FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 15. januar 1998 *

I — Indledning

1. I nærværende sag er Domstolen for første gang blevet anmodet om at fortolke direktiv Rådets 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger [1]. Nærmere bestemt er den blevet bedt om at præcisere rækkevidden af de undtagelser, som direktiver hjemler myndighederne i forhold til den oplysningspligt, som er pålagt dem, for så vidt angår sager, der er genstand for »indledende undersøgelser«.

II — Sagens faktiske omstændigheder

2. Den 1. januar 1993 anmodede sagsøgeren Pinneberg kommune om at tilsende ham en kopi af den udtalelse, som en miljømyndighed havde afgivet i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelsen af den såkaldte »Vestomfartsvej«. Han fremsatte en tilsvarende anmodning over for sagsøgte den 18. marts 1993. Han støttede sine to anmodninger direkte på bestemmelserne i direktiv 90/313. Den tyske lov til gennemførelse af direktiv 90/313, Umweltinformationsgesetz (miljøoplysningsloven), blev vedtaget den 8. juli 1994 og trådte i kraft den 16. juli 1994, dvs. efter iværksættelsen af det søgsmål, der har ført til nærværende sag.

3. Sagsøgte afviste sagsøgerens anmodning den 17. maj 1993 med den begrundelse, at den ønskede udtalelse ikke var en miljøoplysning i direktivets forstand, idet den blot indeholdt en vurdering af oplysninger, som allerede var tilgængelige for sagsøgeren. Som den nationale ret har anført, fandt sagsøgte, at undtagelsen, som var fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, under alle omstændigheder fandt anvendelse i sagen, idet der netop var tale om en indledende undersøgelse. Sagsøgeren indgav en klage over denne afgørelse, hvori han imødegik begge sagsøgtes synspunkter. Sagsøgte afviste sagsøgerens klage ved afgørelse af 3. september 1993, hvorefter sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse den 4. oktober 1993.

4. Til støtte for sine påstande har sagsøgeren for det første gjort gældende, at myndighe-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 158, s. 56.

dens udtalelse udgør en administrativ foranstaltning, der er omfattet af begrebet miljøoplysning, og at det forhold, at der er tale om myndighedens vurdering af de oplysninger, der var i dens besiddelse, under alle omstændigheder ikke ændrer udtalelsens karakter af »miljøoplysninger«. Sagsøgeren har endvidere anført, at direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, ikke kan anvendes i sagen, idet plangodkendelsesproceduren ikke er en indledende undersøgelse i direktivets forstand.

5. Vertreter des öffentlichen Interesses (det offentliges repræsentant) ved Oberverwaltungsgericht har udtalt sig til støtte for sagsøgerens påstand, idet han har fundet, at myndighedens udtalelse, som er genstand for hovedsagen, må anses for en administrativ foranstaltning vedrørende miljøforvaltning i direktivets forstand. Ifølge intervenienten falder enhver akt fra en offentlig myndighed ind under det mere generelle begreb administrativ foranstaltning. Det offentliges repræsentant har i den forbindelse nærmere anført, at udtalelsen er afgivet som led i miljøforvaltningen, idet den sagsøgte miljømyndigheds virksomhed også omfatter miljøbeskyttelse, når den udøves under en plangodkendelsesprocedure.

6. Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein frifandt sagsøgte ved dom af 30. juni 1995 på grundlag af bestemmelserne i den tyske nationale lovgivning om adgang til miljøoplysninger, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Denne domstol begrundede især frifindelsen med den begrænsning, som følger af den fortrolige karakter af myndighedernes forhandlinger, jf. § 7, stk. 1, nr. 1, 3. led, i Umweltinformationsgesetz. Den 27. oktober 1995 ankede sagsøgeren denne dom fra førsteinstansen til Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein. I ankebegrundelsen har han anført, at der er sket en overtrædelse af reglerne i Umweltinformationsgesetz, idet han har anført, at der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om en myndigheds forhandlinger, og at en sådan udtalelse allerede af den grund ikke er omfattet af den særlige undtagelse i § 7, stk. 1, nr. 1, i denne lov. Sagsøgte har heroverfor gjort gældende, at de pågældende forhandlinger er omfattet af de omtvistede bestemmelser i Umweltinformationsgesetz. Vertreter des öffentlichen Interesses ved Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein har tiltrådt de af sagsøgeren fremsatte anbringender. Såfremt man alene fortolker bestemmelserne i Umweltinformationsgesetz, måtte sagsøgerens anmodning ifølge intervenienten ganske vist afvises, idet der er tale om en myndigheds forhandlinger, der som sådanne er undtaget fra pligten til at afgive oplysninger. Imidlertid forekommer denne lovgivning intervenienten at være i strid med det, der er bestemt i direktivet, idet den pågældende administrative foranstaltning ikke kan defineres som en »indledende undersøgelse« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led. Intervenienten har konkluderet, at direktivet på dette punkt ikke er forskriftsmæssigt gennemført i den tyske retsorden.

7. For at fjerne enhver usikkerhed med hensyn til den rigtige fortolkning af den

pågældende direktivbestemmelse har såvel sagsøgeren som Vertreter des öffentlichen Interesses anmodet Oberverwaltungsgericht om at forelægge Domstolen de omtvistede spørgsmål i sagen.

Den forelæggende ret har fundet, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal gives sagsøgeren medhold, nærmere bestemt afhænger af karakteren af den ønskede udtalelse fra miljømyndigheden, dvs. om den udgør en miljøoplysning. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, må det derefter afgøres, om adgangen til en sådan oplysning er undtaget i henhold til den omtvistede undtagelse, der er fastsat i fællesskabslovgivningen.

8. Af disse grunde har den nationale ret forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en underordnet miljømyndigheds udtalelse som led i myndighedernes varetagelse af offentlige interesser under en plangodkendelsesprocedure en administrativ foranstaltning vedrørende miljøforvaltning i henhold til artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger?

2) Er en administrativ procedure i henhold til § 7, stk. 1, nr. 2, i UIG (Umweltinformationsgesetz) en indledende undersøgelse i henhold til artikel 3, stk. 2, tredje led, i det nævnte direktiv?«

III — Den relevante fællesskabslovgivning

9. I direktiv 90/313 bestemmes:

»Formålet med dette direktiv er at sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed.

I dette direktiv forstås ved:

a) Miljøoplysninger: alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter

(herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.

komme anmodninger om sådanne oplysninger, når de berører:

...

b) Myndigheder: alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.

— sager, der verserer for retten eller har været behandlet af denne, eller sager, der er eller har været genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager) eller er genstand for indledende undersøgelser

Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel drager medlemsstaterne omsorg for, at myndighederne pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri.

...

Medlemsstaterne fastlægger de praktiske omstændigheder, hvorunder oplysningerne rent faktisk stilles til rådighed.

Oplysninger, som myndighederne ligger inde med, kan meddeles i uddrag, når det er muligt at udelade oplysninger om forhold, der vedrører ovennævnte interesser.

Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om, at myndighederne kan afslå at efter-

...«

IV — Undersøgelse af tvisten

10. Det første spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, vedrører begrebet »administrativ foranstaltning«. Sagsøgeren har om dette spørgsmål anført, at begrebet »foranstaltning«, der er anvendt i direktivets artikel 2, litra a), også omfatter den aktivitet, som administrationen udfører, når den vurderer virkningerne af en plan, på samme måde som når den formulerer forslag, som anses for nødvendige i den forbindelse.

For det tilfælde, at Domstolen skulle finde, at den omtvistede myndighedsudtalelse ikke henhører under foranstaltninger vedrørende miljøforvaltning, har sagsøgeren subsidiært gjort gældende, at udtalelsen trods alt henhører under de former for aktivitet, som er omfattet af artikel 2, litra a), i direktivet. Mere subsidiært har sagsøgeren gjort gældende, at selv om denne klassificering ikke anerkendes af Domstolen, er der alligevel efter sagsøgerens opfattelse mere alment tale om en miljøoplysning, når henses til formålet med selve udtalelsen, som er det forhold, myndigheden bør basere sin egen afgørelse på.

11. Sagsøgte er af den modsatte opfattelse. Sagsøgte har fundet, at begrebet »administrativ foranstaltning« på grundlag af den franske (mesure administrative) og den engelske (administrative measure) sprogversion dækker en akt, som er udstedes af myndigheden i en konkret sag, og som har den retsvirkning at regulere en bestemt situation. Til støtte for dette standpunkt har sagsøgte ligeledes påberåbt sig en erklæring fra Rådet og Kommissionen, der fremgår af mødeprotokollen vedrørende det nævnte direktiv [2], i hvilken forbindelse de to institutioner erklærer, at »de administrative foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2, litra a), omfatter godkendelse og forudgående og efterfølgende kontrolforanstaltninger, såfremt dette ikke hindrer gennemførelsen af disse foranstaltninger«.

Endvidere er den omtvistede myndighedsudtalelse ifølge sagsøgte kun af forberedende karakter i forhold til den egentlige foranstaltning, som derefter skal træffes af et andet administrativt organ. Den omtvistede udtalelse er efter sagsøgtes opfattelse kun en juridisk vurdering af faktiske forhold og oplysninger. Ifølge sagsøgte er disse forhold og oplysninger næsten uadskilleligt forbundet med vurderingen selv, for hvilken de udgør en nødvendig forudsætning. Såfremt der skulle gives meddelelse om sådanne forhold og oplysninger adskilt fra de vurderinger, der er foretaget, ville dette pålægge den sagsøgte myndighed en helt urimelig byrde i forhold til det formål, der forfølges med direktivet.

12. Kommissionen har fremhævet, at det med det spørgsmål, Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein har stillet — uanset at der i spørgsmålet er angivet »en admini-

2 — Rådets dokument 6888/90, ENV 136 af 5.6.1990.

strativ foranstaltning vedrørende miljøforvaltning« — reelt søges klarlagt, hvorledes det mere almene begreb »administrativ foranstaltning, der skal beskytte miljøet« skal forstås. Ifølge Kommissionen forbeholder direktivet udtrykket »miljøforvaltning« for »programmer«.

Ud fra denne forudsætning har Kommissionen om dette spørgsmål i sagen gjort gældende, at begrebet »administrativ foranstaltning« er meget bredt, og at det omfatter enhver administrativ aktivitet, der udføres af en myndighed. Efter Kommissionens opfattelse fremgår dette af den alternative brug af udtrykkene »foranstaltning« og »aktivitet« som substitutter. På denne måde har fællesskabslovgiver ønsket at dække så mange sektorer som muligt, i hvilke der kan udøves administrative aktiviteter vedrørende miljøet. Kommissionen har endvidere anført, at det nævnte begreb ikke ændrer karakter og således fortsat henhører under direktivets ordning, selv om den administrative aktivitet ikke har faktiske eller retlige virkninger.

Kommissionen har ligeledes fremhævet det forhold, som under alle omstændigheder bør bestå mellem den administrative foranstaltning og det mål, myndigheden forfølger, og som kun er i direktivets formåls interesse, såfremt det vedrører miljøbeskyttelse. Det er Kommissionens opfattelse i den foreliggende sag, at denne forbindelse utvivlsomt består, eftersom den af sagen omhandlede myndigheds institutionelle opgave er at beskytte miljøet. Endvidere er den sagsøgte myndigheds udtalelse en betingelse for den plangodkendelsesbeslutning, som skal træffes af det i så henseende kompetente administrative organ. Det er ligeledes hensigtsmæssigt at erindre, at den pågældende plan efter sin art også er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 85/377/EØF [3], i henhold til hvilket myndighederne har en afgørende rolle og er forpligtet til at følge visse fastsatte procedurer netop med henblik på at beskytte miljøet.

13. Når henses til de betragtninger, parterne har fremført, herunder især Kommissionens, er det min opfattelse, at den omtvistede myndighedsudtalelse skal henføres under de foranstaltninger og de former for virksomhed, som er fastsat i det direktiv, vi beskæftiger os med. Det er ingen tvivl om, at fællesskabslovgiver har ønsket at lade alle de former for aktiviteter, en myndighed foretager — således som en myndighed er defineret i direktivet — være omfattet af direktivets anvendelsesområde alene med de undtagelser, der særligt er fastsat i så henseende. Begrebet miljøoplysninger er i henhold til fællesskabslovgivers udtrykte ønske så bredt som muligt [4]. I øvrigt er det muligt at præcisere begrebet ved hjælp af de to kriterier, som den undersøgte bestemmelse i direktivet fastsætter implicit: Det første vedrører den grundlæggende omstændighed, nemlig eksistensen af oplysninger, og i den henseende har det ingen betydning, at der er tale om viden, der foreligger i form af en vis mængde fakta, eller om oplysningerne derimod allerede har været genstand for en

3 — Direktiv af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

4 — Dette er også, hvad der er anført i doktrinen, jf. Krämer: »La directive 90/313/CEE sur l'acces à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application« i *Revue du Marché Commun*, 1991, s. 872, Magalhaes: *Rumo ao espaço comun informativo?*, Coimbra 1991, s. 30, og Vercher Noguera: *El medio ambiente y el derecho de aceso a la información*, La Ley, 1992, s. 1078.

teknisk eller logisk-juridisk analyse. Det andet kriterium angår det forhold, der udgør forbindelsen mellem sådanne og miljøbeskyttelsen. For at modsvare direktivets definition må der være tale om data eller andre former for oplysninger, som er karakteriseret ved at være fremlagt, indsamlet eller udarbejdet med det hovedformål at beskytte miljøet, eller som i det mindste vedrører miljøet [5].

14. Hvis de pågældende oplysninger opfylder disse to kriterier, er der efter min opfattelse tale om »miljøoplysninger« i direktivets forstand. Til illustration af dette kan det anføres, at forfatterne af direktivet har gjort sig den ulejlighed at angive nogle eksempler på oplysninger eller aktiviteter, som kan falde ind under det undersøgte begreb. Det er kendetegnende, at det ord, som direktivet selv anvender i begyndelsen af definitionen for at præcisere de oplysninger, som er omfattet af den ordning, det fastsætter, er adjektivet »alle«. En sådan formulering, der netop anvender udtryk, som er meget brede og altomspændende, kan derfor ikke fortolkes snævert.

15. Til de »aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte« de miljømæssige goder, hører således også forvaltningsakter af den omtvistede art, idet de udgør beslutningsgrundlag for de administrative organer, der har til opgave at forsvare miljøet, som den pågældende myndighed i nærværende sag. Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorledes data, som i nærværende sag også kan henregnes til foranstaltninger, klassificeres blandt de oplysninger, som direktivet omhandler, har det efter min opfattelse ingen betydning, at de indeholder vurderinger af juridisk karakter. I denne forbindelse skal jeg erindre om, at ordlyden af det af Kommissionen fremsatte forslag til direktivet [6] indeholdt en meget mere detaljeret liste over »miljøoplysninger«. Den af Kommissionen foreslåede fortegnelse indledtes netop med sætningen »alle oplysninger af faktisk eller juridisk art om ...«. Denne forståelse af oplysninger, som forvaltningen er i besiddelse af, er ikke forsvundet i teksten i det af Rådets udstedte direktiv, idet Rådet dog har forenklet formuleringen i direktivet ved at give det den tidligere nævnte, meget brede karakter. Udtrykket »foranstaltning«, som er anvendt af fællesskabslovgiver, opfylder reelt behovet for at inkludere alle former — selv de mest varierede — for udøvelse af administrativ virksomhed blandt de aktiviteter, der er omfattet af direktivet. Dette betyder imidlertid ikke, at der under en »foranstaltning« — som den sagsøgte part har gjort gældende — alene hører aktiviteter, der kan påvirke bestemte retsstillinger ved at regulere deres virkninger. Ved en nærmere undersøgelse fremgår det, at det ikke alene drejer sig om administrative foranstaltninger i teknisk forstand, som kan gøres til genstand for sagsanlæg, eller for andre former for klage, for hvilke fremgangsmåden er fastsat ved lov. Den »foranstaltning«, der er tale om i direktivet, bør derimod føres tilbage til sin egentlige mening, nemlig resultatet af en administrativ handling, som ikke har nogen typisk form. Dette finder selv anvendelse, hvis myndighedens aktivitet udøves i form af udstedelse af akter eller dokumenter, som

5 — Jf. Krämer, a.st.

6 — KOM(88) 484 endel. fremsat den 31.10.1988 (EFT C 335, s. 5).

ikke i sig selv udgør den endelige fase i proceduren, men som fastlægger standpunktet (»udtalelsen«) for det organ, hvorfra de udstedes, og som direkte eller indirekte medvirker til dannelsen af den administrative myndigheds vilje eller i det mindste bidrager ved at påvirke denne. Fællesskabslovgiver har således frivilligt afholdt sig fra at give en definition, der kunne medføre, at visse former for virksomhed, som udøves af myndigheder, blev udelukket. Den hensigt, som direktivet skal opfylde, er at give adgang til alle oplysninger vedrørende miljøet, som forvaltningerne råder over. En opremsning, hvor udtømmende den end måtte være, af aktiviteter, der indgår i begrebet »miljøoplysninger«, ville i praksis kunnet have vist sig at virke mod sin hensigt. Det er netop for at undgå problemer af denne art, at fællesskabslovgiver har vurderet, at enhver definition på dette område er farlig (omnis definitio periculosa est), og har holdt sig til dette princip.

16. I denne sag foreligger oplysningerne hos et organ, der især har til opgave at forsvare de overordnede og almene interesser på miljøbeskyttelsesområdet ved udøvelsen af sin tekniske kompetence til at godkende planer. Dette er et forhold, som er ubestridt af parterne, eller som i hvert fald er fremstillet sådan af den nationale ret. Det følger af denne forudsætning, at de oplysninger, som er i den pågældende myndigheds besiddelse, opfylder de to tidligere nævnte kriterier: De udgør data og er tilvejebragt med det formål at beskytte miljøet. Der er således med sikkerhed tale om en foranstaltning til beskyttelse af miljøet.

17. Tilbage bliver at besvare det andet spørgsmål, der er stillet af den nationale ret, nemlig spørgsmålet vedrørende den undtagelse, der er fastsat ved direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, og herunder særligt begrebet »indledende undersøgelser«.

Vedrørende dette spørgsmål er sagsøgerens og sagsøgtes opfattelser modstridende. Den ene afviser, mens den anden gør gældende, at dette begreb også omfatter den administrative fase, der forbereder en egentlig administrativ foranstaltning.

Nærmere bestemt skal udtrykket »indledende undersøgelser« ifølge sagsøgeren fortolkes i sammenhæng med den sætning, hvori udtrykket indgår. Som følge heraf er det sagsøgerens opfattelse, at de indledende undersøgelser, som er omfattet af direktivet, hører til blandt de strafferetlige efterforskningsprocedurer, som forbereder en retslig procedure. Der er alt taget i betragtning klart tale om en administrativ procedure, som går forud for en beslutning, som pålægger en sanktion, og som har dette sigte.

18. Sagsøgte har afvist sagsøgerens opfattelse og har gjort gældende, at begrebet »indledende undersøgelser« betegner de administrative aktiviteter, der kan undergives en senere domstolskontrol. Sagsøgte har i den forbindelse henvist til ordlyden af erklæringen, der fremgår af Rådets og Kommissionens protokol [7], i henhold til hvilken »Rådet og Kommissionen bemærker, at denne bestemmelse også finder anvendelse på spørgsmål, som afgøres administrativt, inden de bliver forelagt for retten, for eksempel ved en bøde«. Ifølge sagsøgte giver den pågældende undtagelse nærmere bestemt mulighed for at beskytte forvaltningens beslutningsfrihed, når den gennemfører en procedure, der munder ud i en akt, som kan anfægtes ved domstolene.

under hensyntagen til ... målsætning[en]« for den retsbestemmelse, hvori den er indført [8].

Ifølge Kommissionen henviser udtrykket »indledende undersøgelser« til en type undersøgelse, som går forud for en retslig procedure eller en efterforskning. Begrebet »indledende undersøgelser« skal nemlig ses i sammenhæng med de andre tilfælde, der er nævnt i samme afsnit som det omtvistede udtryk. Der er derfor ifølge Kommissionen udelukkende tale om undersøgelser, der selv har en karakter, der kan sammenlignes med eller som svarer til en retslig procedure eller andre efterforskninger, og som udgør det stade, der går forud.

19. Kommissionen har en anden opfattelse. Den har fortolket den nævnte undtagelse i lyset af direktivets syvende betragtning, hvori det er angivet, at »det ... under ganske særlige og klart fastsatte omstændigheder [kan] være berettiget at afvise en anmodning om oplysninger vedrørende miljøforhold«. Ifølge Kommissionen skal undtagelsen således fortolkes snævert i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende undtagelser fra anvendelse af fællesskabsbestemmelser. Domstolen har tidligere præciseret, at en undtagelsesbestemmelse »ikke [kan] fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at varetage«, og at »rækkevidden af de undtagelser, den foreskriver, [bør] bestemmes

Denne fortolkning er i øvrigt ligeledes baseret på en sproglig sammenligning af de forskellige versioner af direktivet og særligt den engelske (»preliminary investigation proceedings«), den italienske (»azione investigativa preliminare«), den franske (»instruction préliminaire«), den spanske (»investigación preliminar«) og den portugisiske (»investigaçao preliminar«).

20. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen også argumenteret med henvisning til

7 — Rådets dokument 6888/90, nævnt i fodnote 2.

8 — Jf. dom af 25.6.1992, sag C-116/91, British Gas, Sml. I, s. 4071, og af 21.3.1996, sag C-335/94, Mrozek og Jäger, Sml. I, s. 1573.

forarbejderne til den omtvistede bestemmelse. I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at der i artikel 8 i Kommissionens oprindelige forslag til direktivet var fastsat en undtagelse vedrørende »hemmeligholdelse ... af procedurer for domstolene«. Det Økonomiske og Sociale Udvalg foreslog efterfølgende i punkt 2.6.1. i sin udtalelse [9] at tilføje »også opklarings- og undersøgelsesarbejde (der menes politiets og statsadvokaturens arbejde)«.

Kommissionen har som følge heraf gjort gældende, at det mål, den pågældende bestemmelse skal forfølge, er at udelukke visse oplysninger, som angår domstolenes almindelige funktion. En mulighed for systematisk at unddrage oplysninger, som normalt foreligger i forbindelse med en administrativ sagsbehandlings gang, fra direktivets anvendelsesområde, ville derimod langt overskride det mål, som fællesskabslovgiver forfølger. Ifølge Kommissionen følger det af den rette fortolkning af den omtvistede bestemmelse, at meddelelsespligten ikke omfatter oplysninger, der vedrører procedurer for indledende undersøgelser, som går forud for én af de andre procedurer, der er nævnt umiddelbart forinden i bestemmelsen.

21. Det er min opfattelse, at denne bestemmelse må fortolkes ud fra den sammenhæng, hvori den indgår i direktivet. Der kræves i denne forbindelse straks en præcisering. Selv om oplysninger, som vedrører retslige procedurer, og som retslige organer ligger inde med, unddrages fra direktivets anvendelsesområde, er dette ikke så meget på grund af den regel, der er fastsat i den af parterne påberåbte bestemmelse, og som Domstolen er blevet opfordret til at udtale sig om, som på grund af begrebet myndighed, som dette er defineret i direktivets artikel 2, litra b). Denne anden bestemmelse undtager nemlig udtrykkeligt »organer med dømmende ... beføjelser« fra definitionen.

22. Når dette punkt er afklaret, står det tilbage at præcisere, hvilke myndigheder — der er forpligtet til at følge direktivet — som kan gøre brug af den omtvistede undtagelse. Svaret, som virkelig er ligetil, består simpelt hen i at finde dem i den lange række af administrative myndigheder. Den undtagelse, som er genstand for tvisten, kan således kun vedrøre oplysninger, som er i sådanne administrative myndigheders besiddelse, som ikke udøver retslig virksomhed.

Det er lige så enkelt at fastlægge, hvilke oplysninger der er tale om. Som Kommissionen har gjort gældende, må man undersøge forarbejderne til bestemmelsen og foretage en sammenligning af direktivets ordlyd i de forskellige sprogversioner.

23. Den pågældende regel undtager for det første oplysninger, der vedrører verserende

9 — Udtalelse om forslaget til Rådets direktiv om fri adgang til miljøoplysninger, dok. 89/C 139/13 (EFT 1989 C 139, s. 47).

retssager, og som er i administrative myndigheders besiddelse. Reglen tillader endvidere undtagelse af oplysninger, der vedrører efterforskninger (herunder disciplinærsager). Reglen afsluttes med det omtvistede udtryk »indledende undersøgelser«. Stedet, hvor dette udtryk forekommer, er i sig selv afgørende: Der er tale om retslige procedurer eller procedurer af retslig karakter eller i hvert fald procedurer, som nødvendigvis afsluttes med en sanktion, hvis en overtrædelse (af forvaltningsforskrifter eller straffebestemmelser) er fastslået.

I denne sammenhæng kan udtrykket »indledende undersøgelser« kun vedrøre en procedure, der kan udgøre et umiddelbart, direkte og formålstjenligt forstadium til en af de procedurer, der er nævnt i denne bestemmelse. En sådan forståelse, der efter min opfattelse er helt uproblematisk, støttes af den allerede nævnte forhistorie for bestemmelsen, som blev indføjet efter forslag fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, således at de oplysninger, som uden endnu formelt at være genstand for en retssag eller en sag af retslig karakter, alligevel udgør en nødvendig forudsætning for denne, ligeledes blev undtaget fra meddelelsespligten. I denne forbindelse udgør det eksempel, som Det Økonomiske og Sociale Udvalg selv nævner i parentes »(politiets og statsadvokaturens arbejde)« en klar bekræftelse — ja, jeg vover endda at sige et klart bevis — på dette.

24. Såfremt man derimod ville udvide indholdet af begrebet, som er i centrum for nærværende sag, til at være en generel undtagelse for alle procedurer til at træffe administrative foranstaltninger og andre akter, som hidrører fra myndigheder, ville direktivet blive berøvet kernen i sit indhold og miste enhver praktisk relevans. Såfremt Domstolen skulle følge sagsøgtes opfattelse, i henhold til hvilken alle forvaltningsakter falder ind under anvendelsesområdet for den omtvistede bestemmelse, for så vidt de kan gøres til genstand for domstolsprøvelse, ville direktivet indeholde en ulogisk og paradoksal konklusion, idet det i realiteten ikke ville kunne finde anvendelse på alle de administrative aktiviteter, som i hvert fald i en retsstat er undergivet domstolskontrol. En sådan fortolkning ville i øvrigt være i strid med det almindelige retsprincip, der pålægger fortolkeren at fortolke de af lovgiver fastsatte regler på en sådan måde, at de bliver formålstjenlige og ikke i praksis bliver ulogiske og uanvendelige.

25. Den fortolkningsmåde, som jeg har anvendt, finder også rigelig støtte ved en sammenligning af de forskellige sprogversioner af direktivet. Som Kommissionen med rette har bemærket, fremstår det i den tyske version af direktivet anvendte udtryk (Vorverfahren), som i sig selv er en smule vildledende, sammenholdt med de andre versioner klart som værende knyttet til den gruppe aktiviteter, som går forud for de retslige procedurer eller procedurer af retslig karakter, der er nævnt i den omtvistede bestemmelse. Det drejer sig grundlæggende om sådanne forvaltningsakter, som gennemføres, fordi det er nødvendigt at indsamle beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes. I denne forstand er det

ligeledes uden betydning, at de indledende undersøgelser alene finder sted forud for en egentlig retslig procedure. Selv hvis den undersøgte bestemmelse bliver fortolket snævert i overensstemmelse med de fortolkningsregler, Domstolen har indført for så vidt angår fællesskabsbestemmelser, som fastsætter undtagelser fra almene regler, tilsigter den at beskytte interesserne for administrationen og de parter (hvad enten de er private eller offentlige) — også i sammenhæng med en akt, der vedrører en procedure, der afsluttes med en sanktion eller andre aktiviteter, der er beregnet til at afsløre overtrædelser, selv om disse er af forvaltningsretlig karakter.

Fortolket på denne måde giver den omtvistede undtagelse således ikke hjemmel til, at den forberedende administrative fase, der går forud for en administrativ foranstaltning, systematisk unddrages fra direktivets regler, når den pågældende akt ikke har den særlige sanktionsmæssige betydning, jeg tidligere har omtalt.

26. Den af sagsøgte anførte bemærkning om, at de pågældende bestemmelser ikke har direkte virkning, og at de ikke er egnet til at regulere genstanden for tvisten, kan endelig på ingen måde tillægges betydning. For at fjerne enhver tvivl i denne henseende er det tilstrækkeligt først at bemærke, at der i direktivet er fastsat en frist til den 31. december 1992 for gennemførelsen af dets bestemmelser i de nationale retsordener, hvilken dato ligger forud for de faktiske begivenheder i hovedsagen. Det er endvidere lige så afgørende at konstatere, at forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger er indeholdt i en regel, hvis formulering er klar og præcis, og som udgør en ubetinget forpligtelse. Disse kendetegn opfylder således de krav, som Domstolen har fastlagt i sin retspraksis [10], for, at en bestemmelse kan have direkte virkning. I denne forbindelse kan jeg heller ikke tilslutte mig det af sagsøgte fremsatte modargument om, at direktivers direkte virkning ikke finder anvendelse mellem private. Ifølge sagsøgte kan den lære, Domstolen har udviklet med hensyn til direktivers såkaldte horisontale virkning, ikke påberåbes i forholdet mellem private, såfremt direktivbestemmelserne endnu ikke er gennemført — eller ikke er korrekt gennemført — i den interne retsorden [11]. I den foreliggende sag er sagsøgte imidlertid ikke en »privat«, som dette begreb er blevet fastlagt nærmere i Domstolens praksis [12] i lignende tilfælde. I denne sag er der tale om en offentligretlig juridisk person, som har stedlig kompetence, og som er integreret i statens administrative struktur, og over for hvem de nævnte direktivbestemmelser således ifølge Domstolens praksis kan anvendes direkte.

10 — Dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53.

11 — Dom af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, og af 7.3.1996, sag C-192/94, El Corte Inglés, Sml. I, s. 1281.

12 — Dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, og af 12.7.1990, sag C-188/89, Foster, Sml. I, s. 3313.

V — Forslag til afgørelse

27. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er stillet Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, på følgende måde:

»1) En underordnet miljømyndigheds udtalelse som led i myndighedernes varetagelse af offentlige interesser under en plangodkendelsesprocedure udgør en 'administrativ foranstaltning vedrørende miljøbeskyttelse' og henhører under begrebet 'miljøoplysninger' i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger.

2) Begrebet 'indledende undersøgelser' i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 3, stk. 2, tredje led, i direktiv 90/313, omfatter retslige procedurer og administrative retslige procedurer eller procedurer af retslig karakter, såfremt der er tale om en undersøgelse eller efterforskning, som går forud for en beslutning, der pålægger en sanktion, eller sådanne administrative beslutninger, der skal fastlægge faktiske omstændigheder, som henhører under det strafferetlige område, eller som udgør en overtrædelse.«