

Asia C-619/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

19.8.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Bundesverwaltungsgericht (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

8.5.2019

Kantaja ja Revision-asian vastapuoli:

D. R.

Vastaaja ja Revision-asian valittaja:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht

VÄLIPÄÄTÖS

[--]

Hallintoriita-asiassa

D. R.,

.....

kantajana, valittajana ja Revision-asian vastapuolena

[--]

v a s t a a n

Land Baden-Württemberg,

[– –]

vastaajana, vastapuolena ja Revision-asian valittajana

[alkup. s. 2]

[– –]

Deutsche Bahn AG:n

[– –] Berliini, osallistuessa asian käsittelyyn

Revision-asian valittajana,

[– –],

muuna osapuolena:

Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[– –],

Bundesverwaltungsgerichtin 7. jaosto on

[– –]

tehnyt 8.5.2019 seuraavan välipäätöksen:

Asian käsittelyä Bundesverwaltungsgerichtissä lykätään.

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1. Onko ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (jäljempänä direktiivi) 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa tulkittava siten **[alkup. s. 3]**, että käsite ”sisäiset asiakirjat” käsittää kaikki asiakirjat, joita ei ole luovutettu tiedon antamiseen velvollisen elimen sisäpiiriin ulkopuolelle?

2. Onko direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettu ”sisäisiä asiakirjoja” koskeva suoja voimassa ilman ajallisia rajoituksia?
3. Jos toiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi: Onko direktiivin 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?

Perustelut:

I

- 1 Vastapuoli vaatii Baden-Württembergin osavaltion ministeriöltä oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat puiden kaatamista liikenne- ja rakennushankkeen ”Stuttgart 21” yhteydessä Stuttgartin Schlossgarten -puutarhassa lokakuussa 2010.
- 2 Euroopan unionin tuomioistuimelle (jäljempänä unionin tuomioistuin) esitettävät kysymykset koskevat osavaltion ministeriön johdon tietoja tutkimusvaliokunnasta, jonka nimi oli ”Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten” (Stuttgarter Schlossgarten -puutarhassa 30.9.2010 toteutetun poliisioperaation arviointi), sekä osavaltion ministeriön muistiota, joka oli laadittu ”Stuttgart 21” -hankkeen yhteydessä 10. ja 23.11.2010 käydyssä sovittelumenettelyssä.
- 3 Verwaltungsgericht hylkäsi kanteen, joka oli nostettu menestyksettömän, näitä asiakirjoja koskeneen pyynnön jälkeen. Vastapuolen vaatimuksesta Verwaltungsgerichtshof velvoitti valittajan antamaan vastapuolelle tilaisuuden tutustua asiakirjoihin. Nämä asiakirjat ovat ympäristötietoa. Perusteita evätä oikeus tutustua tietoon ei ollut. Osavaltion ministeriön asiakirjoja, jotka koskevat johdon tietoja ja sovittelumenettelyä, ei suojata sisäisinä asiakirjoina, koska tällainen suoja on ajallisesti voimassa vain viranomaisten päätöksentekomenettelyn keston ajan. [alkup. s. 4]
- 4 Valittaja vaatii Revision-vaatimuksessaan ensimmäisessä oikeusasteessa annetun tuomion pysyttämistä.

II

- 5 Asian käsittelyä lykätään. Unionin tuomioistuimelta on pyydettyvä ennakkoratkaisua tämän välipäätöksen päätösosassa esitettyihin kysymyksiin (SEUT 267 artikla).
- 6 1. Asian kannalta merkitykselliset unionin oikeussäännöt sisältyvät ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26) (jäljempänä direktiivi) 4 artiklan 1 kohdan

ensimmäisen alakohdan e alakohtaan ja 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäiseen ja toiseen virkkeeseen.

- 7 2. Kansallisen lainsäädännön asian kannalta merkityksellinen säännös on 25.11.2014 annetun Baden-Württembergin ympäristöhallintolain (Umweltverwaltungsgesetz, UVwG BW) 28 §:n 2 momentin 2 kohta [– –], sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 28.11.2018 annetun lain 1 §:llä [– –].

UVwG BW:n 28 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

II

- 8 Ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Sen mukaan, miten ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan, Revision-valitus on joko hylättävä oikeudellisin perustein tai asia on palautettava uutta käsittelyä ja ratkaisun antamista varten Verwaltungsgerichtshofiin, joka on tosiseikat ratkaiseva oikeusaste.
- 9 Vastapuolen vaatimat asiakirjat ovat direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua ympäristötietoa. Valittaja on direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu tiedon antamiseen velvollinen viranomainen. **[alkup. s. 5]**

IV

- 10 Ennakkoratkaisukysymyksissä pyydetään unionin tuomioistuimen selvennystä, koska niitä ei ole selvennetty sen oikeuskäytännössä eikä niihin annettava vastaus ole ilmeisen selvä.
- 11 Yksittäisten ennakkoratkaisukysymysten osalta seuraavat seikat ovat merkityksellisiä:
- 12 I. Ensimmäinen kysymys:
- On ensinnäkin pohdittava, miten direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaan käsitettä ”sisäiset asiakirjat” on tulkittava. Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettuun direktiiviin ei sisälly tämän käsitteen määritelmää.
- 13 Jaosto on todennut ympäristötietolain (Umweltinformationsgesetz, UIG), siinä muodossa kuin se on julkaistuna 27.10.2014 [– –], sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 20.7.2014 annetun lain [– –] 2 §:n 17 momentilla, 8 §:n 2 momentin 2 kohdasta, jolla saatetaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohta osaksi liittovaltion oikeutta ja joka vastaa nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä osavaltion säännöstä eli UVwG BW:n 28 §:n 2 momentin 2

kohtaa, kun otetaan huomioon käsitettä ”sisäinen” koskeva lainsäätäjän tahto [– –], että epäämisperuste kattaa vain sellaiset asiakirjat, joita ei ole luovutettu tiedon antamiseen velvollisen elimen sisäpiirin ulkopuolelle [– –]. Tämän mukaan ”sisäisinä” ei voida pitää myös sellaisia asiakirjoja, joita ei ole (vielä) luovutettu tiedon antamiseen velvollisen elimen sisäpiirin ulkopuolelle mutta jotka on tarkoitettu luovutettavaksi sen ulkopuolelle.

- 14 Tässä yhteydessä on selvennettävä, miten on tulkittava direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan käsitettä ”asiakirja”. On erityisesti epäselvää, onko asiakirjojen tai tietojen oltava tietyn laatuista, jotta ne voidaan luokitella ympäristötietodirektiivissä tarkoitetuiksi ”asiakirjoiksi”. Käsite ”asiakirjat” viittaa ainakin siihen, että kyseisten tietojen täytyy olla tarkoitettuja (myös kolmansille osapuolille [direktiivin saksankielisessä versiossa käsite Mitteilungen, joka vastaa käsitettä tiedotteet]. [alkup. s. 6])
- 15 ”Asiakirjojen” käsitteen sisällön rajaaminen on tarpeen myös sen vuoksi, että ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että 1 ja 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti. Tämä edellytys vastaa tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan, 25.7.1998 tehdyn yleissopimuksen (Århusin yleissopimus) 4 artiklan 4 kappaleen toista kohtaa.
- 16 Tällä perusteella jokainen asiakirja, joka välitetään sisäisesti, ei voi olla ”sisäinen asiakirja”.
- 17 Viitteitä ”asiakirjojen” käsitteen teleologisesta kaventamisesta on Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeissa. Siinä todetaan yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleesta (”viranomaisten sisäiset asiakirjat”), että joissain jäsenvaltioissa suojellaan valtion työntekijöiden henkilökohtaisia näkemyksiä sisäisiä asiakirjoja lukuun ottamatta. Tämän perusteella poikkeus ei yleensä koske tosiseikkoja sisältävää aineistoa (vrt. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. painos, 2014, s. 85).
- 18 Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht esittää, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan käsite ”sisäiset asiakirjat” käsittää vain sisäisiä tietoja koskevat keskeiset asiakirjat sekä viranomaisen tahdonmuodostuksen ja päätöksenteon. Tämä tosin herättää uuden kysymyksen siitä, mitä on katsottava tarkoitettavan ”keskeisillä asiakirjoilla”.
- 19 2. Toinen kysymys:

On selvennettävä myös direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan ajallista sovellettavuutta.
- 20 Säännöksen sanamuoto ei – kuten ei myöskään Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdan sanamuoto – anna lähtökohtaa direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan soveltamisalan ajalliselle

rajaamiselle. Syntyhistoriakaan [alkup. s. 7] ei anna mahdollisuutta tehdä yksiselitteistä päätelmää. Komission 29.6.2000 antaman alkuperäisen direktiiviehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa epäämisperusteena oli se, jos ”pyyntö koskee keskeneräistä aineistoa tai viranomaisten sisäistä viestintää. Tällöin on otettava huomioon yleinen etu, jota julkistaminen palvelisi”. Euroopan parlamentti vaati ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä, että epäämisperuste ”sisäinen viestintä” poistettaisiin (ks. 28.2.2001 päivätty mietintö, A5/2001/74, tarkistus 20, sekä 24.4.2002 päivätty mietintö, A5/2002/136, tarkistus 27). Komissio kieltäytyi tästä (6.6.2001 annettu muutettu ehdotus, KOM(2001) 303 lopullinen, EYVL C 240 E/289 s. 293; komission 5.9.2002 vahvistama kanta, KOM(2002) 498 lopullinen, s. 8) ja neuvoston 28.1.2002 vahvistama kanta (neuvoston 28.1.2002 vahvistama yhteinen kanta N:o 24/2002, EYVL C 113 E/1 s. 11) ja viittasi Århusin yleissopimukseen. Sovittelukomiteassa otettiin kompromissi lopulliseen direktiiviehdotukseen. Siinä yhteydessä epäämisperuste ”sisäiset asiakirjat” otettiin erikseen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaan eikä siinä tämän jälkeen ole enää viitattu direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdan ajallisesti rajattuihin epäämisperusteisiin.

- 21 Viittauksia ajallisesti rajattuun soveltamisalaan ei sisälly – Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdan osalta – myöskään Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeisiin. Århusin yleissopimuksen valvontakomitean päätöskäytännöstä ilmenee samoin – implisiittisesti –, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen c kohdan soveltamiselle ei ole asetettu ajallisia rajoja (vrt. menettely ACCC/C/2010/51 (Romania) ja menettely ACCC/C/2013/93 (Norja)).
- 22 Systemaattiselta kannalta on otettava huomioon, että ympäristötietodirektiivissä on muotoiltu vastaavalla tavalla epäämisperusteet, joiden ajallista soveltamista on rajattu. Esimerkiksi direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdassa mainitaan epäämisperusteina ”valmisteilla oleva aineisto”, ”keskeneräiset asiakirjat” ja ”keskeneräiset tiedot”. [alkup. s. 10]
- 23 Systemaattinen vertailu 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; jäljempänä avoimuusasetus) 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan osoittaa, että sisäisten asiakirjojen ilmaiseminen voi unionin lainsäätäjän näkemyksen mukaan vahingoittaa toimielimen päätöksentekomenettelyä päätöksen tekemisen jälkeenkin. Siltä osin kuin 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 L 264, s. 13; jäljempänä Århus-asetus) 6 artiklalla on muutettu osittain avoimuusasetuksen säännöksiä, tämä ei ole vaikuttanut sisäisiä asiakirjoja koskevan epäämisperusteen ajalliseen soveltamisalaan. Näin ollen Euroopan unioni pitää ilmeisesti lähtökohtana sitä, että Århusin yleissopimuksessa ei

edellytetä ”sisäisiä asiakirjoja” koskevan epäämisperusteen ajallista rajaamista päätöksentekomenettelyn päättymiseen. Ei ole havaittavissa viitteitä siitä, että unionin oikeudessa haluttaisiin asettaa jäsenvaltioille ympäristötiedon ilmaisemisen yhteydessä sisäisten asiakirjojen osalta tiukempia sääntöjä kuin unionin elinten ympäristötiedon ilmaisemisen osalta.

- 24 Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetun viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuden suojaamisessa, jonka osalta ei myöskään ole olemassa perusteita tiukalle ajalliselle rajaukselle, unionin tuomioistuin on pitänyt lähtökohtana sitä, että tämä epäämisperuste voi olla sovellettavissa, jos lainsäädäntömenettely ja siihen liittyvät käsittelyt ovat jo päättyneet (vrt. unionin tuomioistuimen tuomio 14.2.2012 Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 57 kohta; vrt. vastaavasti BVerwG, tuomio 2.8.2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252 § 2 UIG nro 2, 28 kohta). Vaikuttaa siltä, että edellä mainittu oikeuskäytäntö on lähtökohtaisesti sovellettavissa direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaan. [alkup. s. 9]
- 25 Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen säännös, jonka mukaan 1 ja 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, koskenee tosin myös ajallista soveltamisalaa. Tämä puoltaa sitä, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohta ei ole ajallisesti ainakaan täysin rajauksitta sovellettavissa. Epäämisperusteen ajallinen rajaaminen voi siinä yhteydessä perustua paitsi käsitteen ”sisäiset asiakirjat” suppeaan tulkintaan myös direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa ja 2 kohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä edellytettyyn yksittäistapaukseen liittyvään harkintaan. Ajan myötä joka tapauksessa intressi luottamuksellisuuteen menettää yleensä painoarvoaan asianomaisten tietojen ilmaisemisen intressin painoarvoon nähden.
- 26 3. Kolmas kysymys:
- Jos direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan mukainen ”sisäisten asiakirjojen” suoja ei ole sovellettavissa ajallisesti rajauksitta, on vielä esitettävä kysymys siitä, mihin konkreettiseen ajankohtaan saakka suoja on voimassa.
- 27 Alemmassa oikeusasteessa on katsottu [– –] tässä yhteydessä, että oikeus tutustua sisäisiin asiakirjoihin on direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan nojalla evättävissä vain viranomaisten päätöksentekomenettelyn ajan. Alemman oikeusasteen näkökulmasta tässä yhteydessä ovat ristiriidassa säädöksen syntyhistoria eli ympäristötiedodirektiiviä koskeneessa ehdotuksessa alun perin ollut sääntelyn välitön yhteys poikkeuksen muodostaneeseen ”valmisteilla olevaan aineistoon” (vrt. direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohta), säännös, jonka mukaan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti (direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäinen virke), sekä systemaattinen näkemys, jonka mukaan viranomaisten toiminnan

luottamuksellisuutta (direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta) koskeva epäämisperuste tehtäisiin muussa tapauksessa tyhjäksi.

- 28 Yksinomaan viranomaisten päätöksentekomenettelyn keston liittyvässä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan mukaisen epäämisperusteen ajallisessa rajauksessa [**alkup. s. 10**] jätettäisiin huomiotta se, että jokainen tapaus, jossa tiedon antamiseen velvollinen elin käsittelee ympäristötietoa, ei johda (viralliseen) päätökseen. Tältä osin asianomaisen hallintomenettelyn (sisäinen) päätös voisi olla merkityksellinen huomioon otettava ajallinen liittymäkohta.

[–]

TYÖASIAKIRJA