YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
17 päivänä kesäkuuta 1998 *

Asiassa C-321/96,

jonka Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Wilhelm Mecklenburg

vastaan

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

Vertreter des öffentlichen Interessesin, Kiel, osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56) 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm sekä tuomarit R. Schintgen (esittelevä tuomari), G. F. Mancini, J. L. Murray ja G. Hirsch,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Wilhelm Mecklenburg, edustajanaan professori G. Winter, Bremenin yliopisto,

— Kreis Pinneberg — Der Landrat, edustajanaan asianajaja K. Lehming, Pinneberg,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja G. zur Hausen,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Wilhelm Mecklenburgin, edustajanaan G. Winter, Saksan hallituksen, asiamiehenään asianajaja D. Sellner, Bonn, jota avustaa ympäristöministeriön

ministerineuvos E. Meyer-Rutz, ja komission, asiamiehenään G. zur Hausen, 13.11.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.1.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 10.7.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 1.10.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56; jäljempänä direktiivi) 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa Wilhelm Mecklenburg on nostanut Kreis Pinnebergiä — Der Landratia (jäljempänä Kreis Pinneberg) vastaan kanteen saadakseen itselleen jäljennöksen ympäristönsuojeluviranomaisen antamasta kannanotosta "läntiseksi ohitustieksi" kutsutun tieosuuden rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyssä.

Sovellettavat oikeussäännöt

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

4 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;

— —."

5 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan

"[j]äsenvaltiot voivat säätää, että pyydettyä tietoa voidaan kieltäytyä antamasta, jos se liittyy:

— —

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

— —."

6 Direktiivi saatettiin osaksi Saksan kansallista oikeusjärjestystä 8.7.1994 annetulla ja 16.7.1994 voimaantulleella *Umweltinformationsgesetz*illä (ympäristöä koskevasta tiedosta annettu laki, jäljempänä UIG).

7 UIG:n 3 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ympäristöä koskevana tietona pidetään kaikkea kirjallisessa, visuaalisessa taikka tietokantamuodossa olevaa tietoa, joka koskee

1. vesistön, ilman, maaperän, kasviston, eläimistön tai luontokohteiden tilaa,

2. toimintaa, joka vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa kielteisesti kyseisiin ympäristön osa-alueisiin, mukaan lukien toimet, jotka aiheuttavat melua tai muuta sen kaltaista haittaa,

3. toimintaa tai toimia, joilla pyritään suojelemaan kyseisiä ympäristön osa-alueita, mukaan lukien hallintotoimet ja ympäristönhoito-ohjelmat."

8 UIG:n 7 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"1) Oikeutta [saada vapaasti ympäristöä koskevaa tietoa] ei ole

1. jos tiedon antaminen saattaa vaarantaa kansainvälisiä suhteita, heikentää kansallista puolustusta tai viranomaisten päätöksenteon luottamuksellisuutta, taikka jos se voi häiritä merkittävästi yleistä turvallisuutta,

2. oikeudenkäynnin, rikostutkinnan tai hallinnollisen menettelyn aikana niiden tietojen osalta, joita viranomaiset saavat menettelyä varten, tai

3. jos on pelättävissä, että tiedon antaminen voi aiheuttaa ympäristölle vakavaa tai pysyvää 3 §:n 2 momentin 1 alakohdassa tarkoitettua haittaa tai vaaran-

taa 3 §:n 2 momentin 3 alakohdassa tarkoitettujen hallintotoimien toteutumista."

Pääasian tosiseikat

9 Wilhelm Mecklenburg pyysi 1.1.1993 Pinnebergin kaupunkia ja 18.3.1993 Kreis Pinnebergiä toimittamaan hänelle direktiivin perusteella jäljennöksen siitä kannanotosta, jonka ympäristönsuojeluviranomainen oli antanut "läntisen ohitustien" rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyssä.

10 Kreis Pinneberg hylkäsi pyynnön 17.5.1993 sillä perusteella, että viranomaisen kannanotto ei ollut direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu "ympäristöön liittyvä tieto", koska siinä arvioitiin ainoastaan sellaisia tietoja, jotka jo olivat Mecklenburgin saatavilla, ja että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu tiedon antamisesta kieltäytymistä koskeva edellytys täyttyi joka tapauksessa tässä asiassa, koska suunnitelman hyväksymismenettelyä oli pidettävä "esitutkintana".

11 Kreis Pinneberg hylkäsi 3.9.1993 Mecklenburgin vaatimuksen tämän päätöksen muuttamisesta.

12 Kantaja nosti kanteen näistä päätöksistä 4.10.1993 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtissä väittäen, että viranomaisen kannanotto oli hallintotoimi ja että se, että viranomaiset olivat kannanotossaan arvioineet sille toimitettuja tietoja, ei

missään tapauksessa vaikuttanut kannanoton luonteeseen "ympäristöön liittyvänä tietona". Kantaja totesi lisäksi, että suunnitelmien hyväksymismenettely ei ollut "esitutkintaa", joten direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa ei voitu soveltaa tähän asiaan.

13 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht hylkäsi kanteen 30.6.1995 sillä perusteella, että Mecklenburgin pyytämän ympäristöön liittyvän tiedon antamisella heikennettäisiin viranomaisten päätöksenteon luottamuksellisuutta UIG:n 7 §:n 1 momentin 1 alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

14 Kantaja valitti tästä tuomiosta 27.10.1995 Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtiin.

15 Tämä tuomioistuin arvioi esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä, että se viranomaisen kannanotto, josta kantaja vaatii jäljennöstä itselleen, on direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu "ympäristönhoitoon liittyvä hallinnollinen toimi". Koska tuomioistuin oli kuitenkin hieman epävarma tältä osin, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

2) Onko *Umweltinformationsgesetz*in (laki ympäristöä koskevasta tiedosta) 7 §:n 1 momentin 2 alakohdassa tarkoitettu hallinnollinen menettely kyseisen

direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua esitutkintaa?"

Ensimmäinen kysymys

16 Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko direktiivin 2 artiklan a alakohtaa tulkittava siten, että sitä sovelletaan kannanottoon, jonka ympäristönsuojeluviranomainen on antanut osallistuessaan rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyyn.

17 Komissio korostaa tältä osin, että direktiivin 2 artiklan a alakohdassa käytetty ilmaus "ympäristönhoito" on direktiivin soveltamisalan rajaamiseksi varattava käytettäväksi ainoastaan "ohjelmien" yhteydessä, joten ei voida puhua "ympäristönhoitoa koskevasta hallintotoimesta", kuten kansallinen tuomioistuin on tehnyt. Komissio katsoo kuitenkin, että ympäristönsuojeluviranomaisen kannanottoa on pidettävä direktiivissä tarkoitettuna "ympäristönsuojelua varten suunniteltuna hallinnollisena toimena".

18 Molemmat pääasian asianosaiset arvioivat termiä "toimi" Saksan lainsäädännön kannalta ja ovat erimielisiä siitä, onko pääasiassa kyseessä oleva viranomaisen kannanotto toimi, joka koskee tiettyä yksittäistapausta ja jolla on määrätty tavoite sekä normatiivinen vaikutus, eli vastaako se kansallisen oikeuden mukaista hallintotoimen määritelmän edellytystä.

19 Ensinnäkin on huomattava, että direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan "ympäristöön liittyvää tietoa" on kaikki sellainen tieto, joka liittyy siinä mainittujen

ympäristön eri osa-alueiden tilaan sekä toimintoihin tai toimiin, jotka vaikuttavat näihin eri osa-alueisiin kielteisesti tai joilla niitä voidaan suojella, "mukaan lukien hallinnolliset toimet ja ympäristönhoito-ohjelmat". Tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut, että kyseinen käsite on sisällöltään mahdollisimman laaja sisällyttämällä siihen sekä tiedot että toiminnot, jotka liittyvät ympäristön eri osa-alueiden tilaan.

20 Toiseksi direktiivin 2 artiklan a alakohdassa käytetystä ilmauksesta "mukaan lukien" seuraa, että käsite "hallinnolliset toimet" on ainoastaan esimerkki direktiivissä tarkoitetuista "toiminnoista" tai "toimista". Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 15 kohdassa, yhteisön lainsäätäjä on halunnut määritellä "ympäristöön liittyvän tiedon" käsitettä siten, ettei minkäänlainen viranomaistoiminta voi jäädä sen ulkopuolelle, eli "toimien" käsitteellä täsmennetään vain se, että direktiivin soveltamisalaan kuuluviin toimiin on sisällytettävä kaikenlainen hallinnollinen toiminta.

21 Jotta kyse olisi "direktiivissä tarkoitetusta ympäristöön liittyvästä tiedosta", riittää että pääasiassa riitautetun kaltainen viranomaisen kannanotto on sellainen toimi, joka saattaa vaikuttaa johonkin direktiivissä tarkoitetuista ympäristön eri osa-alueista joko kielteisesti tai suojelevasti. Kuten kansallinen tuomioistuin on todennut, tästä on kyse silloin kun kannanotto vaikuttaa rakentamista koskevan suunnitelman hyväksymispäätökseen ympäristönsuojelulliselta kannalta.

22 Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että direktiivin 2 artiklan a alakohtaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan kannanottoon, jonka ympäristönsuojeluviranomainen on antanut osallistuessaan rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyyn, jos tämä kannanotto vaikuttaa tällaisen suunnitelman hyväksymispäätökseen ympäristönsuojelulliselta kannalta.

Toinen kysymys

23 Kansallisen tuomioistuimen toinen kysymys koskee sitä, onko direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittua käsitettä "esitutkinta" tulkittava siten, että se käsittää UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 alakohdassa tarkoitetun ainoastaan hallintotoimen valmistelua koskevan hallinnollisen menettelyn.

24 Tältä osin on muistettava, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa hyväksytään se, että kansallisten säännösten perusteella voidaan hylätä sellaiset tiedonsaantipyynnöt, jotka liittyvät "asioihin, jotka ovat tai ovat olleet oikeuskäsittelyssä tai tutkittavina (mukaan lukien kurinpitomenettelyt) tai jotka ovat esitutkinnan kohteena".

25 Koska 3 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta on poikkeus direktiivillä vahvistetusta pääsäännöstä, sillä ei voida tulkita olevan laajempia vaikutuksia kuin mikä on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan. Lisäksi siinä säädettyjen poikkeusten soveltamisala on määriteltävä direktiivin tarkoitus huomioon ottaen (ks. asia C-335/94, Mrozek ja Jäger, tuomio 21.3.1996, Kok. 1996, s. I-1573, 9 kohta).

26 Direktiivin tarkoituksen osalta on todettava, että sen 1 artiklassa vahvistetaan tietojensaantioikeutta koskeva periaate. Direktiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että "joissakin erityisissä ja selkeästi määritellyissä tapauksissa" voi kuitenkin olla oikeutettua hylätä pyyntö saada ympäristöön liittyviä tietoja.

27 Niiden etujen osalta, joita pyritään suojelemaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa, on huomattava, että kyseisessä säännöksessä säädetyillä poikkeuksilla tarkoitetaan sellaisia hallintoviranomaisilla olevia tietoja, jotka liittyvät asioihin, jotka ovat oikeuskäsittelyssä tai tutkittavina (mukaan lukien kurinpitomenettelyt) taikka "esitutkinnan kohteena". Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa huomauttaa, poikkeussäännös koskee ainoastaan oikeudenkäyntejä tai sen kaltaisia menettelyitä taikka muita menettelyitä, jotka päättyvät säännönmukaisesti sanktioiden määräämiseen silloin kun on syyllistytty hallinnolliseen tai rikosoikeudelliseen rikkomukseen. "Esitutkintaa" sen sijaan on pidettävä tässä asiayhteydessä vaiheena, joka edeltää välittömästi oikeudellista menettelyä tai tutkintaa.

28 Direktiivin syntyprosessi tukee tätä tulkintatapaa. Komissio esitti 31.10.1988 direktiiviehdotuksen (EYVL C 335, s. 5), jonka 8 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että tiedon saannin vapaudesta on oikeus poiketa, jos vapaa tiedon saanti saattaa heikentää "oikeudenkäyntien luottamuksellisuutta". Käsite "esitutkinta" lisättiin direktiiviehdotukseen sen jälkeen kun talous- ja sosiaalikomitea oli 31.3.1989 antanut lausunnon (EYVL C 139, s. 47, 2.6.1 kohta), jossa ehdotettiin viittausta "tutkimus- tai tutkintamenettelyiden" luottamuksellisuuteen.

29 Lopuksi on vielä todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön direktiivien yhdenmukaisen tulkinnan välttämättömyys estää sen, että epävarmassa tilanteessa tietyn säännöksen sanamuotoa tarkasteltaisiin erikseen, ja edellyttää päinvastoin, että sitä tulkitaan ja sovelletaan muilla virallisilla kielillä laadittujen versioiden valossa (ks. vastaavasti asia C-296/95, EMU tabac ym., tuomio 2.4.1998, 36 kohta, Kok. 1998, s. I-1605). Riidanalaista saksalaista termiä *Vorverfahren* on siten verrattava paitsi ranskalaiseen, italialaiseen, espanjalaiseen ja portugalilaiseen ilmaukseen *instruction préliminaire*, *azione investigativa preliminare*, *investigación preliminar* ja *investigaçao preliminar*, myös englantilaiseen *preliminary investigation*

proceedings, hollantilaiseen *opsporingsonderzoeken* ja tanskalaiseen *indledende undersogelser*. Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 25 kohdassa, eri kieliversioiden vertailusta seuraa, että direktiivissä tarkoitetun käsitteen "esitutkinta" on liityttävä toimintaan, joka edeltää oikeudenkäyntiä tai sen kaltaista menettelyä ja joka johtuu tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista. "Esitutkinta" ei sen sijaan tarkoita kaikkia hallintotoimia, jotka voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

30 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittua käsitettä "esitutkinta" on tulkittava siten, että se sisältää UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 alakohdassa tarkoitetun, ainoastaan hallintotoimen valmistelua koskevan hallinnollisen menettelyn vain siinä tapauksessa, että tämä edeltää välittömästi oikeudenkäyntimenettelyä tai sen kaltaista menettelyä ja johtuu tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista.

Oikeudenkäyntikulut

31 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtin 10.7.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohtaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan kannanottoon, jonka ympäristönsuojeluviranomainen on antanut osallistuessaan rakentamissuunnitelman hyväksymismenettelyyn, jos kannanotto vaikuttaa tällaisen suunnitelman hyväksymispäätökseen ympäristönsuojelulliselta kannalta.**

2) **Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittua käsitettä esitutkinta on tulkittava siten, että se sisältää *Umweltinformationsgesetz*in 7 §:n 1 momentin 2 alakohdassa tarkoitetun, ainoastaan hallintotoimen valmistelua koskevan hallinnollisen menettelyn vain siinä tapauksessa, että tämä edeltää välittömästi oikeudenkäyntimenettelyä tai sen kaltaista menettelyä ja johtuu tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä kesäkuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja