DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 26 juni 2003 *

I mål C-233/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. zur Hausen och J.-F. Pasquier, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av J.-F. Dobelle och D. Colas, därefter av den sistnämnde och G. de Bergues, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 23) samt enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG), genom att inte på ett riktigt sätt införliva artikel 2 a och artikel 3.2, 3.3, 3.4 i nämnda direktiv,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna R. Schintgen (referent), V. Skouris, F. Macken och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden avgivits vid förhandlingen den 17 oktober 2002 av: kommissionen, företrädd av J.-F. Pasquier och Republiken Frankrike, företrädd av C. Isidoro, i egenskap av ombud,

och efter att den 14 januari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 juni 2000, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om

fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 23) samt enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG), genom att inte på ett riktigt sätt införliva artikel 2 a och artikel 3.2, 3.3, 3.4 i nämnda direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 90/313

2 I artikel 1 i direktiv 90/313 stadgas att "[s]yftet med detta direktiv är att säkerställa rätten att ta del av och sprida de uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter och bestämma de grundläggande förutsättningar och villkor som skall vara uppfyllda för att sådana uppgifter skall lämnas ut".

3 I artikel 2 i direktiv 90/313 anges följande:

"I detta direktiv avses med

a) uppgifter om miljön: alla uppgifter som är tillgängliga i skriftlig form, i bild- eller ljudform eller i databaser och som rör tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden och verksamheter (inkl. sådana som ger upphov till störningar i form av exempelvis buller) eller åtgärder som skadar

eller kan skada dessa, samt verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa, inkl. administrativa åtgärder och miljövårdsprogram,

b) offentliga myndigheter: varje offentlig förvaltning på nationell, regional eller lokal nivå som ansvarar för och innehar uppgifter om miljön, med undantag för organ med dömande eller lagstiftande befogenheter."

4 Artikel 3 i direktiv 90/313 har följande lydelse:

"1. Med undantag för de fall som avses i denna artikel skall medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter åläggs att lämna ut uppgifter om miljön till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran och utan att kräva att skälen för begäran anges.

Medlemsstaterna skall utforma de förfaranden som i praktiken skall tillämpas när uppgifterna lämnas ut.

2. Medlemsstaterna får föreskriva att en begäran om sådana uppgifter skall avslås, om uppgifterna avser

— offentliga myndigheters verksamhet, förhållandet till andra stater och det nationella försvaret i den mån sekretess gäller för uppgifterna,

— den allmänna säkerheten,

— ärenden som prövas eller har prövats i domstol eller är under utredning (inkl. disciplinära förfaranden), eller som är föremål för förundersökning,

— affärshemligheter, inklusive immateriella tillgångar,

— data och dokument om enskildas personliga förhållanden och som är underkastade sekretess,

— material som erhållits från en tredje part och som denne inte har varit skyldig att tillhandahålla,

— material vars offentliggörande kan medföra risk för skador på den miljö som materialet berör.

Uppgifter hos offentliga myndigheter skall lämnas ut till viss del, om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som angetts ovan.

3. En begäran om uppgifter får avslås i fråga om utlämnande av handlingar, data eller interna meddelanden som fortfarande är under arbete, eller om begäran uppenbarligen är orimlig eller formulerad på ett alltför allmänt sätt.

4. En offentlig myndighet skall utan dröjsmål och senast inom två månader besvara en begäran om uppgifter. Skälen för att en begäran om uppgifter avslås skall anges."

5 Enligt artikel 9.1 i direktiv 90/313 skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1992 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv och genast underrätta kommissionen om detta.

Den nationella lagstiftningen

6 Av lag nr 78-753 av den 17 juli 1978 om olika åtgärder för att förbättra förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och allmänheten och om olika förvaltningsrättsliga, socialrättsliga och skatterättsliga bestämmelser (JORF av den 18 juli 1978, s. 2851) följer en rättighet för enskilda att få tillgång till administrativa rättsakter.

7 I avdelning I i lag nr 78-753, som har rubriken "Tillgången till administrativa rättsakter", återfinns artiklarna 1—13 i lagen.

8 I artikel 1 i nämnda lag föreskrivs följande:

"Enskildas rätt att få uppgifter preciseras och säkerställs vad beträffar rätten till tillgång till administrativa icke normativa rättsakter genom bestämmelserna i denna avdelning.

Administrativa rättsakter i den mening som avses under denna avdelning är sådana akter, betänkanden, undersökningar, rapporter, protokoll, statistik, direktiv instruktioner, cirkulär, noter och interpellationssvar som innehåller en tolkning av materiell rätt eller en beskrivning av administrativa förfaranden, yttranden, med undantag av yttranden från Conseil d'État och förvaltningsdomstolar, prognoser och beslut i form av skrivelser, ljud- eller bildupptagningar, automatisk databehandling av icke personliga uppgifter."

9 I artikel 2 i samma lag stadgas:

"Med undantag för bestämmelserna i artikel 6 har personer som begär att få insyn i administrativa rättsakter rätt att få detta oberoende av om dessa handlingar innehas av statliga förvaltningsmyndigheter, territoriella sammanslutningar med juridisk persons status, offentligrättsliga organ eller sådana inrättningar som även om de är privaträttsliga, handhar offentlig verksamhet."

10 Artikel 4 i ovannämnda lag har följande lydelse:

"Tillgång till administrativa rättsakter kan fås

a) genom kostnadsfri insyn i handlingar på plats, utom om detta eller kopiering av handlingen inte kan medges med hänsyn till bevarande av handlingen, och

b) under förutsättning att det inte är till men för bevarande av handlingen att denna kopieras, genom att tillhandahålla kopior i ett enda exemplar, på den persons bekostnad som begärt att få ta del av den, varvid dessa kostnader inte får överstiga den verkliga kostnaden för de förvaltningsutgifter som orsakas av tillämpningen av bestämmelserna i denna avdelning.

Myndigheten skall överlämna den begärda kopian eller delge ett sådant beslut om avslag att inte lämna ut handlingar som avses i artikel 7."

11 I artikel 5 i lag nr 78-753 anges följande:

"En kommitté benämnd kommittén för tillgång till administrativa rättsakter skall på de villkor som anges i denna avdelning utöva tillsyn över att rätten till tillgång till administrativa rättsakter iakttas. Den skall härvid bland annat, efter samråd med behöriga myndigheter angående tillämpningen av bestämmelserna i denna avdelning och genom att föreslå nödvändiga ändringar i lagar eller andra författningar som avser utlämnande av administrativa rättsakter, avge yttrande i de fall då begäran ingivits av en person som stött på svårigheter med att få tillgång till en administrativ handling.

Kommittén skall upprätta en årlig rapport som skall offentliggöras.

Den i denna artikel nämnda kommitténs sammansättning och uppgifter skall fastställas genom dekret av Conseil d'État."

12 I artikel 6 i nämnda lag föreskrivs följande:

"De förvaltningsmyndigheter som anges i artikel 2 får avslå en begäran om insyn i en administrativ handling eller en begäran om utlämnande av en sådan handling, om denna insyn eller detta utlämnande skulle vara till skada för

— sekretessen vid sammanträden som hålls av regeringen och de ansvariga myndigheter som lyder under den exekutiva makten,

— sekretessen vid verksamhet som rör det nationella försvaret, utrikespolitiken,

— valutan eller statliga krediter, rikets säkerhet och den allmänna säkerheten,

— rättegångar vid domstolar eller förberedelsen av sådana rättegångar, utom om tillstånd ges av behörig myndighet,

— enskilds förhållande, personliga och medicinska akter,

— affärshemligheter,

— behöriga myndigheters utredning av skatte- och tullbrottsärenden,

— eller, allmänt sett kan vara till skada för sekretessbelagda uppgifter enligt lag.

För tillämpningen av ovannämnda bestämmelser skall förteckningen över administrativa rättsakter som inte kan lämnas ut till allmänheten på grund av deras art eller ändamål fastställas genom ministerdekret efter hörande av kommittén för tillgång till administrativa rättsakter."

13 Enligt artikel 7 i lag nr 78-753 gäller följande:

"Beslut om avslag på en begäran om insyn skall delges den enskilde genom skriftligt beslut som skall innehålla skälen för beslutet. Underlåtenhet att inom två månader lämna svar skall ha samma verkan som ett beslut om avslag.

Om uttryckligt eller tyst avslag ges skall den enskilde begära yttrande från den kommitté som avses i artikel 5. Detta yttrande skall lämnas senast inom en månad från det att begäran om yttrande inkom till kommittén. Den behöriga myndigheten skall inom två månader från det att den mottog yttrandet underrätta kommittén om ärendets fortsatta handläggning. Fristen för tvisteförfarandet förlängs till dess att den enskilde delgivits den behöriga myndighetens svar.

Förvaltningsdomstol vid vilken talan väckts mot ett avslag på en begäran om insyn skall meddela ett avgörande inom sex månader från det att ansökan registrerades."

14 Genom dekret nr 88-465 av den 28 april 1988 om förfarandet för tillgång till administrativa rättsakter (JORF av den 30 april 1988, s. 5900), har artikel 7 första stycket andra meningen och andra stycket i lag nr 78-753 upphört att gälla.

15 I artikel 2 i dekretet föreskrivs följande:

"Den behöriga myndighetens underlåtenhet att inom en månad besvara en begäran om insyn i handlingar enligt avdelning I i lag nr 78-753 av den 17 juli 1978 har samma verkan som ett beslut om avslag.

Om uttryckligt eller tyst avslag ges får den berörda parten inom två månader efter det att han delgetts avslaget eller efter utgången av den frist som fastställs i första stycket i denna artikel vända sig till den kommitté som har upprättats i enlighet med artikel 5 i lag nr 78-753 av den 17 juli 1978.

Kommittén skall under de förutsättningar som anges i andra stycket alltid höras innan talan väcks vid domstol.

Kommittén skall inom en månad från det att begäran om yttrande inkom underrätta den behöriga myndigheten om sitt yttrande. Denna skall senast en månad efter det att den fick del av detta yttrande underrätta kommittén om hur den avser att besvara ansökan.

Den behöriga myndighetens underl åtenhet att inom två månader från det att den enskilde begärde yttrande från kommittén besvara begäran har samma verkan som ett beslut om avslag.

Fristen för att väcka talan förlängs till dess att den enskilde delgivits den behöriga myndighetens svar."

16 I artikel 5 i lag nr 79-587 av den 11 juli 1979 om motivering av administrativa rättsakter och om förbättring av förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och allmänheten (JORF av den 12 juli 1979, s. 1711), stadgas följande:

"Ett underförstått beslut i de fall då det hade förelegat en motiveringsskyldighet för uttryckliga beslut är inte olagligt endast för att det inte innehåller någon motivering. Berörda parter skall emellertid på begäran som skall framställas inom de frister som gäller för talans väckande, inom en månad efter det att begäran ingivits, underrättas om skälen för ett underförstått beslut om avslag. I detta fall behöver talan mot beslutet inte väckas förrän senast vid utgången av två månader efter den dag då den berörda parten har underrättats om dessa skäl."

Det administrativa förfarandet

17 I skrivelse av den 20 augusti 1990 erinrade kommissionen om nödvändigheten av att införliva direktiv 90/313 för den 31 december 1992.

18 Genom skrivelse av den 28 mars 1991 överlämnade de franska myndigheterna till kommissionen en kopia av de nationella bestämmelser som enligt deras mening innebär att direktivet i fråga införlivas med fransk rätt, nämligen lag nr 78-753 och dekret nr 88-465.

19 Kommissionen uppmärksammade i skrivelse av den 13 juli 1992 nämnda myndigheter på vissa aspekter i fransk rätt som medförde att det inte var möjligt att uppnå det med direktiv 90/313 eftersträvade resultatet.

20 I brist på svar översändes den 21 januari 1993 en påminnelse till de franska myndigheterna.

21 Dessa redovisade i skrivelse av den 2 februari 1993 sin ståndpunkt i fråga om kommissionens synpunkter.

22 Kommissionen sände därefter den 17 november 1994 till Republiken Frankrike en formell underrättelse med anmodande om att inom två månader från delfåendet av den formella underrättelsen inkomma med yttrande över införlivandet, av artikel 2 a och artikel 3.2, 3.3 och 3.4 i direktivet, med fransk rätt.

23 Den 23 februari 1995 svarade den franska regeringen att de nationella bestämmelserna inte står i strid med någon av de i ovannämnda direktiv föreskrivna skyldigheterna.

24 Kommissionen riktade den 8 februari 1999 ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike, vari denna stat uppmanades att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 2 a och artikel 3.2, 3.3, och 3.4 i direktiv 90/313.

25 I skrivelse av den 25 juni 1999 svarade den franska regeringen på det motiverade yttrandet, varvid den bestred det av kommissionen påstådda fördragsbrottet. Den franska regeringen tillade att även om fransk rätt inte i alla delar ordagrant innebär att bestämmelserna i sagda direktiv införlivas, säkerställs däri dock ett i stort sett motsvarande skydd och inom många områden åläggs myndigheter ännu mer långtgående skyldigheter. Den franska regeringen angav att de franska myndigheterna emellertid skulle undersöka möjligheterna att förbättra rätten att ta del av uppgifter om miljön.

26 Den franska regeringen upplyste den 19 januari 2000 kommissionen om att ett förslag till lag om olika åtgärder för att anpassa den nationella lagstiftningen till gemenskapsrätten inom miljöområdet, och vilket innehöll en del som gällde tillgången till information om miljön, just hade antagits av premiärministerns kabinett och att detta förslag skulle meddelas kommissionen så snart det hänsköts till Conseil d'État (Frankrike) (den högsta franska förvaltningsdomstolen) för yttrande, något som var planerat att ske i februari månad år 2000.

27 Kommissionen, som ansåg att Republiken Frankrike inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt det motiverade yttrandet inom där föreskriven tid, beslutade att väcka förevarande talan.

Talan

Inledande synpunkter

28 Den franska regeringen upplyste den 13 september 2001 domstolen om att de i regeringens brev av den 19 januari 2000 angivna åtgärderna hade vidtagits och överlämnade härvid lag nr 2000-321 av den 12 april 2000 om medborgares

rättigheter i deras förhållande visavi myndigheter (JORF av den 13 april 2000, s. 5646) samt beslut nr 2001-321 av den 11 april 2001 om införlivande av gemenskapsdirektiv och genomförande av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser på miljöområdet (JORF av den 14 april 2001, s. 5820). Enligt den franska regeringen överlämnades dessa olika texter också till kommissionen med en begäran om att denna skulle återkalla sin talan.

29 I skrivelse av den 24 september 2001 underrättade kommissionen domstolen om att den inte hade för avsikt att återkalla sin talan.

30 Domstolen erinrar i detta hänseende om att enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 12 september 2002 i mål C-152/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2002, s. I-6973, punkt 15).

31 Domstolen har vid upprepade tillfällen uttalat att kommissionen inom ramen för det system som inrättats genom artikel 226 EG förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att väcka talan om fördragsbrott och att det inte ankommer på domstolen att bedöma huruvida kommissionen utövar detta utrymme på ett lämpligt sätt (se bland annat dom av den 6 juli 2000 i mål C-236/99, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-5657, punkt 28). Det åligger således kommissionen ensam att avgöra om den skall vidhålla en sådan talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002 i mål C-474/99, kommissionen mot Spanien, REG 2002, s. I-5293, punkt 25). Detta gäller i än högre grad eftersom det, även om fördragsbrottet skulle ha avhjälpts efter den frist som uppställts i det motiverade yttrandet, kvarstår ett intresse av att fullfölja en fördragsbrottstalan i syfte att fastställa grunden för det ansvar som en medlemsstat, på grund av fördragsbrottet, kan ha gentemot andra medlemsstater, gemenskapen eller enskilda (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 6 december 2001 i mål C-166/00, kommissionen mot Grekland, REG 2001, s. I-9835, punkt 9).

32 Under dessa omständigheter kan ingen av de två nationella författningar som nämns i punkt 28 i denna dom beaktas av domstolen vid prövningen av detta mål.

33 Till stöd för sin talan har kommissionen åberopat följande fem grunder:

— Ofullständigt införlivande av artikel 2 a jämförd med artikel 3.1 i rådets direktiv 90/313, i det att tillämpningsområdet för skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön, enligt de franska bestämmelserna, är mindre omfattande än det som anges i direktivet.

— Oriktigt införlivande av artikel 3.2 första stycket i direktiv 90/313 i det att det i de franska bestämmelserna, bland undantagen från skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön, finns en grund för avslag på en begäran om utlämnande som inte anges i direktivet.

— Underlåtenhet att införliva artikel 3.2 andra stycket i direktiv 90/313 på det sättet att skyldigheten att till viss del lämna ut uppgifter om miljön om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som kan motivera ett avslag på en begäran om utlämnande inte nämns i de franska bestämmelserna.

— Underlåtenhet att införliva artikel 3.3 i direktiv 90/313 i det att det i de franska bestämmelserna inte föreskrivs en möjlighet att avslå en begäran som avser interna handlingar eller handlingar som inte ännu färdigställts eller en begäran som är uppenbarligen orimlig eller formulerad på ett alltför allmänt sätt.

— Oriktigt införlivande av artikel 3.4 i direktiv 90/313 på den grunden att det enligt de franska bestämmelserna är möjligt att genom underförstådda beslut utan motivering avslå en begäran om uppgifter om miljön.

34 Domstolen skall i tur och ordning pröva dessa grunder.

De franska bestämmelsernas alltför snäva tillämpningsområde i fråga om skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön

Parternas argument

35 Kommissionen har gjort gällande att den franska regeringen har gett lag nr 78-753 ett mindre omfattande tillämpningsområde än det som gäller enligt direktiv 90/313, på det sättet att uttrycket "administrativa rättsakter" i sagda lag är snävare än uttrycket "uppgifter om miljön" i den mening som avses i detta direktiv.

36 Även om kommissionen har medgett att detta uttryck har en vidare räckvidd än "administrativa rättsakter" i fransk rätt, anser den icke desto mindre att det endast är de av en myndighet innehavda handlingar som rör offentlig verksamhet eller bedrivandet av sådan verksamhet som omfattas, medan däremot uttrycket "uppgifter om miljön" som tillämpas i direktivet inte är på detta sätt begränsat.

37 De handlingar som enligt lag nr 78-753 således inte kan lämnas ut även om de innehåller vissa uppgifter om miljön som kan vara av intresse för medborgarna är bland annat vissa av offentliga myndigheter fattade beslut som inte har karaktär av författning och som rör förvaltningen av deras egen mark (exempelvis tillstånd att vistas på eller använda marken) eller tillhandahållandet av offentliga industritjänster och kommersiella tjänster (exempelvis avtal med dem som använder vatten eller energi) eller privaträttsliga avtal mellan en offentlig myndighet och en enskild eller mellan två offentliga myndigheter.

38 Den franska regeringen har replikerat att denna första anmärkning är felaktig eller i vart fall inte är styrkt.

39 Den franska regeringen har visserligen inte bestritt att uttrycket "uppgifter om miljön" i den mening som avses i direktiv 90/313 bör tolkas vitt. Uttrycket "administrativa rättsakter" som avses i lag nr 78-753 är dock enligt dess mening också mycket vitt, eftersom det omfattar handlingar av privat karaktär som har samband med offentlig förvaltning och/eller sådana offentliga uppgifter som fullgörs av enskilda. Förutom administrativa rättsakter omfattar detta uttryck myndigheternas privaträttsliga handlingar och av dessa myndigheter innehavda handlingar som härrör från enskilda såvitt de har nära eller avlägset samband med utövandet av offentlig verksamhet. Den enda inskränkningen av beskrivningen "uppgifter om miljön" i den mening som avses i direktiv 90/313 gäller följaktligen sådana handlingar som innehas av en offentlig myndighet som handlar i egenskap av enskild person och som saknar samband med offentlig verksamhet.

40 Kommissionen har enligt den franska regeringen inte heller rent konkret visat att uttrycket "administrativa rättsakter" är mindre omfattande än uttrycket "uppgifter om miljön". Kommissionen har inte förmått visa att det hos offentliga myndigheter i Frankrike finns uppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 90/313 men som inte faller under lag nr 78-753. Den franska regeringen har särskilt nämnt att kommissionen inte gett ett enda exempel på att en uppgift om miljön inte har ansetts vara en "administrativ handling" i den mening som avses i nämnda lag.

Domstolens bedömning

41 Domstolen konstaterar dels att uttrycket "administrativa rättsakter", som används i lag nr 78-753, enligt den franska regeringen, förutom administrativa rättsakter, omfattar privaträttsliga handlingar som härrör från offentliga myndigheter samt handlingar som innehas av dessa myndigheter men som härrör från enskilda. Enligt den franska regeringens utsago gäller detta emellertid endast såvitt dessa handlingar "har nära eller avlägset samband med utövandet av offentlig verksamhet". Den franska regeringen har i detta sammanhang angett att det endast är de handlingar som innehas av en offentlig myndighet i egenskap av enskild person och som saknar samband med offentlig verksamhet som inte faller under lag nr 78-753. Dessa handlingar utgör dock enligt den franska regeringen inte heller "uppgifter om miljön" i den mening som avses i direktiv 90/313.

42 Domstolen erinrar dessutom om att enligt artikel 2 a i direktiv 90/313 avser uttrycket "uppgifter om miljön" i direktivet "alla uppgifter som är tillgängliga i skriftlig form, i bild- eller ljudform eller i databaser och som rör tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden och verksamheter (inkl. sådana som ger upphov till störningar i form av exempelvis buller) eller åtgärder som skadar eller kan skada dessa, samt verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa, inkl. administrativa åtgärder och miljövårdsprogram".

43 Denna definition ger emellertid inte stöd åt den franska regeringens tes enligt vilken en handling som saknar samband med offentlig verksamhet inte kan anses som en "uppgift om miljön" som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 90/313.

44 Med hänsyn till dess ordalydelse och med beaktande av i synnerhet användningen av uttrycket "alla uppgifter" bör artikel 2 a — och därmed direktiv 90/313 — anses ha ett vidsträckt tillämpningsområde. Således avses samtliga uppgifter om antingen tillståndet i miljön, verksamhet eller åtgärder som kan påverka denna, eller verksamhet eller åtgärder för att skydda miljön, utan att uppräkningen i nämnda bestämmelse innehåller någon som helst omständighet som inskränker dess räckvidd, bland annat på det sätt som påstås av den franska regeringen.

45 Detta konstaterande bekräftas av den tolkning domstolen har gjort av bestämmelsen i fråga i sin dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg, (REG 1998, s. I-3809), punkterna 19—22. Domstolen har bland annat i punkt 20 i den domen uttalat att gemenskapslagstiftaren avstått från att ge en definition av begreppet "uppgifter om miljön" som skulle kunna utesluta någon form av myndighetsverksamhet.

46 Det framgår dessutom av valet av uttrycket "inkl. administrativa åtgärder" i artikel 2 a i direktiv 90/313 att uttrycket "uppgifter om miljön" logiskt sett skall ha en vidare räckvidd än all den verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter.

47 Av det föregående följer att direktiv 90/313 avser samtliga handlingar, oavsett vilket slags handling det rör sig om, som kan komma att påverka eller skydda tillståndet i ett av de miljöområden som faller under detta direktiv, varför uttrycket "uppgifter om miljön" i den mening som avses i detta direktiv, i motsats till vad den franska regeringen påstått i första hand, skall förstås så att det omfattar de handlingar som inte har samband med utövandet av offentlig verksamhet.

48 Vid dessa förhållanden skall kommissionens första anmärkning godtas.

Förefintligheten av en i direktiv 90/313 icke angiven grund för avslag på en begäran om utlämnande av uppgifter om miljön

Parternas argument

49 Kommissionen har ifrågasatt den omständigheten att, när det gäller förteckningen över undantagen från skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön, anges i artikel 6 första stycket sista strecksatsen i lag nr 78-753 en grund för avslag som inte förekommer i artikel 3.2 första stycket i direktiv 90/313, nämligen "sekretessbelagda uppgifter enligt lag".

50 Därigenom görs genom denna lag inte bara ett tillägg till direktiv 90/313 genom att utvidga området för de undantag som uttömmande räknas upp i det sistnämnda. Dessutom formuleras uttrycket "sekretessbelagda uppgifter enligt lag" på ett alltför allmänt hållet sätt för att säkerställa en tillämpning som överensstämmer med detta direktivs anda.

51 Den franska regeringen har bestritt att den i lag nr 78-753 intagna förteckningen över undantag är vidare än den som förekommer i artikel 3.2 första stycket i direktiv 90/313. Den allmänna kategorin "sekretessbelagda uppgifter enligt lag" har införts i nämnda lag för att samla de olika särskilda sekretessbestämmelser för uppgifter som för övrigt ofta saknar samband med miljön.

52 För att styrka att det föreligger ett fördragsbrott i förevarande fall ankom det enligt den franska regeringen på kommissionen att identifiera de särskilda bestämmelser som inte är förenliga med direktiv 90/313 och talan borde alltså ha väckts mot dessa särskilda bestämmelser i stället för mot den allmänna kategorin "sekretessbelagda uppgifter enligt lag".

53 I förevarande fall kunde kommissionen inte identifiera en enda sekretessbelagd uppgift enligt lag som inte föll under en av de grunder för avslag som anges i artikel 3.2 första stycket i nämnda direktiv, nämligen "den allmänna säkerheten", "affärshemligheter" eller "data och dokument om enskildas personliga förhållanden och som är underkastade sekretess".

54 Dessutom har det varken ingetts klagomål eller väckts talan av en enskild, vilket visar att uttrycket "sekretessbelagda uppgifter enligt lag" i den mening som avses i de franska bestämmelserna inte otillbörligen kan utvidga ett av de i artikel 3.2 första stycket i direktiv 90/313 uppräknade undantagen.

Domstolens bedömning

55 För att pröva huruvida denna andra anmärkning är grundad skall genast påpekas att det framgår av ordalydelsen av artikel 3.1 första stycket i direktiv 90/313 att uppgifter om miljön skall lämnas ut till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran och utan att kräva att skälen för begäran anges och att denna skyldighet åligger offentliga myndigheter "med undantag för de fall som avses i denna artikel".

56 Det är således endast som undantag från principen om rätt till tillgång till uppgifter om miljön, som ligger till grund för detta direktiv, som det i artikel 3.2 och 3.3 finns en uppräkning av vissa grunder som kan göra det berättigat att vägra att lämna ut sådana uppgifter.

57 Härav följer att, som undantag från den princip om utlämnande av uppgifter om miljön som är syftet med direktiv 90/313, dessa grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varför det kan anses att de i artikel 3.2 och 3.3 angivna undantagen utgör en uttömmande uppräkning och avser "vissa särskilda och klart definierade fall" där det "kan... vara berättigat att avslå en begäran att få tillgång till uppgifter om miljön" (se sjunde skälet i direktiv 90/313).

58 I förevarande fall framgår att samtliga de i artikel 3.2 i direktivet uppräknade undantagen använts i lag nr 78-753. Bland dessa undantag återfinns, uttryckligen och specifikt angivna, begäran att få tillgång till uppgifter avseende offentliga myndigheters verksamhet, förhållandet till andra stater, det nationella försvaret, den allmänna säkerheten, affärshemligheter, samt data om enskildas personliga förhållanden som är underkastade sekretess.

59 I artikel 6 första stycket sista strecksatsen i lag nr 78-753 ges dessutom en möjlighet för offentliga myndigheter att avslå en begäran om insyn i en administrativ handling eller en begäran om utlämnande av en sådan handling, vars spridning "allmänt sett kan vara till skada för sekretessbelagda uppgifter enligt lag".

60 En sådan grund för avslag, som inte förekommer i den uttömmande uppräkningen av undantag i artikel 3.2 första stycket i direktiv 90/313, går alltså uppenbarligen utöver tillämpningsområdet för dessa undantag.

61 Dessutom utgör ifrågavarande grund för avslag endast en hänvisning till "lag", utan närmare precisering. Som kommissionen med rätta gjort gällande är en sådan grund så allmänt hållen att det inte klart framgår vilka fall som avses — utöver de som anges i föregående strecksatser i artikel 6 första stycket, vilka omfattar samtliga de i artikel 3.2 i direktiv 90/313 uppräknade undantagen — varför denna grund för avslag kan komma att skapa rättsosäkerhet i så måtto att det därigenom inte säkerställs att de offentliga myndigheterna kommer att tillämpa den i enlighet med direktivets anda.

62 Den franska regeringens argument att det aldrig har förekommit några klagomål från enskilda om att artikel 3.2 första stycket i direktiv 90/313 tillämpas oriktigt bör förkastas mot bakgrund av domstolens rättspraxis, av vilken framgår att underlåtenhet att fullgöra skyldigheter som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse i sig utgör ett fördragsbrott och att det saknar betydelse att denna underlåtenhet inte har fått några negativa följder (se dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland, REG 1999, s. I-5901, punkterna 60 och 61, och av den 1 februari 2001 i mål C-333/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-1025, punkt 37). Av praxis följer också att inte heller påståendet att det i praktiken inte påvisats att det skett någon överträdelse av direktivet kan godtas (se dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-825, punkt 9).

63 Mot bakgrund av ovanstående överväganden konstaterar domstolen att också kommissionens andra anmärkning skall godtas.

Underlåtenhet att införliva skyldigheten att till viss del lämna ut uppgifter om miljön

Parternas argument

64 Kommissionen kritiserar den franska regeringen för att den i lag nr 78-753 inte uttryckligen infört den i artikel 3.2 andra stycket i direktiv 90/313 angivna skyldigheten att till viss del lämna ut uppgifter om miljön om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som kan motivera ett avslag på en begäran om utlämnande.

65 Den franska regeringen har inte egentligen bestritt denna anmärkning vid domstolen.

Domstolens bedömning

66 För det första har domstolen redan uttalat att det i artikel 3.2 andra stycket i direktiv 90/313 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att lämna ut information när det är möjligt att skilja ut uppgifter som kan komma att omfattas av konfidentialitet eller sekretess. Domstolen har härav dragit slutsatsen att medlemsstaterna genom denna bestämmelse åläggs en skyldighet att uppnå ett bestämt resultat, och den rättsliga situationen för enskilda påverkas direkt genom att de på detta sätt ges rätten att erhålla uppgifter på de villkor som föreskrivs i nämnda bestämmelser (dom av den 9 september 1999 i mål C-217/97, kommissionen mot Tyskland, REG 1999, s. I-5087, punkt 33).

67 För det andra är det ostridigt att det, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, i fransk rätt inte fanns någon bestämmelse genom vilken skyldigheten i artikel 3.2 andra stycket i direktiv 90/313 införlivades.

68 I avsaknad av specifika bestämmelser i fransk rätt som rör utlämnande till viss del av uppgifter om miljön är skyldigheten till ett sådant utlämnande till viss del till Tyskland inte säkerställd på ett sätt som är tillräckligt klart och precist för att uppfylla kravet på rättssäkerhet och för att ge de personer som kan tänkas begära uppgifter möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter (se för ett liknande resonemang dom av den 9 september 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 34 och 35).

69 Under dessa omständigheter skall kommissionens tredje anmärkning godtas.

Underlåtenhet att införliva artikel 3.3 i direktiv 90/313

Parternas argument

70 Kommissionen har gjort gällande att även om artikel 3.3 i direktiv 90/313 — enligt vilken behöriga myndigheter får avslå en begäran om uppgifter som är uppenbarligen orimlig, formulerad på ett alltför allmänt sätt eller gäller uppgifter eller handlingar som ännu inte färdigställts eller interna handlingar — endast är fakultativ för medlemsstaterna, skall denna bestämmelse, för det fall medlemsstaten väljer att tillämpa den, icke desto mindre formellt införlivas med den interna rättsordningen.

71 I avsaknad av uttryckligt införlivande kan enskilda nämligen inte med den klarhet som krävs känna till omfattningen av sina rättigheter enligt direktivet. Den allmänna rättsliga ram, som enligt den franska regeringen utgörs av Conseil d'États praxis i ämnet, räcker inte för att säkerställa att ifrågavarande bestämmelse får en sådan tillämpning att det inte föreligger någon risk att den genomförs på ett oriktigt sätt.

72 Den franska regeringen, som inte bestritt att det saknas specifika nationella bestämmelser i ämnet, har gjort gällande att det genom den interna rättsliga ramen, nämligen lag nr 78-753 såsom den tolkats av Conseil d'État, på ett klart och precist sätt säkerställs en möjlighet för en offentlig myndighet att avslå en begäran som är dunkelt formulerad, uppenbarligen orimlig eller som skulle innebära att handlingar som ännu inte färdigställts eller interna handlingar utlämnades.

73 Genom artikel 3.3 i direktiv 90/313 ges offentliga myndigheter endast en möjlighet som de redan hade tillerkänts av Conseil d'État och att endast kodifiera denna kan inte skydda enskildas rättigheter.

74 Vad beträffar kommissionens tredje anmärkning skulle ett uttryckligt införlivande av artikel 3.2 andra stycket i direktivet visserligen göra denna bestämmelse allmänt känd. Samma sak gäller dock inte den nu aktuella anmärkning som rör artikel 3.3. Begreppen rättsmissbruk och förberedande handling finns i de flesta medlemsstaters rättsordningar, däribland Republiken Frankrike, och tillämpas för övrigt inte endast i fråga om rätt till tillgång till uppgifter om miljön. Även om det i direktiv 90/313 inte uttryckligen hade föreskrivits en möjlighet att vägra utlämnande i händelse av en orimlig begäran eller en begäran som är alltför allmänt formulerad, eller som avser interna handlingar eller handlingar som ännu inte färdigställts, skulle de nationella

myndigheterna följaktligen ändå kunna åberopa dessa principer för att rättfärdiga en vägran att lämna ut uppgifter. Ett formellt införlivande skulle, förutom att vara ett enkelt återgivande av Conseil d'États praxis, endast kodifiera allmänt kända och i fast rättspraxis erkända principer.

Domstolens bedömning

75 För att bedöma huruvida kommissionens fjärde anmärkning är grundad erinrar domstolen om att varje medlemsstat som ett direktiv är riktat till, enligt fast rättspraxis, i sin nationella rättsordning skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet (se bland annat dom av den 7 maj 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige, REG 2002, s. I-4147, punkt 15).

76 Även om det därför är nödvändigt att det rättsläge som följer av de nationella införlivandebestämmelserna är tillräckligt precist och klart för att göra det möjligt för berörda enskilda att känna till omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter, har medlemsstaterna icke desto mindre, enligt artikel 189 tredje stycket i fördraget, möjlighet att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv, vilket på bästa sätt kan säkerställa att det resultat som eftersträvas med direktiven uppnås. Det framgår av denna bestämmelse att det inte nödvändigtvis krävs en lagstiftningsåtgärd i varje enskild medlemsstat för att införliva ett direktiv. Domstolen har vid upprepade tillfällen uttalat att ett formellt återgivande av ett direktivs föreskrifter i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse inte alltid är nödvändigt, eftersom det för genomförandet av ett direktiv, beroende på dess innehåll, kan vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram. Särskilt kan förekomsten av allmänna principer i statsrätt eller förvaltningsrätt göra att ett införlivande genom särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Detta förutsätter emellertid att dessa principer utgör en effektiv garanti för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut och att,

i sådana fall då direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, den rättsliga situation som följer av dessa principer är tillräckligt klar och precis samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna (se bland annat dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1985, s. 1661, punkterna 22 och 23; svensk specialutgåva, volym 8, s. 221, samt av den 9 september 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 31 och 32).

77 Det är följaktligen viktigt att i varje enskilt fall avgöra vilken typ av bestämmelse i ett direktiv som avses i en talan om fördragsbrott, för att bedöma omfattningen av medlemsstaternas skyldighet att införliva detta.

78 Vad beträffar förevarande mål konstaterar domstolen att, i motsats till en bestämmelse såsom artikel 3.2 andra stycket i direktiv 90/313, genom vilken enskilda ges en specifik rätt att till viss del få uppgifter om miljön utlämnade om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som inte kan lämnas ut (se i detta hänseende punkterna 66—68 i denna dom), har medlemsstaterna enligt artikel 3.3 i samma direktiv endast en möjlighet (vilket framgår av att verbet får används) att avslå en begäran om uppgifter i vissa angivna fall. Framför allt ges enskilda ingen konkret rättighet och inte heller åläggs de en precis och bestämd skyldighet. Tvärtom innebär bestämmelsen i fråga inget annat än en möjlighet för endast offentliga myndigheter att vägra lämna ut sådana uppgifter i vissa på ett uttömmande sätt angivna fall.

79 För övrigt har domstolen i punkt 33 i domen av den 9 september 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland i fråga om direktiv 90/313 redan gjort en liknande åtskillnad mellan å ena sidan artikel 3.2 andra stycket i direktivet och å andra sidan artikel 3.2 första stycket i direktivet. Av sistnämnda

bestämmelses ordalydelse framgår emellertid att den är på alla punkter jämförbar med artikel 3.3 som är aktuell inom ramen för denna anmärkning.

80 Av det föregående följer att det för att införliva artikel 3.3 i direktiv 90/313 inte krävs att bestämmelsen formellt och ordagrant återges i nationell rätt, utan att det kan räcka med en allmän rättslig ram om det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt

81 Vad särskilt gäller en bestämmelse som artikel 3.3 i direktiv 90/313 har kravet på ett specifikt införlivande en mycket begränsad praktisk nytta eftersom denna bestämmelse är mycket allmänt formulerad och innehåller regler som har drag av allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.

82 Efterlevnaden av en bestämmelse av detta slag i ett direktiv skall därför säkerställas främst när den konkret tillämpas på en given situation, oberoende av hur den formellt och ordagrant införlivas med nationell rätt.

83 Under dessa förhållanden måste det anses att det för att säkerställa ett riktigt införlivande av artikel 3.3 i direktiv 90/313 är tillräckligt med en allmän rättslig ram som i förevarande fall kännetecknas av att det finns begrepp vars innehåll är klart och precist och som tillämpas inom ramen för Conseil d'États fasta rättspraxis.

84 Det framgår av domstolens rättspraxis att räckvidden av nationella lagar och andra författningar skall bedömas med beaktande av de nationella domstolarnas tolkning av dessa (se bland annat dom av den 29 maj 1997 i mål C-300/95, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1997, s. I-2649, punkt 37). På samma sätt skall dessa domstolars tolkning av allmänna rättsprinciper som är erkända i den interna rättsordningen beaktas.

85 Ingen omständighet vid domstolen ger i förevarande fall anledning att anse att en allmän rättslig ram som den som åberopats av den franska regeringen inte på ett effektivt sätt kan säkerställa att direktiv 90/313 tillämpas fullt ut.

86 Kommissionen har nämligen till stöd för sin fjärde anmärkning inte åberopat något avgörande av franska domstolar i vilket lag nr 78-753 tolkats i strid med artikel 3.3 i nämnda direktiv, och i handlingarna i målet har inte framkommit någon omständighet som ger anledning att anse att dessa domstolar inte tillämpar nationell rätt med beaktande av ordalydelsen och av ändamålet med detta direktiv och att de inte på ett effektivt sätt säkerställer att detta direktiv i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 189 tredje stycket i fördraget tillämpas fullt ut.

87 Eftersom det åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet genom att förse domstolen med de uppgifter den behöver för att kontrollera om fördragsbrottet föreligger, utan någon möjlighet för kommissionen att stödja sig på någon presumtion (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 31), kan kommissionens fjärde anmärkning inte godtas.

Förefintligheten av underförstådda avslagsbeslut utan motivering

Parternas argument

88 Enligt kommissionen är det system i fransk rätt som kallas "underförstått avslag", som anges i artikel 2 i dekret nr 88-465, enligt vilket underlåtenhet från behörig myndighets sida att inom en månad besvara en begäran om insyn i administrativa rättsakter har samma verkan som ett beslut om avslag, oförenligt med artikel 3.4 i direktiv 90/313.

89 Den sistnämnda bestämmelsen innehåller nämligen också en klar skyldighet för den berörda offentliga myndigheten att motivera samtliga beslut att vägra lämna ut begärda uppgifter. Däremot gör det i artikel 2 i dekret nr 88-465 föreskrivna tysta avslaget att motiveringskravet i artikel 3.4 i direktivet förlorar sin tvingande verkan.

90 Kommissionen har i sin replik tillagt att tillämpningen av direktivet medför en möjlighet att vid senare tidpunkt, det vill säga efter utgången av den tvåmånadersfrist som anges i artikel 3.4 i direktiv 90/313, ange skälen för ett underförstått beslut om avslag på en begäran om utlämnande av uppgifter. Av denna bestämmelse framgår dock att skälen skall ges i samband med att avslagsbeslutet fattas och får inte anpassas i efterhand. Samma slutsats kan dras av domen av den 26 november 1981 i mål 195/80, Michel mot parlamentet (REG 1981, s. 2861), punkt 22.

91 Förvisso skulle den till den enskilde i artikel 5 i lag nr 79-587 givna möjligheten att få del av skälen för ett underförstått beslut om avslag inom en månad från det

att begäran härom ingivits kunna leda till att tvåmånadersfristen enligt artikel 3.4 i direktiv 90/313 iakttas, men endast under den — i huvudsak teoretiska — förutsättningen att sökanden omedelbart reagerar på att myndigheten inte svarar inom en månad. Under alla omständigheter skulle detta förfarande medföra en i direktivet icke föreskriven skyldighet för den berörde att begära att skälen för ifrågavarande avslagsbeslut lämnas ut.

92 Den franska regeringen har invänt i första hand att artikel 3.4 i direktiv 90/313 ålägger den offentliga myndigheten två skilda skyldigheter, vilka anges i två från varandra oberoende meningar. I enlighet med den första meningen i den aktuella bestämmelsen skall myndigheten ge svar på en begäran om utlämnande av uppgifter omgående eller inom två månader från det att begäran ingavs. I enlighet med den andra meningen i samma bestämmelse skall den offentliga myndigheten ge skäl för beslutet att vägra lämna ut uppgifterna. Eftersom den andra meningen inte innehåller någon hänvisning till den första meningen, kan det inte påstås att det enligt denna bestämmelse krävs att beslutet att vägra lämna ut begärda uppgifter och motiveringen av detta beslut skall ske samtidigt. Dessutom innehåller den andra meningen i artikel 3.4 ingen skyldighet att inom en i förväg fastställd tid lämna en motivering. Härav följer att denna skyldighet är underordnad det enda villkoret att motiveringen skall ske inom en tid som skall vara rimlig för att ifrågavarande bestämmelse inte skall berövas sin ändamålsenliga verkan.

93 Den franska regeringen har i andra hand tillagt att det är tydligt att den första meningen i artikel 7 i lag nr 78-753 innehåller en skyldighet för myndigheten att motivera samtliga beslut att avslå en begäran om utlämnande av uppgifter och att detta svar skall vara skriftligt. Om emellertid en inte särskilt skyndsam offentlig myndighet i strid med sin skyldighet enligt artikel 7 inte har besvarat en begäran om uppgifter finns i de nationella bestämmelserna fiktionen om underförstådda avslagsbeslut, vars syfte är att skydda enskilda genom att undvika att dessa, för det fall myndigheten inte handlar och det därmed inte finns någon rättsakt att angripa, berövas möjligheten att väcka talan vid domstol. Under dessa förhållanden är det fel att anse att detta system gör det möjligt för myndigheten att inte ge ett motiverat svar på den begäran som den förelagts.

94 Även i händelse av underförstått beslut om avslag skulle situationen för övrigt falla under artikel 5 i lag nr 79-587 enligt vilken enskilda har möjlighet att i ett administrativt förfarande vända sig till den myndighet som fattat beslutet för att få den motivering de har rätt till.

Domstolens bedömning

95 Kommissionen har inte gjort gällande att Republiken Frankrike inte har formellt införlivat den i artikel 3.4 första meningen i direktiv 90/313 angivna allmänna skyldigheten att inom två månader besvara en begäran om uppgifter om miljön.

96 Kommissionen har nämligen i sin anmärkning inskränkt sig till att beröra det speciella fallet med underförstådda beslut, som föreskrivs i fransk rätt.

97 I detta hänseende har kommissionen i huvudsak framhållit den omständigheten att den i artikel 2 i dekret nr 88-465 föreskrivna mekanismen medför att skyldigheten att "från början och under alla omständigheter" motivera varje avslagsbeslut försvinner. Under det skriftliga förfarandet betonade kommissionen den omständigheten att skälen för avslagsbeslutet skall ges i samband med själva beslutet, varför systemet med underförstådda beslut i sig är oförenligt med direktiv 90/313.

98 Kommissionen har tillagt att sökandens möjlighet att få del av skälen inte heller är förenlig med direktiv 90/313. För det första innebär nämligen denna möjlighet att sökanden åläggs en i direktivet icke föreskriven börda, eftersom direktivet innebär en skyldighet att ex officio motivera beslutet att inte lämna ut uppgifter, oberoende av om en begäran härom dessförinnan har ingivits. För det andra

skulle ett sådant utlämnande av skälen för förslaget nästan alltid ske efter utgången av den tvåmånadersfrist som anges i direktivet, eftersom iakttagandet av denna frist förutsätter att sökanden begär motivering omedelbart efter utgången av den månad som myndigheten underlåtit att handla och att denna faktiskt reagerar inom den därpå följande månaden.

99 För att avgöra huruvida denna argumentation är välgrundad konstaterar domstolen först att det i artikel 7 i lag nr 78-753 uttryckligen anges att vägran att utlämna uppgifter skall vara i form av ett "skriftligt beslut som skall innehålla skälen för beslutet".

100 Skyldigheten att motivera samtliga avslagsbeslut följer därmed av nämnda lags ordalydelse.

101 Den franska regeringen har härutöver, utan att detta bestritts av kommissionen, angett att avsaknaden av motivering av administrativa beslut som går fysiska och juridiska personer emot, enligt fransk rätt utgör en rättsstridighet som behöriga domstolar vidtar sanktionsåtgärder emot.

102 Den franska regeringen har tillagt att syftet med den fiktion som underförstådda avslagsbeslut utgör inte är att ge myndigheter möjlighet att åsidosätta denna motiveringsskyldighet, utan att skydda enskilda, vilka om den offentliga myndigheten inte är skyndsam sålunda har möjlighet att väcka talan vid domstol mot det avslagsbeslut som myndighetens tystnad under mer än en månad skall anses utgöra. Systemet som innebär att frånvaron av reaktion från den behöriga myndighetens sida skall anses vara ett beslut om avslag har således inte till syfte att kringgå den motiveringsskyldighet som åligger myndigheten.

103 Domstolen konstaterar därefter att ordalydelsen av artikel 3.4 i direktiv 90/313 inte är entydig vad beträffar den rättsfråga som skall lösas i detta mål.

104 Det går inte att utifrån ordalydelsen i denna bestämmelse hitta ett klart svar på om bestämmelsen, som kommissionen gjort gällande, innebär att skälen för beslutet skall ges i samband med avslagsbeslutet eller, som kommissionen preciserade under förhandlingen, om skälen åtminstone måste delges inom två månader från det att den inledande begäran ingavs, eller om det tvärtom mellan de två meningarna i sagda bestämmelse inte finns något direkt samband på så sätt, som den franska regeringen påstått, att den andra meningen inte ålägger motiveringsskyldigheten inom en på förhand fastställd tid — med förbehåll för att principen om en konkret sett rimlig frist tillämpas — och därmed gör det möjligt att i efterhand meddela skälen för avslagsbeslutet.

105 I detta sammanhang har den franska regeringen fört ett *e contrario*-resonemang bestående i att åberopa ett förslag till ändring av direktiv 90/313 vars ordalydelse, om det antas, skulle innebära att stadfästelse för framtiden av tesen om samtidighet mellan avslagsbeslutet och underrättelse av skälen för detta.

106 I artikel 4.4 i gemensam ståndpunkt (EG) nr 24/2002 av den 28 januari 2002, antagen av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EGT C 113, s. 1), anges mycket riktigt följande: "Avslag som innebär att hela eller delar av den information som begärts inte lämnas ut skall delges den sökande... inom den tidsfrist som fastställs i artikel 3.2 a eller i förekommande fall artikel 3.2 b. Detta meddelande skall innehålla en motivering till avslaget och upplysningar om det prövningsförfarande som avses i artikel 6."

107 De behöriga gemenskapsinstitutionernas önskan att ändra lydelsen av artikel 3.4 i direktiv 90/313 för att göra dess räckvidd klarare skulle mycket riktigt kunna vara tecken på att det enligt denna bestämmelse i dess nuvarande utformning inte krävs att avslagsbeslutet och skälen för detta samtidigt delges. Den ändring som övervägs visar i vart fall att detta krav inte klart följer av den nu gällande lydelsen.

108 Kommissionen mildrade för övrigt sin inställning när det under förhandlingen angavs att skälen för ett avslagsbeslut under alla omständigheter skall ges inom två månader från det att den inledande begäran ingavs, vilket är detsamma som ett medgivande av att motiveringen kan skiljas från själva avslaget.

109 Domstolen vill slutligen precisera att punkt 22 i domen i det ovannämnda målet Michel mot parlamentet, som åberopats av kommissionen, inte kan få en analogisk tillämpning i detta mål, eftersom den meddelades i en annan kontext än den i vilken nu aktuell talan ingår.

110 Det kan däremot påpekas att domstolen i punkt 15 i dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl. (REG 1987, s. 4097; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223), uttryckligen medgett att myndigheten får underrätta om skälen för ett avslagsbeslut i ett senare meddelande.

111 Mot bakgrund av det ovanstående anser domstolen, i motsats till vad kommissionen påstått, att den fiktion enligt vilken myndighetens tystnad skall anses utgöra ett underförstått beslut, i sig inte kan betraktas som oförenlig med kraven enligt direktiv 90/313 endast på den grunden att tysta avslagsbeslut per definition inte innehåller några skäl. Inte heller kan, i nu gällande gemenskapsrätt, tillräckligt stöd hämtas i direktivet för att fastställa att påståendet att avslagsbeslutet och underrättelsen om skälen för detta måste ske samtidigt är välgrundat.

112 Däremot är den omständigheten att den enskilde i händelse av tystnad från myndighetens sida i enlighet med franska bestämmelser är skyldig att inom en viss tid hos myndigheten begära att få underrättelse om skälen för beslutet om att avslå hans begäran om uppgifter uppenbarligen inte förenlig vare sig med ordalydelsen av artikel 3.4 i direktiv 90/313 eller direktivets anda.

113 För det första framgår tydligt av ordalydelsen av sagda bestämmelse, enligt vilken "[s]kälen... skall anges" att motiveringen av samtliga avslagsbeslut är en skyldighet för myndigheten. Att betrakta detta krav som endast en möjlighet för den enskilde att begära att få veta skälen för detta beslut skulle i hög grad inskränka räckvidden av denna skyldighet.

114 För det andra är syftet med direktiv 90/313 att säkerställa rätten att ta del av uppgifter om miljön utan att sökanden skall behöva ange skälen för begäran och att undvika alla inskränkningar i denna rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 47 och 58).

115 Härav följer att det enligt artikel 3.4 i direktivet krävs att den offentliga myndigheten ex officio underrättar om skälen för sitt beslut att avslå en begäran om utlämnande av uppgifter om miljön, utan att sökanden skall ha att begära detta, även om dessa skäl, om myndigheten inte svarar, kan delges sökanden vid en senare tidpunkt.

116 Vad beträffar den tidsfrist inom vilken underrättelse av skälen skall ske i händelse av tyst avslag på en sådan begäran om uppgifter, konstaterar domstolen att den franska regeringens tolkning inte kan godtas enligt vilken det i direktiv 90/313 inte anges någon precis tidsfrist för detta, varför en rimlig tidsfrist får tillämpas.

117 Denna tolkning skulle nämligen innebära att artikel 3.4 i direktiv 90/313 förlorade en betydande del av sin ändamålsenliga verkan.

118 I händelse av ett underförstått beslut om avslag på en begäran om uppgifter om miljön skall det tvärtom anses att underrättelsen om skälen för detta avslag skall göras inom två månader från det att den inledande begäran ingavs, eftersom denna underrättelse i det fallet skall betraktas som ett "svar" i den mening som avses i artikel 3.4 i nämnda direktiv.

119 Domstolen finner följaktligen att kommissionens femte anmärkning skall godtas såvitt det däri görs gällande att Republiken Frankrike inte, i händelse av underförstått beslut om avslag på en begäran om uppgifter om miljön, har föreskrivit att de offentliga myndigheterna är skyldiga att ex officio och senast inom två månader från det att den inledande begäran ingavs underrätta om skälen för detta avslag. Denna anmärkning skall däremot i övrigt ogillas.

120 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden skall fastställas att Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 2 a och artikel 3.1, 3.2, och 3.4 i direktiv 90/313 genom att

— begränsa skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön till "administrativa rättsakter" i den mening som avses i lag nr 78-753,

— bland grunderna för avslag på en begäran om utlämnande av sådana uppgifter föreskriva en grund enligt vilken insyn i eller utlämnande av handlingen kan vara till skada "allmänt sett... för sekretessbelagda uppgifter enligt lag,"

— inte i de nationella bestämmelserna införa en bestämmelse enligt vilken uppgifter om miljön till viss del skall lämnas ut om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som anges i artikel 3.2 i direktiv 90/313 och som därmed kan motivera ett avslag på en begäran om utlämnande, och

— inte, i händelse av ett underförstått beslut om avslag på en begäran om uppgifter om miljön, föreskriva att de offentliga myndigheterna är skyldiga att ex officio och senast inom två månader från det att den inledande begäran ingavs underrätta om skälen för detta avslag.

121 Talan skall ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

122 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike i huvudsak har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 2 a, 3.1, 3.2, och 3.4 i i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation, genom att

— begränsa skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön till "administrativa rättsakter" i den mening som avses i lag nr 78-753 av den 17 juli 1978 om olika åtgärder för att förbättra förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och allmänheten och om olika förvaltningsrättsliga, socialrättsliga och skatterättsliga bestämmelser,

— bland grunderna för avslag på en begäran om utlämnande av sådana uppgifter föreskriva en grund enligt vilken insyn i eller utlämnande av handlingen kan vara till skada "allmänt sett... för sekretessbelagda uppgifter enligt lag,"

— inte i de nationella bestämmelserna införa en bestämmelse enligt vilken uppgifter om miljön till viss del skall lämnas ut om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som anges i artikel 3.2 i direktiv 90/313 och som därmed kan motivera ett avslag på en begäran om utlämnande, och

— inte, i händelse av ett underförstått beslut om avslag på en begäran om uppgifter om miljön, föreskriva att de offentliga myndigheterna är skyldiga att ex officio och senast inom två månader från det att den inledande begäran ingavs underrätta om skälen för detta avslag.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 juni 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen