Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

20 päivänä tammikuuta 2021*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Århusin yleissopimus – Direktiivi 2003/4/EY – Ympäristötiedon julkinen saatavuus – Infrastruktuurirakennushanke ”Stuttgart 21” – Ympäristötietopyynnön epääminen – 4 artiklan 1 kohta – Epäämisperusteet – Sisäisten asiakirjojen käsite – Ulottuvuus – Sisäisiä asiakirjoja koskevan suojan ajallinen rajoittaminen

Asiassa C-619/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 8.5.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.8.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Land Baden-Württemberg

vastaan

D.R.,

Deutsche Bahn AG:n ja

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgerichtin osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Land Baden-Württemberg, edustajanaan G. Torsten, Rechtsanwalt,

– D.R., edustajanaan F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

– Deutsche Bahn AG, edustajanaan T. Krappel, Rechtsanwalt,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja S. Eisenberg,

– Irlanti, asiamiehinään M. Browne, J. Quaney ja A. Joyce,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Brandon, avustajanaan C. Knight, barrister,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara ja M. Noll-Ehlers,

– Norjan hallitus, asiamiehinään L.-M. Moen Jünge ja K. Isaksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.7.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

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

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Land Baden-Württemberg (Baden-Württembergin osavaltio, Saksa) ja D.R. ja jossa on kyse ympäristötietopyynnöstä, jolla pyritään saamaan oikeus tutustua Staatsministerium Baden-Württembergin (Baden-Württembergin osavaltion ministeriö) tiettyihin asiakirjoihin, jotka liittyvät ”Stuttgart 21” -nimiseen liikenneinfrastruktuuri- ja rakennushankkeeseen Stuttgarter Schlossgartenissa (Stuttgartin Schlossgarten -puisto, Saksa).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa (Tanska) ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 4 artiklan 3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos:

– –

c) se koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai viranomaisten sisäisiä asiakirjoja ja epääminen on mahdollista kansallisen lainsäädännön ja yleisen käytännön nojalla, jolloin on otettava huomioon, miten tiedon ilmaiseminen palvelisi yleistä etua.

– –”

Unionin oikeus

Asetus (EY) N:o 1049/2001

4 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) 4 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

Asetus (EY) N:o 1367/2006

5 Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”[Unionin] toimielinten tai elinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin sovelletaan asetusta [N:o 1049/2001] ilman kansalaisuuteen, kansallisuuteen tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä oikeushenkilön osalta ilman sen rekisteröidyn kotipaikan tai toiminnan tosiasiallisen keskuksen sijaintiin perustuvaa syrjintää.

– –”

6 Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeusten soveltaminen ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asetuksen [N:o 1049/2001] 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan osalta ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, lukuunottamatta tutkintatoimia – –. Muiden asetuksen [N:o 1049/2001] 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten osalta epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ja otettava huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu ja se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin.”

Direktiivi 2003/4

7 Direktiivin 2003/4 johdanto-osan 1, 5 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

(5) Euroopan yhteisö allekirjoitti 25 päivänä kesäkuuta 1998 [Århusin yleissopimuksen]. Yhteisön lainsäädännön säännösten on oltava yhdenmukaisia yleissopimuksen kanssa, jotta Euroopan yhteisö voi liittyä siihen.

– –

(16) Oikeus saada tietoa merkitsee, että tiedon ilmaiseminen olisi oltava pääsääntö ja että viranomaisten olisi voitava evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö tietyissä ja selvästi määritellyissä tapauksissa. Epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Epäämisen perustelut olisi toimitettava pyynnön esittäjälle tässä direktiivissä säädetyssä määräajassa.”

8 Mainitun direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on

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

b) varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. – –”

9 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’ympäristötiedolla’ kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa:
   a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden, kosteikot sekä ranta- ja merialueet mukaan luettuina, tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä, joihin sisältyvät myös geeniteknisesti muunnetut organismit, ja näiden osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta;

– –

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

   – –

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

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

– –

3) ’viranomaisen hallussa olevalla tiedolla’ ympäristötietoa, joka on viranomaisen hallussa ja jonka tämä on tuottanut tai saanut;

– –

5) ’pyynnön esittäjällä’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka pyytää ympäristötietoa;

– –”

10 Mainitun direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Ympäristötiedon saatavuus pyydettäessä”, 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.”

11 Mainitun direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, säädetään seuraavaa:

”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.

Jos pyyntö evätään sillä perusteella, että pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa, viranomaisen on ilmoitettava aineistoa valmistelevan elimen nimi sekä aineiston arvioitu valmistumisaika.

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, d, f, g ja h 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.

5. Päätös, jolla pyyntö saada tietoa evätään kokonaan tai osittain, on annettava tiedoksi pyynnön esittäjälle – – Ilmoituksessa on esitettävä epäämisperusteet, ja tiedotettava 6 artiklassa säädetystä muutoksenhakumenettelystä.”

Saksan lainsäädäntö

12 Saksassa 25.11.2014 annetun Baden-Württembergin ympäristöhallintolain (Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg; GBl. 2014, 592) 28 §:n 2 momentin toisessa luetelmakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 28.11.2018 annetun lain (GBl. 2018, 439) 1 §:llä, säädetään seuraavaa:

”Jos pyyntö koskee 23 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tiedon antamiseen velvollisten elinten sisäisiä asiakirjoja, se on hylättävä, ellei painavampi yleinen etu puolla tiedon antamista.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Pääasia koskee pyyntöä, jonka luonnollinen henkilö D.R. on osoittanut Baden-Württembergin osavaltion ministeriölle saadakseen asiakirjoja, jotka koskevat puiden kaatamista Stuttgarter Schlossgartenissa liikenneinfrastruktuuri- ja rakennushankkeen ”Stuttgart 21” toteuttamisen yhteydessä lokakuussa 2010.

14 Mainitut asiakirjat sisältävät yhtäältä Baden-Württembergin osavaltion ministeriön johdolle toimitettuja tietoja tutkimusvaliokunnan työskentelystä, joka koski Stuttgarter Schlossgartenissa 30.9.2010 toteutettua poliisioperaatiota, ja toisaalta osavaltion ministeriön muistiota, joka oli laadittu ”Stuttgart 21” -hankkeen yhteydessä 10. ja 23.11.2010 käydyssä sovittelumenettelyssä.

15 D.R:n hänelle osoitetusta, asiakirjaan tutustumisen epäämistä koskevasta päätöksestä nostama kanne hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa, mutta Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergin ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) hyväksyi asiaa koskevan valituksen. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg totesi ensin, että pääasian kohteena oleva pyyntö koski ympäristötietoja, ja katsoi, ettei D.R:n pyytämiin asiakirjoihin voitu soveltaa mitään tutustumisoikeuden epäämisperustetta. Se totesi erityisesti viranomaisten sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn epäämisperusteen osalta, ettei siihen voitu enää vedota sen viranomaisen päätöksentekomenettelyn päättymisen jälkeen, jolta tietoja pyydettiin.

16 Land Baden-Württemberg teki tästä tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa).

17 Bundesverwaltungsgericht lähtee siitä, että D.R. pyysi saada direktiivin 2003/4 2 artiklan 1 alakohdan c alakohdassa tarkoitettuja viranomaisten hallussa olevia ympäristötietoja. Se pyrkii kysymyksillään selvittämään, onko näitä tietoja pidettävä sisäisinä asiakirjoina, joihin voidaan soveltaa direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa säädettyä epäämisperustetta, ja tarvittaessa, onko tämän epäämisperusteen sovellettavuutta rajoitettu ajallisesti.

18 Bundesverwaltungsgericht toteaa ensimmäisen kysymyksen osalta, että direktiivissä 2003/4 ei määritellä sisäisten asiakirjojen käsitettä mutta sen 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetään, että tässä artiklassa lueteltuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti.

19 Bundesverwaltungsgericht katsoo tämän tulkintasäännön perusteella, että ilmaisu ”sisäinen” voi kattaa tiedot, joita ei ole luovutettu viranomaisen piirin ulkopuolelle, lukuun ottamatta tietoja, jotka on tarkoitus ilmaista. Ilmaisun ”asiakirja” osalta nousee sen mukaan esiin kysymys siitä, tarkoitetaanko sillä tietynlaatuisia tietoja, ja erityisesti siitä, edellyttääkö se, että nämä tiedot on osoitettava toiselle henkilölle.

20 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission julkaisemasta asiakirjasta, jonka otsikko on ”Århusin yleissopimus, soveltamisohje” (toinen painos, 2014) (jäljempänä Århusin yleissopimuksen soveltamisohje), ilmenee lisäksi, että tietyissä maissa sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn poikkeuksen tarkoituksena on suojata virkamiesten henkilökohtaisia mielipiteitä, mutta se ei koske tosiseikkoja sisältävää aineistoa.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toisesta ja kolmannesta kysymyksestä, jotka koskevat direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan ajallista soveltamisalaa, että kyseisen säännöksen sanamuoto on esteenä sen soveltamisen tiukalle ajalliselle rajoittamiselle. Århusin yleissopimuksen vastaavasta määräyksestä tai Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeesta ei ilmene mitään muuta. Asia on toisin kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdassa säädetyn tutustumisoikeuden epäämisperusteen osalta, joka koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja ja tietoja, ja jonka sanamuodossa jo rajoitetaan sen ajallista soveltamista.

22 Bundesverwaltungsgericht toteaa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa mahdollistetaan lisäksi Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission hallussa olevien sisäisten asiakirjojen osalta niiden suojaaminen päätöksentekomenettelyn päättymisen jälkeen. Asetuksella N:o 1367/2006, joka annettiin nimenomaisesti Århusin yleissopimuksen soveltamiseksi unionin toimielimiin, ei muutettu tätä sääntöä.

23 Sisäisten asiakirjojen osalta säädettyä epäämisperustetta on Bundesverwaltungsgerichtin mukaan lisäksi verrattava direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa vahvistettuun epäämisperusteeseen, jolla pyritään suojelemaan viranomaisten toiminnan luottamuksellisuutta. Viimeksi mainittua perustetta sovelletaan nimittäin myös päätöksentekomenettelyjen päättymisen jälkeen, mikä ilmenee unionin tuomioistuimen 14.2.2012 antamasta tuomiosta Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 57 kohta). Sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn epäämisperusteen laaja tulkinta voisi siten tehdä päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuutta koskevan epäämisperusteen merkityksettömäksi.

24 Lisäksi Bundesverwaltungsgericht katsoo, että kun otetaan huomioon vaatimus epäämisperusteiden suppeasta tulkinnasta, se, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa ja 2 kohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä edellytetään, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua on verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin, voisi rajoittaa mahdollisuutta vedota sisäisten asiakirjojen osalta säädettyyn epäämisperusteeseen muun muassa silloin, kun tietojen luottamuksellisuuden säilyttämistä koskeva intressi pienenisi ajan myötä.

25 Bundesverwaltungsgericht toteaa lopuksi, että jos direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan soveltamisalaa olisi rajoitettava ajallisesti, päätöksentekomenettelyiden kesto ei aina ole asianmukainen arviointiperuste sen ulottuvuuden määrittämiseksi. Hallinnollisen menettelyn yhteydessä ympäristötiedon tutkiminen ei nimittäin aina johda päätöksentekoon.

26 Bundesverwaltungsgericht on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2003/4] 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa tulkittava siten, että käsite ”sisäiset asiakirjat” käsittää kaikki asiakirjat, joita ei ole luovutettu tiedon antamiseen velvollisen elimen piirin ulkopuolelle?

2) Onko [direktiivin 2003/4] 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettu ”sisäisiä asiakirjoja” koskeva suoja voimassa ilman ajallisia rajoituksia?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: Onko [direktiivin 2003/4] 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettu ’sisäisiä asiakirjoja’ koskeva suoja voimassa vain niin kauan, kunnes tiedon antamiseen velvollinen elin on tehnyt päätöksen tai hallintomenettely on muutoin viety päätökseen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa tulkittava siten, että sisäisten asiakirjojen käsite kattaa kaikki tiedot, joita ei ole luovutettu viranomaisen piirin ulkopuolelle.

28 Aluksi on muistutettava, että antaessaan direktiivin 2003/4 unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli varmistaa unionin oikeuden yhteensopivuus Århusin yleissopimuksen kanssa säätämällä yleisestä järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kyseisen direktiivin 2 artiklan 5 alakohdassa tarkoitetuilla pyynnön esittäjillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua (ks. vastaavasti tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 31 kohta).

29 On lisäksi korostettava, että direktiivissä 2003/4 taatulla tiedonsaantioikeudella on merkitystä vain silloin, kun pyydetyt tiedot kuuluvat direktiivissä säädettyjen yleisön tiedonsaantia koskevien säännösten soveltamisalaan, mikä edellyttää muun muassa, että pyydetyt tiedot ovat mainitun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja ympäristötietoja, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava pääasiassa (ks. vastaavasti tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 32 kohta).

30 Direktiivin 2003/4 tavoitteista sen 1 artiklassa tarkennetaan erityisesti, että sen tavoitteena on taata oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa ja se, että tätä tietoa saatetaan viran puolesta asteittain saataville ja levitetään yleisölle (tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 39 kohta).

31 Unionin lainsäätäjä on kuitenkin säätänyt direktiivin 2003/4 4 artiklassa, että jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksista oikeuteen saada ympäristötietoja. Jos tällaiset poikkeukset on tosiasiallisesti saatettu osaksi kansallista oikeutta, viranomaiset voivat vapaasti vedota niihin evätäkseen niille tulevia tietopyyntöjä.

32 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ympäristöhallinnosta annetun Baden-Württembergin lain 28 §:n 2 momentin 2 kohdalla on pantu täytäntöön direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa säädetty poikkeus, jonka nojalla ympäristötietopyyntö voidaan hylätä tapauksissa, joissa pyyntö koskee sisäisiä asiakirjoja, jolloin on otettava huomioon se, miten tiedon ilmaiseminen palvelisi yleistä etua.

33 Kuten direktiivin 2003/4 rakenteesta ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta sekä sen johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, oikeus saada tietoa merkitsee, että tiedon ilmaisemisen olisi oltava pääsääntö ja että viranomaisten olisi voitava evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö vain tietyissä selvästi määritellyissä tapauksissa. Tiedonsaantioikeutta koskevia poikkeuksia olisi siis tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua verrataan ilmaisemisen epäämisellä saavutettavaan etuun (tuomio 28.7.2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, 22 kohta).

34 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä (ks. mm. tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 37 kohta).

35 Direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa sisäisten asiakirjojen osalta säädettyä tiedonsaantioikeutta koskevaa poikkeusta on tulkittava näiden seikkojen valossa.

36 Sisäisten asiakirjojen käsitteestä on todettava, ettei sitä määritellä direktiivissä 2003/4 eikä direktiivissä viitata jäsenvaltioiden oikeuteen tältä osin. Sitä on näin ollen tulkittava itsenäisesti tämän tuomion 34 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

37 Ensinnäkin direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa käytetystä sanasta ”asiakirjat” [direktiivin ranskankielisessä versiossa ”communication”, joka olisi suomeksi tiedonanto] on todettava, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 20 ja 21 kohdassa – tällä sanalla tarkoitetaan tietoja, jotka tekstin laatija on osoittanut toiselle henkilölle, ja tässä yhteydessä henkilöllä, jolle tiedot on osoitettu, voidaan tarkoittaa sekä abstraktia yhteisöä – kuten hallinnon jäseniä tai oikeushenkilön hallitusta – että tällaiseen yhteisöön kuuluvaa tiettyjä henkilöä, kuten henkilöstön jäsentä tai virkamiestä.

38 Tätä tulkintaa ”asiakirjan” käsitteestä tukee se asiayhteys, johon direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohta kuuluu.

39 Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdassa määrätään näet ympäristötiedon saatavuutta koskevasta poikkeuksesta, jos pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai viranomaisten sisäisiä asiakirjoja. Tässä määräyksessä tehdään näin ollen ero aineiston [ranskankielisessä versiossa ”document”, joka olisi suomeksi asiakirja] ja asiakirjojen [ranskankielisessä versiossa ”communication”, joka olisi suomeksi tiedonanto] käsitteiden välillä.

40 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 23 ja 24 kohdassa, unionin lainsäätäjä on tehnyt saman eron pannessaan Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdan täytäntöön kahdella erillisellä säännöksellä. Yhtäältä direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohtaan sisältyy poikkeus, joka koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja ja tietoja, ja toisaalta kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa säädetään sisäisiä asiakirjoja koskevasta poikkeuksesta. Tästä seuraa, että käsitteille asiakirja ja aineisto on annettava erilainen merkitys. Erityisesti on todettava, että toisin kuin ensin mainittu käsite jälkimmäinen ei välttämättä koske tietoa, joka osoitetaan jollekulle.

41 Toiseksi direktiivin 2003/4 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee sanan ”sisäinen” osalta, että ympäristötiedot, joihin kyseisellä direktiivillä pyritään antamaan tutustumisoikeus, ovat viranomaisten hallussa. Mainitun direktiivin 2 artiklan 3 alakohdan mukaan näin on sellaisten tietojen osalta, jotka ovat viranomaisen hallussa ja jotka tämä on tuottanut tai saanut. Viranomaiset, joiden hallussa on ympäristötietoa, voivat toisin sanoen määrätä siitä, käsitellä ja analysoida sitä sisäisesti sekä päättää sen ilmaisemisesta.

42 Tästä seuraa, että kaikki viranomaisen hallussa olevat ympäristötiedot eivät välttämättä ole ”sisäisiä”. Näin on ainoastaan sellaisten tietojen osalta, joita ei ole luovutettu viranomaisen piirin ulkopuolelle, erityisesti silloin, kun niitä ei ole ilmaistu kolmannelle osapuolelle tai saatettu yleisön saataville.

43 Siinä tapauksessa, että viranomaisella on hallussaan ulkopuolisesta lähteestä saamiaan ympäristötietoja, nämä tiedot voivat olla myös ”sisäisiä”, jos niitä ei ole saatettu tai ei olisi pitänyt saattaa yleisön saataville ennen kuin kyseinen viranomainen on vastaanottanut ne ja jos niitä ei luovuteta kyseisen viranomaisen piirin ulkopuolelle sen jälkeen, kun viranomainen on vastaanottanut ne.

44 Tätä tulkintaa sanasta ”sisäinen” tukee tavoite, johon pyritään sisäisten asiakirjojen osalta säädetyllä ympäristötiedon saatavuutta koskevalla poikkeuksella. Tässä yhteydessä 29.6.2000 tehdyn komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta (KOM(2000) 402 lopullinen – COD 2000/0169; EYVL 2000, C 337 E, s. 156) 4 artiklaa koskevista selityksistä käy ilmi, että poikkeuksella, joka mahdollistaa sisäistä viestintää koskevan tutustumisoikeuden epäämisen, pyritään samoin kuin valmisteilla olevaa tai keskeneräistä aineistoa koskevalla poikkeuksellakin vastaamaan viranomaisten tarpeeseen, että niillä on riittävät mahdollisuudet häiriöttömään harkintaan ja sisäisiin keskusteluihin.

45 Tällainen tarve on tunnustettu myös asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettujen, unionin toimielinten hallussa olevien ympäristötietojen osalta.

46 Mainittua asetusta sovelletaan kaikkiin ympäristötietopyyntöihin. Sen 4 artiklan 3 kohdan mukaan unionin toimielimillä on mahdollisuus evätä oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka on laadittu sisäiseen käyttöön tai jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä. Tällä säännöksellä pyritään siten takaamaan, että mainituilla toimielimillä on käytettävissään mahdollisuus pohdintoihin, jotta ne voivat päättää tehtävistä poliittisista valinnoista ja mahdollisesti annettavista ehdotuksista (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 99 ja 109 kohta).

47 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 37–46 kohdassa esitetyt seikat, on katsottava, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa sisäisten asiakirjojen osalta säädetty ympäristötiedon saatavuutta koskeva poikkeus koskee viranomaisen sisällä liikkuvia tietoja, joita ei tietopyynnön esittämishetkellä – mahdollisesti sen jälkeen, kun kyseinen viranomainen on vastaanottanut ne – ole luovutettu viranomaisen piirin ulkopuolelle erityisesti ilmaisemalla niitä kolmannelle osapuolelle tai saattamalla yleisön saataville.

48 Kuten tämän tuomion 33 kohdassa on todettu, tiedonsaantioikeutta koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti siten, että tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Tämä tulkintasääntö ei kuitenkaan voi rajoittaa direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan ulottuvuutta sen sanamuodon vastaisesti.

49 Tästä seuraa, että se, että ympäristötieto saatetaan tiettynä ajankohtana luovuttaa viranomaisen piirin ulkopuolelle, erityisesti silloin, kun se on tarkoitus julkaista tulevaisuudessa, ei voi johtaa siihen, että tiedot sisältävä asiakirja menettää välittömästi sisäisen luonteensa.

50 Direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan sanamuodossa ei myöskään millään tavoin ilmaista, että sisäisten asiakirjojen käsitettä olisi tulkittava siten, että se kattaa ainoastaan viranomaisen virkamiesten henkilökohtaiset mielipiteet ja keskeiset asiakirjat tai että se ei kata tosiseikkoja koskevia tietoja. Tällaiset rajoitukset olisivat lisäksi ristiriidassa tämän säännöksen tavoitteen kanssa, jona on sen aikaansaaminen, että viranomaisilla on suojattu mahdollisuus harkintaan ja sisäisiin keskusteluihin.

51 Myöskään Århusin yleissopimuksen ja sen soveltamisohjeen huomioon ottaminen ei voi johtaa sisäisten asiakirjojen käsitteen ulottuvuuden rajoittamiseen, sellaisena kuin käsite on esitetty tämän tuomion 20, 49 ja 50 kohdassa. Yhtäältä on niin, että kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 27 kohdassa, Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdassa itsessään ei rajoiteta sisäisten asiakirjojen ulottuvuutta niiden sisällön tai merkityksen perusteella. Toisaalta unionin tuomioistuin totesi 16.2.2012 antamassaan tuomiossa Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 27 kohta), että vaikka Århusin yleissopimuksen soveltamisohjetta voidaan pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan

tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa, siihen sisältyvillä analyyseillä ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta eikä niillä ole Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa oikeusnormin asemaa.

52 Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen mukaan pääasiassa kyseessä olevassa tietopyynnössä tarkoitetut asiakirjat sisältävät yhtäältä Baden-Württembergin osavaltion ministeriön johdolle toimitettuja tietoja ja toisaalta kyseisen ministeriön sovittelumenettelyn täytäntöönpanoa koskevia muistioita. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseessä olisivat mainitun ministeriön ulkopuolelta peräisin olevat tiedot. Ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvista tarkistuksista muuta johdu, vaikuttaa siltä, että nämä asiakirjat on laadittu tietojen välittämiseksi Baden-Württembergin osavaltion ministeriön sisällä ja ettei niitä ole luovutettu tämän viranomaisen piirin ulkopuolelle. Tästä seuraa, että näiden asiakirjojen voitaisiin katsoa olevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettuja sisäisiä asiakirjoja.

53 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että sisäisten asiakirjojen käsite kattaa kaikki viranomaisen sisällä liikkuvat tiedot, joita ei tietopyynnön esittämishetkellä – mahdollisesti sen jälkeen, kun kyseinen viranomainen on vastaanottanut ne – ole luovutettu viranomaisen piirin ulkopuolelle, jos niitä ei ole saatettu tai ei olisi pitänyt saattaa yleisön saataville ennen niiden vastaanottamista.

Toinen kysymys

54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa tulkittava siten, että siinä viranomaisten sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn ympäristötiedon saatavuutta koskevan poikkeuksen sovellettavuutta on rajoitettu ajallisesti.

55 On todettava, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdan, joka on saatettu osaksi unionin oikeutta direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdalla, tavoin viimeksi mainittuun säännökseen ei sisälly mitään seikkaa, joka puoltaisi sen sovellettavuuden ajallista rajoittamista. Myöskään Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa ei ole tätä koskevia mainintoja.

56 Erityisesti on todettava, että toisin kuin direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdassa säädetty ympäristötiedon saatavuutta koskeva poikkeus, joka koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai keskeneräisiä asiakirjoja ja tietoja, sisäisten asiakirjojen osalta säädetty vastaava poikkeus ei liity asiakirjojen valmisteluun tai laatimiseen. Se ei myöskään riipu minkään hallinnollisen menettelyn etenemisen asteesta. Tällaisen menettelyn tai sen vaiheen päättyminen, jolle on ominaista viranomaisen tekemä päätös tai asiakirjan valmistuminen, ei näin ollen voi olla ratkaiseva tekijä direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan sovellettavuuden kannalta.

57 Se, ettei kyseisen säännöksen soveltamisalaa ole rajoitettu ajallisesti, vastaa sillä olevaa tämän tuomion 44 ja 50 kohdassa mainittua tavoitetta, jona on sen aikaansaaminen, että viranomaisilla on suojattu mahdollisuus harkintaan ja sisäisiin keskusteluihin. Kuten näet julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 44 ja 50 kohdassa, sen määrittämiseksi, toteutuuko tarve suojella kyseisen asiakirjan laatineiden henkilöiden ajatuksen vapautta ja mahdollisuutta vapaaseen keskusteluun, on otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat päivänä, jona toimivaltaisten viranomaisten on ratkaistava niille esitetty pyyntö, koska kuten 16.12.2010 annetun tuomion Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:779) 34 kohdasta käy ilmi, oikeus saada ympäristötietoa konkretisoituu tuolloin.

58 Vaikka onkin niin, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa säädettyä poikkeusta ei ole rajoitettu ajallisesti, kyseisestä säännöksestä itsestään sekä mainitun direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee kuitenkin, että ympäristötiedon epäämisen, joka perustellaan sillä, että se sisältyy sisäiseen asiakirjaan, on aina perustuttava kyseessä olevien intressien vertailuun.

59 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämä vertailu on tehtävä arvioimalla tosiasiallisesti ja erityisesti kutakin toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi saatettua tilannetta direktiivin 2003/4 nojalla esitetyn ympäristötiedon saamista koskevan pyynnön yhteydessä, mutta tämä seikka ei kuitenkaan ole esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä vahvistaa yleisellä säännöksellä kriteerit, joiden avulla voidaan helpottaa kyseessä olevien etujen vertailua (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, Stichting Natuur en Milieu ym., C-266/09, EU:C:2010:779, 58 kohta ja tuomio 28.7.2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, 29 kohta).

60 Direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdasta on todettava, että tämä arviointi on erityisen tärkeä, koska tässä säännöksessä sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn, ympäristötiedon saatavuutta koskevan poikkeuksen aineellinen soveltamisala on erityisen laaja. Jotta direktiivin 2003/4 sisältöä ei tehtäisi tyhjäksi, kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa ja 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetylle intressivertailulle on näin ollen asettava tiukat rajat.

61 Koska – kuten tämän tuomion 28 kohdassa on muistutettu – direktiivillä 2003/4 pyritään takaamaan se, että kaikilla kyseisen direktiivin 2 artiklan 5 alakohdassa tarkoitetuilla pyynnön esittäjillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua, tiedonsaantipyyntöä käsittelevä viranomainen ei voi vaatia, että pyynnön esittäjä ilmoittaa sille erityisen edun, joka oikeuttaa pyydetyn ympäristötiedon ilmaisemisen.

62 Direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että niihin syihin, jotka voivat puoltaa tietojen ilmaisemista ja jotka viranomaisen on joka tapauksessa otettava huomioon verratessaan kyseessä olevia intressejä, kuuluvat ”tietoisuuden lisääntyminen ympäristökysymyksistä, vapaa keskustelu, yleisön aktiivisempi osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä – – parempi ympäristö” (ks. vastaavasti tuomio 28.7.2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, 25 ja 26 kohta).

63 Koska, kuten tämän tuomion 59 kohdassa on muistutettu, tiedonsaantipyynnön arvioinnissa on otettava huomioon kussakin yksittäistapauksessa vallitsevat erityiset intressit, viranomaisen on myös arvioitava pyynnön esittäjän mahdollisesti antamat tiedot niistä syistä, jotka voivat oikeuttaa pyydettyjen tietojen ilmaisemisen.

64 Viranomaisten, joille on esitetty sisäiseen asiakirjaan sisältyviin ympäristötietoihin tutustumista koskeva pyyntö, on lisäksi otettava huomioon aika, joka on kulunut tämän asiakirjan laatimisesta ja siihen sisältyvistä tiedoista. Direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettua ympäristötiedon saatavuutta koskevaa poikkeusta voidaan nimittäin soveltaa ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua (ks. analogisesti tuomio 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, C-362/08 P, EU:C:2010:40, 56 kohta).

65 Erityisesti on niin, että – kun otetaan huomioon tavoite saada aikaan se, että viranomaisilla on suojattu mahdollisuus harkintaan ja sisäisiin keskusteluihin – vaikka sisäisessä asiakirjassa olevia tietoja voidaan pätevästi olla ilmaisematta tiedonsaantipyynnön esittämispäivänä, viranomainen saattaa sitä vastoin katsoa, että koska tietojen laatimisesta on kulunut pitkä aika, ne eivät ole enää ajankohtaisia ja että ne ovat tästä syystä menettäneet arkaluonteisuutensa tietyn ajan kuluttua niiden laatimisesta (ks. analogisesti tuomio 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, 54 kohta).

66 Lisäksi asiaa käsittelevän viranomaisen on ympäristötietopyyntöä tutkiessaan tarkastettava direktiivin 2003/4 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti, onko tietyt pyydetyt tiedot mahdollista erottaa tiedoista, joihin sovelletaan ympäristötiedon saatavuutta koskevaa poikkeusta, siten, että se voi ilmaista tiedot osittain.

67 Kaikkien niiden velvoitteiden noudattamisen, joita viranomaisilla on, kuten tämän tuomion 58–66 kohdasta ilmenee, ympäristötietopyyntöä tutkiessaan ja joihin kuuluu erityisesti kyseessä olevien intressien vertailu, on oltava asianomaisen kannalta todennettavissa ja sitä on voitava valvoa kansallisella tasolla direktiivin 2003/4 6 artiklan mukaisesti säädettyjen hallinnollisten ja tuomioistuimissa toteutettavien muutoksenhakumenettelyjen yhteydessä.

68 Tämän vaatimuksen täyttämiseksi direktiivin 2003/4 4 artiklan 5 kohdassa säädetään, että päätös, jolla pyyntö saada tietoa evätään, on annettava tiedoksi pyynnön esittäjälle ja ilmoituksessa on esitettävä päätöksen epäämisperusteet.

69 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, tämä perusteluvelvollisuus ei täyty, jos viranomainen vain viittaa virallisesti yhteen direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan mukaisista poikkeuksista. Päinvastoin on niin, että viranomaisen, joka päättää evätä oikeuden tutustua ympäristötietoihin, on selostettava syyt, joiden vuoksi se katsoo, että näiden tietojen ilmaiseminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan niillä poikkeuksilla, joihin viranomainen vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa, eikä se saa olla täysin hypoteettinen (ks. analogisesti tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 76 kohta).

70 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että siinä viranomaisten sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn ympäristötiedon saatavuutta koskevan poikkeuksen sovellettavuutta ei ole rajoitettu ajallisesti. Tätä poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa vain niin kauan kuin pyydettyjen tietojen suojaaminen on perusteltua.

Kolmas kysymys

71 Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että sisäisten asiakirjojen käsite kattaa kaikki viranomaisen sisällä liikkuvat tiedot, joita ei tietopyynnön esittämishetkellä – mahdollisesti sen jälkeen, kun kyseinen viranomainen on vastaanottanut ne – ole luovutettu viranomaisen piirin ulkopuolelle, jos niitä ei ole saatettu tai ei olisi pitänyt saattaa yleisön saataville ennen niiden vastaanottamista.

2) Direktiivin 2003/4 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että siinä viranomaisten sisäisten asiakirjojen osalta säädetyn ympäristötiedon saatavuutta koskevan poikkeuksen sovellettavuutta ei ole rajoitettu ajallisesti. Tätä poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa vain niin kauan kuin pyydettyjen tietojen suojaaminen on perusteltua.

Allekirjoitukset