UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

14 päivänä helmikuuta 2012 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Århusin yleissopimus — Direktiivi 2003/4/EY — Ympäristötiedon saatavuus — Elimet ja laitokset silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä — Viranomaisten toiminnan luottamuksellisuus — Edellytys, jonka mukaan salassapidosta on säädettävä laissa

Asiassa C-204/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 30.4.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.6.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Flachglas Torgau GmbH

vastaan

Saksan valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), J. Malenovský ja U. Lõhmus sekä tuomarit A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen ja M. Berger,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.9.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn, ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Flachglas Torgau GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt S. Altenschmidt ja Rechtsanwalt M. Langner,

— Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja T. Henze,

— Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja B. Schima,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.6.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26) 2 ja 4 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Flachglas Torgau GmbH (jäljempänä Flachglas Torgau) ja Saksan valtio ja jossa viimeksi mainittu on hylännyt Flachglas Torgaun pyynnön saada tietoja, jotka liittyvät kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta kaudeksi 2005–2007 annettuun lakiin (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, jäljempänä vuoden 2007 päästöoikeuslaki).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus allekirjoitettiin 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus).

4 Yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa määritellään käsite ”viranomainen” seuraavasti:

”Viranomaisella tarkoitetaan:

a) kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa;

b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut mukaan lukien;

– –

Tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.”

5 Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että kunkin sopimuspuolen on tietyin varaumin ja edellytyksin varmistettava, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä yleisön käyttöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

6 Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

a) viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisesta luottamuksellisuudesta;

– –

Edellä mainittuja epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin.”

7 Yleissopimuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleisön osallistuminen viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan”, määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli pyrkii edistämään sitä, että yleisö voi osallistua tehokkaasti, sopivassa vaiheessa ja vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia sellaisten viranomaisten vastuulla olevien viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. – –

– –”

8 Päätöksen 2005/370 liitteenä olevassa Euroopan yhteisön lausumassa tietyistä direktiivin 2003/4 erityissäännöksistä todetaan seuraavaa:

”Euroopan yhteisö kehottaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan osalta yleissopimuksen osapuolia panemaan merkille direktiivin [2003/4] 2 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan. Kyseiset säännökset antavat Euroopan yhteisön jäsenvaltioille poikkeustapauksissa ja tarkasti määritellyin edellytyksin mahdollisuuden jättää tietyt elimet ja laitokset tiedonsaantipyyntöjä koskeviin päätöksiin liittyvää muutoksenhakumenettelyä koskevien sääntöjen ulkopuolelle.

Näin ollen Euroopan yhteisön suorittama Århusin yleissopimuksen ratifioiminen käsittää kaikki Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden esittämät varaumat, jotka ovat direktiivin [2003/4] 2 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan mukaisia.”

Unionin oikeus

9 Direktiivin 2003/4 1, 5, 11 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Ympäristötiedon entistä laajemmalla julkisella saatavuudella ja tällaisen tiedon levittämisellä edistetään osaltaan tietoisuuden lisääntymistä ympäristökysymyksistä, vapaata keskustelua ja yleisön aktiivisempaa osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempaa ympäristöä.

– –

(5) – – Yhteisön lainsäädännön säännösten on oltava yhdenmukaisia [Århusin yleissopimuksen] kanssa, jotta Euroopan yhteisö voi liittyä siihen.

– –

(11) Jotta otettaisiin huomioon perustamissopimuksen 6 artiklan mukainen periaate ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämisestä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, viranomaisten määritelmä olisi ulotettava kattamaan keskushallinto tai muu julkishallinto kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla riippumatta siitä, onko sillä erityisesti ympäristöön liittyviä velvollisuuksia. Määritelmä olisi samoin ulotettava kattamaan muut henkilöt ja elimet, jotka hoitavat ympäristöön liittyviä viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, sekä näiden valvonnassa toimivat muut henkilöt ja elimet, joilla on ympäristöön liittyviä julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä.

– –

(16) Oikeus saada tietoa merkitsee, että tiedon ilmaiseminen olisi oltava pääsääntö ja että viranomaisten olisi voitava evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö tietyissä ja selvästi määritellyissä tapauksissa. Epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. – –”

10 Direktiivin 1 artiklassa määritellään sen tavoitteet seuraavasti:

”Tämän direktiivin tavoitteena on

a) taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt; ja

b) varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. Tämän vuoksi on edistettävä erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä, jos sellaisia on käytettävissä.”

11 Direktiivin 2003/4 2 artiklan 1 kohdassa määritellään, että tässä direktiivissä tarkoitetaan

”’ympäristötiedolla’; kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa:

a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden, kosteikot sekä ranta- ja merialueet mukaan luettuina, tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä, joihin sisältyvät myös geeniteknisesti muunnetut organismit, ja näiden osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta;

b) erilaisista tekijöistä, kuten aineista, energiasta, melusta, säteilystä tai jätteistä, radioaktiivinen jäte, päästöt ilmaan, veteen ja maaperään sekä muut ympäristöpäästöt mukaan luettuina, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin;

c) toimenpiteistä, mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet, kuten politiikoista, lainsäädännöstä, suunnitelmista, ohjelmista, ympäristösopimuksista sekä toimista, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a ja b alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteistä ja toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita;

d) ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevista kertomuksista;

e) kustannus-hyöty- ja muista taloudellisista analyyseistä sekä oletuksista, joita käytetään c alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä; ja

f) ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilasta, elintarvikeketjun saastuminen tarvittaessa mukaan lukien, sekä elinolojen, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilasta, sikäli kuin a alakohdassa tarkoitettujen ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä mikä tahansa b ja c alakohdassa tarkoitettu seikka vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin”.

12 Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa määritellään, että tässä direktiivissä tarkoitetaan

”’viranomaisilla’:

a) keskushallintoa tai muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien;

– –

Jäsenvaltiot voivat säätää, että tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä. Jos jäsenvaltion perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se on tämän direktiivin antamispäivänä, ei säädetä 6 artiklassa tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä, se voi jättää tämän määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle tällaiset elimet ja laitokset”.

13 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan tämän direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettäessä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.”

14 Direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä tietyissä tapauksissa, jälkeen myös direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille tämä mahdollisuus seuraavasti:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

a) viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on laissa säädetty;

– –

Edellä 1 ja 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Jäsenvaltiot eivät voi 2 kohdan a, d, f, g ja h alakohdan osalta säätää, että pyyntö voidaan evätä, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

– –”

15 Direktiivin 2003/4 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumahdollisuus”, velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että ympäristötietoa koskevan pyynnön esittäjällä, joka katsoo, että hänen pyyntönsä on jätetty huomiotta tai perusteettomasti evätty tai että siihen on vastattu riittämättömästi tai sitä ei ole käsitelty, on mahdollisuus hakea hallinnollisessa tai oikeudellisessa menettelyssä muutosta asianomaisen viranomaisen toimiin tai laiminlyönteihin.

Kansallinen lainsäädäntö

16 Ympäristötietolailla (Umweltinformationsgesetz), joka annettiin 22.12.2004 (BGBl. 2004 I, s. 3704), saatettiin direktiivi 2003/4 osaksi Saksan oikeusjärjestystä.

17 Lain 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tietojen antamiseen velvollisia viranomaisia ovat

1. hallitus ja muut julkishallinnon viranomaiset. – – Tietojen antamiseen velvollisiin viranomaisiin eivät kuulu

a) liittovaltion ylimmät viranomaiset lakien säätämiseen tai asetusten antamiseen liittyvässä toiminnassaan – –”

18 Mainitun lain 8 §:n 1 momentissa säädetään toiminnan luottamuksellisuudesta seuraavaa:

”Jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti

– –

2. edellä 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen, tietojen antamiseen velvollisten viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen,

– –

pyyntö on evättävä, jollei painava yleinen etu puolla tiedon ilmaisemista.”

19 Hallintomenettelylain (Verwaltungsverfahrensgesetz), joka annettiin 23.1.2003 (BGBl. 2003 I, s. 102), 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ennen sellaisen hallintotoimen tekemistä, jolla puututaan asianosaisen oikeuksiin, tälle on varattava tilaisuus lausua käsityksensä ratkaisuun vaikuttavista tosiseikoista.”

20 Lain 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Viranomaisen on annettava asianosaisille tilaisuus tutustua kyseessä olevaa menettelyä koskeviin asiakirjoihin siltä osin kuin niiden oikeudellisten etujen suojeleminen tai puolustaminen edellyttää näiden asiakirjojen tuntemusta. Hallintomenettelyn päättymiseen asti ensimmäistä virkettä ei sovelleta päätösluonnoksiin eikä suoraan niiden valmisteluun liittyvään työhön. – –

2) Viranomainen ei ole velvollinen sallimaan asiakirjoihin tutustumista, jos se vaikuttaa haitallisesti viranomaisen tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen, jos asiakirjojen sisällön ilmaisemisesta aiheutuisi kielteisiä seurauksia liittovaltiolle tai jollekin osavaltiolle tai jos tosiseikat on pidettävä salassa lain nojalla tai niiden luonteen vuoksi, erityisesti asianosaisten tai kolmansien osapuolten oikeutettujen etujen takia.

– –”

21 Mainitun lain 68 §:n 1 momentissa, joka liittyy suulliseen käsittelyyn hallintoviranomaisessa hallinnollisessa menettelyssä, säädetään seuraavaa:

”Suullinen käsittely ei ole julkinen. Valvontaviranomaisten edustajat ja henkilöt, jotka työskentelevät viranomaisessa koulutusta varten, saavat osallistua siihen. Menettelyn johtaja voi sallia muiden henkilöiden läsnäolon, jollei kukaan asianosainen vastusta sitä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Flachglas Torgau pyytää tietoja olosuhteista, joissa Umweltbundesamt (liittotasavallan ympäristöviranomainen), joka on kasvihuonekaasujen päästökiintiökaupasta vastaava viranomainen, teki päätöksiä mainittujen kiintiöiden myöntämisestä vuosina 2005–2007.

23 Flachglas Torgau pyysi tätä varten liittovaltion ympäristö-, luonnonsuojelu- ja reaktoriturvallisuusministeriöltä (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, jäljempänä ympäristöministeriö) tietoja vuoden 2007 päästöoikeuslain säätämiseen johtaneesta lainsäädäntömenettelystä sekä lain täytäntöönpanosta. Se pyysi erityisesti saada tutustua ympäristöministeriön sisäisiin muistioihin ja kannanottoihin sekä sen kirjeenvaihtoon, myös sähköpostiliikenteeseen, Umweltbundesamtin kanssa.

24 Ympäristöministeriö epäsi tämän pyynnön katsoen, ettei sillä yhtäältä ollut velvollisuutta antaa lainsäädäntömenettelyyn liittyviä tietoja, koska se oli osallistunut tähän menettelyyn, ja että toisaalta vuoden 2007 päästöoikeuslain täytäntöönpanoon liittyviä tietoja koski viranomaisten toiminnan luottamuksellisuus.

25 Verwaltungsgericht Berlin hyväksyi osittain Flachglas Torgaun valituksen epäämispäätöksestä. Valituksen johdosta Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg katsoi, että ympäristöministeriö oli perustellusti vedonnut osallistumiseensa lainsäädäntömenettelyyn, mutta ettei se voinut vedota toiminnan luottamuksellisuuteen perusteena pyydettyjen tietojen epäämiselle esittämättä yksityiskohtaisesti syitä, joiden vuoksi tietojen ilmaiseminen olisi todella aiheuttanut sille haittaa.

26 Sekä Flachglas Torgau että ympäristöministeriö tekivät tästä päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtille Revision-valituksen, jossa kyseinen yritys väittää, että riidanalainen epäämispäätös on unionin oikeuden vastainen. Se katsoo erityisesti, ettei kansallinen lainsäätäjä voi unionin oikeuden mukaan poistaa lainsäädäntömenettelyyn osallistuvilta ministeriöiltä tiedonantovelvollisuutta ympäristöasioissa ja että tällaisen vapautuksen on joka tapauksessa lakattava kyseessä olevan lain julkaisuhetkellä.

27 Flachglas Torgau katsoo muun muassa, ettei ympäristöministeriö voi vedota viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuden suojaan, koska unionin oikeuden mukaan tällaisesta suojasta on säädettävä nimenomaisesti erityisessä kansallisen lain säännöksessä eikä ympäristötietoja koskevassa yleisessä lainsäädännössä.

28 Bundesverwaltungsgericht katsoo, että jos tällainen velvollisuus todella seuraa unionin oikeudesta, on määriteltävä, voiko sen täyttää kansallisesta oikeudesta ilmenevän kaltainen yleinen kirjoittamaton oikeusperiaate, jonka mukaan hallintomenettelyt viranomaisissa eivät ole julkisia.

29 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Onko [direktiivin 2003/4] 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, että lainsäädäntövallan käyttäjinä toimivat vain sellaiset elimet ja laitokset, joille jäsenvaltion oikeuden mukaan kuuluu lopullisen (sitovan) ratkaisun tekeminen lainsäädäntömenettelyssä, vai toimivatko lainsäädäntövallan käyttäjinä myös sellaiset elimet ja laitokset, joille on jäsenvaltion oikeuden mukaan annettu lainsäädäntömenettelyssä toimivaltaa ja oikeus osallistua siihen erityisesti antamalla käsiteltäväksi lakiehdotus tai antamalla lausuntoja lakiehdotuksista?

b) Voivatko jäsenvaltiot säätää, ettei viranomaisten määritelmä koske elimiä ja laitoksia silloin, kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä, ainoastaan siinä tapauksessa, ettei niiden perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se on [direktiivin 2003/4] antamispäivänä, myöskään säädetty kyseisen direktiivin 6 artiklassa tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä?

c) Jäävätkö elimet ja laitokset, silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä, viranomaisten käsitteen ulkopuolelle vain siihen asti, kunnes lainsäädäntömenettely on päättynyt?

2) a) Onko toiminnan salassapidosta säädetty [direktiivin 2003/4/] 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuin tavoin laissa, kun [direktiivin 2003/4] täytäntöön panemiseksi annetussa kansallisen oikeuden säädöksessä säädetään yleisesti, että ympäristötietoa koskeva pyyntö on evättävä, jos tiedon ilmaiseminen haittaisi tietojen antamiseen velvollisten viranomaisten toiminnan luottamuksellisuutta, vai edellyttääkö tämä erityistä lain säännöstä, jossa toiminta säädetään luottamukselliseksi?

b) Onko toiminnan salassapidosta säädetty [direktiivin 2003/4] 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuin tavoin laissa, kun kansallisesta oikeudesta ilmenee yleinen kirjoittamaton oikeusperiaate, jonka mukaan hallintomenettelyt viranomaisissa eivät ole julkisia?"

Ennakkoratkaisukysymykset

30 Ensiksi on muistutettava, että tullessaan Århusin yleissopimuksen osapuoleksi Euroopan unioni sitoutui varmistamaan, että unionin oikeuden soveltamisalalla taataan lähtökohtainen oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa (ks. vastaavasti asia C-524/09, Ville de Lyon, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14115, 35 kohta).

31 Direktiivin 2003/4 antamisella unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli yhteisön yleissopimukseen liittymistä varten varmistaa unionin oikeuden yhteensoveltuvuus sen kanssa säätämällä yleisestä järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioiden luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaista varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua (ks. vastaavasti em. asia Ville de Lyon, tuomion 36 kohta).

32 On lisäksi korostettava, että direktiivissä 2003/4 taatulla tiedonsaantioikeudella on merkitystä vain silloin, kun pyydetyt tiedot kuuluvat direktiivissä säädettyjen yleisön tiedonsaantia koskevien säännösten soveltamisalaan, mikä edellyttää muun muassa, että pyydetyt tiedot ovat mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja "ympäristötietoja", mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava pääasiassa.

Ensimmäisen kysymyksen a ja b kohta

33 Ensimmäisen kysymyksensä a ja b kohdassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, että tässä säännöksessä jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta olla katsomatta viranomaisiksi "elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat – – lainsäädäntövallan käyttäjinä" voidaan soveltaa ministeriöihin silloin kun ne osallistuvat lainsäädäntömenettelyyn muun muassa antamalla käsiteltäväksi lakiehdotuksia tai antamalla lausuntoja, ja edellyttääkö tämä mahdollisuus lisäksi direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan toisen virkkeen mukaisten edellytysten täyttymistä.

34 Aluksi on tuotava esiin se, että ennakkoratkaisupyynnön ja unionin tuomioistuimelle toimitettujen kirjallisten ja suullisten huomautusten mukaan tämä kysymys viittaa vain varsinaiseen lainsäädäntömenettelyyn eikä sellaiseen menettelyyn, joka voi johtaa lakia alemman tasoisen säännöksen hyväksymiseen.

35 Lisäksi on hylättävä Flachglas Torgaun väite, joka koskee Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission vuonna 2000 julkaisemaa asiakirjaa, jonka otsikko on "Århusin yleissopimuksen täytäntöönpano-opas". Flachglas Torgau viittaa tältä osin tähän asiakirjaan sisältyviin tarkennuksiin, joiden mukaan on niin, että "koska [Århusin yleissopimuksen 8 artikla] kattaa nimenomaisesti määräysten, lakien ja normatiivisten toimien laadintaan liittyvän viranomaisten toiminnan, on loogista päätellä, ettei kyseistä toimintaa pidetä [Århusin] yleissopimuksessa 'lainsäädäntövallan käyttäjänä' toimimisena. Tällaisia tehtäviä suorittavat toimeenpanoviranomaiset ovat näin ollen [Århusin] yleissopimuksessa tarkoitettuja viranomaisia".

36 Sen lisäksi, ettei tässä asiakirjassa voida tulkita sitovasti Århusin yleissopimusta, siinä viitataan yleissopimuksen 8 artiklaan, jossa ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita viranomaisten osallistumista ”lakien” valmisteluun, joten kyseisen artiklan sanamuodosta ei voida johtaa mainitussa asiakirjassa esitettyä tulkintaa.

37 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä (ks. mm. asia C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia ym., tuomio 9.9.2003, Kok., s. I-8105, 72 kohta).

38 Lisäksi direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisellä virkkeellä, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivillä vahvistetusta pääsäännöstä, ei voida tulkita olevan laajempia vaikutuksia kuin mikä on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan, ja siinä säädettyjen poikkeusten soveltamisala on määriteltävä mainitun direktiivin tavoitteet huomioon ottaen (ks. vastaavasti asia C-321/96, Mecklenburg, tuomio 17.6.1998, Kok., s. I-3809, 25 kohta).

39 Direktiivin 2003/4 tavoitteista sen 1 artiklassa tarkennetaan erityisesti, että sen tavoitteena on taata oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa ja se, että tätä tietoa saatetaan viran puolesta asteittain saataville ja levitetään yleisölle.

40 Århusin yleissopimuksesta itsestään sekä direktiivistä 2003/4, jolla on tarkoitus saattaa tämä yleissopimus osaksi unionin lainsäädäntöä, ilmenee niiden laatijoiden tarkoittaneen viittauksella ”viranomaisiin” hallintoviranomaisia, koska juuri ne ovat valtiossa tavanomaisesti se taho, joka saa tehtäviään hoitaessaan haltuunsa ympäristötietoja.

41 Lisäksi Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa määrätään nimenomaisesti, että ilmaisu ”viranomaiset”, jota siinä käytetään, ”ei koske elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”, eikä tätä ole rajoitettu.

42 Tämän määräyksen mukaisesti direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä annetaan puolestaan jäsenvaltioille nimenomaisesti oikeus olla katsomatta viranomaisiksi elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.

43 Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen tavoitteena on, että jäsenvaltiot voivat antaa säännöt, joilla voidaan varmistaa lakien antamismenettelyn moitteeton kulku, kun otetaan huomioon se, että eri jäsenvaltioissa kansalaisten tiedonsaanti lainsäädäntömenettelyssä on yleensä riittävällä tavalla varmistettu.

44 Tältä osin voidaan lisäksi esittää, että unionin lainsäätäjä ottaa huomioon jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa käyttävien elinten erityisluonteen. Näin ollen esimerkiksi eri asiayhteydessä eli tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevien sääntöjen yhteydessä 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40) mukaan ei ole velvollisuutta arvioida hankkeita, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, kun direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen saatavilla pitäminen, saavutetaan lainsäädäntömenettelyn avulla (ks. vastaavasti mm. yhdistetyt asiat C-128/09-C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, Boxus ym., tuomio 18.10.2011, Kok., s. I-9711, 36 kohta).

45 On totta, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää – direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä säädetään, että jäsenvaltiot voivat jättää tämän määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle tällaiset elimet ja laitokset, jos jäsenvaltion perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se on tämän direktiivin antamispäivänä, ei säädetä mainitun direktiivin 6 artiklassa tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä.

46 Tällä säännöksellä oli kuitenkin tarkoitus säännellä tiettyjen kansallisten viranomaisten erityistapausta ja erityisesti hallinnollista valtaa käyttävien sellaisten viranomaisten erityistapausta, joiden päätökset eivät voineet direktiivin 2003/4 antamispäivänä tietyissä jäsenvaltioissa voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan olla direktiivin vaatimusten mukaisen muutoksenhaun kohteena.

47 Tätä tulkintaa tukee Euroopan yhteisöjen lausuma tietyistä direktiivin 2003/4 säännöksistä.

48 Mainitun säännöksen tarkoituksena tai seurauksena ei kuitenkaan ole rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä, mistä mahdollisuudesta lisäksi säädetään sitä millään tavoin rajoittamatta itse Århusin yleissopimuksessa.

49 Näillä perusteilla käsitettä ”elimet tai laitokset silloin kun ne toimivat – – lainsäädäntövallan käyttäjinä” on näin ollen tulkittava funktionaalisesti, jolloin tämän direktiivissä 2003/4 tarkoitetun määritelmän soveltamisalaan kyseistä direktiiviä sovellettaessa voidaan katsoa ministeriöt, joiden tehtävänä on kansallisen lain mukaan valmistella lakiehdotuksia, antaa ne parlamentin käsiteltäväksi ja osallistua lainsäädäntömenettelyyn, muun muassa lausuntoja antamalla.

50 Tämä funktionaalinen näkökohta on sitä perustellumpi, koska jäsenvaltioiden lainsäädäntömenettelyt voivat erota toisistaan selvästi, minkä vuoksi on valittava tulkinta, joka varmistaa direktiivin 2003/4 yhtenäisen soveltamisen jäsenvaltioissa.

51 Edellä esitetyillä perusteilla ensimmäisen kysymyksen a ja b kohtaan on näin ollen vastattava, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että tässä säännöksessä jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta olla katsomatta viranomaisiksi ”elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat – – lainsäädäntövallan käyttäjinä” voidaan soveltaa ministeriöihin silloin kun ne osallistuvat lainsäädäntömenettelyyn muun muassa antamalla käsiteltäviksi lakiehdotuksia tai antamalla lausuntoja, eikä tämä mahdollisuus edellytä direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan toisen virkkeen mukaisten edellytysten täyttymistä.

Ensimmäisen kysymyksen c kohta

52 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisen kysymyksensä c kohdassa, onko direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, ettei tässä säännöksessä jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta olla katsomatta viranomaisiksi elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä voida enää käyttää, kun kyseinen lainsäädäntömenettely on päättynyt.

53 On todettava, ettei direktiivissä 2003/4 tai Århusin yleissopimuksessa käsitellä tätä seikkaa.

54 Tähän kysymykseen on vastattava ottamalla huomioon kyseessä olevan säännöksen tavoite, jonka perusteena on tämän tuomion 43 kohdassa mainittu tarve antaa jäsenvaltioille mahdollisuus varmistaa lainsäädäntömenettelyn moitteeton kulku sellaisena, kuin siitä säädetään kansallisessa perustuslainsäädännössä.

55 Vaikka ympäristötietojen saataville saattaminen lainsäädäntömenettelyn aikana saattaa direktiivin 2003/4 3 artiklassa säädetyillä edellytyksillä estää kyseisen menettelyn moitteettoman kulun, näin ei lähtökohtaisesti ole enää silloin, kun mainittu menettely on päättynyt. Lisäksi siihen liittyvät asiakirjat, erityisesti parlamentin mietinnöt, ovat yleensä yleisön saatavilla.

56 Vaikka direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi on näin ollen puollettava lainsäädäntömenettelyn laajaa käsitettä, joka sisältää tämän menettelyn eri vaiheet siihen saakka, kunnes sen yhteydessä mahdollisesti annettu laki julkaistaan, ei vaikuta perustellulta pidentää poikkeusta direktiivin 1 artiklassa esitetystä periaatteesta saada ympäristötietoja tämän menettelyn päättymisen jälkeiseen aikaan.

57 Kuten julkisasiamies esitti ratkaisuehdotuksensa 77 ja 78 kohdassa, näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä poikkeusmahdollisuutta sovelletaan pelkästään lainsäädäntömenettelyn keston ajan, tämän kuitenkaan rajoittamatta menettelyyn osallistuneen laitoksen tai elimen mahdollisuutta kieltäytyä antamasta ympäristötietoja muilla perusteilla ja erityisesti vedota tarvittaessa yhteen direktiivin 4 artiklassa säädetyistä poikkeuksista.

58 Edellä esitetyillä perusteilla ensimmäisen kysymyksen c kohtaan on vastattava, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, ettei tässä säännöksessä jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta olla katsomatta viranomaisiksi elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä voida enää käyttää, kun kyseinen lainsäädäntömenettely on päättynyt.

Toisen kysymyksen a ja b kohta

59 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisen kysymyksen a ja b kohdassa, onko direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa tulkittava siten, että edellytyksen, jonka mukaan viranomaisten toiminnan salassapidosta täytyy olla säädetty laissa, voidaan katsoa täyttyvän silloin kun kyseisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä on pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös, jossa säädetään yleisesti, että viranomaisten toiminnan luottamuksellisuus on peruste evätä näiden viranomaisten hallussa olevien ympäristötietojen saatavuus, vai onko tämän edellytyksen täyttämiseksi annettava erityisiä säännöksiä toiminnan salassapidosta. Viimeksi mainitussa tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta myös tarkentamaan, vastaako Saksan oikeudessa olemassa olevan kaltainen yleinen kirjoittamaton oikeusperiaate, jonka mukaan hallintomenettelyt viranomaisissa eivät ole julkisia, näitä vaatimuksia.

60 Vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on välttämätöntä, että direktiivin kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä seuraava oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä, jotta asianomaiset yksityiset voivat tuntea kaikki oikeutensa ja velvollisuutensa, on kuitenkin niin, että SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltioiden valittavaksi jätetään direktiivien täytäntöön panemisen muoto ja keinot, joilla parhaiten taataan direktiiveillä tavoiteltu tulos, ja että tästä määräyksestä ilmenee, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeutta ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia kussakin jäsenvaltiossa.

61 On kuitenkin niin, että vaikka on totta, ettei direktiivin täytäntöön paneminen vaadi sen säännösten muodollista toistamista nimenomaisessa ja erityisessä säännöksessä ja että yleinen oikeustila saattaa jo olla riittävä, jotta direktiivi voidaan sen sisällöstä riippuen katsoa täytäntöön pannuksi (ks. mm. asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985, Kok., s. 1661, Kok. Ep. VIII, s. 231, 22 ja 23 kohta; asia C-217/97, komissio v. Saksa, tuomio 9.9.1999, Kok., s. I-5087, 31 ja 32 kohta ja asia C-233/00, komissio v. Ranska, tuomio 26.6.2003, Kok., s. I-6625, 76 kohta), on todettava, että unionin lainsäätäjä on direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetyllä tarkennuksella, jonka mukaan viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuden suojasta on ”säädettävä laissa” – mikä on

Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleessa määrättyä edellytystä, jonka mukaan toiminnan luottamuksellisuudesta on säädettävä ”kansallisessa lainsäädännössä”, vastaava vaatimus –, selvästi halunnut, että kansallisessa lainsäädännössä on nimenomainen säännös, jonka soveltamisala on tarkasti määritelty, eikä pelkästään yleistä oikeustilaa.

62 Tarkennusta ei kuitenkaan voida tulkita siten, että tämän ympäristötietojen saamisen epäämisperusteen kaikki soveltamisedellytykset olisi vahvistettava yksityiskohtaisesti, koska tietojen saannista tehtävät päätökset ovat jo luonteensa vuoksi hyvin riippuvaisia niiden tekemiseen liittyvästä konkreettisesta asiayhteydestä ja edellyttävät kyseisten asiakirjojen luonteen ja hallinnollisen menettelyn vaiheen, jossa tiedonsaantipyyntö on tehty, arviointia (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 81 ja 82 kohta).

63 Viranomaiset eivät kuitenkaan voi yksipuolisesti määritellä niitä olosuhteita, joissa direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun luottamuksellisuuteen voidaan vedota, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että kansallisessa oikeudessa on vahvistettava selkeästi direktiivin tässä säännöksessä tarkoitetun viranomaisten ”toiminnan” käsitteen, jossa viitataan viranomaisten päätösmenettelyn viimeisiin vaiheisiin, ulottuvuus.

64 Lopuksi vaatimusta, jonka mukaan viranomaisten toiminnan salassapidosta täytyy olla säädetty laissa, sovelletaan joka tapauksessa tämän rajoittamatta muita direktiivin 2003/4 4 artiklassa säädettyjä velvollisuuksia ja erityisesti kyseisen viranomaisen velvollisuutta vertailla kussakin yksittäistapauksessa kyseessä olevia intressejä (ks. tästä asia C-266/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomio 16.12.2010, Kok., s. I-13119, 58 kohta).

65 Näissä olosuhteissa toisen kysymyksen a ja b kohtaan on vastattava, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että siinä säädetyn edellytyksen, jonka mukaan viranomaisten toiminnan salassapidosta täytyy olla säädetty laissa, voidaan katsoa täyttyvän, kun kyseisen jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa on sääntö, jossa säädetään yleisesti, että viranomaisten toiminnan luottamuksellisuus on peruste evätä näiden viranomaisten hallussa olevien ympäristötietojen saatavuus, jos toiminnan käsite määritellään selkeästi kansallisessa oikeudessa, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava.

Oikeudenkäyntikulut

66 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että tässä säännöksessä jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta olla katsomatta viranomaisiksi ”elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat – – lainsäädäntövallan käyttäjinä” voidaan soveltaa ministeriöihin silloin kun ne osallistuvat lainsäädäntömenettelyyn muun muassa antamalla käsiteltäväksi lakiehdotuksia tai antamalla lausuntoja, eikä tämä mahdollisuus edellytä direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan toisen virkkeen mukaisten edellytysten täyttymistä.

2) **Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, ettei tässä säännöksessä jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta olla katsomatta viranomaisiksi elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä voida enää käyttää, kun kyseinen lainsäädäntömenettely on päättynyt.**

3) **Direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että siinä säädetyn edellytyksen, jonka mukaan viranomaisten toiminnan salassapidosta täytyy olla säädetty laissa, voidaan katsoa täyttyvän, kun kyseisen jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa on sääntö, jossa säädetään yleisesti, että viranomaisten toiminnan luottamuksellisuus on peruste evätä näiden viranomaisten hallussa olevien ympäristötietojen saatavuus, jos toiminnan käsite määritellään selkeästi kansallisessa oikeudessa, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava.**

Allekirjoitukset