1 sätestatud erand, millele asutus tugineb. Peale selle peab kaitstud huvi kahjustamise ohtu saama mõistlikult ette näha ja see ei tohi olla ainult oletuslik.²⁴

34. Üksnes tõsiasi, et mingi dokument jääb mõne avalikustamise suhtes kehtiva erandi eseme raamesse, ei ole iseenesest piisav selleks, et ametiasutus võiks asjaomast erandit kohaldada.²⁵ Seega ei piisa direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 5 sisalduva põhjendamise nõude täitmiseks vaid sellest, kui viidata vormiliselt ühele sama direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud erandile.

2. Mõiste „asutusesisene“ tähendus direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e

35. Teine direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erandisse kuuluv mõiste on omadussõna „asutusesisene“. See sõna tekitab kaks küsimust: esiteks, milliseid asutusi see puudutab, ja teiseks, millises ulatuses saab sedalaadi teabevahetust pidada asutusesiseseks?

36. Kuna asjaomases sättes endas puudub täpne määratlus, tuleb tugineda sätte kontekstile ja vastava õigusakti eesmärgile.

37. Mis puudutab konteksti, siis direktiivi 2003/4 põhjendusest 11 tuleneb, et uue direktiivi üks põhilisi eesmärgi oli direktiiviga hõlmatud mõiste „riigiasutused“ selge, aga lai määratlus. Komisjoni seletuskiri kinnitab seda kavatsust.

20 15. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus (222/86, EU:C:1987:442).

21 Vt selle kohta paljude muude näidete hulgas 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Peñarroya Fa (C-372/09 ja C-373/09, EU:C:2011:156, punkt 63) ning 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 78).

22 6. veebruari 1998. aasta kohtuotsus (T-124/96, EU:T:1998:25).

23 Vt selle kohta 6. veebruari 1998. aasta kohtuotsus Interporc vs. komisjon (T-124/96, EU:T:1998:25, punkt 54).

24 Vt selle kohta, seoses määrusega nr 1049/2001, 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Rootsi vs. MyTravel ja komisjon (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76).

25 Wyatt, D., „Is the Commission a „lawmaker“? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth“, *Common Market Law Review*, Wolters Kluwer, 2019, vol. 56, lk 825–841, eelkõige lk 837.

38. Seega tagavad direktiivi 2003/4 artikli 3 lõike 1 kohaselt liikmesriigid, et direktiivi artikli 2 lõikes 2 määratletud riigiasutused peavad vastavalt direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõendama oma huvi.

39. Seda arvestades ning kuna direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 1 on ette nähtud erandid sama direktiivi artikli 3 lõikes 1 märgitud põhimõttest, täpsustamata sätte isikulist kohaldamisala, tuleb tunnistada, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 1 nimetatud „riigiasutusteks“ on *kõik* direktiivi 2003/4 artikli 2 lõikes 2 määratletud riigiasutused isegi juhul, kui asjaomane teabevahetus toimub kahe või enama niisuguse asutuse vahel sama otsustusprotsessi või projekti käigus.

40. Selline *funktsionaalne tõlgendus* võimaldab ka kõige paremini täita „asutusesisest teabevahetust“ puudutava erandi eesmärki, mis on, nagu juba mainitud, riigiasutustele vajaliku privaatsse vaagimise ruumi jätmine.²⁶

41. Nagu mitu kirjaliku seisukoha esitanud valitsust toonitas, on tegelikult halduslikult vajalik, et „teabevahetus“ saaks toimuda erinevate avalik-õiguslike organite või asutuste vahel nii, et see jääb olemuselt ikka „asutusesiseseks teabevahetuseks“. Pealegi ei tohiks unustada, et kaasatud haldusorganite ja -asutuste arv võib liikmesriigiti märkimisväärselt erineda – eriti nii keerulises valdkonnas kui keskkonnaõigus – ning seetõttu tuleb heaks kiita tõlgendus, millega tagatakse neis liikmesriikides direktiivi 2003/4 ühetaoline kohaldamine.²⁷

42. Mis puudutab mõistega „asutusesisene“ tekkinud teist küsimust, siis ma ei jaga arvamust, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erand ei saa hõlmata teavet, mille puhul on *plaanitud*, et see väljub teatud hetkel riigiasutuste sisekasutusest.

43. Esiteks tuleb märkida, et Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni suhtes kehtiva ning määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus sätestatud sarnase erandiga seoses leidis Euroopa Kohus, et asjaolu, et dokumenti *võib* avaldada, ei välista seda, et seesama dokument võib kuuluda kõnealuse erandi alla.²⁸

44. Teiseks on Euroopa Kohus samuti juba asunud seisukohale, et õigust tutvuda keskkonnateabega ei saa täpsemalt määratleda enne kuupäeva, mil pädevad asutused peavad võtma vastu otsuse neile esitatud taotluse kohta. Seega peavad need asutused alles sel hetkel kõiki juhtumi faktilisi ja õiguslikke asjaolusid arvestades hindama, kas taotletud teavet tuleb anda või on vastav teave endiselt asjaomaste asutuste sisekasutuses, nagu käesolevas kohtuasjas.²⁹

3. Ettepanek esimese küsimuse kohta

45. Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt arvan seega, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab mis tahes dokumenti, mis on kavas kellelegi adresseerida, olenemata selle sisust, ning mis ei ole kuupäeval, mil pädev asutus peab tegema otsuse talle esitatud taotluse kohta, veel väljunud direktiivi 2003/4 artikli 2 lõikes 2 määratletud riigiasutuste sisekasutusest.

²⁶ Käesoleva ettepaneku punkt 26.

²⁷ Vt selle kohta seoses direktiivi 2003/4 artikli 2 lõike 2 teise lõigu esimese lause tõlgendamisega ja mõistega „õigusloometegevus“ 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 50).

²⁸ Vt selle kohta 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Rootsi vs. MyTravel ja komisjon (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 93).

²⁹ Vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 34).

B. Teine ja kolmas küsimus

46. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas „asutusesisesele teabevahetusele“ direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktiga e antud kaitse on ajaliselt piiramatult. Kui sellele küsimusele vastatakse eitavalt, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma kolmanda küsimusega teada, kas „asutusesisesele teabevahetusele“ antud kaitse kehtib vaid seni, kuni teabekohustusega asutus teeb otsuse või lõpetab mõne muu asjakohase haldustoiminguga.

47. Kõnealuse sätte sõnastusest, kontekstist ja eesmärgist tulenevatel põhjustel, mida ma järgmisena käsitlen, vastan teisele küsimusele jaatavalt.

48. Esiteks tuleb märkida, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punkti e sõnastus ei sisalda mingit teavet konkreetselt selle ajalise rakendamise küsimuse kohta. Seevastu direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis d sätestatud erand on ajaliselt ilmselgelt piiratud, kuna puudutab „koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid“. Kuid nagu eespool märgitud, oli liidu seadusandja ilmne tahe eristada neid kahte erandit.³⁰

49. Teiseks, ehkki määruse nr 1049/2001 artikkel 4 on täpsem niisuguste erandite ajalise kohaldamise küsimuses, mis puudutavad „dokumente, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi“, on Euroopa Kohus siiski asunud seisukohale, et „lihtsalt võimalust keelata kõnealusele erandile tuginedes juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni [– täpsemalt Euroopa Parlamendi, nõukogu või komisjoni –] sisearuandelust ja eelkonsultatsioonidest, ei mõjuta üldse asjaolu, et otsus on vastu võetud. Sellegipoolest ei tähenda see, et asjaomane institutsioon, andes hinnangut, millega tal tuleb kindlaks teha, kas mõne sellise dokumendi avalikustamine saab või ei saa oluliselt kahjustada tema otsustamisprotsessi, ei tohi arvestada asjaolu, et haldusmenetlus, mille käigus need dokumendid on vormistatud, on lõpetatud.“³¹

50. Niisugune automaatsuse puudumine on veelgi olulisem direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erandi kohaldamisel, kuna erinevalt artikli 4 lõike 1 punktis d sisalduvast erandist ei pruugi asutusesisene teabevahetus tingimata toimuda mingi õigusakti vastuvõtmisega lõppeva menetluse raames. Ometi võib teabenõude esitamise ajal olla ikka veel vajalik kaitsta asjaomase teabevahetusega seotud inimeste mõttevabadust ja seisukohtade vaba jagamise võimalust, mis on kõnealuse erandi eesmärk.³²

51. Seega näib, et konkreetset huvide kaalumise kohustust täites – mida seadusandja on lisaks direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 teise lõigu teises lauses toodud üldnormile sõnaselgelt rõhutanud ka artikli 4 lõike 1 punktis e – on kõige parem positsioon teabevahetuse asutusesiseseks jätmise tarviduse hindamisel riigiasutusel, olenemata sellest, kas asjaomane dokument on koostatud aastaid varem või mitte. Nagu eespool märgitud, ei ole direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktile e tuginemise võimalus kunagi absoluutne.³³ Riigiasutus peab alati kaaluma teabe avaldamisega teenitavat üldsuse huvi ja erandiga teenitavat huvi, võttes arvesse konkreetseid kaalutlusi, millele tuginetakse teabe avaldamisest keeldumise põhjendamisel.³⁴ Seejuures on aja möödumine ja lõpuks tehtud otsuse ulatus kahtlemata väga olulised tegurid.

52. Nende asjaolude tõttu olen seisukohal, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erand on ajaliselt piiramatult. Samas võib möödunud aeg olla teguriks, mis näitab, et taotletud asutusesisene teabevahetus tuleb avaldada, ning seetõttu tuleb seda arvestada direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktiga e ja artikli 4 lõike 2 teise lõiguga ette nähtud huvide kaalumise käigus.

³⁰ Käesoleva ettepaneku punkt 24.

³¹ 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon* (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 81).

³² Käesoleva ettepaneku punkt 26.

³³ Käesoleva ettepaneku punkt 29.

³⁴ Vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Stichting Natuur en Milieu jt* (C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 52).

VI. Ettepanek

53. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) küsimustele järgmiselt:

1. 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 4 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab mis tahes dokumenti, mis on kavas kellelegi adresseerida, olenemata selle sisust, ning mis ei ole kuupäeval, mil pädev asutus peab tegema otsuse talle esitatud taotluse kohta, veel väljunud direktiivi 2003/4 artikli 2 lõikes 2 määratletud riigiasutuste sisekasutusest.
2. Direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktis e sätestatud erand on ajaliselt piiramatu. Samas võib möödunud aeg olla teguriks, mis näitab, et taotletud asutusesisene teabevahetus tuleb avaldada, ning seetõttu tuleb seda arvestada direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 punktiga e ja artikli 4 lõike 2 teise lõiguga ette nähtud huvide kaalumise käigus.