JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
22 päivänä kesäkuuta 2011 [1]

Asia C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
vastaan
Saksan valtio

(Bundesverwaltungsgerichtin (Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Viranomaisten hallussa olevien ympäristötietojen saatavuus — Århusin yleissopimus — Direktiivi 2003/4/EY — Elimet silloin kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä — Laissa säädetty toiminnan luottamuksellisuus

1. Direktiivin 2003/4 [2] nojalla viranomaiset ovat lähtökohtaisesti velvollisia saattamaan pyydettäessä saataville niiden omassa tai niitä varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa. Direktiivin nojalla jäsenvaltiot voivat jättää kuitenkin lainsäädäntövallan käyttäjinä toimivat elimet ”viranomaisen” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle. Pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä myös silloin, kun kyseessä on tietyntyyppinen asiakirja tai kun tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on säädetty laissa.

2. Saksan Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin) tiedustelee erityisesti, missä määrin valtion toimeenpanoviranomaisten voidaan katsoa toimivan lainsäädäntövallan käyttäjinä, onko kyseiselle soveltamisalan ulkopuolelle jättämiselle mahdollisesti ajallisia rajoituksia ja mitä tarkalleen kattaa edellytys, jonka mukaan toiminnan salassapidosta täytyy olla ”laissa säädetty”.

I Århusin yleissopimus

3. Euroopan unioni, jäsenvaltiot ja 19 muuta valtiota ovat sopimuspuolina tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa Århusin yleissopimuksessa (jäljempänä yleissopimus), joka tuli voimaan 30.10.2001. Yleissopimus perustuu kolmeen ”pilariin”, jotka ovat tiedonsaanti, yleisön osallistumisoikeus ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Sen johdanto-osaan sisältyvät seuraavat kappaleet:

”ovat tietoisia siitä, että entistä parempi ympäristöä koskevan tiedon saanti ja yleisön osallistuminen päätöksentekoon parantavat päätösten laatua ja täytäntöönpanoa, myötävaikuttavat yleisön tietoisuuteen ympäristöasioista, antavat yleisölle mahdollisuuden ilmaista huolenaiheensa ja antavat viranomaisille mahdollisuuden ottaa tällaiset huolenaiheet asianmukaisesti huomioon,

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26; jäljempänä direktiivi).

pyrkivät näin edistämään päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä vahvistamaan yleisön tukea ympäristöä koskeville päätöksille,

tunnustavat, että avoimuus on toivottavaa kaikilla hallinnon aloilla, ja kehottavat lainsäädäntöelimiä noudattamaan tämän yleissopimuksen periaatteita menettelyissään".

4. Yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa "viranomaisella" tarkoitetaan erityisesti "kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa" sekä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on erityisesti ympäristöön liittyviä julkisia tehtäviä tai velvollisuuksia, mutta määritelmä ei koske "elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä".

5. Yleissopimuksen 4 artiklan, jossa ensimmäinen pilari otetaan käyttöön, otsikkona on "Ympäristöä koskevan tiedon saanti". Sen kahden ensimmäisen kappaleen nojalla sopimuspuolten on ennen kaikkea varmistettava, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä yleisön käyttöön mahdollisimman nopeasti ilman, että pyynnön esittäjän on osoitettava, että asia koskee häntä. Yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleessa määrätään tietyistä pyynnön epäämisperusteista. Niitä ovat 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan mukaan tapaukset, joissa tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti muun muassa "viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisesta luottamuksellisuudesta". Yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen viimeisessä kohdassa määrätään seuraavaa: "Edellä mainittuja epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin."

6. Tämän oikeudenkäyntimenettelyn aikana on viitattu toiseen pilariin sisältyvään yleissopimuksen 8 artiklaan, vaikka se ei suoraan koske tiedonsaantia. Sen otsikkona on "Yleisön osallistuminen viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan", ja siinä määrätään erityisesti 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." Tätä varten sopimuspuolten olisi asetettava yleisön tehokkaan osallistumisen mahdollistavia riittäviä määräaikoja, asetettava säännösluonnokset julkisesti saataville, annettava yleisölle mahdollisuus esittää huomautuksensa suoraan tai edustuksellisten neuvoa-antavien elinten välityksellä sekä otettava yleisön kuulemisen tulokset mahdollisuuksien mukaan huomioon.

7. Yleissopimuksen 9 artikla kattaa sopimuksen kolmannen pilarin ja koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta. Siinä erityisesti velvoitetaan yleissopimuksen sopimuspuolet varmistamaan, että henkilö, joka ei ole tyytyväinen esittämäänsä tietopyyntöön annettuun vastaukseen, voi saattaa asian tuomioistuimessa toteutettavaan asianmukaiseen uudelleentarkastelumenettelyyn, jossa taataan riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot.

8. Yleissopimus hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta neuvoston päätöksellä 2005/370,[3] jonka liitteeseen sisältyy Euroopan yhteisön lausuma (jäljempänä lausuma), jossa todetaan tässä merkityksellisin osin seuraavaa:

"Euroopan yhteisö kehottaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan osalta yleissopimuksen osapuolia panemaan merkille [direktiivin] 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.

3 — Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1). Yleissopimuksen teksti on esitetty edellä mainitun Euroopan unionin virallisen lehden sivulta 4 alkaen.

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

9. Ratifioidessaan yleissopimuksen 20.5.2005 Ruotsi esitti varauman, jossa todetaan tässä merkityksellisin osin seuraavaa: ”Ruotsi esittää 9 artiklan 1 kappaleeseen varauman, joka koskee oikeutta saattaa virallisten asiakirjojen luovuttamista koskevat parlamentin, hallituksen ja ministerien päätökset tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi.” Saksa ratifioi yleissopimuksen 15.1.2007 ilman varaumia.

II Direktiivi

10. Direktiivi annettiin vuonna 2003 ennen kuin neuvosto hyväksyi yleissopimuksen. Sen johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tavoitteena oli yhdenmukaistaa silloiset yhteisön oikeuden säännökset yleissopimuksen kanssa, jotta Euroopan yhteisö voi liittyä siihen. Direktiivi kattaa yleissopimuksen ensimmäisen pilarin sekä tiedon saannin kannalta merkitykselliset kolmannen pilarin osat.

11.

Direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”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.– –”

12. Direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaan direktiivin yhtenä tavoitteena on ”taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt”.

13. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”viranomaisilla” tarkoitetaan ”keskushallintoa tai muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien” sekä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on ympäristöön liittyviä julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä. Toisessa ja kolmannessa virkkeessä säädetään seuraavaa: ”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[4] tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä, se voi jättää tämän määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle tällaiset elimet ja laitokset.”

14.

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.”

4 — Direktiivin 6 artikla vastaa yleissopimuksen 9 artiklaa, ja siinä säädetään oikeudesta hakea hallintoviranomaiselta tai tuomioistuimelta muutosta tiedon saantia koskeviin päätöksiin.

15. Asian kannalta merkitykselliset 4 artiklan säännökset ovat seuraavat:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos:

– –

d) pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja ja tietoja;

e) pyyntö koskee sisäisiä asiakirjoja, jolloin on otettava huomioon se, miten tiedon ilmaiseminen palvelisi yleistä etua.

– –

2. 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 – – alakohdan osalta säätää, että pyyntö voidaan evätä, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

– –

4. Pyydetty viranomaisen omassa tai viranomaista varten toisen hallussa oleva ympäristötieto on saatettava saataville osittain, jos 1 kohdan d ja e alakohdassa tai 2 kohdassa tarkoitettu tieto on mahdollista erottaa muista pyydetyistä tiedoista.

– –”

III Saksan oikeus

16. Direktiivi saatettiin osaksi Saksan liittovaltion oikeutta ympäristötietolailla (Umweltinformationsgesetz, jäljempänä UIG).

17. UIG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla tietojen antamiseen velvollisia ovat ”hallitus ja muut julkishallinnon viranomaiset”. UIG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa tämän velvoitteen ulkopuolelle jätetään kuitenkin nimenomaisesti ”liittovaltion ylimmät viranomaiset lakien säätämiseen tai asetusten [Rechtsverordungen] antamiseen liittyvässä toiminnassaan”.

18. UIG:n 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti edellä 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen, tietojen antamiseen velvollisten viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, pyyntö on evättävä, jollei painava yleinen etu puolla tiedon ilmaisemista, mutta että päästöjä koskevan ympäristötiedon saatavuutta ei voida evätä tällä perusteella. UIG:n 8 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myös viranomaisten sisäisiä asiakirjoja koskeva pyyntö on evättävä, jollei painava yleinen etu vaadi niiden ilmaisemista.

19. Tässä oikeudenkäynnissä on viitattu myös tiettyihin hallintomenettelylain (Verwaltungsverfahrensgesetz, jäljempänä VwVfG) säännöksiin.

20. VwVfG:n 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Ennen sellaisen hallintotoimen tekemistä, jolla puututaan asianosaisen oikeuksiin, tälle on varattava tilaisuus lausua käsityksensä ratkaisuun vaikuttavista tosiseikoista.”

21. VwVfG:n 29 §:n 1 ja 2 momentissa 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.”

22. VwVfG:n 68 §:n 1 momentissa säädetään erityisesti, että suullinen käsittely ei ole julkinen, mutta muiden henkilöiden läsnäolo voidaan sallia, jollei kukaan asianosainen vastusta sitä.

IV Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

23. Flachglas Torgau GmbH (jäljempänä Flachglas Torgau) on lasin valmistaja, joka osallistuu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaan. Se pyysi tässä yhteydessä liittovaltion ympäristöministeriöltä (jäljempänä ministeriö) saada tutustua ministeriön hallussa oleviin tietoihin, jotka koskevat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamisesta kaudella 2005–2007 annettua lakia.[5]

24. Pyydetyt tiedot koskivat sekä edellä mainitun lain säätämiseen johtanutta lainsäädäntömenettelyä että lain täytäntöönpanoa. Pyyntö kohdistui erityisesti ministeriön sisäisiin muistioihin ja kirjallisiin kannanottoihin sekä sen kirjeenvaihtoon, myös sähköpostiliikenteeseen, Saksan päästökauppaviranomaisen kanssa, joka on itsenäinen viranomainen.

25. Ministeriö epäsi pyynnön kokonaisuudessaan. Tiedoista, jotka koskevat sen osallistumista lainsäädäntömenettelyyn, ministeriö totesi, ettei se ole UIG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan ”tietojen antamiseen velvollinen viranomainen”. Muut tiedot, jotka perustuvat luottamukselliseen toimintaan, jonka tehokkuutta niiden ilmaiseminen voisi haitata, kuuluvat ministeriön mukaan UIG:n 8 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamisalaan. Ministeriö totesi lisäksi, että sen sisäiset asiakirjat on suojattu UIG:n 8 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla ja että mikään painava yleinen etu ei vaadi niiden ilmaisemista.

26. Flachglas Torgau riitautti pyynnön epäämisen Verwaltungsgerichtissä (hallintotuomioistuin), joka hyväksyi kanteen osittain. Flachglas Torgaun valituksen ja ministeriön vastavalituksen johdosta Oberverwaltungsgericht (ylempi hallintotuomioistuin) katsoi, että ministeriön toiminta on liittynyt lainsäädäntömenettelyyn eikä ministeriö siten ole UIG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan velvollinen tietojen antamiseen siltä osin kuin se on osallistunut lakien laatimiseen niiden valmistelussa ja siihen liittyvissä toimissa. Se kuitenkin totesi lisäksi, ettei ministeriö voi vedota toiminnan luottamuksellisuuteen epäämisperusteena ja ettei ministeriö ole osoittanut, miltä osin tietojen ilmaiseminen voisi vaikuttaa haitallisesti viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen. Oberverwaltungsgericht velvoitti ministeriön arvioimaan päätöstään uudelleen tuomion perusteella.

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

27. Molemmat asianosaiset valittivat tuomiosta Bundesverwaltungsgerichtiin. Flachglas Torgau väittää, ettei ministeriöitä voida unionin oikeuden mukaan vapauttaa tiedonantovelvollisuudesta siltä osin kuin niiden toiminta liittyy parlamentaariseen lainsäädäntömenettelyyn ja että salassapito lainvalmistelutyön turvaamiseksi päättyy joka tapauksessa silloin, kun laki julkaistaan. Se väittää lisäksi, ettei ministeriö voi vedota toiminnan luottamuksellisuuteen epäämisperusteena, koska unionin oikeudessa edellytetään, että salassapidosta säädetään nimenomaisessa lain säännöksessä eli muualla kuin ympäristötietoa koskevissa yleisissä säädöksissä.

28. Bundesverwaltungsgericht on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Onko [direktiivin] 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] antamispäivänä, myöskään säädetty [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] 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuin tavoin laissa, kun [direktiivin] täytäntöönpanemiseksi 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] 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?”

29. Flachglas Torgau, Saksan hallitus ja komissio ovat esittäneet sekä kirjallisia että suullisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle.

V Arviointi

A *Direktiivin tulkintaa koskeva lähestymistapa*

30. Yleissopimuksessa ja direktiivissä pyritään varmistamaan avoimuuden lisääntyminen. Molempien valmisteluasiakirjoissa[6] ja johdanto-osassa[7] korostetaan avoimuutta ja tiedon saantia, erityisesti kansalaisten mahdollisuutta saattaa viranomaiset vastuuseen. Voidaan tuskin kiistää, että avoimuus on yleensä hyödyllistä. Tiedon julkinen saatavuus voi erityisesti kannustaa tällaisen tiedon perusteella päätöksiä tekeviä tahoja noudattamaan parempia käytäntöjä.

6 — Ks. ”Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making”, Sofia, 1995, niiden jälkeen julkaistu asiakirja ”Draft Elements for the Aarhus Convention” (CEP/AC.3/R.1, s. 2) (molemmat ovat saatavilla internetosoitteessa http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), alkuperäinen direktiiviehdotus (KOM(2000) 402 lopullinen), s. 4 ja talous- ja sosiaalikomitean lausunto kyseisestä ehdotuksesta, 1.3 kohta (EYVL 2001, C 116, s. 43).

7 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 3 ja 10 kohta.

31. On kuitenkin myönnettävä, ettei rajoittamatonta avoimuutta edellytetä. Avoimen järjestelmän etuja ei voida kiistää, mutta ei voida kiistää myöskään sitä, että avoimuus voi aiheuttaa ongelmia, kuten Saksan hallitus on todennut. Unionin tuomioistuin myöntää tällaiset ongelmat, mutta on kannattanut vastaavanlaisissa yhteyksissä avoimuutta edistäviä tulkintoja. [8]

32. Epäselvässä tapauksessa direktiiviä olisi näin ollen tulkittava siten, että edistetään avoimuutta ja tiedon saantia, ja kaikkia direktiivin soveltamisalaa tältä osin rajoittavia säännöksiä – kuten 2 artiklan 2 alakohtaa, jonka nojalla tiedonantovelvollisten viranomaisten ryhmää voidaan rajoittaa, tai 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, jonka nojalla tiedon ilmaiseminen voidaan evätä tietyissä tapauksissa – olisi tulkittava suppeasti. Itse direktiivissä edellytetään viimeksi mainitun osalta todellakin nimenomaisesti, että epäämisperusteita tulkitaan suppeasti.

B *Ensimmäinen kysymys*

33. Direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan nojalla Saksa on vapauttanut ympäristötiedon saataville asettamista koskevasta velvoitteesta ”liittovaltion ylimmät viranomaiset lakien säätämiseen tai asetusten antamiseen liittyvässä toiminnassaan”. Nyt käsiteltävässä asiassa tietoa pyydettiin liittovaltion ministeriöltä eikä parlamentaariselta elimeltä. Kolmeosaisessa ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siksi lähinnä, a) voidaanko direktiivin nojalla jättää määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle elimet, joiden tehtävänä on lainsäädäntömenettelyssä ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja, b) voidaanko määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle ylipäätään jättää elimiä, joiden päätökset ovat jo olleet muutoksenhakumenettelyn kohteena, ja c) voidaanko elimet jättää käsitteen ulkopuolelle vain siihen asti, kunnes lainsäädäntömenettely on päättynyt. Tarkastelen kuitenkin ensin b kohtaa, joka on nähdäkseni järkevää selvittää ennen a kohtaa, joka näyttää liittyvän läheisemmin c kohtaan.

b) Mahdollisuus jättää määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle elimet, joiden päätökset ovat jo olleet 6 artiklassa tarkoitetun muutoksenhakumenettelyn kohteena

34.

Direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot voivat säätää, että [viranomaisen 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.”

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää selventämään näiden kahden virkkeen suhdetta. Se toisin sanoen tiedustelee, rajoitetaanko kolmannessa virkkeessä olosuhteita, joissa jäsenvaltio voi käyttää toisessa virkkeessä säädettyä mahdollisuutta, (kuten Flachglas Torgau väittää) vai säädetäänkö siinä toisessa virkkeessä säädetystä mahdollisuudesta riippumattomasta erillisestä mahdollisuudesta, jota voidaan käyttää erityisissä olosuhteissa (Saksan hallituksen ja komission näkemys)?

36. On kiistatonta, että Saksan perustuslainsäädännössä säädettiin direktiivin antamishetkellä muutoksenhakumenettelystä, joka liittyy nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan ministeriön päätöksen kaltaisiin päätöksiin. Jos Flachglas Torgaun näkemys pitäisi paikkansa, Saksa ei näin ollen voisi lainkaan jättää ministeriön kaltaisia elimiä viranomaisen määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka ne toimisivat lainsäädäntövallan käyttäjinä.

8 — Ks. esim. asia C-321/96, Mecklenburg, tuomio 17.6.1998 (Kok., s. I-3809, 25 kohta) tai asia C-552/07, Azelvandre, tuomio 17.2.2009 (Kok., s. I-987, 52 kohta).

37. Edellä mainitun kahden virkkeen välinen suhde on joka tapauksessa epäselvä. Kuten komissio toteaa, kolmas virke lisättiin myöhäisessä vaiheessa lainsäädäntömenettelyä EY 251 artiklan 3 kohdan [9] mukaisesti koolle kutsutussa sovittelukomiteassa. Jos tämä lisäys tehtiin tuolloin tiettyä tarkoitusta varten, laatijat eivät ehkä ottaneet täysin huomioon virkkeen suhdetta sitä edeltävään ja seuraavaan tekstiin tai sen vaikutuksia tekstin tulkintaan. Mitä tiettyä tarkoitusta varten tämä lisäys mahdollisesti tehtiin? Kuten komissio toteaa, valmisteluasiakirjoista ei valitettavasti käy ilmi selkeitä tietoja. On esitetty kaksi oletusta.

38. Flachglas Torgau toteaa, että kolmas virke lisättiin sen jälkeen, kun parlamentti oli menestyksettä pyrkinyt muuttamaan toisen virkkeen sanamuodoksi ”Jäsenvaltiot voivat säätää, että *tämän direktiivin muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia määräyksiä sovellettaessa* ’viranomaisen’ määritelmä ei kata elimiä, kun ne käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa ja siltä osin kuin ne käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa” (kursivointi tässä). [10] Tämän ehdotuksen tarkoituksena oli velvoittaa kaikki viranomaiset saattamaan ympäristötieto saataville ja sallia soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen ainoastaan velvoitteesta mahdollistaa muutoksenhaku tietopyynnön epäämisen yhteydessä. Flachglas Torgau toteaa, että 2 artiklan 2 alakohdan kolmas virke sisällytettiin direktiiviin sovittelumenettelyssä eräänlaisena vastikkeena parlamentin ehdotuksen hylkäämisestä ja että sillä oli tarkoitus asettaa aineellinen edellytys toisessa virkkeessä säädetyn mahdollisuuden käytölle.

39. Komissio ja Saksan hallitus mainitsevat toisen syyn, nimittäin että virkkeen lisäämisen tarkoituksena oli pohjustaa tietä varaumalle, [11] jonka Ruotsi joutuisi esittämään yleissopimuksen ratifioidessaan, ja mahdollistaa tämä varauma direktiivissä. Varauma, jonka Ruotsi aikoi tehdä, johtui valtion sisäisestä oikeudellisesta tilanteesta, jossa ei ollut säädetty virallisten asiakirjojen luovuttamista koskevien valtion ylimpien elinten päätöksiin liittyvästä muutoksenhakumenettelystä. Tarvittavan linkin muodosti sittemmin lausuma, [12] jossa viitataan nimenomaisesti direktiivin 2 artiklan 2 alakohtaan jäsenvaltioiden esittämien varaumien yhteydessä. Saksan hallitus siis väittää, että jäsenvaltiot voivat 2 artiklan 2 alakohdan toisen virkkeen nojalla jättää määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle elimet *silloin kun ne toimivat* tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä, mutta että kolmannen virkkeen nojalla oikeudelliset elimet ja lainsäädäntöelimet voidaan sellaisenaan jättää kokonaan määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle. Komissio katsoo lisäksi, että toinen ja kolmas virke ovat vaihtoehtoisia.

40. En pidä Flachglas Torgaun selitystä vakuuttavana. Koska parlamentin ehdottamaa tarkistusta ei hyväksytty, [13] olisi yllättävää, jos sovittelukomiteassa aikaansaadussa ratkaisussa olisi menty vielä parlamentin ehdotusta pitemmälle rajoitettaessa mahdollisuuksia jättää elimiä ”viranomaisen” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivissä mennään jo yleissopimusta pitemmälle, koska siinä ainoastaan annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus jättää elimiä määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle, mutta yleissopimuksessa todetaan, että määritelmä ”ei koske” elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä. Parlamentin tarkistus olisi rajoittanut sallitun poikkeuksen muutoksenhakumenettelyjen yhteyteen. Flachglas Torgaun esittämän direktiivin tulkinnan mukaan ulkopuolelle jättäminen voisi kuitenkin olla mahdollista ainoastaan erityisissä perustuslaillisissa olosuhteissa – jotka ovat oletettavasti harvinaisia, koska ainoastaan Ruotsi on esittänyt yleissopimukseen varauman tässä yhteydessä.

9 — Josta on muutettuna tullut SEUT 294 artiklan 10 kohta.

10 — Ks. ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunnan mietintö A5-0074/2001, 28.2.2001, tarkistus 15 ja Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu toisessa käsittelyssä 30.5.2002 (EUVL 2003, C 187 E, s. 118, kyseinen tarkistus s. 122).

11 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

12 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

13 — Ainakin komission mielestä vastustus johtui siitä, ettei tarkistus olisi sopinut yhteen yleissopimuksen sanamuodon kanssa, kun direktiivin tavoitteena oli nimenomaan yhdenmukaistaa yhteisön lainsäädäntöä yleissopimuksen kanssa (ks. muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta, EYVL 2001, C 240 E, s. 289).

41. Saksan hallituksen ja komission ehdottama vaihtoehtoinen tulkinta vaikuttaa vakuuttavammalta. Ruotsin oikeusjärjestelmän mukaan virallisten asiakirjojen luovuttamista koskeviin parlamentin, hallituksen tai ministerien päätöksiin ei voitu hakea muutosta. Ruotsi esitti siksi yleissopimuksen 9 artiklan 1 ja 2 kappaleeseen varauman, joka koskee tällaisiin päätöksiin liittyvää muutoksenhakua. On ymmärrettävää, ettei Ruotsi ollut valmis sitoutumaan direktiivin yhteydessä velvoitteeseen, johon se aikoi esittää kansainvälisoikeudellisen varauman. Se tarvitsi siksi direktiiviin säännöksen, jonka nojalla jäsenvaltio voi erityisissä olosuhteissaan jättää tietyt elimet kokonaan määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle sen sijaan, että tämä voitaisiin tehdä sen perusteella, missä ominaisuudessa ne toimivat. Lausuma näyttää tukevan tällaista tulkintaa. Siinä todetaan, että 2 artiklan 2 alakohta ja 6 artikla antavat jäsenvaltioille ”poikkeustapauksissa ja tarkasti määritellyin edellytyksin” mahdollisuuden jättää tietyt elimet ja laitokset muutoksenhakumenettelyä koskevien sääntöjen ulkopuolelle, sekä täsmennetään, että EU:n suorittama yleissopimuksen ratifioiminen käsittää kaikki jäsenvaltioiden esittämät varaumat, jotka ovat kyseisten artiklojen mukaisia. Lausuma sisältää näin ollen itsessään varauman, jonka ansiosta EU:lla oli mahdollisuus liittyä yleissopimukseen vesittämättä yksittäisten jäsenvaltioiden kantaa.

42. Molemmat selitykset ovat kuitenkin hypoteettisia, eikä voida varmasti todeta, että jompikumpi pitää paikkansa. Sovittelumenettelyssä osapuolilla on saattanut olla erilaisia olettamuksia, minkä vuoksi tässä yhteydessä ei ehkä ole järkevää etsiä yhtä ainoaa lainsäädännöllistä tarkoitusta. Kuten olen jo todennut, pelkästä sanamuodosta ei ole apua. Merkitys olisi saattanut olla selkeämpi, jos kolmas virke olisi alkanut esimerkiksi sanalla ”lisäksi” tai ”vaihtoehtoisesti”. Näin ei kuitenkaan ole. Varmaa on ainoastaan se, että sanamuoto ei selvästikään tue Flachglas Torgaun kannattamaa tulkintaa, jossa yleissopimuksen ja direktiivin välillä on suurempi ero kuin Saksan hallituksen ja komission esittämässä tulkinnassa. Koska direktiivin keskeisenä tavoitteena oli yhdenmukaistaa EU:n lainsäädäntöä yleissopimuksen kanssa, lienee parempi omaksua viimeksi mainittu lähestymistapa, joka poikkeaa vähemmän yleissopimuksesta.

43. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan kolmannessa virkkeessä annetaan mahdollisuus (jota Saksa ei ole missään tapauksessa yrittänyt käyttää), joka on täysin riippumaton toisessa virkkeessä säädetystä mahdollisuudesta (jota Saksa on käyttänyt). Näin ollen se, että Saksan perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se oli direktiivin antamispäivänä, todellakin säädettiin ministeriön kaltaisten elinten päätöksiin liittyvästä muutoksenhakumenettelystä (jolloin 2 artiklan 2 alakohdan kolmatta virkettä ei voida niiden yhteydessä soveltaa), ei estä sitä käyttämästä ensimmäisessä virkkeessä säädettyä mahdollisuutta ja jättämästä UIG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa tiettyjä viranomaisia ”viranomaisen” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle niiden toiminnan luonteen perusteella.

44. Sitä, vastaako kyseinen säännös sisällöltään tosiasiallisesti tarkalleen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toista virkettä, on kuitenkin käsiteltävä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän kysymyksen a kohdan yhteydessä.

a) Elimet, joiden tehtävänä lainsäädäntömenettelyssä on ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja

45. Direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisen virkkeen nojalla jäsenvaltiot voivat jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle muuten ”viranomaisen” määritelmän soveltamisalaan kuuluvia elimiä ”silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”. Tarkoituksena on siis selvästikin ollut asiayhteyteen perustuva toiminnallinen määritelmä, joka riippuu tietyllä hetkellä toteutettavan toiminnan luonteesta, eikä rakenteellinen määritelmä, jossa kyseisen elimen luonne määrää sen, mitä

Montesquieun valtiomallin mukaisesta kolmesta vallasta se käyttää.[14] Lisäksi, kuten komissio toteaa, ainoastaan toiminnallinen tulkinta mahdollistaa jäsenvaltioiden erilaisten lainsäädäntöjärjestelmien huomioon ottamisen siten, että varmistetaan järkevä yhdenmukaisuus.

46. Rakenteellisessa luokittelussa ministeriö kuuluisi luultavasti valtion toimeenpanovaltaan, eikä sitä pidettäisi lainsäädäntöelimenä. Toimeenpanovallan käyttäjä on Saksassa – kuten todennäköisesti kaikissa jäsenvaltioissa – tietääkseni kuitenkin ensisijainen lakialoitteiden tekijä parlamentissa. Lainsäädäntöelimen käsitellessä lakialoitteita ministeriötä voidaan lisäksi kuulla ja se voi antaa neuvoja. Tässä mielessä se selvästikin harjoittaa UIG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua ”lakien säätämiseen liittyvää toimintaa”. Onko se kuitenkaan sama asia kuin direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu toimiminen ”lainsäädäntövallan käyttäjänä”?

47. On käynyt ilmi, että ministeriö voi myös antaa asetuksia, oletettavasti täytäntöönpanotoimia, joita se on toimivaltainen toteuttamaan primaarilainsäädännön nojalla. Tässäkin yhteydessä herää kysymys, toimiiko se tällöin lainsäädäntövallan käyttäjänä.

48. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Flachglas Torgau pyysi tietoa kyseessä olevaa lakia koskeneesta ”lainsäädäntömenettelystä”, ja kyseinen laki on selvästikin varsinaisen lainsäätäjän antama eli se ei ole ministeriön itsensä toteuttama täytäntöönpanotoimi. Vaikka kansallinen tuomioistuin ei selvitä tarkemmin, minkätyyppisiä pyydetyt tiedot tarkalleen ovat,[15] lähden oletuksesta, johon sekä itse kysymys että kaikki unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset perustuvat, nimittäin siitä, että tässä yhteydessä on arvioitava ministeriön osallistumista lainsäädäntöprosessiin aloitteentekijänä ja neuvonantajana. En siksi tarkastele, ”toimiiko” ministeriö mahdollisesti ”lainsäädäntövallan käyttäjänä” käyttäessään muita toimivaltuuksiaan antaa asetuksia, sillä tämä kysymys ei vaikuta merkitykselliseltä pääasian kannalta.

49. On asianmukaista tarkastella ensin, miksi tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä toimivat elimet on jätetty käsitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän tarkoituksen nimenomaiset perustelut ovat valitettavasti kuitenkin kadonneet ajan kuluessa.

50. Direktiivi annettiin, jotta silloinen yhteisön lainsäädäntö voitiin yhdenmukaistaa yleissopimuksen määräysten kanssa, mutta yleissopimuksen valmisteluasiakirjoista[16] ei käy ilmi, että jo ensimmäiseen ehdotukseen sisältyneen soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen sanamuotoon olisi kiinnitetty erityistä huomiota. Kuten komissio on todennut, yleissopimus todellakin pohjautui alun perin pitkälti silloiseen yhteisön lainsäädäntöön, myös direktiiviä edeltäneeseen säädökseen,[17] johon kyseinen poikkeus jo sisältyi samassa muodossa,[18] ja rakentui sen pohjalta.

51. Ainoa löytämäni viite sallitun ulkopuolelle jättämisen tarkoitusta koskevasta pohdinnasta on ensimmäisessä käsittelyssä laadittu parlamentin mietintö nyt esillä olevaa direktiiviä koskevaksi ehdotukseksi,[19] jossa parlamentti pyrkiessään rajoittamaan ulkopuolelle jättämisen soveltamisalaa muutoksenhakumenettelyä koskevaan vaatimukseen (eikä tietojen saataville asettamista koskevaan

14 — Direktiivin espanjankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*” (kursivointi tässä), kun muissa versioissa mainitaan ainoastaan lainsäädäntövalta tai -valtuudet, mutta myös espanjankielisen version sanamuodossa korostetaan kyseisen elimen toimintaa vähintään yhtä paljon kuin luonnetta.

15 — Ja vaikka Flachglas Torgau toteaa huomautuksissaan ainoastaan, että sen pyyntö koski ministeriön antamia lain täytäntöönpanoa koskevia hallinnollisia ohjeita (eikä tosiasiallisia oikeudellisesti sitovia täytäntöönpanotoimia); tällaiset ohjeet ovat selvästikin toisen kysymyksen kohteena.

16 — Ks. http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56).

18 — Alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa (EYVL 1988, C 335, s. 5) käytettiin erilaista sanamuotoa: ”tuomiovaltaa käyttävät elimet tai lainsäädäntöelimet”. Asiakirjoista ei löydy tietoa siitä, miksi rakenteellinen määritelmä muutettiin toiminnalliseksi määritelmäksi lainsäädännöllisen näkökohdan yhteydessä. Määritelmä haluttiin mahdollisesti yhdenmukaistaa tuomiovallan käyttämistä koskevan määritelmän kanssa, sillä kuten jo totesin, toiminnallisessa määritelmässä voidaan ottaa parhaiten huomioon oikeudellisten ja poliittisten järjestelmien erot.

19 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu mietintö A5-0074/2001, tarkistus 15.

vaatimukseen) oletti, että rajauksen syynä on klassinen ajatus lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan tasapainosta, mutta katsoi, että vallanjako olisi tosiasiassa tasapuolisempi, jos kansalaisilla olisi yhtäläinen pääsy kaikkien kolmen tahon hallussa olevaan ympäristötietoon. Tämä oletus ei ole kuitenkaan kovinkaan merkityksellinen tarkasteltaessa sitä, voiko toimeenpanovallan käyttäjä toimia tietyissä olosuhteissa lainsäädäntövallan käyttäjänä.

52. Saksan hallitus katsoo, että soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen tarkoituksena oli suojata lainsäädäntötoiminta ympäristöalalla – jota koskevat näkemykset perustuvat usein vankkoihin uskomuksiin ja tuodaan voimakkaasti esiin – jatkuvilta tietopyynnöiltä, saatujen tietojen kiivaalta kyseenalaistamiselta ja sinnikkäiltä pyrkimyksiltä vaikuttaa lopputulokseen tällaisten tietojen perusteella. Saksan hallituksen mukaan tarkoituksena oli näin ollen poistaa tällaiset häiriötekijät koko lainsäädäntömenettelystä aina lakiehdotuksesta hyväksyttyyn säädökseen asti, erityisesti kuitenkin mielipiteen muodostuksen mahdollistavista keskusteluista ja ajatustenvaihdosta.

53. Saksan hallituksen keskeinen väite on jossain määrin hyödyllinen olettamus, jos sen katsotaan toistaiseksi koskevan ainoastaan tuomio- ja lainsäädäntövaltaa sellaisenaan. Sekä tuomio- että lainsäädäntövallan käyttö voisi heikentyä, jos jokainen voisi lain nojalla pyytää milloin tahansa kaikenlaisia tietoja menettelyn jokaisesta vaiheesta – merkityksellisten seikkojen ja tietojen analysoinnista, siihen perustuvista päätelmistä ja lopullisen päätöksen tekemisestä.[20] Voidaan olettaa, että ne, jotka alun perin laativat ensimmäisen kyseisistä säädöksistä,[21] ottivat tällaiset seikat huomioon ja että ne ovat – vaikkakin epäsuorasti – jääneet myös myöhempien säädösten laadintaan osallistuneiden mieleen.

54. Ei ole kuitenkaan missään tapauksessa toivottavaa eikä myöskään yleissopimuksen tai direktiivin yleisen tavoitteen mukaista, että lainsäädäntö- tai tuomiovaltaa käytetään täysin salassa. Oikeusvaltioperiaatteen ja demokraattisen hallintojärjestelmän varmistamisen katsotaan yleisesti edellyttävän, että sekä tuomioistuimet että kansanedustuslaitokset toimivat yleisön (tai ainakin välittäjinä olevien tiedotusvälineiden) läsnä ollessa, ellei kyseessä ole täysin poikkeuksellinen tilanne; lisäksi yleisesti myönnetään, että tällainen tilanne esiintyy useammin tuomio- kuin lainsäädäntövallan käytössä. Näin ollen silloin, kun kyseessä ei ole täysin poikkeuksellinen tilanne, päätöksiä ei pitäisi kummassakaan tapauksessa tehdä kansalaisilta salattujen tosiseikkojen tai syiden perusteella.

55. Tuomiovallan käytössä on näin ollen täysin asianmukaista, että tuomarikollegio käsittelee asiaa suljetuin ovin (kuten väistämättä aina yhden tuomarin kokoonpanossa). Tästä syystä päätöksen perustelut sekä huomioon otetut todisteet ja argumentit on kuitenkin julkistettava. Jättäen toistaiseksi huomiotta ulkopuolelle jättämisen ajallisen soveltamisalan, joka on ensimmäisen kysymyksen c kohdan kohteena, olen soveltuvin osin valmis hyväksymään samankaltaisen järjellisen perustan ja samankaltaisen rajoituksen lainsäädäntövallan käyttäjinä toimivien elinten vapauttamiselle tiedon saataville asettamista koskevasta velvoitteesta. Se, että tietty aihe herättää vilkasta julkista keskustelua, ei ole kuitenkaan nähdäkseni riittävä peruste suojella koko lainsäädännön pohdinta-, valmistelu- ja hyväksymismenettelyä kaikilta tietopyynnöiltä.

56. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida vielä vastata siihen, onko toimeenpanoviranomaisia tarkoitus suojella samalla tavoin sopimattomana ajankohtana esitetyiltä ja rajoittamattomilta tietopyynnöiltä silloin, kun ne tekevät lakiehdotuksia lainsäätäjälle tai antavat neuvoja lainsäädäntömenettelyssä.

20 — Ks. tuomiovallan käytöstä yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 92 ja 93 kohta). Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että oikeus pyytää oikeudenkäyntiasiakirjoja häiritsee väistämättä kaikissa tapauksissa menettelyn toteuttamiseen toivottua ”seesteistä ilmapiiriä” – ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 40 artiklan 2 kappale.

21 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta ja alaviitteet 17 ja 18.

57. Seikka, johon Flachglas Torgau vetoaa ja jonka myös kansallinen tuomioistuin mainitsee ennakkoratkaisupyynnössään, ilmenee Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission vuonna 2000 julkaisemasta yleissopimuksen täytäntöönpano-oppaasta (implementation guide),[22] jossa todetaan muun muassa seuraavaa: ”On mainittava erityisesti toimeenpanoviranomaisten osallistuminen lainsäädäntötyöhön yhteistyössä lainsäädäntövallan käyttäjän kanssa. Toimeenpano- ja lainsäädäntöviranomaisten yhteistyö lainsäädäntötyössä tunnustetaan 8 artiklassa. Koska kyseinen artikla kattaa nimenomaisesti määräysten, lakien ja normatiivisten toimien laadintaan liittyvän viranomaisten toiminnan, on loogista päätellä, ettei kyseistä toimintaa pidetä yleissopimuksessa ”lainsäädäntövallan käyttäjänä” toimimisena. Tällaisia tehtäviä suorittavat toimeenpanoviranomaiset ovat näin ollen yleissopimuksessa tarkoitettuja viranomaisia.”

58. Kuten Saksan hallitus ja komissio toteavat, edellä mainittu asiakirja ei kuitenkaan ole sitova yleissopimuksen tulkinnan osalta. Sen laatijat täsmentävät, etteivät siinä esitetyt näkemykset välttämättä vastaa YK:n Euroopan talouskomission tai muiden oppaan laadintaa tukeneiden järjestöjen näkemyksiä; myöskään yleissopimuksen sopimuspuolet eivät ole nimenomaisesti hyväksyneet sitä. Viittaus yleissopimuksen 8 artiklaan ei sitä paitsi liene merkityksellinen käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa lainsäädäntömenettelyissä, joissa toimeenpanovallan käyttäjän tekemä ehdotus on vaaleilla valittujen kansanedustajien toteuttaman parlamentaarisen valvonnan kohteena. Yleissopimuksen 8 artikla koskee sen sijaan yleisön suoraa osallistumista viranomaismääräysten laadintaan.[23] Näin ollen direktiivin 2 artiklan 2 alakohtaan sisältyvän käsitteen ”lainsäädäntövallan käyttäjä” ja yleissopimuksen 8 artiklaan sisältyvän käsitteen ”viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadinta” välinen suhde voitaisiin ymmärtää siten, että ensin mainitussa säännöksessä tarkoitettu ulkopuolelle jättäminen koskee ainoastaan primaarilainsäädäntöä, joka on jossain muodossa parlamentaarisen valvonnan ja keskustelun kohteena, kun taas viimeksi mainittu koskee johdettuun oikeuteen sisältyviä täytäntöönpanotoimia, jotka toteutetaan toimivaltasäännöksen nojalla ilman tällaista demokraattista menettelyä. Täytäntöönpano-oppaaseen sisältyvät toteamukset eivät siis ole täysin arvottomia, mutta niitä ei saa pitää ratkaisevina.

59. Arvioinnissa on nähdäkseni tärkeämpää ottaa huomioon ”lainsäädäntövallan käyttäjinä toimimisen” toiminnallisen määritelmän korostaminen, sen varmistaminen, että lainsäädäntömenettely voidaan sellaisenaan toteuttaa keskeytyksettä, ja se, että sekä yleissopimuksen että direktiivin tavoitteena on taata avoimuus ympäristöasioissa ja mahdollisimman hyvä ympäristötiedon saatavuus.

60. Ensimmäisestä seikasta totean, että esittäessään toimenpide-ehdotuksen lainsäätäjälle valtion toimeenpanoviranomainen – kuten ministeriö nyt käsiteltävässä asiassa – toimii tosiasiallisesti toimeenpano- ja lainsäädäntötoiminnan yhtymäkohdassa. Yhtäältä toimeenpanovallan käyttäjän tehtävänä on määrittää hallituksen politiikka ja muotoilla se asiakirjaehdotuksessa, ja toisaalta ehdotuksen tosiasiallinen käsiteltäväksi jättäminen on tehtävä, jota ei voida erottaa lainsäädäntöelimen yksittäisen jäsenen (tai jäsenten ryhmän), joka jättää ehdotuksensa käsiteltäväksi, tehtävästä, jota ei voida luokitella muuksi kuin lainsäädäntötoiminnaksi.[24] Samanlaiset toteamukset pätevät lainsäädäntömenettelyn aikana toteutettavaan kuulemiseen ja neuvontaan. Vaikka nämä kaksi tehtävää ovat selkeästi havaittavissa, niitä ei voida kuitenkaan erottaa toisistaan ainakaan toimenpide-ehdotuksen käsiteltäväksi jättämisestä lainsäädännön lopulliseen hyväksymiseen ulottuvan varsinaisen lainsäädäntömenettelyn yhteydessä ja aikana. Ne ovat tässä yhteydessä saman kolikon kaksi eri puolta.

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, jonka Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz ja Jerzy Jendroska ovat laatineet Keski- ja Itä-Euroopan alueellista ympäristökeskusta (Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe) varten (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), erityisesti englanninkielisen version s. 34–35.

23 — Kuten komissio toteaa, käyttämällä artiklan otsikossa sanoja ”ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen” on ilmeisesti haluttu välttää terminologiaa, joka voisi joissakin valtioissa viitata liian suppeaan lainsäädäntötoimien luokkaan; itse artiklan sanamuotoa ei voida aivan helposti soveltaa edustuksellisessa demokratiassa toteutettaviin parlamentaarisiin menettelyihin.

24 — Saksan hallitus vahvisti oikeudenkäyntimenettelyssä, että liittopäivien yksittäiset jäsenet voivat myös tehdä säädösehdotuksia, mikä pätee luultavasti useimpiin lainsäädäntöelimiin, mutta tämä lienee varsin harvinaista hallituksen tosiasiallisen toiminnan vuoksi.

61. Edellä esitetyn perusteella keskeytymättömän lainsäädäntömenettelyn varmistaminen on nähdäkseni asetettava tässä yhteydessä etusijalle, koska soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen varsinainen tarkoitus tehtäisiin muuten tyhjäksi. Menettelyn toteuttamista ei olisi suojattu, jos ulkopuolelle jättämistä sovellettaisiin ainoastaan yhteen tiedonsaantimahdollisuuteen (itse lainsäätäjälle esitettävä pyyntö) ja toinen mahdollisuus (asianomaisille toimeenpanoviranomaisille esitettävä pyyntö) jäisi avoimeksi.

62. Vaikka toimeenpanovallan käyttäjä osallistuneekin lainsäädäntöprosessiin kaikissa jäsenvaltioissa pitkälti samalla tavoin, yksityiskohdissa on todennäköisesti eroja. Näin ollen toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen asiana on aina arvioida, onko toimeenpanovallan käyttäjän *asian kannalta merkityksenä ajankohtana* suorittama tietty tehtävä kyseisen jäsenvaltion oikeus- ja perustuslakijärjestelmässä todellakin osa lainsäädäntömenettelyä. Koska soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen poikkeaa avoimuutta ja tiedon saantia koskevista yleissopimuksen ja direktiivin yleisistä tavoitteista, kansallisen tuomioistuimen on oltava varovainen tätä arviointia tehdessään.

63. Edellä esitetyn perusteella vastaisin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen a kohtaan, että direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisen virkkeen nojalla toimeenpanoelimet, joiden tehtävänä jäsenvaltionsa oikeus- ja perustuslakijärjestelmän mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä on ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja, voidaan jättää ”viranomaisten” määritelmän ulkopuolelle silloin, kun ne suorittavat tällaista tehtävää.

64. Tällainen vastaus nähdäkseni riittää pääasiassa esiin otetun kysymyksen ratkaisemiseksi, joten tässä yhteydessä ei ole tarpeen käsitellä tarkemmin kansallisen tuomioistuimen kysymyksessä ehdotettua vaihtoehtoista arviointiperustetta, nimittäin sitä, voidaanko ainoastaan elinten, jotka tekevät lopullisen sitovan ratkaisun lainsäädäntömenettelyssä, katsoa toimivan lainsäädäntövallan käyttäjinä. Kuten komissio on todennut, lainsäädäntömenettelyt voivat vaihdella huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, joten lainsäädäntövallan käyttäjänä toimimisen ja lopullisen sitovan lainsäädäntöpäätöksen tekemisen välistä suhdetta ei välttämättä voida määritellä yleisesti.

65. Ehdottaessani esillä esitettyä vastausta en ole unohtanut kolmatta näkökohtaa, joka on otettava huomioon, kuten edellä jo totesin, nimittäin sitä, että tavoitteena on varmistaa avoimuus ja ympäristötiedon saatavuus, mutta tämä näkökohta on nähdäkseni merkityksellisempi ensimmäisen kysymyksen c kohdan yhteydessä, jota käsittelen seuraavaksi.

c) Onko määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen sallittua ainoastaan siihen asti, kunnes lainsäädäntömenettely on päättynyt?

66. Elin voidaan jättää direktiivin nojalla ympäristötiedon ilmaisemiseen velvollisten viranomaisten määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun se toimii lainsäädäntövallan käyttäjänä. Voidaanko näin kuitenkin tehdä vain tiettyyn hetkeen asti?

67. Kuten komissio ja Saksan hallitus perustellusti toteavat, yleissopimuksessa ja direktiivissä ei säädetä eikä määrätä nimenomaisesti tämän ulkopuolelle jättämisen ajallisesta rajoituksesta.

68. Katson kuitenkin, että – tarkasteltaessa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan ministeriön kaltaisia elimiä, joiden lainsäädäntötehtävä rajoittuu aloiteoikeuteen ja kuulemiseen – tällainen rajoitus voidaan laillisesti johtaa direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toisesta virkkeestä, luettuna yhdessä 3 artiklan 1 kohdan kanssa.

69. Ehdottamani tulkinta edellä mainituista säännöksistä sopii yhteen avoimuutta ja ympäristötiedon saatavuutta koskevan direktiivin tavoitteen ja unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa API antaman tuomion [25] kanssa. Se edellyttäisi tosin myös jossain määrin tarkentamaan toistaiseksi lähtökohdaksi ottamaani puhtaasti toiminnallista ”lainsäädäntövallan käyttäjänä toimimisen” määritelmää. Pyrin selvittämään sitä jäljempänä.

70. Ensinnäkin totean, että direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa käsitteen ”viranomaiset” määrittelyn tarkoituksena on lähinnä määritellä elimet, jotka ovat velvollisia saattamaan ympäristötietoa saataville. Sallimalla määritelmän ulkopuolelle jättäminen mahdollistetaan velvoitteen piiriin kuuluvien elinten rajoittaminen. Määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää ainoastaan elimet ”silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”. Vaikka englanninkieliseen versioon nimenomaisesti sisältyvää sanaa ”when” [silloin kun] ei esiinny kaikissa kieliversioissa, kyseisellä sanamuodolla selvästikin tarkoitetaan, että elimet voivat toisinaan toimia tällaisessa ominaisuudessa ja toisinaan eivät ja että ne voidaan jättää määritelmän ulkopuolelle ainoastaan silloin, kun ne toimivat kyseisessä ominaisuudessa.

71. Lisäksi direktiivin 3 artiklan 1 kohdan nojalla ”viranomaiset velvoitetaan – – saattamaan – – saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa”. Jos ”viranomaisten” määritelmä riippuu 2 artiklan 2 alakohdan toisen virkkeen perusteella siitä, missä ominaisuudessa ne toimivat, päättelen, että ne ovat velvollisia saattamaan saataville ainoastaan tietoa, joka on niiden hallussa tai niitä varten toisen hallussa silloin, kun ne toimivat mainitussa ominaisuudessa.

72. Edellä olevassa a kohtaa koskevassa tarkastelussa tulin siihen tulokseen, että ”viranomaisten” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää toimeenpanoelimet, joiden tehtävänä on lainsäädäntömenettelyssä ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja, silloin kun ne toimivat tällaisessa tehtävässä. Kunkin sellaisen säädöksen yhteydessä, jossa ne toimivat tällaisessa tehtävässä, ne voidaan näin ollen jättää käsitteen soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan tehtävän aloittamisen ja päättämisen välisenä aikana. Ennen ensin mainittua ajankohtaa ne toimivat ainoastaan osana toimeenpanovaltaa määrittämällä ja muotoilemalla suunnitellun politiikan. Toiseksi mainitun ajankohdan jälkeen ne lähinnä varmistavat lainsäädännön täytäntöönpanon, mikä on jälleen toimeenpanotehtävä. Ainoastaan näiden kahden ajankohdan välisenä aikana ne toimivat (osittain) lainsäädäntövallan käyttäjinä, ja ne on voitava lainsäädäntömenettelyn keskeytymättömän toteuttamisen varmistamiseksi jättää tiedonantovelvollisten elinten ulkopuolelle. Lisäksi ainoastaan näiden ajankohtien välisenä aikana ”niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa oleva” tieto on hallussa ”silloin, kun ne toimivat – – lainsäädäntövallan käyttäjinä”.

73. Mainitsen tällaisten elinten tilanteen vastakohdaksi sellaisten elinten tilanteen, jotka rakenteellisen määritelmän mukaan ovat osa varsinaista lainsäädäntövallan käyttäjää. Lainsäädäntöä hyväksyttäessä ja jo hyväksytyn lainsäädännön yhteydessä lainsäädäntövallan käyttäjän osan muodostavat elimet toimivat yksinomaan lainsäädäntövallan käyttäjinä. Niiden tässä ominaisuudessa harjoittamalla toiminnalla ei ole ajallista alkua eikä loppua. Mahdollisuutta jättää ne direktiivissä tarkoitetun ”viranomaisten” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle ei näin ollen ole rajoitettu ajallisesti.

25 — Mainittu edellä alaviitteessä 20.

74. Tätä analyysia tukee unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa API antama tuomio, joka tosin annettiin hieman erilaisessa yhteydessä mutta joka on nähdäkseni silti erittäin merkityksellinen.[26] Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ”Tietojen ilmaisemisen kirjelmistä, jotka on toimitettu vireillä olevassa tuomioistuinmenettelyssä, voidaan olettaa vahingoittavan tuomioistuinkäsittelyn suojaa siksi, että ne ovat perusta unionin tuomioistuimen tuomiovallan käytölle, mutta näin ei ole silloin, kun menettely on päätetty tuomioistuimen ratkaisulla. – – Jälkimmäisessä tapauksessa ei ole enää syytä olettaa, että tietojen ilmaiseminen kirjelmistä vahingoittaisi unionin tuomioistuimen tuomiovallan käyttöä, koska tuomiovallan käyttö on menettelyn päättymisen myötä lakannut.”[27] Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että tällaisissa olosuhteissa jokaista tutustumisoikeutta koskevaa hakemusta olisi tarkasteltava erikseen ja että tiedot voi olla asianmukaista ilmaista vain osittain. Se näin ollen pysytti voimassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion, jossa todettiin, ettei oikeutta tutustua kyseessä oleviin asiakirjoihin voida automaattisesti evätä sillä perusteella, että se vahingoittaa tuomioistuinkäsittelyn suojaa, kun käsittely oli jo päätetty.[28]

75. Edellä mainittu tilanne voidaan nähdäkseni lähtökohtaisesti rinnastaa hyödyllisellä tavalla nyt käsiteltävän asian olosuhteisiin. Tuomio- ja lainsäädäntövallan käyttö asetetaan direktiivissä samaan asemaan säädettäessä mahdollisuudesta jättää elimiä viranomaisten määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten olen edellä todennut, molemmissa tapauksissa on myös pääosin samankaltainen järjellinen perusta. Kun toimeenpanoviranomainen on asianosaisena tuomioistuinmenettelyssä, erityisesti syyttäjän kaltaisessa asemassa, sen suhde lainkäyttötehtävään vastaa näin ollen läheisesti sen suhdetta lainsäädäntötehtävään lainsäädäntöehdotusten käsiteltäväksi jättämisen yhteydessä. Jos se ei ensin mainitussa tapauksessa voi enää tuomioistuinmenettelyn päättymisen jälkeen vedota järjestelmälliseen tiedon ilmaisemisvelvoitteesta vapauttamiseen, olisi loogista ja johdonmukaista tulkita unionin oikeutta siten, että sama pätee myös jälkimmäiseen tapaukseen, kun lainsäädäntömenettely on päättynyt.

76. Direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan toista virkettä ja 3 artiklan 1 kohtaa on nähdäkseni näin ollen tulkittava siten, että jos toimeenpanoelimet, joiden tehtävänä lainsäädäntömenettelyssä on ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja, jätetään ”viranomaisten” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun ne suorittavat tällaista tehtävää, näin voidaan tehdä ainoastaan kyseisen lainsäädäntömenettelyn alkamisen ja päättymisen välisenä aikana.

77. Tässä yhteydessä muistutan, että vaikka elintä, kuten ministeriötä nyt käsiteltävässä asiassa, ei voida jättää lainsäädäntömenettelyn päättymisen jälkeen viranomaisten määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle sen kyseiseen menettelyyn osallistumisen osalta, viranomaiset voivat direktiivin nojalla evätä tiedon saatavuuden tietyin perustein, vaikka ne eivät toimi tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.

78. Erityisesti 4 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä muun muassa, jos se koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai sisäisiä asiakirjoja tai jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti viranomaisten toiminnan tai kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, sellaisten henkilöiden etuun tai suojaan, jotka ovat toimittaneet pyydetyn tiedon vapaaehtoisesti, tai ympäristön suojeluun. Yhtä tai useampaa näistä poikkeuksista voidaan ehkä soveltaa myös nyt käsiteltävässä asiassa pyydetyn kaltaisiin tietoihin. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla

26 — Kyseiset valitukset koskivat Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) nojalla esitettyjä pyyntöjä saada tutustua tiettyihin komission asiakirjoihin, jotka koskivat päätettyjä ja mahdollisesti tulevia tuomioistuinmenettelyjä, joissa komissio oli tai on mahdollisesti myöhemmin asianosaisena (komission mukaan tällaisiin asiakirjoihin tutustuminen voidaan evätä kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla). Vaikka kyseinen asetus ei ole merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa, on pantava merkille, että [yleissopimuksen] määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13) yhdistetään asetuksen N:o 1049/2001, direktiivin ja yleissopimuksen kolme tavoitetta, jotta niihin sisältyviä vaatimuksia voidaan soveltaa EU:n toimielimiin.

27 — Tuomion 130 ja 131 kohta.

28 — Ks. asia T-36/04, API v. komissio, tuomio 12.9.2007 (Kok., s. II-3201, 135 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

tällaisia epäämisperusteita on kuitenkin tulkittava suppeasti siten, että kussakin yksittäistapauksessa otetaan huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Jäsenvaltiot eivät voi kyseisten poikkeusten perusteella etenkään säätää, että pyyntö voidaan evätä, jos se liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

C Toinen kysymys

79. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kaksiosainen toinen kysymys koskee tietoa, jonka saatavuutta ei voida evätä sillä perusteella, ettei määritelmä koske elimiä silloin, kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä, mutta jonka saataville asettamisesta voidaan mahdollisesti kieltäytyä toiminnan luottamuksellisuuden perusteella. Koska tämä on direktiivin 4 artiklan mukaan sallittua vain, ”jos salassapidosta on laissa säädetty”, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, miten konkreettinen ja selkeä tällaisen säännöksen on oltava.

80. Ensin on selvitettävä, mitä viranomaisten ”toiminnalla” tarkoitetaan, vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei olekaan nimenomaisesti ottanut tätä kysymystä esiin. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tieto, jota kansallisen tuomioistuimen toinen kysymys koskee, sisältyy ministeriön sisäisiin muistioihin ja kirjallisiin kannanottoihin sekä sen kirjeenvaihtoon, myös sähköpostiliikenteeseen, päästökauppaviranomaisen kanssa. Missä määrin tällaiset sisältyvät toiminnan käsitteeseen?

81. Saksan hallitus totesi istunnossa, että kyseinen käsite sisältää yksikköjen väliset kirjalliset ja suulliset keskustelut, mutta ei esimerkiksi tietoja tai tilastoja, joihin tällaiset keskustelut ja niiden tuloksena tehtävät päätökset perustuvat, eikä itse päätöksiä. Komissio kuitenkin katsoi, että käsite kattaa ainoastaan ”kollegiaalisten elinten neuvottelut”.

82. Tässä yhteydessä on todettava, että eri kieliversioita vertailtaessa direktiivin (ja yleissopimuksen) sanamuoto voi herättää epäilyä. Yhtäältä todistusvoimaisessa yleissopimuksen ranskankielisessä tekstissä käytetään ilmaisua ”délibérations”, jota käytetään myös direktiivissä, jossa vastaava ilmaisu on esimerkiksi saksankielisessä versiossa ”Beratungen” ja italiankielisessä versiossa vieläkin konkreettisempi ”deliberazioni interne”. Nämä kieliversiot näyttävät tukevan enemmän komission näkemystä. Toisaalta yhtä todistusvoimaisessa yleissopimuksen englanninkielisessä tekstissä käytetään ilmaisua ”proceedings”, joka sekin sisältyy myös direktiiviin, jossa vastaava ilmaisu on esimerkiksi espanjan- ja portugalinkielisissä versioissa ”procedim(i)entos” ja hollanninkielisessä versiossa ”handelingen” – kaikki nämä käsitteet voidaan ymmärtää laajemmin, minkä vuoksi ne tukevat enemmän Saksan hallituksen ehdottamaa tulkintaa.

83. Kun koko direktiiviä ja erityisesti 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkitaan suppeasti, käsitteen ”viranomaisten toiminta” olisi nähdäkseni katettava laajimmillaan mielipiteen ilmaisut ja poliittisten vaihtoehtojen pohdinnat yksittäisten viranomaisten päätöksentekomenettelyissä. Toiminnan muodolla (kirjallinen vai suullinen) ei tietenkään saa olla ratkaisevaa merkitystä kyseisessä käsitteessä, ja on muistettava, että direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että epäämisperusteiden soveltamisalaan kuulumaton tieto erotetaan niiden soveltamisalaan kuuluvista tiedosta, jos tämä on mahdollista. Lisäksi totean, ettei minkäänluonteista viranomaisten *välistä viestintää* voida nähdäkseni pitää tällaisten viranomaisten *toimintana*.

84. Näistä toteamuksista voi olla apua määritettäessä, voidaanko tietoon soveltaa direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa mainittua epäämisperustetta, ennen kuin arvioidaan sitä, onko salassapidosta ”säädetty laissa” kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

85. Tarkastelen seuraavaksi kaksiosaista toista kysymystä.

a) Onko salassapidosta ”säädetty laissa”, jos toiminnan luottamuksellisuuteen ei ole nimenomaisesti viitattu?

86. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, täyttyykö direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetty edellytys – jonka mukaan viranomaisten toiminnan salassapidosta täytyy olla ”säädetty laissa”, jotta tiedon saataville asettamisesta voidaan kieltäytyä sillä perusteella, että se vaikuttaa haitallisesti luottamuksellisuuteen – kun säädöksessä säädetään yleisesti, että ympäristötietoa koskeva pyyntö on evättävä, jos tiedon ilmaiseminen haittaisi kyseisten viranomaisten toiminnan luottamuksellisuutta, vai edellytetäänkö, että salassapidosta säädetään nimenomaisesti ja erikseen.

87. Koska 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädettyä perustetta on 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan perusteella tulkittava ”suppeasti”, olen Flachglas Torgaun ja komission kanssa samaa mieltä siitä, että kyseessä olevan toiminnan luottamuksellisuus edellyttää jonkinlaista oikeudellista velvoitetta ja että ilmaisulla ”jos salassapidosta on laissa säädetty” tarkoitetaan, ettei tämän velvoitteen olemassaolo voi riippua epäämisperusteesta.

88. Kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida kansallista oikeutta, mutta UIG:n 8 §:n 1 momentin 2 kohdan kaltaisessa säännöksessä – jossa selvästikin säädetään ainoastaan, että pyyntö on evättävä, *jos* tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti toiminnan luottamuksellisuuteen – ei nähdäkseni itsessään velvoiteta pitämään toimintaa luottamuksellisena. Siinä säädetään sen sijaan ainoastaan tiedon saannin epäämisestä tapauksissa, joissa jo muutenkin edellytetään luottamuksellisuutta.

89. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että UIG:n 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa velvoitetaan tietopyynnön epäämisperusteesta säätämisen lisäksi myös ja itsenäisesti pitämään kyseisten viranomaisten toiminta luottamuksellisena – kuten Saksan hallitus ilmeisesti väittää unionin tuomioistuimessa – direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetyn edellytyksen on nähdäkseni katsottava täyttyvän. Salassapitovelvollisuudesta ei mielestäni tarvitse säätää muodollisesti erillään säännöksestä, jossa säädetään epäämisperusteesta (vaikkakin se olisi toivottavaa). Välttämätöntä on ainoastaan se, että nämä kaksi säännöstä eivät ole oikeudellisesti toisistaan riippuvaisia. Totean lisäksi, että kyseinen edellytys täyttyy myös siinä tapauksessa, että jossakin toisessa kansallisessa säännöksessä asetetaan tällainen velvoite viranomaisten jonkin toiminnan tai kaikkien toimintojen osalta – mutta tällaista säännöstä ei luultavasti ole, koska sellaiseen ei ole viitattu ennakkoratkaisupyynnössä eikä unionin tuomioistuimille esitetyissä huomautuksissa.

90. Sen lisäksi, että salassapitovelvollisuuden ja epäämisperusteen säätämisen välillä edellytetään epäsuoraan oikeudellista riippumattomuutta, ilmaisun ”laissa säädetty” ytimessä on nähdäkseni oikeusvarmuuden periaate, koska se estää mielivaltaiset päätökset. Jos viranomainen voi oman harkintansa mukaan päättää, onko sen toiminta luottamuksellista vai ei, salassapidosta ei voida katsoa olevan ”laissa säädetty”.

91. Lopuksi on otettava huomioon, että jos suppeankin tulkinnan perusteella on selvää, että tietyn viranomaisen toiminnan luottamuksellisuudesta säädetään laissa 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään lisäksi, että jokaisessa yksittäistapauksessa otetaan huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu ja että sitä verrataan epäämisellä saavutettaviin etuihin, sekä estetään pyynnön epääminen luottamuksellisuuden perusteella, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin. Kansallisen tuomioistuimen on näin ollen tutkittava, onko keskenään kilpailevia etuja vertailtu ja onko epääminen pois suljettu pyydetyn tiedon luonteen vuoksi.

b) Onko salassapidosta ”säädetty laissa”, jos toiminta ei yleisen kirjoittamattoman säännön mukaan ole julkista

92. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, täyttäisikö yleinen kirjoittamaton oikeusperiaate, jonka mukaan viranomaisten hallintomenettelyt eivät ole julkisia, direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetyn edellytyksen, jos UIG:n 8 §:n 1 momentin 2 kohta ei täytä sitä.

93. Huomautan, että 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan saksankielisessä versiossa käytetään ilmaisua (”gesetzlich”), josta voitaisiin päätellä, että salassapidosta täytyy olla säädetty *kirjoitetussa* lainsäädännössä. Samanlainen päätelmä voidaan tehdä myös useista muista kieliversioista (esimerkiksi hollannin-, portugalin- ja espanjankielisistä versioista). Englannin- ja ranskankielisissä versioissa noudatetaan kuitenkin yleissopimusta (josta on laadittu niillä molemmilla todistusvoimainen teksti) ja käytetään yleisempää ilmaisua, jossa ainoastaan edellytetään, että salassapidosta on säädetty ”oikeudessa” [in law / en droit], ja sama pätee ainakin direktiivin italiankieliseen versioon. Tämän perusteella kyseistä käsitettä on nähdäkseni syytä tulkita laajemmin, ellei ole selkeää ja erityistä syytä edellyttää, että salassapidosta säädetään kirjoitetussa säännöksessä.

94. Toisen kysymyksen a kohdasta esittämieni toteamusten perusteella katson lisäksi, että ratkaisevaa ei ole kyseisen säännön muoto vaan se, onko se oikeudellisesti riippumaton tietopyynnön epäämisperusteesta ja noudatetaanko siinä oikeusvarmuuden periaatetta epäämällä kyseiseltä viranomaiselta mahdollisuus itse päättää toiminnan luottamuksellisuudesta (pikemminkin kuin pyyntöön suostumisesta).

95. Kirjoittamaton oikeusperiaate voi näin ollen lähtökohtaisesti täyttää direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetyn edellytyksen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin johtaa tällaisen oikeusperiaatteen VwVfG:n 28 §:n 1 momentista ja 68 §:n 1 momentista, joissa säädetään tietyistä erityisistä oikeuksista osallistua viranomaisten hallintomenettelyyn ja joissa siten näytetään oletettavan, ettei yleistä oikeutta ole, minkä vuoksi noudatetaan yleistä luottamuksellisuuden periaatetta; Saksan hallitus katsoo, että sama päätelmä voidaan tehdä myös VwVfG:n 29 §:n 1 ja 2 momentin perusteella.

96. Ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi ratkaista, onko olemassa kirjoittamaton sääntö, jossa asetetaan viranomaisten toiminnan luottamuksellisuutta koskeva yleinen velvoite eikä jätetä harkintavaltaa toiminnan luottamuksellisuuden osalta.

97. Mainituista säännöksistä voidaan nähdäkseni johtaa yleinen salassapitovelvollisuus, mutta tämä ei ole ainoa mahdollinen eikä välttämättä myöskään kaikkein ilmeisin päätelmä. Kun esimerkiksi säädetään, ettei toiminta ole julkista, on loogista olettaa, että tämän tarkoituksena on suojata toiminnan sisältöä julkisuudelta, mutta jos henkilöillä, joita asia koskee, on oikeus olla läsnä ilman nimenomaista salassapitovelvoitetta, voidaan yhtä hyvin olettaa, ettei tarkoituksena ole asettaa yleistä salassapitovelvoitetta.

98. Kansallisen tuomioistuimen on nähdäkseni otettava arvioinnissaan huomioon myös kyseessä olevien säännösten määrä (tässä asiassa on mainittu yli sata pykälää sisältävän lain neljä momenttia) ja se, että (tässäkin asiassa) tehty päätelmä on luonteeltaan lähinnä kielteinen eli vastakkaispäätelmä,[29] ja sen olisi lisäksi erityisesti oman oikeuskäytäntönsä ja muiden hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöjen perusteella tutkittava, onko kyseinen kirjoittamaton sääntö yleisesti tunnustettu.

29 — Tässä yhteydessä on todettava, että VwVfG:n 30 §:n nojalla asianosaisilla on nimenomaisesti oikeus vaatia, etteivät viranomaiset julkista heidän luottamuksellisia tietojaan ilman heidän lupaansa. Siitä, että tällaisissa tapauksissa asetetaan erityinen salassapitovelvollisuus, voitaisiin tehdä se vastapäätelmä, ettei yleistä salassapitovelvollisuutta ole.

99. Edellä esitetyn perusteella katson, että 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetty edellytys täyttyy vain, jos yleisestä kirjoittamattomasta oikeusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisten hallintomenettelyt eivät ole julkisia, käy selvästi ja yksiselitteisesti ilmi kyseisten menettelyjen salassapitovelvollisuus ja jos kyseinen viranomainen ei voi itse päättää menettelyjen luottamuksellisuudesta. Määritettäessä, voidaanko tällainen periaate johtaa lainsäädännöstä, kansallisten tuomioistuinten on toteutettava perusteellinen tutkimus ja otettava erityisesti huomioon, että kyseiseen säännökseen sisältyvää epäämisperustetta on tulkittava suppeasti.

VI Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1 a) 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 virkkeen nojalla toimeenpanoelimet, joiden tehtävänä jäsenvaltionsa oikeus- ja perustuslakijärjestelmän mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä on ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja, voidaan jättää ”viranomaisen” määritelmän ulkopuolelle silloin, kun ne suorittavat tällaista tehtävää.

b) Se, että jäsenvaltioiden perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se oli direktiivin 2003/4 antamispäivänä, säädettiin direktiivin 6 artiklassa tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä, ei estä sitä, että jäsenvaltiot säätävät, ettei tässä direktiivissä tarkoitettu ”viranomaisten” määritelmä koske elimiä ja laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- ja lainsäädäntövallan käyttäjinä.

c) Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan toista virkettä ja 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jos toimeenpanoelimet, joiden tehtävänä lainsäädäntömenettelyssä on ainoastaan esittää lainsäädäntöehdotuksia tai antaa niistä lausuntoja, jätetään ”viranomaisten” määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun ne suorittavat tällaista tehtävää, näin voidaan tehdä ainoastaan kyseisen lainsäädäntömenettelyn alkamisen ja päättymisen välisenä aikana.

2 a) Viranomaisten toiminnan salassapidosta on säädetty direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuin tavoin laissa, kun kansallisessa lainsäädännössä asetetaan tällaista toimintaa koskeva yleinen tai erityinen salassapitovelvollisuus, joka ei ole riippuvainen ympäristötietopyynnön epäämisperusteesta ja joka ei anna kyseiselle viranomaiselle mahdollisuutta itse päättää toimintansa luottamuksellisuudesta.

b) Tällainen velvollisuus voidaan asettaa kirjoittamattomassa säännössä, jos edellä mainitut edellytykset täyttyvät ja jos kyseinen velvollisuus on oikeudellisesti selkeästi vakiintunut.