YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

9 päivänä syyskuuta 1999 *

Asiassa C-217/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Götz zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos Ernst Röder, avustajanaan asianajaja Dieter Sellner, Bonn, D-53115 Bonn,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56) ja erityisesti sen 2 artiklan b alakohdan, 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan ja mainitun kohdan toisen alakohdan sekä 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. Hirsch ja R. Schintgen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: N. Fennelly,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 3.12.1998 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.1.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.6.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56; jäljempänä direktiivi) ja erityisesti sen 2 artiklan b alakohdan, 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen

luetelmakohdan ja mainitun kohdan toisen alakohdan sekä 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Direktiivi

2 Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan "taata viranomaisten hallussa olevien ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus ja levittäminen sekä määritellä ne edellytykset, joiden perusteella tällaista tietoa on annettava saataville".

3 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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;

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

* — Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on epätarkka.

4 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. 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.

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

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

— viranomaisten toiminnan ja kansainvälisten suhteiden luottamuksellisuuteen tai kansallisen puolustuksen salaisuuteen;

— yleiseen turvallisuuteen;

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

— kaupallisiin tai teollisiin salassa pidettäviin tietoihin, mukaan lukien henkinen omaisuus;

— henkilötietojen tai -tiedostojen tai molempien luottamuksellisuuteen;

— kolmannen osapuolen toimittamaan aineistoon, kun tällä ei ole oikeudellista velvoitetta toimittaa sitä;

— aineistoon, jonka julkistamisen johdosta ympäristö, jota tällainen aineisto koskee, todennäköisesti vahingoittuisi.

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

— — "

5 Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat säätää, että tietojen antamisesta peritään maksu, mutta tällainen maksu ei saa olla kohtuuttoman korkea."

6 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1992, ja niiden oli ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Saksan laki

7 Direktiivi on pantu Saksan oikeudessa täytäntöön 8.7.1994 annetulla *Umweltinformationsgesetz*illä (ympäristöä koskevasta tiedosta annettu laki, BGBl. I, 1994, s. 1490; jäljempänä UIG), joka tuli voimaan 16.7.1994.

8 UIG:n 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on taata viranomaisilla olevien ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus ja levittäminen sekä määrittää ne keskeiset edellytykset, joiden perusteella tällaista tietoa on annettava saataville.

9 UIG:n 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään, ettei "viranomaisen" käsitteellä laissa tarkoiteta "tuomioistuimia eikä syyteasioista ja kurinpitomenettelyistä vastaavia viranomaisia".

10 UIG:n 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: "Jokaisella on oikeus vapaasti saada hallintoviranomaisilla tai — — yksityisoikeuden määrittämillä elimillä olevia ympäristöä koskevia tietoja — — Hallintoviranomaiset voivat pyynnöstä antaa tietoja, oikeuden tutustua asiakirjoihin tai ne voivat muuten antaa tallenteita saataville."

11 Tätä oikeutta saada ympäristöä koskevia tietoja rajoitetaan UIG:n 7 ja 8 §:ssä.

12 UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään erityisesti, että oikeutta tietoon ei ole "tuomioistuinmenettelyn, esitutkinnan eikä hallinnollisen menettelyn kestäessä niiden tietojen osalta, jotka viranomaisille on menettelyn perusteella kertynyt — — ".

13 UIG:n 10 §:n 1 momentin, *Umweltinformationsgebührenverordnung*in (ympäristöä koskevista tiedoista perittävistä maksuista annettu asetus, jäljempänä maksuasetus) ja tämän maksuasetuksen liitteenä olevan *Gebührenverzeichnis*in (jäljempänä maksuluettelo) mukaan maksujen ja kulujen on katettava kyseisen lain perusteella suoritettavien hallinnollisten toimien ennakoitavissa olevat kustannukset. Maksuasetuksessa sallitaan lisäksi maksun periminen silloinkin, kun pyyntö saada ympäristöä koskevia tietoja on hylätty.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

14 Komissio katsoi, että eräät UIG:n ja maksuasetuksen säännökset eivät vastanneet direktiivin vaatimuksia, joten se aloitti Saksan liittotasavaltaa vastaan perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

15 Komissio kehotti 14.3.1995 päivätyllä virallisella huomautuksella Saksan hallitusta esittämään kahden kuukauden määräajassa huomautuksensa siitä ristiriidasta, joka mahdollisesti on kyseisten saksalaisten säännösten ja direktiivin 2 artiklan b alakohdan, 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan ja mainitun kohdan toisen alakohdan sekä 5 artiklan välillä.

16 Saksan hallitus vastasi tähän kirjeeseen 2.10.1995 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti komission väitteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

17 Komissio lähetti 26.9.1996 Saksan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksisaamisesta.

18 Koska Saksan hallitus ei vastannut tähän perusteltuun lausuntoon, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Komission nostama kanne

19 Kanteessaan komissio on esittänyt seuraavat neljä väitettä ja perustetta: direktiivin 2 artiklan b alakohtaa ei ole pantu moitteettomasti täytäntöön, koska tuomioistuimet sekä syyteasioista ja kurinpitomenettelyistä vastaavat viranomaiset on yleisesti rajattu pois UIG:n soveltamisalasta; direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmatta luetelmakohtaa ei ole pantu moitteettomasti täytäntöön, koska oikeutta tiedonsaantiin ei "hallinnollisen menettelyn" kestäessä ole; direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa ei ole pantu täytäntöön, koska UIG:ssä ei ole säännöstä tietojen osittaisesta antamisesta; direktiivin 5 artiklaa ei ole pantu moitteettomasti täytäntöön, koska saksalaisissa säännöksissä sallitaan periä maksu silloinkin, kun tietojen saamista koskeva pyyntö on hylätty, ja koska toisaalta maksusta ei ole säädetty rajoitusta, jonka mukaan maksun on oltava kohtuullinen.

Väite, jonka mukaan direktiivin 2 artiklan b alakohtaa ei ole pantu moitteettomasti täytäntöön

20 Komission mukaan UIG ei vastaa direktiivin 2 artiklan b alakohdan vaatimuksia, koska tässä laissa lähtökohtaisesti rajataan ympäristöä koskevien tietojen antamista koskevan velvoitteen ulkopuolelle tuomioistuimet sekä syyteasioista ja kurinpitomenettelyistä vastaavat viranomaiset paitsi silloin, kun nämä käyttävät lainkäyttövaltaa, myös silloin kuin nämä suorittavat hallintotoimia. Komissio katsoo, että tuomioistuimilla tai rikosasiainmenettelyistä vastaavilla viranomaisilla voi olla sellaisia ympäristötietoja, esimerkiksi tilastoja, jotka eivät välttämättä ole kertyneet niiden käyttäessä lainsäädäntövaltaa.

21 Saksan hallitus vetoaa siihen, että se on moitteettomasti pannut UIG:n 3 §:n 1 momentin 3 kohdalla täytäntöön direktiivin 2 artiklan b alakohdan, koska Saksassa ei tuomioistuimilla eikä syyteasioista tai kurinpitomenettelyistä vastaavilla viranomaisilla voi olla ympäristöön liittyviä tehtäviä muuten kuin silloin, kun nämä käyttävät lainkäyttövaltaa. Direktiivin mukaan lainkäyttövaltaa käytettäessä kertyneitä tietoja ei ole annettava yleisölle.

22 Tämän väitteen pitävyyttä ratkaistaessa on syytä muistaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, eikä se tällöin voi nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. erityisesti asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982, Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

23 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 7 kohdassa, komissio ei ole osoittanut, että Saksassa tavallisesti lainkäyttövaltaa käyttävillä viranomaisilla — joita direktiivi ei tätä valtaa käytettäessä lähtökohtaisesti koske — saattaa myös olla ympäristöön liittyviä tehtäviä tai että niillä saattaisi olla direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettuja ympäristöä koskevia tietoja toimiessaan yksinomaan lainkäyttövaltaa merkitsevien tehtäviensä ulkopuolella, eikä komissio ole myöskään näyttänyt toteen sitä, että näillä viranomaisilla olisi tietoja, joita direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan poikkeus ei koskisi.

24 Koska komissio ei voi nojautua olettamukseen, että kaikkia Saksan tuomioistuimia ja muita toimielimiä, jotka tavallisesti käyttävät lainkäyttövaltaa, olisi pidettävä direktiivissä tarkoitettuina viranomaisina, ja koska komissio ei ole yksityiskohtaisesti näyttänyt toteen, että näillä viranomaisilla olisi oikeudenkäyttöön liittyvästä toiminnastaan riippumatta saatuja ympäristöä koskevia tietoja, jotka siten tällä perusteella kuuluisivat direktiivin soveltamisalaan, komission ensimmäinen väite on hylättävä.

Väite, jonka mukaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmatta luetelmakohtaa ei ole pantu moitteettomasti täytäntöön

25 Komission mukaan tietojen saamisen epääminen "hallinnollisen menettelyn" kestäessä, mistä säädetään UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa, ylittää direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalan, sillä direktiivin säännös kattaa vain "esitutkinnan".

26 Saksan hallitus vastaa tähän, että Saksassa "esitutkinnan" käsite koskee kaikkia niitä hallinnollisia menettelyjä, jotka edeltävät tuomioistuinmenettelyä ja jotka päätyttyään voidaan saattaa hallintotuomioistuimen arvioitaviksi.

27 Tältä osin on huomattava, että asiassa C-321/96, Mecklenburg, 17.6.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-3809) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittua käsitettä "esitutkinta" on tulkittava siten, että se sisältää UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun, ainoastaan hallintotoimen valmistelua koskevan hallinnollisen menettelyn vain siinä tapauksessa, että tämä edeltää välittömästi oikeudenkäyntimenettelyä tai senkaltaista menettelyä ja johtuu tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista.

28 Tästä seuraa, kuten Saksan hallituskin on istunnossa myöntänyt, että UIG:ssä säädetty "hallinnollisen menettelyn" suoraviivainen poisrajaaminen ylittää direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan poikkeuksen soveltamisalan rajat, joten komission väite on hyväksyttävä.

Väite, jonka mukaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa ei ole pantu täytäntöön

29 Komissio katsoo, että Saksan liittotasavalta ei ole pannut täytäntöön direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, koska UIG:ssä ei ole yhtäkään säännöstä, jolla olisi pantu täytäntöön velvollisuus tietojen osittaisesta antamisesta silloin, kun tiedoista on mahdollista poistaa ne kohdat, joiden vuoksi jäsenvaltio voi perustellusti kieltäytyä tietojen antamisesta. Komission mukaan direktiivissä annetaan yksityisille oikeuksia ja ainostaan sellaisella lain nimenomaisella säännöksellä, jolla tässä suhteessa pannaan direktiivi täytäntöön, voidaan taata oikeusturvan edellyttämä sitovuus, täsmällisyys ja selkeys.

30 Saksan hallitus puolestaan katsoo, että mahdollisuus tietojen osittaiseen antamiseen ilmenee riittävällä tavalla UIG:n 4, 7 ja 8 §:n säännöksistä yhdessä luettuina samoin kuin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten hallintokäytännöstä sekä Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännöstä, joten UIG:n ei välttämättä tarvitse sisältää nimenomaista säännöstä tästä.

31 Tältä osin on syytä huomata, että yhteisöjen tuomioistuin on sinänsä katsonut, että direktiivin täytäntöönpano ei välttämättä edellytä sen säännöstekstin muodollista toistamista nimenomaisessa yksittäisessä säännöksessä, vaan täytäntöönpano voi tyydyttävästi perustua jo yleiseen oikeustilaan, jos tällä tehokkaasti taataan direktiivin täysimääräinen soveltaminen tavalla, joka on riittävän selvä ja täsmällinen (ks. erityisesti asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985, Kok. 1985, s. 1661, 23 kohta ja asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987, Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta).

32 Oikeuskäytännössä kuitenkin edellytetään, että oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä, jotta ne, joiden eduista on kysymys, pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 23 kohta).

33 Vaikka direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa annetaankin jäsenvaltioille mahdollisuus olla suostumatta tietoja koskevaan pyyntöön tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa, tämän säännöksen toisessa alakohdassa asetetaan kuitenkin jäsenvaltioille velvollisuus antaa tiedoista ne osat, joista on mahdollista erottaa luottamuksellisuuden tai salassapidon edellyttämät seikat. Näin ollen tässä toisessa alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus saavuttaa täsmällisesti määritelty lopputulos, ja siinä säädellään suoraan yksityisten oikeussubjektien oikeudellista tilannetta, ja annetaan näin yksityisille oikeus saada tietoja direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa mainituin edellytyksin.

34 On todettava, kuten julkisasiamies on tehnyt ratkaisuehdotuksensa 13 ja 14 kohdassa, että Saksassa velvoitetta ympäristöä koskevien tietojen osittaiseen antamiseen ei ole taattu riittävän selvästi ja täsmällisesti tavalla, joka takaisi oikeusturvan ja jonka perusteella ne, jotka saattavat esittää tietoja koskevan pyynnön, pystyisivät selvittämään kokonaisuudessaan omat oikeutensa.

35 Koska UIG:ssä ei ole yhtäkään nimenomaista säännöstä, joka koskisi tietojen osittaista antamista, tietoja pyytävä luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö saattaa olla tietämättä sitä, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa esitetyt kieltäytymisperusteet eivät estä tietojen osittaista antamista, ja toisaalta kyseisen pyynnön saaneet viranomaiset saattavat säännöksen puuttumisen vuoksi luopua pyynnön jatkokäsittelystä.

36 Vastauskirjelmässään Saksan hallitus vetosi siihen, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetty velvoite tietojen osittaiseen antamiseen on pantu täytäntöön maksuluettelon 3.3 kohdalla, jonka mukaan maksun suuruus voi olla vähintään 2 000 ja enintään 10 000 Saksan markkaa (DEM) " — — jos annettavista asiakirjoista on julkisten ja/tai yksityisten etujen suojaamiseksi poistettava lukuisia kohtia".

37 Vaikka tällä säännöksellä direktiivi olisikin moitteettomasti pantu täytäntöön erityisesti sellaisten maksujen perimisen osalta, joiden perusteena on tarve suojata luottamuksellisuutta tai huolehtia salassapidosta — mistä kysymyksestä yhteisöjen tuomioistuin ei voi antaa ratkaisua esillä olevassa menettelyssä, koska komissio ei ole tätä tältä osin saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asiaa koskevaa väitettä — tällä säännöksellä ei millään ehdolla voida katsoa pantavan selvällä tavalla täytäntöön direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan velvoitetta. Vaatimus siitä, että tietoja pyytävät henkilöt pystyvät kokonaisuudessaan selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa, ei näet asianmukaisesti täyty pelkästään sillä, että tietojen osittainen antaminen mainitaan tiettyjen maksujen perimisen yhteydessä ympäristöä koskevien tietojen antamisesta perittäviä maksuja koskevan kansallisen asetuksen liitteessä, jota lisäksi sovelletaan vain liittovaltion viranomaisiin.

38 Näin ollen myös tämä komission väite on hyväksyttävä.

Väite, jonka mukaan direktiivin 5 artiklaa ei ole pantu moitteettomasti täytäntöön

39 Komissio katsoo, että kyseiset saksalaiset säännökset ovat ristiriidassa direktiivin 5 artiklan kanssa, koska niissä ei ympäristöä koskevien tietojen antamisen yhteydessä perittävän maksun osalta ole kohtuullisuusrajoitusta ja koska niissä toisaalta annetaan oikeus maksun perimiseen silloinkin, kun tietoja koskeva pyyntö on hylätty.

40 Tämän väitteen ensimmäisessä osassa komissio riitauttaa sen, että UIG:n 10 §:n 1 momentissa Saksan viranomaisille annetaan oikeus periä tutkimuksen tekemisestä aiheutuvat "ennakoidut kustannukset" peittävät kulut ja maksut ja että lisäksi maksuasetuksen ja maksuluettelon mukaisesti maksujen suuruus riippuu siitä työn määrästä, joka hallintoviranomaisten on tehtävä tietoja hakiessaan.

41 Kanteessaan komissio vetoaa tältä osin siihen, että ympäristöä koskeviin tietoihin liittyvien pyyntöjen johdosta suoritetut hallintotoimet eivät kaikki saa johtaa niistä laskuttamiseen, vaan ainoastaan silloin kun ei-julkisten tietojen hakeminen, kokoaminen, arviointi ja lajittelu vaatii poikkeuksellisesti paljon aikaa, voidaan kohtuullinen maksu periä. Komissio toteaa, että Saksan maksuja koskevat säännökset perustuvat periaatteeseen ennakoitavissa olevien kustannusten kattamisesta; komission mukaan maksuluettelossa maksujen suurusluokat on vahvistettu niin korkeiksi, ettei tietojen saatavuus toteudu, joten saksalaiset säännökset eivät täytä vaatimusta, jonka mukaan maksu ei saa olla luonteeltaan pyyntöjä torjuva. Komissio päättelee, että saksalaisissa säännöksissä ei sovelleta periaatetta, jonka mukaan maksut eivät saa olla kohtuuttoman korkeita. Velvollisuus kustannukset kattavien maksujen perimiseen on siten vastoin direktiivin 5 artiklassa säädettyä vaatimusta niiden kohtuullisuudesta ainakin niissä tapauksissa, joissa tietojen hakemiseen tarvitaan paljon aikaa.

42 Vastauskirjelmässään komissio lisää, että periaate, jonka mukaan maksut eivät saa ylittää kohtuullista tasoa, ei ilmene UIG:n eikä maksuasetuksen säännöksistä. Kustannusten kattamisperiaate, joka on vahvistettu edellä mainituissa säädöksissä, johtaa tapauskohtaisesti niin korkeiden maksujen perimiseen, että niiden vuoksi tietojen saatavuus jää toteutumatta, mikä siten on täysin vastoin direktiivin tarkoitusta. Yleisön oikeutta saada vapaasti ympäristöä koskevia tietoja ei näet enää ole, jos kansalaisen on kustannussyistä luovuttava esittämästä tietoja koskevaa pyyntöä. Komissio myöntää, että direktiivin 5 artiklassa ei kielletä asian ominaispiirteiden mukaan vaihtelevia maksuja. Yhteisön lainsäätäjä on ainoastaan halunnut taata tiedonsaantipyynnön esittäjille, että hallintopalvelu ja maksu ovat tasapainossa; maksu ei milloinkaan saa olla luonteeltaan tietoja koskevia pyyntöjä torjuva. Komissio katsoo kuitenkin, että jos mainittuja säännöksiä sovelletaan rajoituksetta, kuten nimenomaisesti on säädetty, kustannusten kattamisperiaate voi eräissä tapauksissa johtaa siihen, että maksut torjuvat tietoja koskevia pyyntöjä.

43 Saksan hallitus vastaa tähän, että siitä huolimatta että riidanalaisissa säännöksissä maksujen määrä riippuu viranomaisen työpanoksesta ja siihen käytetystä ajasta, kyseisen maksun on aina oltava kohtuullisessa suhteessa siihen, mikä arvo tiedoilla on saajalleen, ja viranomaiset voivat kohtuusyistä alentaa maksua tai

jopa kokonaan luopua sen perimisestä. Maksujen on oltava porrastettuja, jotta voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon niiden tilanteiden moninaisuus, jotka käytännössä voivat ilmetä. Näin ollen Saksan hallitus katsoo, että direktiivin 5 artikla on moitteettomasti pantu täytäntöön kyseisillä saksalaisilla säännöksillä.

44 Ratkaisun antamiseksi komission näkemyksen oikeellisuudesta sen nyt käsiteltävänä olevan väitteen ensimmäisen osan osalta on aluksi huomattava, että direktiivin 5 artiklan sanamuodosta ilmenevällä tavalla tässä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää, että ympäristöä koskevien tietojen antamisesta peritään maksu. Tästä seuraa, että komission näkemystä, jonka mukaan tällaisen maksun periminen olisi perusteltua vain poikkeustapauksissa, ei voida hyväksyä.

45 Tästä säännöksestä kylläkin ilmenee, että mainittu maksu ei saa olla kohtuuttoman korkea.

46 Koska direktiivissä ei asiasta tarkemmin säädetä, käsitteen "kohtuuttoman korkea maksu" merkitys on määritettävä direktiivin tarkoituksen perusteella.

47 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa, direktiivin päämääränä on antaa yksityisille oikeus saada vapaasti ympäristöä koskevia tietoja ja huolehtia siitä, että tiedot ovat tosiasiallisesti jokaisen luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön saatavilla, joka niitä pyytää ja ilman että tämän olisi vedottava johonkin intressiin pyyntönsä perusteeksi. Näin ollen ei voida hyväksyä direktiivin 5 artiklassa tarkoitetusta "kohtuuttoman korkean maksun" käsitteestä sellaista tulkintaa joka saattaisi merkitä sitä, että jotkut luopuisivat pyytämästä tietoja tai että sillä rajoitettaisiin näiden oikeutta saada tietoja.

48 Tästä seuraa, että direktiivin 5 artiklassa tarkoitettua "kohtuuttoman korkean maksun" käsitettä on tulkittava siten, että siinä ei jäsenvaltiolle anneta oikeutta siirtää tietoja pyytävän henkilön vastattaviksi kaikkia niitä kuluja ja varsinkaan kaikkia niitä epäsuoria kuluja, jotka tietojen hakemisesta on tosiasiallisesti aiheutunut julkiselle taloudelle.

49 Erityisesti kyseisten saksalaisten säännösten osalta on syytä huomata, että maksuasetuksen 1 §:ssä säädetään, että liittovaltion viranomaisten UIG:n perusteella suorittamista hallintotoimista peritään maksu maksuasetuksen liitteenä olevan maksuluettelon mukaisesti. Maksuasetuksen 2 §:ssä säädetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus alentaa maksujen suuruutta erityisesti silloin, kun kohtuusyyt sitä vaativat ja kun annettavilla tiedoilla ei ole taloudellista arvoa.

50 Maksuluettelossa esitetään kolme eri tilannetta. Ensinnäkin niin sanottujen "yksinkertaisten" suullisten tai kirjallisten tietojen antaminen on maksutonta. Toiseksi annettaessa kirjallisesti yksityiskohtaisia tietoja peritään maksu, joka suuruus on vähintään 50 ja enintään 1 000 DEM. Kolmannessa tapauksessa asiakirjojen tai muiden tallenteiden antamisesta peritään maksu, jonka suuruus on vähintään 20 ja enintään 10 000 DEM siitä riippuen, kuinka mutkikkaasta tapauksesta on ollut kysymys. Kolmannen tapauksen osalta maksuluettelossa esitetään kolme eri tilannetta: ensinnäkin niin sanotut "yksinkertaiset" tapaukset, jolloin perittävän maksun suuruus on 20—200 DEM; toisena tapauksena esitetään tilanne, jossa laajan selvityksen kokoaminen edellyttää paneutumista, ja maksun suuruus on tällöin vähintään 200 ja enintään 2 000 DEM; kolmanneksi maksun suuruus on vähintään 2 000 ja enintään 10 000 DEM niissä erityistapauksissa, joissa selvityksen kokoaminen vaatii poikkeuksellisen suuren panoksen esimerkiksi sen vuoksi, että annettavista asiakirjoista on poistettu lukuisia kohtia julkisten ja/tai yksityisten etujen suojaamiseksi.

51 Lisäksi Saksan hallitus on istunnossa todennut, että Bundesverfassungsgerichtin ja Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännössä edellytetään, että jokainen Saksassa hallintotoimesta peritty maksu on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja asianmukainen annetun palvelun sisältöön nähden.

52 Kun otetaan huomioon komission väitteensä tueksi esittämät perustelut sekä kyseisten saksalaisten säännösten sisältö, on todettava, että komissio ei tässä tapauksessa ole osoittanut, että kyseiset säännökset eivät vastaisi direktiivin 5 artiklan tarkoitusta, joka on taata se, että ympäristöä koskevien tietojen antamisesta perittävä maksu ei ole kohtuuttoman korkea.

53 Komission väitteen ainoana perusteena on, että direktiivin 5 artikla on pantu puutteellisesti täytäntöön Saksan oikeusjärjestyksessä, joten komissio ei ole vaatinut sen kysymyksen selvittämistä, johtaako kyseisten säännösten soveltaminen käytännössä maksuihin, jotka ylittävät 5 artiklan tarkoitetun kohtuullisuuden.

54 Näin ollen komission väitteen ensimmäistä osaa ei voida hyväksyä.

55 Direktiivin 5 artiklan virheellistä täytäntöönpanoa koskevan väitteen toisessa osassa komissio vetoaa siihen, että maksun periminen silloinkin kun ympäristöä koskeva tietopyyntö hylätään, on ristiriidassa tämän säännöksen kanssa. Jos vastaus näet on negatiivinen, ei tapahdu direktiivissä tarkoitettua ympäristöä koskevien "tietojen antamista". Myös vaatimus maksun suorittamisesta negatiivisen vastauksen yhteydessä, kuten maksuasetuksessa säädetään, on selvästi vastoin direktiivin perustavaa tarkoitusta; tietojen vapaata saatavuutta sallitaan direktiivissä rajoittaa vain direktiivissä nimenomaisesti määritellyin kriteerein.

56 Saksan hallitus sitä vastoin väittää, että direktiivin oikeudellinen perusta eli EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla (josta muutettuna on tullut EY 175 artikla) ei anna neuvostolle oikeutta asettaa jäsenvaltioille sellaisia sääntöjä, jotka koskevat hallinnollisia maksuja. Tästä seuraa, että direktiivin 5 artikla olisi ymmärrettävä siten, että siinä ainoastaan estetään perimästä kohtuuttoman suuria maksuja, jotka rajoittaisivat ympäristöä koskevien tietojen tehokasta

saamista; tässä artiklassa ei sen sijaan kielletä viranomaisia perimästä maksua näiden hylätessä tietojen saamista koskevan pyynnön. Tällainen kielto ei myöskään seuraa tietojen "antamisen" käsitteestä. Joka tapauksessa silloin kun pyyntö hylätään, Saksan viranomaiset voivat kohtuuden sitä vaatiessa alentaa maksun määrän neljäsosaan säädetystä tai jopa kokonaan luopua maksun perimisestä.

57 Tältä osin on huomattava, että direktiivin 5 artiklassa jäsenvaltioille annetaan oikeus periä maksu tietojen "antamisesta" eikä tietopyynnön perusteella suoritetuista hallintotoimista.

58 On syytä lisäksi todeta, että direktiivin tarkoituksena on taata ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus ja estää kaikki tätä vapautta koskevat rajoitukset; tämän johdosta ei voida hyväksyä tulkintaa, jonka seurauksena henkilöt, jotka ovat kiinnostuneita tietojen saamisesta, saattaisivat luopua pyytämästä niitä.

59 Lisäksi maksua, jota peritään tietopyynnön hylkäämisen yhteydessä, ei voida pitää kohtuullisena, koska tällaisessa tapauksessa mitään direktiivin 5 artiklassa tarkoitettua tietojen antamista ei tosiasiassa ole tapahtunut.

60 Näin ollen komission väite on toisen osansa puolesta hyväksyttävä.

61 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan ja mainitun kohdan toisen alakohdan sekä 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole hyväksynyt tietojensaantioikeutta hallinnollisen menettelyn kestäessä siltä osin kuin viranomaiset saavat tietoja tällaisen menettelyn perusteella,

— se ei ole sisällyttänyt UIG:hen säännöstä, jonka mukaan ympäristöä koskevat tiedot on annettava osaksi siltä osin kuin niistä on mahdollista poistaa ne kohdat, jotka liittyvät direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin etuihin, ja koska

— se ei ole rajoittanut maksujen suorittamista vain niihin tapauksiin, joissa tietoja tosiasiallisesti annetaan.

Oikeudenkäyntikulut

62 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan ja mainitun kohdan toisen alakohdan sekä 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole hyväksynyt tietojensaantioikeutta hallinnollisen menettelyn kestäessä siltä osin kuin viranomaiset saavat tietoja tällaisen menettelyn perusteella,

— se ei ole sisällyttänyt *Umweltinformationsgesetz*iin säännöstä, jonka mukaan ympäristöä koskevat tiedot on annettava osaksi siltä osin kuin niistä on mahdollista poistaa ne kohdat, jotka liittyvät direktiivin 90/313/ETY 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin etuihin, ja koska

— se ei ole rajoittanut maksujen suorittamista vain niihin tapauksiin, joissa tietoja tosiasiallisesti annetaan.

2) **Muilta osin kanne hylätään.**

3) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Kapteyn Hirsch Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä syyskuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

P. J. G. Kapteyn

kuudennen jaoston puheenjohtaja