

**Kohtuasi C-619/19**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

19. august 2019

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim  
halduskohus)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

8. mai 2019

**Kaebaja ja vastustaja kassatsioonimenetluses:**

D. R.

**Vastustaja ja kassatsioonkaebuse esitaja:**

Land Baden-Württemberg

---

**Bundesverwaltungsgericht**

**KOHTUMÄÄRUS**

[...]

Halduskohtuasjas

D. R.,

[...],

kaebaja, kassatsioonkaebuse esitaja ja

vastustaja kassatsioonimenetluses,

[...]

*versus*

Land Baden-Württemberg (Baden-Württembergi liidumaa),

[...]

vastustaja, vastustaja apellatsioonimenetluses ja

kassatsioonkaebuse esitaja,

**[lk 2]**

[...]

kolmas isik:

Deutsche Bahn AG,

[...] Berlin,

kassatsioonkaebuse esitaja,

[...],

kaasatud haldusorgan:

Der Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi huvide esindaja Bundesverwaltungsgerichtis),

[...],

tegi Bundesverwaltungsgerichti 7. kolleegium (edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“)

[...]

8. mail 2019 järgmise kohtumääruse:

Bundesverwaltungsgerichti menetlus peatatakse.

Euroopa Liidu Kohtule esitatakse ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi

- 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375) artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tuleb tõlgendada nii [lk 3], et mõiste „asutusesisene teabevahetus“ hõlmab kogu teavet, mis ei välju teabekohustusega asutuse sisekasutusest?
2. Kas „asutusesisesele teabevahetusele“ direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse on ajaliselt piiramatud?
  3. Kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt: Kas „asutusesisesele teabevahetusele“ direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse kehtib vaid seni, kuni teabekohustusega asutus teeb otsuse või lõpetab mõne muu haldustoimingut?

## Põhjendused

### I

1. Kaebaja palub Baden-Württembergi liidumaa ministeeriumilt (edaspidi „ministeerium“) luba tutvuda dokumentidega, mis käsitlevad 2010. aasta oktoobris tee- ja linnaehitusprojekti „Stuttgart 21“ raames puude langetamist Stuttgarti lossipargis.
2. Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) esitatavad eelotsuse küsimused puudutavad ministeeriumi juhtkonna käsutuses olevaid andmeid Stuttgarti lossipargis 30. septembril 2010 toimunud politseioperatsiooni uurinud komisjoni kohta ning ministeeriumi märkusi seoses projektiga „Stuttgart 21“ 10. ja 23. novembril 2010 läbi viidud lepitusmenetluse kohta.
3. Kõnealuste dokumentidega tutvumise loa andmisest keeldumise peale esitas kaebaja kaebuse Verwaltungsgerichtile (halduskohus), mis jättis selle rahuldamata. Kaebaja apellatsioonkaebuse alusel kohustas Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus) vastustajat võimaldama kaebajal dokumentidega tutvuda. Kõnealused dokumendid sisaldavad keskkonnateavet. Teabega tutvumise keelamiseks puudub alus. Ministeeriumi dokumendid, mis puudutavad juhtkonna käsutuses olevat teavet ja lepitusmenetlust, ei kuulu asutusesisese teabevahetuse alla, mille suhtes on kohaldatav kaitse, kuna selline kaitse kehtib vaid asutuse otsustamisprotsessi ajal. [lk 4]
4. Esitatud kassatsioonkaebusega palub vastustaja jätta jõusse esimese astme kohtu otsuse.

### II

5. Menetlus peatatakse. Euroopa Kohtul palutakse käesoleva kohtumääruse resolutsioonis sõnastatud eelotsuse küsimustele vastata (ELTL artikkel 267).

- 6 1. Kohaldatavad liidu õigusnormid sisalduvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375) artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ning lõike 2 teise lõigu esimeses ja teises lauses.
- 7 2. Kohaldatav riigisisene õigusnorm on Baden-Württembergi liidumaa 25. novembri 2014. aasta keskkonnahaldusseaduse (Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg, edaspidi „UVwG BW“) § 28 lõike 2 punkt 2 [...], viimati muudetud 28. novembri 2018. aasta seaduse artikliga 1 [...].

UVwG BW § 28 lõike 2 punkt 2 on sõnastatud järgmiselt:

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

## II

- 8 Eelotsuse küsimused on kohtuasjas otsuse tegemiseks olulised. Olenevalt eelotsuse küsimustele antavast vastusest tuleb kassatsioonkaebus õiguslikel põhjustel rahuldamata jätta või tuleb kohtuasi uueks läbivaatamiseks ja otsuse tegemiseks Verwaltungsgerichtshofile (liidumaa kõrgeim halduskohus) kui asjaolusid tuvastavale kohtuastmele tagasi saata.
- 9 Kaebaja taotletud dokumendid sisaldavad keskkonnateavet direktiivi 2003/4/EÜ artikli 2 punkti 1 alapunkti c tähenduses. Vastustaja on teabekohustusega asutus direktiivi 2003/4/EÜ artikli 2 punkti 2 alapunkti a tähenduses. **[lk 5]**

## IV

- 10 Kuna eelotsuse küsimusi ei ole Euroopa Kohtu praktikas käsitletud ning need ei ole ka ilmselged, peab Euroopa Kohus neid selgitama.
- 11 Eelotsuse küsimuste seisukohast on olulised järgmised kaalutlused:
- 12 1. Esimene eelotsuse küsimus:
- Esmalt on ebaselge, kuidas tuleb tõlgendada mõistet „asutusesisene teabevahetus“ direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tähenduses. Mõiste määratlust direktiiv 2003/4/EÜ ei sisalda.
- 13 Seoses keskkonnateabe seaduse (Umweltinformationsgesetz, edaspidi „UIG“) § 8 lõike 2 punktiga 2, mida on muudetud 27. oktoobri 2014. aasta teadaandega [...], viimati muudetud 20. juuli 2017. aasta seaduse artikli 2 lõikega 17 [...], millega võeti Saksa õigusesse üle direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkt e ja mis vastab käesolevas asjas kohaldatava liidumaa õigusnormi UVwG BW § 28 lõike 2 punktile 2, sedastas eelotsusetaotluse esitanud kohus

koosseisutunnuse „asutusesisene“ kohta, pidades silmas seadusandja tahet [...], et kõnealune keeldumispõhjus hõlmab vaid sellist teavet, mis ei välju teabekohustusega asutuse sisekasutusest [...]. Selle kohaselt võib „asutusesiseseks“ lugemata jätta ka sellise teabe, mis ei ole teabekohustusega asutuse sisekasutusest (veel) väljunud, kuid mis on selleks ette nähtud.

- 14 Sellega seoses on vaja selgitada, mida tuleb mõista „teabevahetuse“ all direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tähenduses. Eelkõige on ebaselge, kas dokumentidel või teabel peavad olema teatavad tunnused, et neid saaks liigitada „teabevahetuseks“ direktiivi 2003/4/EÜ tähenduses. Mõiste „teabevahetus“ annab vähemasti alust eeldada, et asjaomane teave peab olema adresseeritud (ka) kolmandale isikule. [lk 6]
- 15 Mõiste „teabevahetus“ sisu on vaja täpsustada ka seepärast, et direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 teise lõigu esimeses lauses on märgitud, et lõikes 1 ja 2 nimetatud keeldumispõhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud. See kriteerium vastab ka 25. juunil 1998 allkirjastatud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (edaspidi „Århusi konventsioon“) artikli 4 lõike 4 teisele lõigule.
- 16 Seda arvestades võib teha järelduse, et „asutusesisene teabevahetus“ ei hõlma kõiki asutusesiselt kasutatavaid dokumente.
- 17 Mõiste „teabevahetus“ teleoloogilise kitsendamise juhiseid leiab Århusi konventsiooni rakendusjuhendist (Implementation Guide). Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkti c kohta („avaliku võimu organi sisesuhtlus“) on selles märgitud, et mõnes liikmesriigis on kaitse all ametnike isiklikud seisukohad, välja arvatud asutusesisene teabevahetus. Sellest lähtudes ei kehti erand üldjuhul faktimaterjali suhtes (vt United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. trükk 2014, lk 85).
- 18 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi huvide esindaja Bundesverwaltungsgerichti juures) teeb ettepaneku liigitada „asutusesisese teabevahetuse“ alla direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e tähenduses vaid asutusesisest teavet ning otsustamisprotsessi kajastavad olulised dokumendid. See tekitab siiski uue küsimuse, nimelt küsimuse, mida hõlmavad „olulised dokumendid“.
- 19 2. Teine eelotsuse küsimus:  
  
Selgitamist vajab ka direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e ajaline kohaldamisala.
- 20 Viidatud sätte sõnastus – nagu ka Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkti c sõnastus – ei anna alust direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e ajalise kohaldamisala rangelt piiritleda. Lõplikku selgust ei loo ka [lk 7] direktiivi ettevalmistavad materjalid. Komisjoni algne 29. juuni 2000. aasta

direktiiviettepanek nägi artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis c ette, et keeldumispõhjuseks võivad olla „koostamisel olevad materjalid või asutusesisene teabevahetus. Tuleb võtta arvesse, kas asjaomase teabe avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huve“. Euroopa Parlament esitas esimesel ja teisel lugemisel nõude jätta „asutusesisene teabevahetus“ keeldumispõhjuseks välja (vt 28. veebruari 2001. aasta raport, A5/2001/74, muudatusettepanek 20, ning 24. aprilli 2002. aasta raport, A5/2002/136, muudatusettepanek 27). Selle nõude lükkasid komisjon (6. juuni 2001. aasta muudetud ettepanek, KOM(2001) 303 (lõplik), EÜT 2001, C 240, E/289, lk 293; komisjoni 5. septembri 2002. aasta arvamus, KOM(2002) 498 (lõplik), lk 8) ja nõukogu (nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta ühine seisukoht nr 24/2002, EÜT 2002, C 113, E/1, lk 11) viitega Århusi konventsioonile tagasi. Lepituskomisjonis jõuti kokkuleppele lõpliku direktiiviettepaneku suhtes. Keeldumispõhjus „asutusesisene teabevahetus“ sätestati eraldi direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e ja sellel ei ole enam sisulist seost ajaliselts piiratud keeldumispõhjustega, mis on sätestatud direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis d.

- 21 Viiteid piiratud ajalisele kohaldamisalale ei tulene ka – pidades silmas Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkti c – Århusi konventsiooni rakendusjuhendist. Århusi konventsiooni apellatsiooninõukogu praktika lähtub ilmselt – vaikumisi – samuti sellest, et Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 3 punkti c ajaline kohaldamisala ei ole piiratud (vt menetlus ACCC/C/2010/51 <Rumeenia> ja ACCC/C/2013/93 <Norra>).
- 22 Süstemaatilisest aspektist tuleb arvesse võtta, et direktiivis 2003/4/EÜ on keeldumispõhjused, mille ajaline kohaldamine on piiratud, asjaomaselt sõnastatud. Nii on direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis d keeldumispõhjusteks märgitud „koostamisel olevad materjalid“, „või lõpetamata dokumendid“ ja „andmed“. [lk 8]
- 23 Süstemaatiline võrdlus 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 lõike 3 teise lõiguga näitab, et Euroopa Liidu seadusandja hinnangul võib sisekasutuseks mõeldud dokumendi avalikustamine institutsiooni otsustamisprotsessi kahjustada ka veel pärast selle dokumendi koostamist. Olgugi et Euroopa Liit 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 6 määruse nr 1049/2001 sätteid osaliselt muutis, ei puuduta see sisekasutuseks mõeldud dokumentides seisneva keeldumispõhjuse ajalist kohaldamisala. Seega lähtub Euroopa Liit ilmselgelt sellest, et Århusi konventsioon ei nõua „asutusesisese teabevahetuses“ seisneva keeldumispõhjuse ajalist piiramist otsustamisprotsessi lõppemisega. Miski ei viita sellele, et liidu õigusega sooviti liikmesriikidele

kehtestada asutusesisest teabevahetust kajastava keskkonnateabe avalikustamiseks rangemaid nõudeid kui liidu institutsioonidele keskkonnateabe avalikustamiseks.

- 24 Seoses direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punkti a kohase riigiasutuste töö konfidentsiaalsusega, mille puhul ei ole samuti alust eeldada ranget ajalist piirangut, lähtub Euroopa Kohus põhimõtteliselt sellest, et kõnealune keeldumispõhjus võib olla asjakohane, kui asjaomane õigusloomeprotsess ja sellega seotud töö on juba lõppenud (vt Euroopa Kohtu 14. veebruari 2012. aasta otsus Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 57; vt täpsemalt Bundesverwaltungsgerichti 2. augusti 2012. aasta otsus Buchholz, 7 C 7.12, 406.252, UIG § 2 punkt 2, kohtuotsuse punkt 28). Viidatud kohtupraktikat saab põhimõtteliselt üle kanda direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktile e. [lk 9]
- 25 Direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 teise lõigu esimeses lauses sisalduv kriteerium, mille kohaselt tuleb lõigetes 1 ja 2 nimetatud keeldumispõhjusi tõlgendada piiratult, kehtib ilmselt siiski ka ajalise kohaldamisala suhtes. See toetab järeldust, et direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e kohaldatavus ei ole vähemasti tervikuna ajaliselt piiramatult. Keeldumispõhjuse ajaline piirang võib seejuures tuleneda mitte ainult mõiste „asutusesisene teabevahetus“ piiratud tõlgendamisest, vaid ka direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e ja lõike 2 teise lõigu teise lause kohasest juhtumipõhise kaalumise vajadusest. Mida rohkem aega möödub, seda väiksema kaaluga on üldjuhul teabe konfidentsiaalse käsitlemise huvi võrreldes asjaomase teabe avalikustamise huviga.
- 26 3. Kolmas eelotsuse küsimus:
- Kui asutusesisesele teabevahetusele“ direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktiga e antud kaitse ajaline kohaldamisala ei ole piiramatult, tekib küsimus, millise konkreetse ajani see kaitse kehtib.
- 27 Madalama astme kohus asus selle kohta [...] seisukohale, et direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punktis e viidatud „asutusesisese teabevahetusega“ ei ole lubatud tutvuda üksnes ametiasutuse otsustamisprotsessi ajal. Madalama astme kohtu arvates toetavad seda järeldust sätte ettevalmistavad materjalid, nimelt direktiiviettepanekus algselt olemasolev otsene seos „koostamisel olevate materjalide“ suhtes ette nähtud erandiga (vt direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkt d), keeldumispõhjuste piiratud tõlgendamise nõue (direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 teise lõigu esimene lause) ning süstemaatiline kaalutlus, mille kohaselt jääks vastasel korral sisutühjaks riigiasutuste töö konfidentsiaalsuses seisnev keeldumispõhjus (direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 esimese lõigu punkt a).
- 28 Direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 1 esimese lõigu punkti e kohase keeldumispõhjuse ajalisel piiramisel üksnes asutuse otsustamisprotsessi kestusega [lk 10] jääks arvesse võtmata, et alati ei lõpeta teabekohustusega asutus

keskkonnateabe käsitlemist (vormilise) otsusega. Seega võiks määrava ajalise lähtepunktina kõne alla tulla asjaomase haldustoimingu (asutusesisese) lõpetamise aeg.

[...]

TÖÖDOKUMENT