Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

14. veebruar 2012*

Eelotsusetaotlus — Århusi konventsioon — Direktiiv 2003/4/EÜ — Keskkonnainfo kättesaadavus — Seadusandjana tegutsevad asutused ja institutsioonid — Riigiasutuste töö konfidentsiaalsus — Tingimus, et selline konfidentsiaalsus peab olema seadusega sätestatud

Kohtuasjas C-204/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa) 30. aprilli 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. juunil 2009, menetluses

Flachglas Torgau GmbH

versus

Bundesrepublik Deutschland,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (ettekandja), J. Malenovský ja U. Lõhmus, kohtunikud A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen ja M. Berger,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 1. septembri 2010. aasta kohtuistungil esitatut, arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Flachglas Torgau GmbH, esindajad: *Rechtsanwalt* S. Altenschmidt ja *Rechtsanwalt* M. Langner,

— Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja T. Henze,

— Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver ja B. Schima,

olles 22. juuni 2011. 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) artikleid 2 ja 4.

2 Taotlus on esitatud Flachglas Torgau GmbH (edaspidi „Flachglas Torgau") ja Saksamaa Liitvabariigi vahelises vaidluses selle üle, et viimane jättis rahuldamata tema taotluse juurdepääsuks teabele, mis puudutas seadust kasvuhoonegaaside saastekvootide eraldamise kohta ajavahemikuks 2005–2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, edaspidi „Zuteilungsgesetz 2007").

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonile kirjutati alla 25. juunil 1998 ning see kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon").

4 Selle konventsiooni artikli 2 lõige 2 määratleb mõistet „avaliku võimu organ" järgmiselt:

„Avaliku võimu organ on:

a) riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus;

b) füüsiline või juriidiline isik, kes siseriikliku õiguse alusel täidab avaliku halduse funktsioone, kaasa arvatud keskkonnaga seotud ülesandeid, või osutab keskkonnaga seotud teenuseid;

[...]

See mõiste ei hõlma kohut ega seadusandjat."

5 Selle konventsiooni artikli 4 lõige 1 näeb ette, et teatavatel tingimustel tagab konventsiooniosaline, et tema avaliku võimu asutused annavad üldsusele keskkonnainfot, vastates keskkonnainfo taotlusele siseriiklikke õigusakte järgides.

6 Århusi konventsiooni artikli 4 lõige 4 täpsustab:

„Keskkonnateabe 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."

7 Selle 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. […]

[...]”.

8 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.

Seetõttu hõlmab Århusi konventsiooni ratifitseerimine Euroopa Ühenduse poolt kõiki Euroopa Ühenduse liikmesriikide reservatsioone sel määral, mil see on kooskõlas [direktiivi 2003/4] artikli 2 punktiga 2 ja artikliga 6.”

Liidu õigus

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

„1) Suurenenud avalik juurdepääs keskkonnateabele ning sellise teabe levik soodustavad suuremat teadlikkust keskkonnaküsimustes, 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. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peab seega olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga. [...]”

10 Selle direktiivi artikkel 1 määratleb eesmärke järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärgid on:

a) tagada juurdepääsu õigus riigiasutuste valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses olevale keskkonnateabele ning sätestada põhitingimused ja tegutsemiskord selle õiguse teostamiseks, ning

b) tagada ühtlasi, et keskkonnateave oleks üldsusele üha enam kättesaadav ja et seda levitataks üha laiemalt, et saavutada keskkonnateabe võimalikult laialdane süstemaatiline kättesaadavus ja levik elanikkonna hulgas. Selleks soodustatakse eelkõige arvutikaugside ja/või selle olemasolul elektroonilise tehnoloogia kasutamist."

11 Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkt 1 määratleb mõiste „keskkonnateave" selle direktiivi tähenduses järgmiselt:

„Keskkonnateave – kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

a) keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed;

b) eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasid;

c) eri meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid), nt poliitika, õigusaktid, plaanid, programmid, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a ja b nimetatud keskkonnaosasid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused;

d) aruandeid keskkonnaalaste õigusaktide rakendamise kohta;

e) tasuvust ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse punktis c nimetatud meetmete ja tegevuste raames ning

f) inimeste tervislikku seisundit ja ohutust, sealhulgas toiduahela saastatus, asjakohastel juhtudel inimelu tingimused, kultuuriväärtused ja ehitised sel määral, kui neid mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosade seisund või nende osade kaudu punktides b ja c nimetatud mis tahes asjaolud."

12 Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkt 2 määratleb mõiste „riigiasutus" järgmiselt:

„Riigiasutus –

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

[...]

Liikmesriigid võivad sätestada, et see määratlus ei hõlma asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana. Kui nende põhikirja järgsete sätetega ei nähta käesoleva direktiivi vastuvõtmise ajal ette artikli 6 kohast läbivaatamise menetlust, võivad liikmesriigid niisugused asutused ja institutsioonid määratlusest välja jätta."

13 Selle direktiivi artikli 3 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused peavad vastavalt käesoleva direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi."

14 Lisaks direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikele 1, mille kohaselt võivad liikmesriigid sätestada, et keskkonnateabe nõude võib teatavatel juhtudel tagasi lükata, annab selle direktiivi artikli 4 lõige 2 liikmesriikidele võimaluse järgmises sõnastuses:

„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.

[...]".

15 Direktiivi 2003/4 artikkel 6 „Õiguskaitse kättesaadavus" paneb liikmesriikidele kohustuse võtta vajalikud meetmed, et igal keskkonnateabe taotlejal, kes leiab, et tema taotlust on eiratud, taotlus on põhjendamatult tagasi lükatud, vastus taotlusele on ebapiisav või ei ole sellele vastatud, on kõnealuse riigiasutuse tegevuse või tegevusetuse suhtes juurdepääs haldus- või kohtumenetlusele.

Siseriiklik õigus

16 Direktiiv 2003/4 võeti Saksa õigusesse üle 22. detsembri 2004. aasta Umweltinformationsgesetziga (keskkonnateabe seadus) (*BGBl.* 2004 I, lk 3704).

17 Selle seaduse § 2 lõige 1 sätestab:

„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 halduse üldakte […]".

18 Töö konfidentsiaalsusega seotud erandi osas sätestab nimetatud seaduse § 8 lõige 1:

„Kui teabe avalikustamine võib kahjustada

[...]

2) teavet andma kohustatud asutuse töö konfidentsiaalsust § 2 lõike 1 tähenduses,

[...]

tuleb teabenõue jätta rahuldamata, kui avalikustamise suhtes ei ole ülekaalukat avalikku huvi […]”.

19 23. jaanuari 2003. aasta Verwaltungsverfahrensgesetz (haldusmenetluse seadus) (*BGBl*. 2003 I, lk 102) näeb oma § 28 lõikes 1 ette:

„Enne niisuguse haldusakti andmist, mis riivab menetlusosalise õigusi, tuleb anda talle võimalus avaldada arvamust otsustamise seisukohast oluliste asjaolude kohta.”

20 Selle seaduse § 29 täpsustab:

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

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

[...]”

21 Nimetatud seaduse § 68 lõige 1, mis puudutab suulist haldusmenetlust ametiasutuses, sätestab:

„Asja suuline arutamine ei ole avalik. Sellel võivad osaleda järelevalveasutuste esindajad ja riigiasutuses väljaõppel olevad isikud. Teiste isikute osalemist võib menetlust juhtiv ametnik lubada juhul, kui keegi menetlusosalistest ei ole selle vastu.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22 Flachglas Torgau taotles Umweltbundesamt’ilt (föderaalne keskkonnaamet), kes on kasvuhoonegaaside saastekvootide eraldamise eest vastutav ametiasutus, teavet nende tingimuste kohta, mille alusel võeti vastu nimetatud kvootide määramist puudutavad otsused ajavahemikuks 2005–2007.

23 Selleks palus Flachglas Torgau, et Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (keskkonna-, looduskaitse- ja tuumaohutusministeerium; edaspidi „Bundesministerium für Umwelt”) edastaks talle teavet seoses õigusloomeprotsessiga, mille raames võeti vastu seda seadust rakendav Zuteilungsgesetz 2007. Täpsemalt palus ta juurdepääsu ministeeriumisisestele teadetele ja seisukohtadele ning ministeeriumi ja Umweltbundesamti vahelisele kirjavahetusele, ka elektroonilisele.

24 Bundesministerium für Umwelt seda teabenõuet ei rahuldanud, leides ühelt poolt, et ta on vabastatud õigusloomeprotsessi puudutava teabe edastamise kohustusest, kuna ta osales selles menetluses, ja teiselt poolt, et Zuteilungsgesetz 2007 rakendamist puudutav teave on kaetud riigiastutuste töö konfidentsiaalsusega.

25 Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) rahuldas osaliselt Flachglas Torgau esitatud kaebuse selle rahuldamata jätmise otsuse peale. Apellatsioonkaebust menetlev Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Berliini ja Brandenburgi kõrgem halduskohus) leidis, et Bundesministerium für Umwelt viitas õigustatult oma osalemisele õigusloomes, kuid ta ei saa teabenõude rahuldamata jätmisel tugineda töö konfidentsiaalsusele, toomata üksikasjalikke põhjendusi selle kohta, kuidas teabe avalikustamine seda konfidentsiaalsust tegelikult kahjustaks.

26 Nii Flachglas Torgau kui Bundesministerium für Umwelt esitasid Bundesverwaltungsgerichtile selle otsuse peale kassatsioonkaebuse, mille raames see ettevõtja väitis, et vaidlusalune rahuldamata jätmise otsus on liidu õigusega vastuolus. Ta väidab nimelt, et liidu õigus ei luba siseriiklikul seadusandjal õigusloomesse kaasatud ministeeriume keskkonnateabe avaldamise kohustusest vabastada, ning et igal juhul peab kõnealuse seaduse vastuvõtmine selle erandi lõpetama.

27 Flachglas Torgau leiab, et Bundesministerium für Umwelt ei saa tugineda riigiasutuste töö konfidentsiaalsuse kaitsele, kuna liidu õigus nõuab, et niisugune kaitse nähakse sõnaselgelt ette siseriiklikus erisättes, mis seisab lahus üldisest keskkonnateavet käsitlevast õigusest.

28 Selles osas leiab Bundesverwaltungsgericht, et kui niisugune kohustus tuleneb tõepoolest liidu õigusest, peab kindlaks määrama, kas siseriiklikus õiguses ette nähtud üldine kirjutamata õiguspõhimõte, mille kohaselt riigiasutuste haldusmenetlused ei ole avalikud, võimaldab seda kohustust järgida.

29 Selles kontekstis otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. a) Kas direktiivi [2003/4] artikli 2 [punkti 2 teise lõigu esimest lauset] tuleb tõlgendada nii, et seadusandjana tegutsevad ainult sellised asutused ja institutsioonid, kes liikmesriigi õiguse kohaselt teevad seadusandlikus menetluses lõpliku (siduva) otsustuse, või tegutsevad seadusandjana ka sellised asutused ja institutsioonid, kellel on liikmesriigi õiguse alusel pädevus ja õigus osaleda õigusloomes, eelkõige esitada seaduseelnõusid ja koostada nende kohta arvamusi?

b) Kas liikmesriigid võivad asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana, mõiste „riigiasutus” tähendussisust välja jätta üksnes juhul, kui nende riigiõiguslike sätetega ei ole [direktiivi 2003/4] vastuvõtmise ajal ette nähtud läbivaatamise menetlust selle direktiivi artikli 6 tähenduses?

c) Kas riigiasutuse mõiste ei hõlma asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, ainult kuni õigusloomeprotsessi lõpuni?

2. a) Kas töö konfidentsiaalsus [direktiivi 2003/4] artikli 4 lõike 2 [esimese lõigu] punkti a tähenduses on seadusega sätestatud, kui siseriikliku õiguse norm, millega [direktiiv 2003/4] üle võeti, näeb üldiselt ette, et keskkonnateabe taotlus tuleb tagasi lükata, kui teabe avalikustamine võib kahjustada teavet andma kohustatud asutuse töö konfidentsiaalsust, või on selleks vajalik erinorm, mis sätestab töö konfidentsiaalsuse?

b) Kas töö konfidentsiaalsus [direktiivi 2003/4] artikli 4 lõike 2 [esimese lõigu] punkti a tähenduses on seadusega sätestatud, kui siseriiklikust õigusest tuleneb, et ametiasutuste haldusmenetlused ei ole avalikud?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

30 Esmalt tuleb meelde tuletada, et Århusi konventsioonile alla kirjutades kohustus Euroopa Liit tagama liidu õiguse kohaldamisalas põhimõtteliselt juurdepääsu riigiasutuste valduses olevale keskkonnateabele (vt selle kohta 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-524/09: Ville de Lyon, EKL 2010, lk I-14115, punkt 35).

31 Võttes vastu direktiivi 2003/4, soovis liidu seadusandja tagada, et pidades silmas ühenduse Århusi konventsiooniga ühinemist, peab liidu õigus olema sellega kooskõlas, ja nägi ette üldise korra, mille eesmärk on tagada, et igal liikmesriigi füüsilisel või juriidilisel isikul on õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabega, ilma et see isik peaks tõestama oma huvi (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Ville de Lyon, punkt 36).

32 Samuti tuleb rõhutada, et direktiiviga 2003/4 tagatud õigus teabega tutvuda kehtib üksnes sel juhul, kui nõutud teave kuulub selles direktiivis sätestatud avalikkuse juurdepääsuga seotud sätete alla, mis eeldab muu hulgas seda, et tegemist oleks „keskkonnateabega" nimetatud direktiivi artikli 2 punkti 1 tähenduses, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab põhikohtuasja raames kontrollima.

Esimene küsimus, punktid a ja b

33 Oma esimese küsimuse punktidega a ja b 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 võimalust mitte käsitada riigiasutustena „asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad […] seadusandjana", võib kohaldada ministeeriumidele niivõrd, kuivõrd nad osalevad õigusloomes eelkõige seaduseelnõude või arvamuste esitamise kaudu, ning kas selle võimaluse kasutamiseks peavad lisaks olema täidetud ka selle direktiivi artikli 2 punkti 2 teise lõigu teises lauses sätestatud tingimused.

34 Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsusetaotlusest ja ka Euroopa Kohtule esitatud kirjalikest ja suulistest märkustest ilmneb, et see küsimus viitab üksnes tegelikule seadusloomele ja mitte sellisele protsessile, mille tulemusena võidakse vastu võtta seadusest madalamal astmel olev õigusnorm.

35 Pealegi tuleb tagasi lükata Flachglas Torgau argument, mille aluseks on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni poolt 2000. aastal avaldatud dokument „The Aarhus Convention: an implementation guide" („Århusi konventsioon: kohaldamise juhised"). Selles osas viitab Flachglas Torgau nimetatud dokumendis sisalduvatele täpsustustele, mille kohaselt „[k]una [Århusi konventsiooni artikkel 8] sõnaselgelt hõlmab avaliku võimu organite tegevust määruste, seaduste ja muude üldkohustuslike õigusaktide eelnõude koostamisel, on loogiline järeldada, et [Århusi] konventsioonis ei ole peetud seda tegutsemiseks „seadusandjana". Seega on sellesse tegevusse kaasatud täitevvõimu asutused [Århusi] konventsiooni kohaselt avaliku võimu organid".

36 Lisaks asjaolule, et see dokument ei saa anda siduvat tõlgendust Århusi konventsioonile, ei nimeta selle konventsiooni artikkel 8, millele dokumendis viidatakse, kordagi sõnaselgelt avaliku võimu organite osalemist „seaduste" väljatöötamisel, mistõttu ei saa selle sõnastusest tuletada niisugust tõlgendust nagu see, mida nimetatud dokumendis käsitletakse.

37 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise kui ka võrdsuse põhimõttega seonduvatest nõuetest, et sellise liidu õigusnormi mõisteid, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu liidu piires tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning selline tõlgendus tuleb leida arvestades sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki (vt eelkõige 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-236/01: Monsanto Agricoltura Italia jt, EKL 2003, lk I-8105, punkt 72).

38 Pealegi, direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset, mis võimaldab liikmesriikidel kalduda selles direktiivis ette nähtud üldisest korrast kõrvale, ei saa 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 (vt analoogia alusel 17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-321/96: Mecklenburg, EKL 1998, lk I-3809, punkt 25).

39 Mis puudutab direktiivi 2003/4 eesmärke, siis just selle direktiivi artikkel 1 täpsustab, et selle eesmärk on tagada õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva keskkonnateabega ning et keskkonnateave oleks üldsusele üha enam kättesaadav.

40 Nii Århusi konventsioonist endast kui ka seda konventsiooni liidu õiguses rakendavast direktiivist 2003/4 ilmneb, et viidates „riigiastutustele" soovisid nende koostajad määrata kindlaks haldusasutused, kuna liikmesriikide piires on need asutused need, kelle valduses kohustuste täitmisel keskkonnateave tavaliselt on.

41 Pealegi, Århusi konventsioon näeb artikli 2 lõikes 2 sõnaselgelt ette, et seal kasutatud väljend „avaliku võimu organ" „ei hõlma kohut ega seadusandjat", ning seda ilma igasuguste piiranguteta.

42 Vastavalt sellele sättele annab direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimene lause omakorda sõnaselge loa liikmesriikidele jätta avaliku võimu asutuste hulgast välja asutused või institutsioonid, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana.

43 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 õigusloome käigus piisavalt tagatud.

44 Selles osas võib lisaks märkida, et liidu seadusandja võtab arvesse liikmesriikide kohtute ja seadusandjate eripära. Nii on see näiteks siis, kui teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamist puudutavate reeglite erineva konteksti korral jäetakse nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivist 85/337/EMÜ (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248) tulenev hindamiskohustus kohaldamata nende projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku seadusandliku aktiga, kui direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine saavutatakse seadusandliku menetluse kaudu (vt selle kohta eelkõige 18. oktoobri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-128/09-C-131/09, C-134/09 ja C-135/09: Boxus jt, EKL 2011, lk I-9711, punkt 36).

45 Vastab tõele, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, näeb direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu teine lause ette, et liikmesriigid võivad niisugused asutused ja institutsioonid välja jätta, kui nende põhikirja järgsete sätetega ei nähta selle direktiivi vastuvõtmise ajal ette nimetatud direktiivi artikli 6 kohast läbivaatamise menetlust.

46 Igal juhul on selle sätte eesmärk reguleerida teatavate siseriiklike asutuste erijuhtu, ja eelkõige haldusvolitusi täitvate asutuste, kelle otsuste peale ei saanud direktiivi 2003/4 vastuvõtmise ajal teatavates liikmesriikides kehtinud siseriikliku õiguse kohaselt esitada kaebust, mis oleks direktiivi nõuetega kooskõlas.

47 Seda tõlgendust kinnitab Euroopa Ühenduse deklaratsioon direktiivi 2003/4 teatavate sätete kohta.

48 Seega ei ole nimetatud sätte eesmärk ega toime suunatud sellele, et piirata liikmesriikide võimalust jätta selle direktiivi kohaldamisalast välja seadusandjana tegutsevad asutused ja institutsioonid, mis pealegi ilma igasuguste piiranguteta on ette nähtud Århusi konventsioonis endas.

49 Need kaalutlused viivad seega mõiste „asutused või institutsioonid, kes tegutsevad […] seadusandjana" funktsionaalse tõlgendamiseni, mille kohaselt võivad kuuluda selle mõiste alla direktiivi 2003/4 kohaldamise mõttes need ministeeriumid, kes siseriikliku õiguse alusel on kohustatud valmistama ette seaduseelnõusid, esitama neid parlamendile ja osalema õigusloomes eelkõige arvamuse kujundamise kaudu.

50 Pealegi toetab funktsionaalset lähenemist ka asjaolu, et õigusloomeprotsess võib liikmesriigiti oluliselt erineda ning seega tuleb pooldada tõlgendust, mis tagaks direktiivi 2003/4 ühetaolise kohaldamise niisugustes liikmesriikides.

51 Eeltoodut arvesse võttes tuleb seega esimese küsimuse punktidele a ja b vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et selle sättega liikmesriikidele antud võimalust mitte käsitada riigiasutustena „asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad […] seadusandjana", võib kohaldada ministeeriumidele niivõrd, kuivõrd nad osalevad õigusloomes eelkõige seaduseelnõude või arvamuste esitamise kaudu, ning selle võimaluse kasutamiseks ei pea olema täidetud ka selle direktiivi artikli 2 punkti 2 teise lõigu teises lauses sätestatud tingimused.

Esimene küsimus, punkt c

52 Oma esimese küsimuse punktiga c 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 võimalust mitte käsitada riigiasutustena asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, ei saa enam rakendada juhul, asjakohane õigusloomeprotsess on lõppenud.

53 Tuleb mainida, et direktiiv 2003/4 ega Århusi konventsioon ei sisalda selles osas ühtki märget.

54 Sellele küsimusele tuleb vastata, võttes arvesse kõnealuse sätte eesmärki, mis – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 43 täpsustati – on õigustatud vajadusega võimaldada liikmesriikidel tagada õigusloomeprotsessi laitmatu kulgemine nii, nagu see on ette nähtud siseriiklikes põhiseaduslikes normides.

55 Kuigi õigusloomeprotsessi käigus keskkonnateabe andmine direktiivi 2003/4 artiklis 3 ette nähtud tingimustel võib kahjustada selle protsessi laitmatut kulgemist, ei ole see põhimõtteliselt enam nii, kui nimetatud protsess on kord juba lõpule jõudnud. Veelgi enam, sellega seotud dokumendid ja täpsemalt parlamendi ettekanded on üldiselt avalikkusele kättesaadavad.

56 Neis tingimustes, kuigi direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause kasuliku mõju hoidmiseks tuleb õigusloomeprotsessi käsitada laialt, hõlmates selle protsessi erinevaid etappe kuni selle raames lõpuks vastu võetud seaduse väljakuulutamiseni, ei näi õigustatuna see, kui nimetatud protsessi lõpust veel edasi pikendatakse erandit selle direktiivi artiklis 1 sätestatud keskkonnateabe avaldamise põhimõttest.

57 See järeldus peab paika seda enam, et nagu ka kohtujurist on oma ettepaneku punktides 77 ja 78 märkinud, on direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lauses ette nähtud erandi võimalus piiratud üksnes õigusloomeprotsessi kestusega, ilma et see piiraks õigusloomes osalenud institutsiooni või asutuse võimalust keelduda keskkonnateabe edastamisest muudel põhjustel, ja täpsemalt tugineda vajaduse korral mõnele selle direktiivi artiklis 4 ette nähtud erandile.

58 Eeltoodut arvesse võttes tuleb esimese küsimuse punktile c vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et selle sättega liikmesriikidele antud võimalust mitte käsitada riigiasutustena asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, ei saa enam rakendada juhul, kui asjakohane õigusloomeprotsess on lõppenud.

Teine küsimus, punktid a ja b

59 Teise küsimuse punktidega a ja b soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punkti a tuleb tõlgendada nii, et tingimust, mille kohaselt riigiasutuste töö konfidentsiaalsus peab olema seadusega sätestatud, võib pidada täidetuks, kui asjaomase liikmesriigi siseriiklikus õiguses leidub niisugune säte, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis üldisel viisil näeb ette, et riigiasutuste töö konfidentsiaalsus on alus nende asutuste valduses olevale keskkonnateabele juurdepääsu keelamiseks, või nõuab see tingimus riigiasutuste töö konfidentsiaalsuse kohta erisätete vastuvõtmist. Viimasel juhul palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul täpsustada ka seda, kas niisugune õiguse üldpõhimõte nagu Saksa õiguses, mille kohaselt riigiasutuste haldusmenetlus ei ole avalik, vastab nendele nõuetele.

60 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale, kuigi on äärmiselt oluline, et direktiivi siseriiklikest ülevõtmismeetmetest tulenev õiguslik olukord oleks piisavalt täpne ja selge, et asjassepuutuvad isikud teaksid oma õiguste ja kohustuste ulatust, on siiski nii, et vastavalt ELTL artikli 288 kolmanda lõigu sõnastusele on liikmesriikidel endil võimalik valida direktiivi rakendamise vormide ja meetodite vahel, mis võimaldaksid parimal viisil saavutada direktiivi eesmärgi, ja nimetatud sättest tuleneb, et direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks ei ole igas liikmesriigis ilmtingimata vajalikud teatavad seadusandlikud toimingud.

61 Igal juhul, kuigi vastab tõele, et direktiivi ülevõtmine ei nõua selle sätete formaalset kordamist selges ja täpses õigusnormis, ning direktiivi tulemuste saavutamiseks, arvestades selle sätete sisu, võib olla piisav üldisem õiguslik raamistik (vt eelkõige 23. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas 29/84: komisjon *vs*. Saksamaa, EKL 1985, lk 1661, punktid 22 ja 23; 9. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-217/97: komisjon *vs*. Saksamaa, EKL 1999, lk I-5087, punktid 31 ja 32, ning 26. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-233/00: komisjon *vs*. Prantsusmaa, EKL 2003, lk I-6625, punkt 76), tuleb siiski märkida, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punktis a ette nähtud täpsustusega, mille kohaselt riigiasutuste töö konfidentsiaalsus peab olema „seadusega sätestatud" – tingimus, mis vastab Århusi konventsiooni artikli 4 lõikes 4 sätestatud nõudele, mille kohaselt menetluse konfidentsiaalsusnõue peab olema „ette nähtud siseriikliku õigusega" –, soovis liidu seadusandja ilma igasuguse kahtluseta seda, et siseriiklikus õiguses sisalduks sõnaselge norm, millel oleks täpselt ja mitte üksnes üldises õiguslikus kontekstis kindlaks määratud ulatus.

62 Seevastu, nimetatud täpsustust ei saa tõlgendada nii, et selle kohaselt peavad kõik keskkonnateabele juurdepääsu keelamise põhjendamise tingimused olema üksikasjalikult kindlaks määratud, kuivõrd selles valdkonnas võetavad otsused on juba oma olemuselt rangelt sõltuvad kontekstist, milles nad vastu võetakse, mis eeldab nii kõnealuste dokumentide sisu kui ka selle haldusmenetluse etapi hindamist, milles teabenõue esitati (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Prantsusmaa, punktid 81 ja 82).

63 Siiski on tarvis, et riigiasutused ei saaks ühepoolselt määratleda tingimusi, millal direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 2 viidatud konfidentsiaalsusele võib tugineda, mis tähendab eelkõige seda, et siseriiklikus õiguses peab olema selgelt määratletud selles sättes viidatud mõiste „riigiasutuste töö" ulatus, mis viitab riigiasutuste otsustusprotsessi viimastele etappidele.

64 Lõpetuseks ja igal juhul on nõue, et riigiasutuste töö konfidentsiaalsus peab olema seadusega sätestatud, kohaldatav, ilma et see piiraks muid kohustusi, mis on sätestatud direktiivi 2003/4 artiklis 4 ja eelkõige asjaomase riigiasutuse kohustust asjaomaste huvide tasakaalustamisel analüüsida iga menetletavat olukorda eraldi (vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-266/09: Stichting Natuur en Milieu jt, EKL 2010, lk I-13119, punkt 58).

65 Neis tingimustes tuleb teise küsimuse punktidele a ja b vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punkti a tuleb tõlgendada nii, et tingimust, mille kohaselt riigiasutuste töö konfidentsiaalsus peab olema seadusega sätestatud, võib pidada täidetuks, kui asjaomase liikmesriigi

siseriiklikus õiguses leidub niisugune säte, mis üldisel viisil näeb ette, et riigiasutuste töö konfidentsiaalsus on alus nende asutuste valduses olevale keskkonnateabele juurdepääsu keelamiseks, eeldusel et siseriiklikus õiguses on see mõiste „töö" selgelt määratletud, mida omakorda peab kontrollima siseriiklik kohus.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

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 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et selle sättega liikmesriikidele antud võimalust mitte käsitada riigiasutustena „asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad […] seadusandjana", võib kohaldada ministeeriumidele niivõrd, kuivõrd nad osalevad õigusloomes eelkõige seaduseelnõude või arvamuste esitamise kaudu, ning selle võimaluse kasutamiseks ei pea olema täidetud ka selle direktiivi artikli 2 punkti 2 teise lõigu teises lauses sätestatud tingimused.**

2. **Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et selle sättega liikmesriikidele antud võimalust mitte käsitada riigiasutustena asutusi ja institutsioone, kes tegutsevad seadusandjana, ei saa enam rakendada juhul, kui asjakohane õigusloomeprotsess on lõppenud.**

3. **Direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punkti a tuleb tõlgendada nii, et tingimust, mille kohaselt riigiasutuste töö konfidentsiaalsus peab olema seadusega sätestatud, võib pidada täidetuks, kui asjaomase liikmesriigi siseriiklikus õiguses leidub niisugune säte, mis üldisel viisil näeb ette, et riigiasutuste töö konfidentsiaalsus on alus nende asutuste valduses olevale keskkonnateabele juurdepääsu keelamiseks, eeldusel et siseriiklikus õiguses on see mõiste „töö" selgelt määratletud, mida omakorda peab kontrollima siseriiklik kohus.**

Allkirjad