JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
15 päivänä tammikuuta 1998 *

I Johdanto

1. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty tulkitsemaan ensimmäisen kerran ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/313/ETY. [1] Yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty täsmentämään niiden poikkeusten ulottuvuutta, joita viranomaiset voivat tämän direktiivin nojalla soveltaa niille asetettuun tiedonantovelvollisuuteen, kun kyse on "esitutkinnan" kohteena olevista asioista.

II Tosiseikat

2. Wilhelm Mecklenburg (jäljempänä valittaja) pyysi 1.1.1993 Pinnebergin kaupunkia toimittamaan hänelle jäljennöksen siitä kannanotosta, jonka ympäristönsuojeluviranomainen oli antanut niin kutsutun "läntisen ohitustien" rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyssä. Hän esitti saman pyynnön Kreis Pinnebergille 18.3.1993. Hän perusteli näitä kahta pyyntöä direktiivin 90/313/ETY säännöksillä. Kyseisen direktiivin täytäntöönpanoa koskeva saksalainen laki *Umweltinformationsgesetz* oli annettu 8.7.1994 ja tullut voimaan 16.7.1994, eli vasta sen jälkeen, kun tätä asiaa koskeva kanne nostettiin.

3. Vastaaja hylkäsi valittajan pyynnön 17.5.1993 sillä perusteella, että pyydetty kannanotto ei ollut direktiivissä tarkoitettu ympäristöön liittyvä tieto, koska kannanotossa vain arvioitiin sellaisia tietoja, jotka jo olivat valittajan saatavilla. Kansallisen tuomioistuimen mukaan vastaaja katsoi, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta voitiin joka tapauksessa soveltaa tähän asiaan, koska siinä oli kyse esitutkinnasta. Vastaaja hylkäsi valittajan vaatimuksen tämän päätöksen muuttamisesta 3.9.1993 tekemällään päätöksellä, ja valittaja nosti tästä hylkäyspäätöksestä hallinnollisen kanteen 4.10.1993.

4. Vaatimustensa tueksi valittaja väitti ensinnäkin, että viranomaisen kannanotto oli ympäristöön liittyvän tiedon käsitteen alaan

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 158, s. 56.

kuuluva hallintotoimi ja että se, että viranomaiset olivat kannanotossaan arvioineet sille toimitettuja tietoja, ei missään tapauksessa vaikuttanut kannanoton luonteeseen "ympäristöön liittyvänä tietona". Valittaja totesi lisäksi, että tässä asiassa ei voitu vedota direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan. Suunnitelmien hyväksymismenettely ei nimittäin ollut hänen mukaansa direktiivissä tarkoitettua esitutkintaa.

5. Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht (jäljempänä väliintulija) tuki oikeudenkäynnissä valittajan vaatimuksia todeten, että pääasian kohteena olevaa viranomaisen kannanottoa oli pidettävä direktiivissä tarkoitettuna ympäristönsuojelua varten suunniteltuna hallinnollisena toimena. Tämän väliintulijan mukaan kaikki viranomaistoimet kuuluvat yleisemmän hallintotoimen käsitteen alaan. Lisäksi kyseinen toimi on annettu ympäristön suojelemiseksi, sillä vastaajana oleva ympäristönsuojeluviranomainen pyrkii toiminnallaan turvaamaan ympäristön suojelun myös osallistuessaan suunnitelmien hyväksymismenettelyyn.

6. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht hylkäsi kanteen 30.6.1995 asian tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassaolleen, ympäristöä koskevasta tiedosta annetun Saksan kansallisen lain säännösten perusteella. Tämä tuomioistuin perusteli kanteen hylkäämistä etenkin *Umweltinformationsgesetz*in 7 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetusta viranomaisten päätöksenteon luottamuksellisuudesta johtuvalla rajoituksella. Mecklenburg valitti tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomiosta Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtiin 27.10.1995. Hän vetosi valituksessaan siihen, että *Umweltinformationsgesetz*in säännöksiä oli rikottu, väittäen, että esillä olevassa asiassa ei ollut kyse viranomaisen päätöksenteosta, ja totesi vielä varmuuden vuoksi, että kyseiseen toimeen ei voitu soveltaa tämän lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä varausta. Vastaaja väitti sitä vastoin, että kyseinen päätöksenteko kuului *Umweltinformationsgesetz*in riidanalaisten säännösten soveltamisalaan. Vertreter des öffentlichen Interesses yhtyi valittajan esittämiin väitteisiin. Tämän väliintulijan mukaan pelkkien *Umweltinformationsgesetz*in säännösten soveltaminen varmastikin johtaisi valittajan vaatimuksen hylkäämiseen, koska kyse on viranomaisen päätöksenteosta, johon tiedonantovelvollisuutta ei sellaisenaan sovelleta. Tämä laki vaikuttaa väliintulijan mielestä kuitenkin olevan vastoin direktiivin säännöksiä, sillä kyseistä hallintotoimea ei voida pitää direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuna "esitutkintana". Lopuksi väliintulija katsoi, että direktiiviä ei ollut tältä osin saatettu virheettömästi osaksi Saksan kansallista oikeusjärjestystä.

7. Poistaakseen direktiivin kyseisen säännöksen oikeaa tulkintaa koskevan epäselvyy-

den valittaja ja Vertreter des öffentlichen Interesses pyysivät ylempää hallintotuomioistuinta esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön esillä olevista riidanalaisista kysymyksistä.

Kansallinen tuomioistuin arvioi osaltaan, että se, oliko kanne perusteltu, riippui pääasiallisesti ympäristönsuojeluviranomaiselta pyydetyn kannanoton luonteesta, eli siitä, onko kannanottoa pidettävä ympäristöön liittyvänä tietona. Mikäli tähän ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, on lisäksi määriteltävä, evätäänkö kyseisen tiedon saatavuus yhteisön lainsäädännössä tarkoitetun riidanalaisen poikkeuksen nojalla.

8. Näillä perusteilla kansallinen tuomioistuin esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko alemman ympäristönsuojeluviranomaisen kannanotto, joka on annettu menettelyssä, jossa julkista etua valvovat elimet osallistuvat suunnitelmien hyväksymiseen, ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu ympäristönhoitoa koskeva hallintotoimi?

2) Onko *Umweltinformationsgesetz*in (laki ympäristöä koskevasta tiedosta) 7 §:n 1 momentin 2 alakohdassa tarkoitettu hallinnollinen menettely kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua esitutkintaa?"

III Sovellettavat yhteisön oikeussäännöt

9. Direktiivissä 90/313/ETY säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin tavoitteena on taata viranomaisten hallussa olevien ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus ja levittäminen sekä määritellä ne edellytykset, joiden perusteella tällaista tietoa on annettava saataville.

Tässä direktiivissä

a) "ympäristöön liittyvällä tiedolla' tarkoitetaan kirjallisessa, visuaalisessa tai kuultavassa muodossa taikka tietokantamuodossa saatavilla olevaa tietoa veden, ilman, maaperän, eläimistön, kasviston, maan ja luontokohteiden tilasta, sekä toiminnoista

(mukaan lukien ne, jotka aiheuttavat sellaista haittaa kuten melu) tai toimista, jotka vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti näihin, sekä toiminnoista tai toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä, mukaan lukien hallinnolliset toimet ja ympäristönhoito-ohjelmat;

Jäsenvaltiot voivat säätää, että pyydettyä tietoa voidaan kieltäytyä antamasta, jos se liittyy:

— —

b) 'viranomaisella' tarkoitetaan kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason hallintoa, jolla on ympäristöön liittyviä tehtäviä ja jolla on hallussaan siihen liittyvää tietoa, lukuun ottamatta tuomio- tai lainsäädäntövaltaa käyttäviä elimiä.

— asioihin, jotka ovat tai ovat olleet oikeuskäsittelyssä tai tutkittavina (mukaan lukien kurinpitomenettelyt) tai jotka ovat esitutkinnan kohteena;

Jollei tässä artiklassa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaisia vaaditaan saattamaan ympäristöön liittyvät tiedot kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden saataville näiden pyynnöstä ja näiden tarvitsematta osoittaa, että asia koskee heitä.

— —

Viranomaisten hallussa olevista tiedoista toimitetaan osa, jos se on mahdollista erottaa edellä mainittuja etuja koskeviin seikkoihin liittyvistä tiedoista.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, millä tavoin tällaiset tiedot saatetaan tehokkaasti saataville.

— —"

IV Asian käsittely

10. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee "hallinnollisen toimen" käsitettä. Valittaja katsoo tältä osin, että direktiivin 2 artiklan a alakohdassa käytetyn käsitteen "toimi" alaan kuuluvat myös ne toiminnot, joihin viranomaiset ryhtyvät arvioidessaan ja kartoittaessaan tietyn suunnitelman seurauksia sekä laatiessaan tätä varten tarpeellisina pitämiään ehdotuksia.

Toissijaisesti valittaja ehdottaa, että mikäli riidanalaista viranomaisen kannanottoa ei olisi yhteisöjen tuomioistuimen mukaan syytä pitää ympäristönhoidollisena hallintotoimena, sen katsottaisiin kuitenkin olevan direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu toiminto. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksyisi tätä määrittelyä, valittaja esittää vaihtoehtoisesti, että kyse olisi kuitenkin yleisemmin ympäristöön liittyvästä tiedosta, kun otetaan huomioon hallinnollisen kannanoton tarkoitus, johon viranomaisen on myöhemmin perustettava päätöksensä.

11. Vastaaja on toista mieltä: Hän katsoo kyseisen termin ranskankielisen (mesure administrative) ja englanninkielisen version (administrative measure) perusteella, että käsitteellä "hallinnollinen toimi" tarkoitetaan viranomaisen tietyssä yksittäistapauksessa toteuttamaa toimea, jolla on määrätty tavoite ja jolla ratkaistaan vain määrätty yksittäinen kysymys. Näkökantansa tueksi vastaaja vetoaa kyseistä direktiiviä koskevassa pöytäkirjassa [2] olevaan neuvoston ja komission julistukseen, jossa nämä kaksi toimielintä ilmoittavat, että "2 artiklan a alakohdassa tarkoitetut hallinnolliset toimet käsittävät luvat ja etu- tai jälkikäteiset valvontatoimet, jos tämä ei estä näiden toimien täytäntöönpanoa".

Riidanalainen viranomaisen kannanotto on vastaajan mukaan luonteeltaan vain toisen viranomaisen myöhemmin toteuttaman varsinaisen toimen valmistelua. Lisäksi tämä kannanotto on vastaajan mukaan ainoastaan tosiseikkojen ja tietojen oikeudellinen arviointi. Hänen mielestään ne ovat erottamaton osa arviointia, koska ne ovat sen antamisen kannalta välttämättömiä. Tietojen antaminen näistä seikoista erillään niitä koskevista arvioinneista olisi sitä paitsi direktiivin tavoitteisiin nähden kohtuuton rasitus vastaajana olevalle viranomaiselle.

12. Komissio puolestaan täsmentää, että vaikka Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtin esittämässä kysymyksessä mainitaan ympäristönhoitoa koskeva hallin-

2 — Neuvoston asiakirja 6888/90, ENV 136, 5.6.1990.

totoimi, kysymyksellä pyritään selvittämään, mitä tarkoitetaan yleisemmällä käsitteellä "ympäristönsuojelua varten suunniteltu hallintotoimi". Komission mukaan ilmaus "ympäristönhoito" varataan nimittäin direktiivissä käytettäväksi ainoastaan "ohjelmien" yhteydessä.

Lisäksi komissio toteaa tähän liittyen, että käsite "hallinnolliset toimet" on erittäin laaja ja se kattaa hyvin kaiken hallinnollisen viranomaistoiminnan. Komission mukaan tästä on osoituksena se, että termejä "toimi" ja "toiminto" käytetään direktiivissä vuorotellen ja toisiaan täydentämässä. Yhteisön lainsäätäjä on tällä tavoin halunnut kattaa kaikki mahdolliset ympäristöön liittyvän viranomaistoiminnan osa-alueet. Komissio lisää, että vaikka viranomaistoiminnalla ei olisikaan tosiasiallisia tai oikeudellisia seurauksia, kyseisen käsitteen luonne ei muutu vaan säilyy direktiivin hengen mukaisena.

Komissio korostaa myös yhteyttä, jonka on vallittava hallinnollisen toimen ja sen tavoitteen välillä, johon viranomainen toiminnallaan pyrkii ja joka on direktiivin kannalta merkityksellinen ainoastaan liittyessään ympäristönsuojeluun. Komission mukaan tällaisen yhteyden olemassaolo on esillä olevassa asiassa kiistaton, koska kyseinen viranomainen on olemassa ympäristönsuojelutehtävää varten. Lisäksi vastaajana olevan viranomaisen kannanotosta riippuu se, voiko toimivaltainen viranomainen hyväksyä suunnitelmat. On myös syytä huomauttaa, että kyseessä olevan kaltainen suunnitelma kuuluu lisäksi neuvoston direktiivin 85/337/ETY [3] soveltamisalaan ja että tämän direktiivin nojalla hallintoviranomaiset ovat ratkaisevassa asemassa, minkä vuoksi niiden on nimenomaan ympäristönsuojelussa noudatettava tiettyjä tarkasti määriteltyjä menettelyjä.

13. Ottaen huomioon edellä esitetyt asianosaisten ja etenkin komission huomautukset olen sitä mieltä, että riidanalainen viranomaisen kannanotto on rinnastettava kyseisessä direktiivissä tarkoitettuihin toimiin ja toimintoihin. Ei ole mitään epäselvyyttä siitä, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut sisällyttää käsitteeseen "ympäristöön liittyvä tieto" kaiken viranomaistoiminnan sellaisena kuin se määritellään direktiivissä, lukuun ottamatta ainoastaan niitä nimenomaisia poikkeuksia, joita tähän pääsääntöön on tehty. Ympäristöön liittyvän tiedon käsite on lainsäätäjän nimenomaisesta tahdosta mahdollisimman laaja. [4] Käsitettä voidaan sitä paitsi täsmentää esillä olevasta direktiivin säännöksestä implisiittisesti ilmenevien kahden arviointiperusteen avulla: näistä toinen koskee sitä perustekijää, että tieto on olemassa, eikä

3 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu direktiivi (EYVL L 175, s. 40).

4 — Myös oikeuskirjallisuudessa ollaan tätä mieltä; ks. Krämer, "La directive 90/313/EEC sur l'accés à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application", *Revue du Marché Commun*, 1991, s. 872; Magalhaes, *Rumo ao espaço comum informativo?*, Coimbra, 1991, s. 30, ja Vercher Noguera, "El medio ambiente y el derecho de aceso a la información", *La Ley*, 1992, s. 1078.

tältä osin ole merkitystä sillä, että tieto koostuu osista, jotka kuitenkin ovat saatavilla vain kokonaisuutena, eikä varsinkaan siitä, että tietoa on jo jäsennelty teknisesti tai loogis-juridisesti. Toinen arviointiperuste koskee sitä, millä tavoin tiedon on liityttävä ympäristönsuojeluun. Direktiivissä esitetyn määritelmän mukaan kyseessä on oltava tieto, joka on tuotettu, koottu tai kehitetty ympäristön suojelemiseksi tai joka ainakin koskee ympäristöä. [5]

14. Jos kyseessä oleva tieto täyttää nämä kaksi edellytystä, se on mielestäni direktiivissä tarkoitettua "ympäristöön liittyvää tietoa". Selventääkseen asiaa direktiivin laatijat ovat esittäneet joitakin esimerkkejä tiedoista tai toiminnoista, jotka voivat kuulua kyseisen käsitteen alaan. On huomattava, että direktiivillä luotuun järjestelmään kuuluvan tiedon määrittelyssä käytetään lähtökohtana termiä "kaikki". Tällaisten merkitykseltään hyvin laajojen ja kokonaisvaltaisten termien käyttöä ei voida tulkita suppeasti.

15. Riidanalaisen hallintotoimen kaltaiset toimet ovat "toimintoja tai toimia, jotka on suunniteltu suojelemaan —— " luonnonvaroja, sikäli kuin ne ovat esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisten ympäristönsuojelutehtävistä vastaavien hallintoelinten hallussa olevia tietoja. Jos ne katsotaan direktiivissä tarkoitetuksi tiedoksi, sillä ei ole merkitystä, että näihin tietoihin, jotka voivat esillä olevassa asiassa kuulua myös toimen käsitteen alaan, sisältyy oikeudellisia arvioita. Tältä osin huomautan, että komission direktiiviehdotuksessa [6] oli yksityiskohtaisempi luettelo "ympäristöön liittyvästä tiedosta". Komission ehdottama luettelo alkoi seuraavasti; "kaikki tieto tosiseikoista tai oikeudellisista seikoista, joka koskee —— ". Ajatusta viranomaisilla olevien tietojen käsittelystä ei ole jätetty pois neuvoston direktiivistä, jossa esitystapaa on kuitenkin yksinkertaistettu tekemällä siitä edellä esitetyllä tavalla hyvin laaja-alainen. Yhteisön lainsäätäjän käyttämä termi "toimet" vastaa nimittäin tarpeeseen sisällyttää direktiivin soveltamisalaan kuuluviin toimiin kaikenlainen hallinnollinen toiminta. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että yhteisön lainsäätäjän tarkoittamia "toimia" olisivat vain sellaiset toimet, jotka voivat vaikuttaa määrättyihin oikeudellisiin tilanteisiin sääntelemällä niiden vaikutuksia, kuten vastaaja virheellisesti väittää. Tarkemmin sanoen kyse ei ole vain teknisesti hallinnollisista toimista, jotka voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi tai valittaa muulla tavoin lakiin perustuvien menettelysääntöjen mukaisesti. Direktiivissä tarkoitettu "toimi" on sen sijaan ymmärrettävä sen alkuperäisen todellisen sisällön mukaisesti hallintotoiminnan tulokseksi, jolla ei ole tyypillistä muotoa. Näin on, vaikka viranomaistoiminnan tuloksena syntyy toimia tai asiakirjoja, jotka eivät sellaisenaan päätä tiettyä menettelyä vaan joiden avulla niiden antaja ilmaisee kantansa (kannanotto) ja joihin perustuu hallintoviranomaisen tahdonmuodostus suoraan tai

5 — Ks. em. Krämer.

6 — Kom(88) 484 lopullinen, 31.10.1988 (EYVL C 335, s. 5).

välillisesti tai jotka ainakin osaltaan vaikuttavat siihen. Yhteisön lainsäätäjä on halunnut vahvistaa sellaisen määritelmän, ettei minkäänlainen viranomaistoiminta voi jäädä sen ulkopuolelle. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa kaikenlaisen viranomaisilla olevan ympäristöön liittyvän tiedon saanti. Käsitteen "ympäristöön liittyvä tieto" alaan kuuluvien toimien perusteellinenkin luetteleminen olisi voinut käytännössä johtaa vastakkaiseen lopputulokseen. Välttääkseen tämänkaltaiset ongelmat yhteisön lainsäätäjä katsoi, että tämäntyyppinen määrittely on vaarallista (omnis definitio periculosa est), pitäytyen valitsemassaan määrittelyssä.

16. Esillä olevassa asiassa tieto on sellaisen hallintoelimen hallussa, jonka tehtävänä on muun muassa valvoa ympäristönsuojeluun liittyviä yleisiä ja perustavanlaatuisia intressejä käyttäessään suunnitelmien hyväksymistä koskevaa teknistä toimivaltaansa. Asianosaiset ovat tästä yksimielisiä, ja myös kansallinen tuomioistuin on todennut näin. Kyseisillä viranomaisilla olevat tiedot ovat siten kahden edellä mainitun arviointiperusteen mukaisia: ne ovat tietoja ja ne on tuotettu ympäristön suojelemiseksi. Kyseessä oleva toimi on siis kiistatta suunniteltu ympäristönsuojelua varten.

17. Vielä on ratkaistava kansallisen tuomioistuimen esittämä toinen kysymys, joka koskee direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta ja etenkin "esitutkinnan" käsitettä.

Valittajan ja vastaajan tältä osin esittämät väitteet ovat vastakkaisia. Toinen vastustaa ja toinen taas puoltaa sitä, että kyseinen käsite sisältäisi varsinaisen hallintotoimen valmistelua koskevan hallinnollisen vaiheen.

Tarkemmin sanoen ilmausta "esitutkinta" on valittajan mukaan tulkittava siinä tekstiyhteydessä, johon se liittyy ja jossa tämän tulkintatavan mukaan säädetään ainoastaan tuomioistuinmenettelyä koskeva poikkeus. Valittaja katsoo, että direktiivissä tarkoitettu esitutkinta liittyy näin ollen rikostutkintaan, jossa valmistellaan oikeudenkäyntiä. Kyseessä on valittajan mukaan hallinnollinen menettely, joka edeltää seuraamuksen määräämistä ja joka on tarkoitettu tätä varten.

18. Vastaaja puolestaan kiistää valittajan kannan ja väittää puolestaan, että käsitteellä "esitutkinta" tarkoitetaan hallintotoimia, jotka voidaan myöhemmin saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaaja vetoaa tältä osin neuvoston ja komission laatimassa pöytäkirjassa olevaan julistukseen, [7] jonka mukaan "neuvosto ja komissio huomauttavat, että tätä säännöstä sovelletaan myös kysymyksiin, jotka ratkaistaan hallinnollisesti määräämällä ennen niiden viemistä tuomioistuimeen esimerkiksi sakko". Vastaajan mukaan kyseisellä poikkeuksella turvataan viranomaisten päätöksentekovapaus sellaisessa menettelyssä, jonka päätteeksi annetaan kannekelpoinen toimi.

19. Komissio on eri mieltä; se tulkitsee kyseistä poikkeusta direktiivin johdantoosan seitsemännen perustelukappaleen kannalta, jossa todetaan, että "joissakin erityisissä ja selkeästi määritellyissä tapauksissa voi olla oikeutettua evätä pyyntö saada ympäristöön liittyviä tietoja". Komission mukaan poikkeusta on siis tulkittava suppeasti, kuten yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään yhteisöjen oikeussääntöjen soveltamista koskevien poikkeusten osalta todennut. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin täsmentänyt, että poikkeussäännöksellä "ei voida tulkita olevan laajempia vaikutuksia kuin mikä on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan", ja että "—— poikkeusten soveltamisala on määriteltävä —— [sen säädöksen] tarkoitus huomioon ottaen", johon poikkeus liittyy. [8]

Komission mukaan ilmauksella "esitutkinta" tarkoitetaan oikeudenkäyntiä tai tutkimuksia edeltävää tutkintaa. Käsite "esitutkinta" on nimittäin rinnastettava riidanalaisen ilmauksen kanssa samassa kohdassa mainittuihin muihin esimerkkeihin. Komission mukaan kyse voi siis olla ainoastaan sellaisesta tutkinnasta, joka on oikeudenkäynnin tai muun tutkintamenettelyn kaltainen taikka joka voidaan rinnastaa niihin ja joka edeltää niitä.

Tätä tulkintaa on perusteltu myös direktiivin eri kieliversioiden vertailulla tarkastellen erityisesti englanninkielistä (preliminary investigation proceedings), italiankielistä (azione investigativa preliminare), ranskankielistä (instruction préliminaire), espanjankielistä (investigación preliminar) ja portugalinkielistä (investigaçao preliminar) versiota.

20. Näkökantansa tueksi komissio esittää myös toisen väitteen, jossa viitataan riidan-

7 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu neuvoston asiakirja 6888/90.

8 — Ks. asia C-116/91, British Gas, tuomio 25.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4071) ja asia C-335/94, Mrozek ja Jäger, tuomio 21.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1573).

alaisen säännöksen syntyprosessiin. Komissio toteaa, että alkuperäisen direktiiviehdotuksen 8 artiklassa säädettiin poikkeusmahdollisuudesta "oikeudenkäyntien luottamuksellisuuden" turvaamiseksi. Talous- ja sosiaalikomitea oli ehdottanut antamansa lausunnon [9] 2.6.1 kohdassa lisäämään tähän "myös tutkimus- tai tutkintamenettelyt (joihin poliisi- tai syyttäjäviranomaiset ovat ryhtyneet)".

Siten komissio toteaa lopuksi, että kyseisellä säännöksellä pyritään siihen, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetään tietyt tiedot, jotka liittyvät oikeuslaitoksen tavanomaiseen toimintaan. Sitä vastoin se, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettäisiin aina kaikki ne tiedot, jotka liittyvät tavanomaisen hallintomenettelyn kulkuun, olisi selvästi vastoin yhteisön lainsäätäjän tavoitteita. Komission mukaan tästä seuraa, että riidanalaista säännöstä oikein tulkiten direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää sellaiset tiedot, jotka liittyvät esitutkintamenettelyyn, joka edeltää välittömästi tässä säännöksessä aikaisemmin mainittua muuta menettelyä.

21. Mielestäni kyseistä säännöstä on tulkittava yhdessä direktiivin tekstin kanssa. Tältä osin on tarpeen esittää heti eräs täsmennys.

Se, että oikeudenkäynteihin liittyvät lainkäyttöelinten hallussa olevat tiedot jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ei johdu niinkään siitä direktiivin säännöksestä, johon asianosaiset ovat vedonneet ja josta yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty lausumaan, vaan direktiivin 2 artiklan b alakohdassa olevasta viranomaisen määritelmästä. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä nimittäin jätetään määritelmän ulkopuolelle nimenomaisesti "tuomiovaltaa käyttävät elimet".

22. Tämän jälkeen on vielä täsmennettävä, keitä ovat ne direktiivissä tarkoitetut viranomaiset, jotka voivat soveltaa riidanalaista poikkeusta. Luonteva vastaus tähän on valita suuresta joukosta erilaisia hallintoviranomaisia. Riidan kohteena oleva poikkeus voi siten koskea vain sellaisilla hallintoviranomaisilla olevia tietoja, joilla ei ole lainkäyttöön liittyviä tehtäviä.

On niin ikään luontevaa määritellä kyseiset tiedot viittaamalla komission tavoin säännöksen syntyprosessiin ja vertaamalla direktiivin eri kieliversioiden sanamuotoa toisiinsa.

23. Kyseisellä säännöksellä jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ensinnäkin

9 — Lausunto ehdotuksesta ympäristöön liittyvän tiedon saannin vapaudesta annettavaksi neuvoston asetukseksi, Doc 89/C 139/13 (EYVL 1989, C 139, s. 47).

viranomaisten hallussa olevat vireillä oleviin oikeudenkäynteihin liittyvät tiedot. Säännöksessä oikeutetaan edelleen tekemään poikkeus tutkimuksiin (mukaan lukien kurinpitomenettelyt) liittyvän tiedon osalta. Säännös päättyy riidanalaiseen ilmaukseen "esitutkinta". Se säännöksen kohta, jossa tämä ilmaus esiintyy, on ratkaiseva: se koskee oikeudenkäyntejä tai sen kaltaisia menettelyitä taikka muita menettelyitä, jotka päättyvät säännönmukaisesti seuraamusten määräämiseen silloin kun on syyllistytty (hallinnolliseen tai rikosoikeudelliseen) rikkomukseen.

Tässä yhteydessä ilmauksella "esitutkinta" voidaan tarkoittaa vain sellaista menettelyä, joka voi välittömästi johtaa jonkin säännöksessä ennen tätä mainitun menettelyn lykkäämiseen. Edellä kuvattu säännöksen alkuperä tukee tätä hyvin selkeää tulkintaa; säännös lisättiin direktiiviin talous- ja sosiaalikomitean ehdotuksesta, jotta sellainen tieto olisi voitu vapauttaa tiedonantovelvollisuudesta, joka ei vielä muodollisesti liity oikeudenkäyntiin tai sen kaltaiseen menettelyyn mutta joka kuitenkin on välttämätön tällaisen menettelyn taustalla. Talous- ja sosiaalikomitean sulkeissa mainitsema esimerkki "(— — poliisi- tai syyttäjäviranomaiset)" vahvistaa tämän selkeästi, ellei jopa ilmeisesti.

24. Jos tämän esillä olevassa asiassa keskeisen ilmauksen sisältöä haluttaisiin sitä vastoin laajentaa ja jättää kaikki hallintotoimien ja muiden viranomaisperäisten toimien toteuttamismenettelyt yleisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, direktiivi menettäisi merkityksensä ja siitä saatavan käytännön hyödyn. Jos yhteisöjen tuomioistuin päättäisi vielä jostakin syystä hyväksyä vastaajan väitteen, jonka mukaan kaikki hallintotoimet kuuluvat riidanalaisen säännöksen soveltamisalaan, jos ja kun ne ovat kannekelpoisia, direktiivi olisi epäjohdonmukainen ja ristiriitainen, koska sitä ei itse asiassa voitaisi tällöin soveltaa hallinnolliseen toimintaan, joka kuuluu oikeusvaltiossa tuomioistuinten laillisuusvalvonnan alaisuuteen. Tämänkaltainen tulkintatapa olisi sitä paitsi sen yleisen oikeusperiaatteen vastainen, että laintulkitsijan on tulkinnallaan annettava lainsäädännölle sen täydellinen merkitys ja estettävä sen tuleminen käytännössä epäjohdonmukaiseksi tai käyttökelvottomaksi.

25. Tässä omaksuttu tulkinta saa tukea "ad abundantiam" vertailtaessa direktiivin eri kieliversioita. Kuten komissio on eri versioita vertailtuaan aivan oikein huomauttanut, direktiivin saksankielisessä versiossa käytetty ilmaus (Vorverfahren), joka on sellaisenaan hieman harhaanjohtava, koskee selvästi toimintaa, joka edeltää riidanalaisessa säännöksessä mainittua oikeudenkäyntiä tai sen kaltaista menettelyä. Kyse on lähinnä hallintotoimista, jotka johtuvat tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista. Tältä osin ei ole tärkeää, että esitutkinta edeltää

vain varsinaista oikeudellista menettelyä. Vaikka direktiivin kyseistä säännöstä tulkitaankin suppeasti niitä tulkintasääntöjä noudattaen, jotka yhteisöjen tuomioistuin on valmistanut sellaisten yhteisön säännösten osalta, joita on pidettävä poikkeuksina yleisesti sovellettavista säännöistä, sillä kuitenkin pyritään suojelemaan viranomaisten ja asianosaisten (olipa kyse yksityishenkilöistä tai julkisoikeudellisista oikeushenkilöistä) etuja myös siinä tapauksessa, että kyse on toimesta, joka liittyy seuraamusten määräämismenettelyyn tai jolla pyritään selvittämään rikkomuksen olemassaolo, silloinkin kun kyse on hallinnollisesta rikkomuksesta.

Riidanalaisesta poikkeuksesta ei näin ymmärrettynä siis seuraa, että hallintotoimen toteuttamista edeltävä hallinnollinen valmisteluvaihe jätettäisiin järjestelmällisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, kun kyseisellä toimella ei ole edellä esitetyllä tavalla erityistä seuraamusluonnetta.

26. Esillä olevassa asiassa vastaajan väite, jonka mukaan kyseisillä säännöksillä ei ole välitöntä vaikutusta eivätkä ne sovellu riidan kohteen ratkaisemiseen, on täysin tehoton. Kaiken epävarmuuden häivyttämiseksi tältä osin on riittävää huomauttaa aluksi, että direktiivin täytäntöönpanolle säädetty määräaika päättyi 31.12.1992, eli ennen asian tosiseikkojen tapahtuma-aikaa. Lisäksi on syytä huomauttaa, että velvollisuus antaa ympäristöä koskevaa tietoa sisältyy riittävän selkeästi ja täsmällisesti muotoiltuun säännökseen, joka on luonteeltaan ehdoton. Nämä ominaisuudet ovat siis niiden arviointiperusteiden mukaisia, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään [10] edellytyksiksi sille, että säännöksillä on välittömiä vaikutuksia. Tätä ei voida myöskään kiistää sen vastaajan väitteen perusteella, että direktiivien välittömät oikeusvaikutukset eivät koske yksityishenkilöiden välisiä suhteita. Vastaajan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen kehittämän, direktiivien niin kutsuttuja horisontaalisia oikeusvaikutuksia koskevan opin mukaan yksityisten välisissä suhteissa ei voida vedota sellaisen direktiivin säännöksiin, jota ei ole vielä saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai joka on voimaansaatettu virheellisesti. [11] Nyt käsiteltävän asian vastaaja ei kuitenkaan ole "yksityishenkilö", kuten yhteisöjen tuomioistuimen vastaavia asioita koskevassa oikeuskäytännössä [12] on todettu. Kyse on nimittäin valtion hallintoon kuuluvasta aluetason viranomaisesta, johon kyseisen direktiivin säännöksiä voidaan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan soveltaa suoraan.

10 — Asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53).

11 — Asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325) ja asia C-192/94, El Corte Inglés, tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1281).

12 — Asia 103/88, Fratelli Constanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839) ja asia C-188/89, Foster, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3313).

27. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Alemman ympäristönsuojeluviranomaisen kannanotto, joka on annettu menettelyssä, jossa julkista etua valvovat viranomaiset osallistuvat suunnitelmien hyväksymiseen, on "ympäristönsuojelua varten suunniteltu hallinnollinen toimi", ja se kuuluu ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetun käsitteen "ympäristöön liittyvä tieto" alaan.

2) Direktiivin 90/313/ETY 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu käsite "esitutkinta" sisältää oikeudenkäynnit ja sellaiset hallinnolliset menettelyt, jotka ovat luonteeltaan seuraamuksen määräämistä edeltäviä tutkintoja tai tutkimuksia, taikka hallinnolliset menettelyt, joissa selvitetään rikosoikeudellisesti relevanttien tai lainvastaisina pidettävien tosiseikkojen olemassaolo.