DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
17. juni 1998 *

I sag C-321/96,

angående en anmodning, som Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Wilhelm Mecklenburg

mod

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

procesdeltager: **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, tredje led, i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer), G. F. Mancini, J. L. Murray og G. Hirsch,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Wilhelm Mecklenburg ved professor G. Winter, Bremen Universitet

— Kreis Pinneberg — Der Landrat ved advokat K. Lehming, Pinneberg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent G. zur Hausen, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. november 1997 af Wilhelm Mecklenburg ved G. Winter, af den tyske regering ved advokat D. Sellner,

Bonn, bistået af afdelingschef E. Meyer-Rutz, Forbundsmiljøministeriet, og af Kommissionen ved G. zur Hausen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. januar 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 10. juli 1996, indgået til Domstolen den 1. oktober 1996, har Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, tredje led, i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56, herefter »direktivet«).

2 Disse spørgsmål er stillet i forbindelse med en sag anlagt af Wilhelm Mecklenburg mod Kreis Pinneberg — Der Landrat (herefter »Kreis Pinneberg«) med henblik på at opnå en kopi af den udtalelse, som en miljømyndighed har afgivet i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en vejstrækning kaldet »vestomfartsvejen«.

Sagens retlige grundlag

3 I henhold til direktivets artikel 1 er »formålet med dette direktiv ... at sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed«.

4 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) 'Miljøoplysninger': alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.

...«

5 Ifølge direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, gælder følgende:

»Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om, at myndighederne kan afslå at efterkomme anmodninger om sådanne oplysninger, når de berører:

...

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

...«

6 Direktivet er gennemført i tysk ret ved Umweltinformationsgesetz (miljøoplysningsloven, herefter »UIG«), der blev vedtaget den 8. juli 1994, og som trådte i kraft den 16. juli 1994.

7 § 3, stk. 2, i UIG er udformet som følger:

»Miljøoplysninger er alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billedform eller på andre informationsbærere, om

1. vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens og land- og naturområdernes tilstand

2. aktiviteter, herunder aktiviteter, der giver anledning til gener, såsom støj, eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og

3. aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse miljøområder, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.«

8 § 7, stk. 1, i UIG har følgende ordlyd:

»1) Retten [til fri adgang til miljøoplysninger] gælder ikke

1. såfremt offentliggørelse af oplysningerne berører internationale relationer, det nationale forsvar eller den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, eller hvis den kan medføre en væsentlig fare for den offentlige sikkerhed, eller

2. under forløbet af en retssag, en strafferetlig efterforskning eller en administrativ procedure, for så vidt der er tale om oplysninger, som tilgår myndighederne i forbindelse med proceduren, eller

3. såfremt det må befrygtes, at offentliggørelse af oplysningerne alvorligt eller varigt på skadelig måde kan påvirke miljøforhold, som omfattet af § 3, stk. 2,

nr. 1, eller medføre en risiko for virkningen af de administrative foranstaltninger, jf. § 3, stk. 2, nr. 3.«

Hovedsagens faktiske omstændigheder

9 På grundlag af direktivet anmodede Wilhelm Mecklenburg den 1. januar 1993 Pinneberg kommune og den 18. marts 1993 Kreis Pinneberg om at tilsende ham en kopi af den udtalelse, som en miljømyndighed havde afgivet i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelsen af »vestomfartsvejen«.

10 Ved afgørelse af 17. maj 1993 afviste Kreis Pinneberg denne anmodning med den begrundelse, at udtalelsen ikke var en »miljøoplysning« i den forstand, udtrykket anvendes i direktivets artikel 2, litra a), da den kun udgjorde en vurdering af oplysninger, som allerede var tilgængelige for ansøgeren, og da undtagelsesbetingelserne, som fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, under alle omstændigheder var opfyldt, idet en plangodkendelsesprocedure måtte anses for at være en »indledende undersøgelse«.

11 Den administrative klage, som Wilhelm Mecklenburg indgav, blev afvist af Kreis Pinneberg ved afgørelse af 3. september 1993.

12 Den 4. oktober 1993 anlagde sagsøgeren sag til anfægtelse af disse afgørelser ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, idet han gjorde gældende, at myndighedens udtalelse udgjorde en administrativ foranstaltning, og at det forhold, at

der var tale om myndighedens vurdering af de oplysninger, den var i besiddelse af, under alle omstændigheder ikke ændrede udtalelsens karakter af »miljøoplysninger«. Mecklenburg anførte endvidere, at plangodkendelsesproceduren ikke udgjorde en »indledende undersøgelse«, hvoraf fulgte, at direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, ikke fandt anvendelse i sagen.

13 Ved dom af 30. juni 1995 frifandt Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht sagsøgte med den begrundelse, at den af Mecklenburg ønskede miljøoplysning berørte den fortrolige karakter af myndighedernes forhandlinger, jf. § 7, stk. 1, nr. 1, i UIG.

14 Den 27. oktober 1997 ankede Mecklenburg denne dom til Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

15 I forelæggelseskendelsen har retten anført, at myndighedens udtalelse, som Mecklenburg begærer udleveret, udgør en »administrativ foranstaltning« i henhold til direktivets artikel 2, litra a). Idet retten dog har en vis tvivl på dette punkt, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

Det første spørgsmål

16 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst, om direktivets artikel 2, litra a), skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse på en udtalelse fra en miljømyndighed i forbindelse med en procedure for godkendelse af bygge- og anlægsplaner.

17 I denne forbindelse har Kommissionen fremhævet, at ved afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde bør udtrykket »miljøforvaltning« i direktivets artikel 2, litra a), alene være forbeholdt »programmer«, således at man ikke — som den forelæggende ret har gjort — kan tale om »administrativ foranstaltning vedrørende miljøforvaltning«. Den mener dog, at udtalelsen fra miljømyndigheden bør anses for en »administrativ foranstaltning, der skal beskytte miljøet« i direktivets forstand.

18 Hovedsagens parter har begge undersøgt begrebet »foranstaltning« i henhold til tysk ret og er uenige om, hvorvidt en myndigheds udtalelse som den, der er genstand for hovedsagen, udgør en akt, der er forbundet med en konkret sag, rettet mod et bestemt mål og har retlig virkning, hvilket er de betingelser, som skal være opfyldt for at anvende denne betegnelse i henhold til national ret.

19 For det første skal det bemærkes, at efter direktivets artikel 2, litra a), omfatter begrebet »miljøoplysninger« alle oplysninger om tilstanden af de deri nævnte

forskellige miljøområder samt om aktiviteter og foranstaltninger, der kan påvirke eller beskytte tilstanden inden for de nævnte områder, »herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer«. Det fremgår af formuleringen af denne bestemmelse, at fællesskabslovgiver har villet give det nævnte begreb en bred betydning, der dækker såvel oplysninger som aktiviteter vedrørende disse områders tilstand.

20 For det andet fremgår det af anvendelsen af udtrykket »herunder« i direktivets artikel 2, litra a), at begrebet »administrative foranstaltninger« kun udgør et eksempel på de »aktiviteter« eller »foranstaltninger«, som direktivet omhandler. Som anført af generaladvokaten i punkt 15 i forslaget til afgørelse, har fællesskabslovgiver ikke villet give en definition af begrebet »miljøoplysninger«, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver, og begrebet »foranstaltninger« tjener alene til at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet.

21 For at udgøre en »miljøoplysning i direktivets forstand« er det derfor tilstrækkeligt, at en myndigheds udtalelse som den i hovedsagen omtvistede udgør en akt, der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet. Som nævnt af den nationale ret er denne betingelse opfyldt, hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn.

22 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at direktivets artikel 2, litra a), skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse på en miljømyndigheds udtalelse i forbindelse med dennes deltagelse i en procedure for godkendelse af bygge- og anlægsplaner, hvis udtalelsen kan have indflydelse på plangodkendelsesafgørelsen for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn.

Det andet spørgsmål

23 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst, om begrebet »indledende undersøgelse«, der anvendes i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, skal fortolkes således, at det omfatter en administrativ procedure i henhold til § 7, stk. 1, nr. 2, i UIG, som blot forbereder en administrativ foranstaltning.

24 I denne forbindelse bemærkes, at direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, tillader, at de nationale bestemmelser kan fastsætte, at anmodninger om oplysninger vedrørende »sager, der verserer for retten eller har været behandlet af denne, eller sager, der er eller har været genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager) eller er genstand for indledende undersøgelser« kan afvises.

25 Da der er tale om en undtagelse fra direktivets almindelige ordning, kan artikel 3, stk. 2, tredje led, ikke fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at varetage. Endvidere bør rækkevidden af de undtagelser, den foreskriver, bestemmes under hensyntagen til direktivets målsætning (jf. dom af 21.3.1996, sag C-335/94, Mrozek og Jäger, Sml. I, s. 1573, præmis 9).

26 For så vidt angår direktivets målsætning må det fastslås, at princippet om den frie adgang til oplysninger er fastsat i artikel 1. Syvende betragtning til direktivet fremhæver, at det »under ganske særlige og klart fastsatte omstændigheder« dog kan være berettiget at afvise en anmodning om oplysninger vedrørende miljøforhold.

27 For så vidt angår de interesser, som direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, skal sikre beskyttelsen af, bemærkes det, at de undtagelser, som er fastsat i denne bestemmelse, omfatter oplysninger, som de administrative myndigheder ligger inde med vedrørende dels sager, der er genstand for verserende retssager, dels sager, der er genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager), og endelig sager, der er genstand for »indledende undersøgelser«. Som generaladvokaten har bemærket i punkt 23 i forslaget til afgørelse, fremgår det således, at det udelukkende er retslige procedurer eller procedurer af retslig karakter samt i det hele taget procedurer, som nødvendigvis afsluttes med en sanktion, hvis en overtrædelse af forvaltningsforskrifter eller straffelovgivningen er fastslået, der er omfattet af denne undtagelse. I den sammenhæng må en »indledende undersøgelse« følgelig betragtes som den fase, der går umiddelbart forud for den retslige procedure eller efterforskningen.

28 Denne fortolkning bestyrkes af forarbejderne til direktivet. Forslaget til direktivet, der blev forelagt af Kommissionen den 31. oktober 1988 (EFT C 335, s. 5), hjemlede i artikel 8, stk. 1, mulighed for at begrænse retten til fri adgang til oplysninger, såfremt denne adgang ville kunne skade »hemmeligholdelsen af procedurer, der er indledt for domstolene«. Det var efter udtalelsen af 31. marts 1989 fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg (EFT C 139, s. 47, pkt. 2.6.1), som foreslog, at der skulle foretages en henvisning til hemmeligholdelse af »opklarings- og undersøgelsesarbejde«, at begrebet »indledende undersøgelser« blev tilføjet i forslaget til direktivet.

29 Det bemærkes endelig, at ifølge fast retspraksis udelukker nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsdirektiverne, at en bestemmelses ordlyd i tvivlstilfælde betragtes isoleret, idet det nævnte hensyn tværtimod kræver, at ordlyden fortolkes og anvendes på baggrund af versionerne på de andre officielle sprog (jf. dom af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac m.fl., Sml. I, s. 1605, præmis 36). Det omtvistede tyske ord »Vorverfahren« skal herved ikke blot sammenholdes med udtrykkene »instruction préliminaire«, »azione investigativa preliminare«, »investigación preliminar« og »investigaçao preliminar« på fransk, italiensk, spansk og portugisisk, men også med udtrykkene »preliminary investigation proceedings« i

den engelske version, »opsporingsonderzoeken« på nederlandsk og »indledende undersøgelser« på dansk. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 25 i sit forslag til afgørelse, fremgår det imidlertid af en sammenligning af de forskellige sprogversioner, at »indledende undersøgelser«, som angivet i direktivet, må referere til aktiviteter, som går forud for retslige procedurer eller procedurer af retslig karakter, og som gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede sagen, før den egentlige retsforhandling indledes. Derimod omfatter »indledende undersøgelser« ikke alle forvaltningsakter, der kan blive underkastet en domstolsprøvelse.

30 På grundlag af de ovenstående betragtninger må det andet spørgsmål besvares med, at begrebet »indledende undersøgelser« i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, skal fortolkes således, at det ikke omfatter en administrativ procedure som den, der omhandles i § 7, stk. 1, nr. 2, i UIG, og som blot forbereder en administrativ foranstaltning, medmindre den går umiddelbart forud for en retslig procedure eller en procedure af retslig karakter og gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht ved kendelse af 10. juli 1996, for ret:

1) Artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse på en miljømyndigheds udtalelse i forbindelse med dennes deltagelse i en procedure for godkendelse af bygge- og anlægsplaner, hvis udtalelsen kan have indflydelse på plangodkendelsesafgørelsen for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn.

2) Begrebet »indledende undersøgelser« i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, skal fortolkes således, at det ikke omfatter en administrativ procedure som den, der omhandles i § 7, stk. 1, nr. 2, i Umweltinformationsgesetz, og som blot forbereder en administrativ foranstaltning, medmindre den går umiddelbart forud for en retslig procedure eller en procedure af retslig karakter og gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling