Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

20. jaanuar 2021 *

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Århusi konventsioon – Direktiiv 2003/4/EÜ – Üldsuse õigus tutvuda keskkonnateabega – Taristuehitusprojekt „Stuttgart 21“ – Keskkonnateabe taotluse tagasilükkamine – Artikli 4 lõige 1 – Tagasilükkamise põhjused – Mõiste „asutusesisene teabevahetus“ – Ulatus – Niisuguse teabevahetuse kaitse ajaline piiramine

Kohtuasjas C-619/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 8. mai 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. augustil 2019, menetluses

**Land Baden-Württemberg**

*versus*

**D.R.,**

menetluses osalesid:

**Deutsche Bahn AG,**

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan ja N. Jääskinen,

kohtujurist: G. Hogan,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Land Baden-Württemberg, esindaja: *Rechtsanwalt* G. Torsten,

– D.R., esindaja: *Rechtsanwalt* F.-U. Mann,

– Deutsche Bahn AG, esindaja: *Rechtsanwalt* T. Krappel,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja S. Eisenberg,

– Iirimaa, esindajad: M. Browne, J. Quaney ja A. Joyce,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: S. Brandon, keda abistas *barrister* C. Knight,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara ja M. Noll-Ehlers,

– Norra valitsus, esindajad: L.-M. Moen Jünge ja K. Isaksen,

olles 16. juuli 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**otsuse**

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375) artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e.

2 Taotlus on esitatud Land Baden-Württembergi (Baden-Württembergi liidumaa, Saksamaa) ja D.R-i vahelises vaidluses keskkonnateabe taotluse üle, milles palutakse luba tutvuda Staatsministerium Baden-Württembergi (Baden-Württembergi liidumaa ministeerium) teatavate dokumentidega transporditaristu ehituse ja linnaplaneerimise projekti „Stuttgart 21“ kohta Stuttgarter Schlossgartenis (Stuttgarti lossipark, Saksamaa).

## Õiguslik raamistik

### *Rahvusvaheline õigus*

3 Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, millele kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1), (edaspidi „Århusi konventsioon“), artikli 4 lõikes 3 on sätestatud:

„Keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui:

[…]

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

[…]“.

## *Liidu õigus*

### *Määrus (EÜ) nr 1049/2001*

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) artikli 4 lõikes 3 on sätestatud:

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

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

### *Määrus (EÜ) nr 1367/2006*

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT 2006, L 264, lk 13) artiklis 3 on ette nähtud:

„Määrust [nr 1049/2001] kohaldatakse kõikide taotluste suhtes, mille taotleja on esitanud ühenduse institutsioonide ja organite valduses oleva keskkonnainfo kättesaamiseks, ilma et kedagi kodakondsuse, rahvuse või elukoha tõttu või juriidilise isiku puhul tema registreeritud asukoha või tegeliku tegevuskoha tõttu diskrimineeritaks.

[…]“.

6 Määruse nr 1367/2006 artikli 6 „Erandite kohaldamine keskkonnainfo kättesaadavuse taotlemisel“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Määruse [nr 1049/2001] artikli 4 lõike 2 esimese ja kolmanda taande puhul […] eeldatakse info avaldamiseks ülekaalukat üldsuse huvi, kui taotletud info on seotud heitmetega keskkonda. Määruse [nr 1049/2001] artiklis 4 sätestatud muude erandite puhul tõlgendatakse keeldumise aluseid kitsendaval viisil, võttes arvesse avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info on seotud heidetega keskkonda.“

### *Direktiiv 2003/4*

7 Direktiivi 2003/4 põhjendused 1, 5 ja 16 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Suurenenud avalik juurdepääs keskkonnateabele ning sellise teabe levik soodustavad suuremat teadlikkust keskkonnaküsimustes, vaba arvamustevahetust, üldsuse tõhusamat osavõttu keskkonnaasjade üle otsustamises ning kokkuvõttes ka paremat keskkonda.

[…]

(5) 25. juunil 1998 kirjutas Euroopa Ühendus alla [Århusi konventsioonile]. Pidades silmas Euroopa Ühenduse konventsiooniga ühinemist, peavad ühenduse õigusaktide sätted olema sellega kooskõlas.

[…]

(16) Õigus teabele tähendab seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldnõue ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, mistõttu avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks võrreldav avalikustamisest keeldumise huviga. Keeldumise põhjus tuleb taotlejale teatada käesolevas direktiivis sätestatud tähtaja jooksul.“

8 Selle direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärgid on:

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

b) tagada ühtlasi, et keskkonnateave oleks üldsusele üha enam kättesaadav ja et seda levitataks üha laiemalt, et saavutada keskkonnateabe võimalikult laialdane süstemaatiline kättesaadavus ja levik elanikkonna hulgas. […]“

9 Direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. *Keskkonnateave* – kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:
   a) keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed;

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

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

2. *Riigiasutus* –
   a) valitsusasutus või muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohaliku tasandil;

[…]

3. *Riigiasutuse valduses olev teave* – selle asutuse koostatud või saadud ja tema valduses olev keskkonnateave.

[…]

5. *Taotleja* – iga füüsiline või juriidiline isik, kes taotleb keskkonnateavet.

[…]“.

10 Direktiivi artikli 3 „Juurdepääs keskkonnaalasele teabele taotluse alusel“ lõikes 1 on ette nähtud:

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

11 Sama direktiivi artikkel 4 „Erandid“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võivad sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata, kui:

[…]

d) taotlus käsitleb koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid;

e) taotlus käsitleb asutusesisest teabevahetust, kuid võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks üldsuse huve.

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

2. Liikmesriigid võivad sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada:

a) riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud;

[…]

Lõikes 1 ja 2 mainitud tagasilükkamise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega. Liikmesriigid ei või lõike 2 punktide a, d, f, g ja h alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

[…]

4. Riigiasutuste valduses olev või nende nimel hoitav keskkonnateave, mida taotleja on taotlenud, tehakse kättesaadavaks osaliselt, kui kogu taotletavast teabest on võimalik eraldada lõike 1 punktide d ja e või lõike 2 reguleerimisalasse kuuluvat teavet.

5. Kui keeldutakse andmast kogu taotletud teavet või osa sellest, teatatakse sellest taotlejale […]. Teates märgitakse keeldumise põhjused ja see sisaldab teavet läbivaatamise menetluse kohta, mis on sätestatud artikli 6 kohaselt.“

### *Saksa õigus*

12 Baden-Württembergi liidumaa 25. novembri 2014. aasta keskkonnahaldusseaduse (Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg) (*GBl.* 2014, 592), muudetud 28. novembri 2018. aasta seaduse artikliga 1 (*GBl.* 2018, 439), § 28 lõike 2 punktis 2 on ette nähtud:

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

## Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

13 Põhikohtuasi puudutab füüsilise isiku D.R-i taotlust Baden-Württembergi liidumaa ministeeriumile, milles palutakse luba tutvuda dokumentidega taristuehituse ja linnaplaneerimise projekti „Stuttgart 21" käigus puude langetamise kohta Stuttgarti lossipargis 2010. aasta oktoobris.

14 Need dokumendid sisaldavad esiteks Baden-Württembergi liidumaa ministeeriumi juhtkonnale edastatud teavet Stuttgardi lossipargis 30. septembril 2010 toimunud politseioperatsiooni uurinud komisjoni töö kohta ning teiseks ministeeriumi märkusi seoses projektiga „Stuttgart 21" 10. ja 23. novembril 2010 toimunud lepitusmenetluse kohta.

15 Kaebus, mille D.R. esitas tema suhtes tehtud otsuse peale keelduda dokumentidega tutvumiseks loa andmisest, jäeti esimeses kohtuastmes rahuldamata, kuid Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergi kõrgeim halduskohus, Saksamaa) rahuldas selle. Tuvastanud, et põhikohtuasjas käsitletav taotlus puudutas keskkonnateavet, leidis viimati nimetatud kohus, et D.R-i taotletud dokumentidega tutvumiseks loa andmisest keeldumiseks ei ole mingit põhjust. Eelkõige leidis see kohus „asutusesisese teabevahetuse" puhul ette nähtud keeldumispõhjuse kohta, et sellele ei saa enam tugineda pärast seda, kui riigiasutus, kellele taotlus esitati, on oma otsustamisprotsessi lõpetanud.

16 Baden-Württembergi liidumaa vaidlustas selle kohtuotsuse kassatsioonkaebusega, mille ta esitas Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).

17 Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) lähtub eeldusest, et D.R. taotles luba tutvuda direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 1 alapunktis c määratletud keskkonnateabega, mis on riigiasutuse valduses. Oma küsimustega soovib ta kindlaks teha, kas seda teavet tuleb käsitada „asutusesisese teabevahetusena", mis kuulus seega direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ette nähtud keeldumispõhjuse kohaldamisalasse, ja kui see on nii, siis kas selle keeldumispõhjuse kohaldatavus on ajaliselt piiratud.

18 Esimese küsimuse kohta märgib Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus), et direktiivis 2003/4 ei määratleta mõistet „asutusesisene teabevahetus", vaid nõutakse vastavalt artikli 4 lõike 2 teise lõigu esimesele lausele, et selles artiklis loetletud keeldumise põhjuseid tõlgendataks kitsendavalt.

19 Seda tõlgendamisreeglit silmas pidades leiab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus), et mõiste „asutusesisene" võib hõlmata teavet, mis ei ole väljunud asutuse sisekasutusest, välja arvatud teave, mis on mõeldud avaldamiseks. Mis puudutab mõistet „teabevahetus", siis tekib küsimus, kas see tähistab teatud tunnustega teavet ja eelkõige seda, kas see peab olema suunatud adressaadile.

20 Lisaks tuleneb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni avaldatud dokumendist „Århusi konventsiooni rakendusjuhend“ (teine väljaanne, 2014) (edaspidi „Århusi konventsiooni rakendusjuhend“), et teatavates riikides on „asutusesiseseks teabevahetuseks“ ette nähtud erandi eesmärk kaitsta ametnike isiklikke arvamusi, kuid see ei puuduta faktilisi dokumente.

21 Teise ja kolmanda küsimuse kohta, mis puudutavad direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e ajalist kohaldamisala, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle sätte sõnastusega on vastuolus sätte ajalise kohaldamise range piiramine. Muid järeldusi ei võimalda teha ka Århusi konventsiooni vastav säte ega selle konventsiooni rakendusjuhend. Teisiti oleks see direktiivi artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis d ette nähtud teabe andmisest keeldumise põhjuse puhul, mis puudutab koostamisel olevaid materjale ning lõpetamata dokumente ja andmeid, mille sõnastus ise piirab selle ajalist kohaldamist.

22 Mis puudutab Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni käsutuses olevaid sisedokumente, siis eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võimaldab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 3 nende kaitset ka pärast otsustamisprotsessi lõppemist. Määrus nr 1367/2006, mis võeti vastu konkreetselt selleks, et kohaldada Århusi konventsiooni liidu institutsioonide suhtes, ei ole seda reeglit muutnud.

23 Lisaks tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võrrelda „asutusesisesele teabevahetusele“ ette nähtud keeldumispõhjust direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punktis a sätestatud põhjusega, mille eesmärk on kaitsta riigiasutuste töö konfidentsiaalsust. Viimati nimetatud keeldumispõhjust kohaldatakse nimelt ka pärast otsustusprotsesside lõpuleviimist – nii nähtub Euroopa Kohtu 14. veebruari 2012. aasta otsusest kohtuasjas Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 57). „Asutusesisese teabevahetuse“ puhul ette nähtud keeldumispõhjuse lai tõlgendus võiks muuta mõttetuks riigiasutuste töö konfidentsiaalsust puudutava keeldumispõhjuse.

24 Lisaks leiab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) keeldumispõhjuste kitsendava tõlgendamise nõuet arvestades, et avalikustamisega ja avalikustamisest keeldumisega seotud huvide tasakaalustamine, mida nõuab direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkt e ja lõike 2 teise lõigu teine lause, võib piirata „asutusesisese teabevahetuse“ puhul ette nähtud keeldumispõhjusele tuginemise võimalust eelkõige seetõttu, et teabe konfidentsiaalsuse säilitamise huvi aja jooksul väheneb.

25 Lõpuks, kui direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e kohaldamisala peaks selle ulatuse kindlaksmääramiseks olema ajaliselt piiratud, ei oleks otsustusprotsesside kestus alati sobiv kriteerium. Nimelt ei too haldusmenetluses iga keskkonnateabe hindamine kaasa otsuse tegemist.

26 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2003/4] artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab kogu teavet, mis ei välju teabekohustusega asutuse sisekasutusest?

2. Kas „asutusesisesele teabevahetusele“ direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse on ajaliselt piiramatu?

3. Kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt: kas „asutusesisesele teabevahetusele“ direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse kehtib vaid seni, kuni teabekohustusega asutus teeb otsuse või lõpetab mõne muu haldustoimingu?“

## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Esimene küsimus*

27 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab kogu teavet, mis ei välju riigiasutuse sisekasutusest.

28 Kõigepealt tuleb meeles pidada, et direktiivi 2003/4 vastu võttes soovis liidu seadusandja tagada liidu õiguse kooskõla Århusi konventsiooniga, nähes ette üldise korra, mille eesmärk on tagada, et igal taotlejal selle direktiivi artikli 2 punkti 5 tähenduses on õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabega, ilma et see isik peaks tõendama oma huvi (vt selle kohta 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 31).

29 Samuti tuleb rõhutada, et direktiiviga 2003/4 tagatud õigus teabega tutvuda kehtib üksnes juhul, kui nõutud teave kuulub selles direktiivis sätestatud üldsuse juurdepääsuga seotud sätete alla, mis eeldab muu hulgas seda, et tegemist on „keskkonnateabega” nimetatud direktiivi artikli 2 punkti 1 tähenduses, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab põhikohtuasja raames kontrollima (vt selle kohta 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 32).

30 Direktiivi 2003/4 eesmärkide kohta on just selle direktiivi artiklis 1 täpsustatud, et selle eesmärk on tagada õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva keskkonnateabega ning et keskkonnateave oleks asutuste omal algatusel üldsusele üha enam kättesaadav (14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 39).

31 Liidu seadusandja nägi direktiivi 2003/4 artiklis 4 siiski ette, et liikmesriigid võivad kehtestada erandeid keskkonnateabega tutvumise õigusest. Kui niisugused erandid on liikmesriigi õigusesse tegelikult üle võetud, võivad riigiasutused neile esitatavate teabenõuete vaidlustamiseks neile eranditele tugineda.

32 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et Baden-Württembergi liidumaa keskkonnahaldusseaduse § 28 lõike 2 punktiga 2 võeti üle direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ette nähtud erand, mille kohaselt võib keskkonnateabe taotluse tagasi lükata juhul, kui taotlus on esitatud asutusesisese teabevahetuse kohta, võttes arvesse huvi, mis üldsusel on nõutud teabe avalikustamise vastu.

33 Nagu nähtub direktiivi 2003/4 ülesehitusest ning eelkõige selle artikli 4 lõike 2 teisest lõigust ja põhjendusest 16, tähendab õigus teabele seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldreegel ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peab seega olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks tasakaalus avalikustamisest keeldumise huviga (28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 22).

34 Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise kui ka võrdsuse põhimõttega seonduvatest nõuetest, et sellise liidu õigusnormi mõisteid, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu liidu piires tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning selline tõlgendus tuleb leida arvestades sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki (14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 37).

35 Direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e sätestatud erandit keskkonnateabega tutvumise õigusest tuleb asutusesisese teabevahetuse puhul tõlgendada nendest kaalutlustest lähtudes.

36 Mõiste „asutusesisene teabevahetus“ kohta tuleb märkida, et direktiiv 2003/4 seda ei määratle ega viita selles osas liikmesriikide õigusele. Seega tuleb seda sätet tõlgendada autonoomselt vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 34 nimetatud kohtupraktikale.

37 Esiteks, mis puudutab direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e kasutatud mõistet „teabevahetus“, siis tuleb asuda seisukohale, et nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 20 ja 21 märkis, viitab see mõiste teabele, mille autor on suunanud adressaadile, arvestades, et see adressaat võib olla nii abstraktne üksus – näiteks mingi ametkonna „liikmed“ või juriidilise isiku „juhatus“ – kui ka konkreetne isik, kes kuulub niisugusesse üksusesse – näiteks teenistuja või ametnik.

38 Mõiste „teabevahetus“ sellist tõlgendust kinnitab direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e kontekst.

39 Nimelt on Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punktis c nähtud ette erand keskkonnateabega tutvumise õigusest juhul, kui taotlus käsitleb koostamisel olevaid materjale või asutusesisest teabevahetust. See säte eristab seega mõistet „dokument“ mõistest „teabevahetus“.

40 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 23 ja 24 märkis, kordas sama eristust liidu seadusandja, kes võttis Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkti c üle kahe eraldi sättega. Esiteks sisaldab direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkt d erandit koostamisel olevate materjalide või lõpetamata dokumentide või andmete kohta ning teiseks näeb selle direktiivi artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkt e ette erandi asutusesisese teabevahetuse kohta. Järelikult tuleb mõistetele „teabevahetus“ ja „dokument“ omistada erinev tähendus. Täpsemalt, vastupidi esimesele mõistele ei hõlma teine tingimata teavet, mis on kellelegi adresseeritud.

41 Teiseks nähtub mõiste „asutusesisene“ kohta direktiivi 2003/4 artikli 3 lõikest 1, et keskkonnateave, millele selle direktiiviga soovitakse anda õigust tutvuda, on riigiasutuste valduses. Direktiivi artikli 2 punkti 3 kohaselt on see nii teabe puhul, mis on riigiasutuse valduses ja mis on selle asutuse saadud või koostatud. Teisisõnu võivad keskkonnateavet valdavad riigiasutused seda asutusesiseselt omada, töödelda ja analüüsida ning otsustada selle avalikustamise üle.

42 Sellest järeldub, et kogu riigiasutuse valduses olev keskkonnateave ei ole tingimata „asutusesisene“. Nii on see vaid sellise teabe puhul, mis ei välju riigiasutuse sisekasutusest, eeskätt juhul, kui seda ei ole avaldatud kolmandatele isikutele või kui üldsusele ei ole antud võimalust sellega tutvuda.

43 Juhul kui riigiasutus valdab keskkonnateavet, mille ta on saanud välisest allikast, võib see teave olla ka „asutusesisene“, kui seda teavet ei tohtinud või ei oleks tohtinud teha üldsusele kättesaadavaks enne seda, kui nimetatud riigiasutus on teabe kätte saanud, ning kui see teave ei välju selle asutuse sisekasutusest pärast seda, kui asutus on selle kätte saanud.

44 Mõiste „asutusesisene“ sellist tõlgendust toetab eesmärk, mida taotletakse asutusesisese suhtlemise puhul ette nähtud erandiga keskkonnateabega tutvumise õigusest. Sellega seoses tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonnateabele juurdepääsu käsitleva direktiivi ettepaneku (COM(2000) 402 final – COD 2000/0169; EÜT 2000, C 337 E, lk 156) artikli 4 kohta komisjoni 29. juunil 2000 esitatud selgitustest, et sarnaselt koostamisel või lõpetamata dokumentidega seonduva erandiga on asutusesisese teabevahetusega tutvumisest keeldumist võimaldava erandi eesmärk vastata riigiasutuste vajadusele omada kaitstud ala, et jätkata arutelusid ja viia läbi asutusesiseseid debatte.

45 Niisugust vajadust on tunnustatud ka määruses nr 1049/2001 osutatud liidu institutsioonide valduses oleva keskkonnateabe puhul.

46 Seda määrust kohaldatakse kõikide keskkonnateabe taotluste suhtes. Liidu institutsioonidel on selle määruse artikli 4 lõike 3 kohaselt võimalus keelduda võimaldamast tutvuda dokumentidega, mis on mõeldud sisekasutuseks või mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi. Seega on selle sätte

eesmärk tagada, et nendel institutsioonidel oleks mõtlemisruum, et nad saaksid otsustada, milliseid poliitilisi valikuid teha ja milliseid võimalikke ettepanekuid esitada (vt selle kohta 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punktid 99 ja 109).

47 Käesoleva kohtuotsuse punktides 37–46 esitatud kaalutlusi arvestades tuleb asutusesisese teabevahetuse puhul direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ette nähtud erandit keskkonnateabega tutvumise õigusest mõista nii, et sellega peetakse silmas teavet, mis ringleb riigiasutuses ja mis ei ole teabetaotluse esitamise ajal selle asutuse sisekasutusest väljunud; vajaduse korral ka teavet pärast seda, kui see asutus on teabe kätte saanud, eeskätt tulenevalt asjaolust, et see teave avalikustatakse kolmandale isikule või tehakse üldsusele kättesaadavaks.

48 On selge, et nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 33 on märgitud, peaks erandeid teabega tutvumise õigusest tõlgendama kitsalt, et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks tasakaalustatud avalikustamisest keeldumise huviga. See tõlgendamisreegel ei saa siiski piirata direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e ulatust, eirates selle sõnastust.

49 Sellest tuleneb, et asjaolu, et keskkonnateave võib konkreetsel ajahetkel riigiasutuse sisekasutusest väljuda, eriti kui see on mõeldud tulevikus avaldamiseks, ei kaota kohe seda teavet sisaldava teabevahetuse asutusesisest olemust.

50 Lisaks ei viita direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e sõnastus kuidagi sellele, et mõistet „asutusesisene teabevahetus“ tuleks tõlgendada nii, et see hõlmab üksnes riigiasutuse teenistujate isiklikke arvamusi ja olulisi dokumente või ka seda, et see mõiste ei hõlma faktilist teavet. Sellised piirangud oleksid pealegi vastuolus selle sätte eesmärgiga luua ametiasutuste kasuks kaitstud ala, et jätkata arutelusid ja viia läbi asutusesiseseid debatte.

51 Århusi konventsiooni ja selle rakendusjuhendi arvessevõtmine ei saa samuti viia mõiste „asutusesisene teabevahetus“ ulatuse piiramiseni, nagu on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktides 20, 49 ja 50. Esiteks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 27 märkis, ei piira Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkt c ise „asutusesisese teabevahetuse“ ulatust olenevalt selle sisust või tähtsusest. Teiseks on Euroopa Kohus oma 16. veebruari 2012. aasta kohtuotsuses Solvay jt (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 27) otsustanud, et kuigi Århusi konventsiooni rakendusjuhendit võib pidada selgitavaks dokumendiks, mida võib vajaduse korral muu asjasse puutuva teabe hulgas konventsiooni tõlgendamisel arvesse võtta, ei ole selles juhendis sisalduv analüüs siduv ja sellel puudub õigusjõud, mis on Århusi konventsiooni sätetel.

52 Käesoleval juhul sisaldavad eelotsusetaotluses esitatud teabe kohaselt põhikohtuasjas käsitletavas teabetaotluses viidatud dokumendid esiteks Baden-Württembergi liidumaa ministeeriumi juhtkonnale edastatud teavet ja teiseks selle ministeeriumi teatisi lepitusmenetluse rakendamise kohta. Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ei nähtu, et tegemist oleks teabega, mis on pärit nimetatud ministeeriumist väljastpoolt. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu läbiviidava kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, näib, et need dokumendid koostati selleks, et edastada teavet Baden-Württembergi liidumaa ministeeriumi siseselt ja et see teave ei olnud väljunud selle asutuse sisekasutusest. Siit järeldub, et neid dokumente võib pidada „asutusesiseseks teabevahetuseks“ direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tähenduses.

53 Eeltoodut arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab kogu teavet, mis ringleb riigiasutuses ja mis ei ole teabetaotluse esitamise ajal selle asutuse sisekasutusest väljunud, vajaduse korral ka teavet pärast seda, kui nimetatud asutus on teabe kätte saanud, ja tingimusel, et seda teavet ei ole tehtud või ei oleks tohtinud teha üldsusele kättesaadavaks enne seda, kui see asutus on teabe kätte saanud.

***Teine küsimus***

54 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et selles sättes riigiasutuse sisese teabevahetuse kohta ette nähtud erandi keskkonnateabega tutvumise õigusest kohaldatavus on ajaliselt piiratud.

55 Tuleb märkida, et sarnaselt Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punktile c, mis on liidu õigusesse üle võetud direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e, ei sisalda viimati nimetatud säte midagi, mis räägiks selle ajalise kohaldamise piiramise kasuks. Århusi konventsiooni rakendusjuhendis ei ole selle kohta ka juhiseid.

56 Täpsemalt, vastupidi erandile keskkonnateabega tutvumise õigusest, mis on sätestatud direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis d ja mis puudutab koostamisel olevaid materjale ning lõpetamata dokumente ja andmeid, ei ole asutusesisese teabevahetuse puhul ette nähtud erand seotud dokumentide väljatöötamise või koostamisega. See ei sõltu ka mis tahes haldusprotsessi edenemise astmest. Sellise menetluse või selle etapi lõpp, mida iseloomustab riigiasutuse otsuse tegemine või dokumendi lõpetamine, ei saa järelikult olla direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e kohaldatavuse seisukohast määrava tähtsusega.

57 Selle sätte ajalise piirangu puudumine vastab käesoleva kohtuotsuse punktides 44 ja 50 välja toodud sätte eesmärgile, milleks on luua ametiasutustele kaitstud ala, et jätkata arutelusid ja viia läbi asutusesiseseid debatte. Nimelt nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 44 ja 50 sisuliselt märkis, tuleb selleks, et teha kindlaks, kas vajadus kaitsta asjaomase teabevahetuse autori mõttevabadust ja seisukohtade vaba jagamise võimalust, võtta arvesse kõiki kohtuasja faktilisi ja õiguslikke asjaolusid ajal, mil pädevad asutused peavad neile esitatud taotluse kohta otsuse tegema, kuna – nagu ilmneb ka 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsuse Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:779) punktist 34 – saab keskkonnateabega tutvumise õigust sellel kuupäeval täpsemalt määratleda.

58 Kuigi direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ette nähtud erand ei ole ajaliselt piiratud, tuleneb siiski sellest sättest endast ja selle direktiivi artikli 4 lõike 2 teisest lõigust, et keskkonnateabega tutvumise võimaldamisest keeldumine põhjusel, et see teave esineb asutusesiseses teabevahetuses, peab alati põhinema olemasolevate huvide kaalumisel.

59 Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et selline kaalumine peab toimuma iga olukorra tegelikul konkreetsel hindamisel, mida pädevad asutused peavad lahendama seoses direktiivi 2003/4 alusel esitatud keskkonnateabega tutvumise taotlusega, ilma et oleks välistatud, et liikmesriigi seadusandja määrab üldsättega kindlaks kriteeriumid, mis võimaldavad kõnealuste huvide võrdlevat hindamist lihtsustada (vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt, C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 58, ja 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 29).

60 Direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e puhul on sellel analüüsil suurem tähtsus, kuna asutusesisestele dokumentidele selles sättes ette nähtud keskkonnateabega tutvumise õigusest tehtava erandi esemeline kohaldamisala on eriti lai. Seega selleks, et mitte muuta direktiivi 2003/4 sisutühjaks, peab olemasolevate huvide kaalumine, mida nõutakse selle direktiivi artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ja lõike 2 teises lõigus, olema rangelt piiritletud.

61 Kuna direktiivi 2003/4 eesmärk – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 28 – on tagada, et igal taotlejal selle direktiivi artikli 2 punkti 5 tähenduses oleks õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabega, ilma et ta peaks tõendama oma huvi, siis ei saa dokumentidega tutvumise taotlust menetlev asutus nõuda, et teabe taotleja tõendaks erilist huvi, mis õigustab nõutud keskkonnateabe avalikustamist.

62 Direktiivi 2003/4 põhjendusest 1 nähtub, et nende põhjuste hulka, mis räägivad avalikustamise kasuks ja mida ametiasutus peab igal juhul esinevate huvide kaalumisel arvesse võtma, kuulub „suurem teadlikkus keskkonnaküsimustes, vaba arvamustevahetus, üldsuse tõhusam osavõtt keskkonnaasjade üle otsustamises ning […] parem keskkond“ (vt selle kohta 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punktid 25 ja 26).

63 Kuna dokumentidega tutvumise taotluse läbivaatamisel tuleb – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 59 – igal üksikjuhtumil võtta arvesse erihuve, siis peab riigiasutus hindama ka taotleja esitatud tõendeid põhjuste kohta, mis võivad õigustada nõutud teabe avalikustamist.

64 Lisaks peavad riigiasutused, kellele on esitatud asutusesiseses teabevahetuses sisalduva keskkonnainfoga tutvumise taotlus, võtma arvesse aega, mis on möödunud selle teabevahetuse koostamisest ja teavet, mida see sisaldab. Nimelt saab direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ette nähtud erandit keskkonnateabega tutvumise õigusest kohaldada üksnes ajavahemikul, mil kaitse on sellise teabe sisust lähtuvalt õigustatud (vt analoogia alusel 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 56).

65 Täpsemalt – kuigi lähtudes eesmärgist luua avalik-õiguslikele asutustele kaitstav ala, et jätkata arutelusid ja viia läbi asutusesiseseid debatte, võib asutusesiseses teabevahetuses sisalduva teabe jätta teabetaotluse esitamise kuupäeval õiguspäraselt avalikustamata – võib riigiasutus asuda hoopis seisukohale, et see teave on koostamisest möödunud aja tõttu aegunud ning seetõttu kaotanud sellega seotud tundlikku laadi, kuna selle koostamisest on juba teatav aeg möödas (vt analoogia alusel 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkt 54).

66 Peale selle peab asja menetlev riigiasutus keskkonnateabe taotluse läbivaatamisel vastavalt direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikele 4 kontrollima, kas teatavat nõutud teavet saab lahutada teabest, mis kuulub teabega tutvumise õigusele kohaldatava erandi alla, mistõttu võib seda avalikustada osaliselt.

67 Kõikide nende kohustuste täitmine, mis – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 58–66 – on riigiasutustel keskkonnateabega tutvumise taotluse läbivaatamisel, sealhulgas eelkõige asjaomaste huvide kaalumine, peab olema huvitatud isiku jaoks kontrollitav ning neid peab saama kontrollida riigisisesel tasandil ette nähtud haldus- ja kohtumenetluses vastavalt direktiivi 2003/4 artiklile 6.

68 Selle nõude täitmiseks näeb direktiivi 2003/4 artikli 4 lõige 5 ette, et teabega tutvumise võimaldamisest keeldumise otsus tehakse taotlejale teatatavaks ja see sisaldab keeldumise põhjuseid.

69 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 34 märkis, ei piisa selle põhjendamiskohustuse täitmiseks üksnes sellest, kui riigiasutus viitab vaid vormiliselt ühele direktiivi 2003/4 artikli 4 lõikes 1 sätestatud erandile. Vastupidi – riigiasutus, kes teeb otsuse keskkonnateabega tutvumise võimaldamisest keeldumise kohta, peab esitama põhjused, miks ta leiab, et selle teabe avalikustamine võib viidatud eranditega kaitstud huve konkreetselt ja tegelikult kahjustada. Lisaks peab niisugust ohtu olema võimalik mõistlikult ette näha ja see ei tohi olla ainult oletuslik (vt analoogia alusel 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Rootsi *vs.* MyTravel ja komisjon, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76).

70 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et selles sättes riigiasutuse sisese teabevahetuse kohta ette nähtud erandi keskkonnateabega tutvumise õigusest kohaldatavus ei ole ajaliselt piiratud. Seda erandit saab siiski kohaldada üksnes ajal, mil nõutud teabe kaitse on põhjendatud.

### *Kolmas küsimus*

71 Arvestades teisele küsimusele antud vastust, ei ole vaja kolmandale küsimusele vastata.

## Kohtukulud

72 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab kogu teavet, mis ringleb riigiasutuses ja mis ei ole teabetaotluse esitamise ajal selle asutuse sisekasutusest väljunud, vajaduse korral teavet ka pärast seda, kui nimetatud asutus on teabe kätte saanud, ja tingimusel, et seda teavet ei ole tehtud või ei oleks tohtinud teha üldsusele kättesaadavaks enne seda, kui see asutus on teabe kätte saanud.**

2. **Direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii, et selles sättes riigiasutuse sisese teabevahetuse kohta ette nähtud erandi keskkonnateabega tutvumise õigusest kohaldatavus ei ole ajaliselt piiratud. Seda erandit saab siiski kohaldada üksnes ajal, mil nõutud teabe kaitse on põhjendatud.**

Allkirjad