DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 17 juni 1998 *

I mål C-321/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Wilhelm Mecklenburg

och

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

i närvaro av **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

angående tolkningen av artiklarna 2 a och 3.2 tredje strecksatsen i 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. 233),

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden H. Ragnemalm samt domarna R. Schintgen (referent), G. F. Mancini, J. L. Murray och G. Hirsch,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Wilhelm Mecklenburg, genom professor G. Winter, Bremens universitet,

— Kreis Pinneberg — Der Landrat, genom advokaten K. Lehming, Pinneberg,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren G. zur-Hausen, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 13 november 1997 av: Wilhelm Mecklenburg, företrädd av G. Winter, Tysklands regering, företrädd

av advokaten D. Sellner, Bonn, biträdd av E. Meyer-Rutz, Ministerialrat vid förbundsmiljöministeriet, och kommissionen, företrädd av G. zur Hausen,

och efter att den 15 januari 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht har i beslut av den 10 juli 1996, som inkom till domstolen den 1 oktober samma år, enligt artikel 177 i EG-fördraget, ställt två frågor om tolkningen av artikel 2 a och 3.2 tredje strecksatsen i 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. 233, nedan kallat direktivet).

2 Frågorna har uppkommit i samband med en talan som Wilhelm Mecklenburg har väckt mot Kreis Pinneberg — Der Landrat (nedan kallad Kreis Pinneberg) i syfte att erhålla en kopia av det ställningstagande som den myndighet som ansvarar för landskapsvården har kommit fram till i ett förfarande för fastställande av plan för byggandet av en vägsträcka, kallad västra förbifarten.

Tillämpliga bestämmelser

3 Enligt artikel 1 i direktivet är "[s]yftet med detta direktiv [...] 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".

4 I artikel 2 i direktivet föreskrivs 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,

..."

5 Enligt artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet gäller att:

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

...

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

..."

6 Direktivet införlivades med tysk rätt genom Umweltinformationsgesetz (lag om information rörande miljön, nedan kallad UIG), som antogs den 8 juli 1994 och som trädde i kraft den 16 juli 1994.

7 3 § andra stycket i UIG har följande lydelse:

"Såsom uppgifter om miljön skall anses alla uppgifter som är tillgängliga i skriftlig form, i bild- eller ljudform eller i databaser och som rör

1. tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden,

2. verksamheter, inklusive sådana som ger upphov till störningar i form av exempelvis buller, eller åtgärder som skadar eller kan skada dessa, samt

3. verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa, inklusive administrativa åtgärder och miljövårdsprogram."

8 I 7 § första stycket i UIG föreskrivs följande:

"1) Denna rätt [till fri tillgång till information om miljön] föreligger inte

1. när offentliggörandet av information rör förhållandet till andra stater, det nationella försvaret eller offentliga myndigheters verksamhet i den mån sekretess gäller för uppgifterna eller när detta kan ge upphov till allvarlig fara för den allmänna säkerheten, eller

2. under den tid ett domstolsförfarande, en förundersökning rörande brott eller ett förvaltningsförfarande pågår beträffande sådana uppgifter som inkommer till myndigheterna i samband med förfarandet, eller

3. när det kan befaras att offentliggörandet av informationerna kan vara till allvarlig och bestående skada för miljötillståndet i den mening som avses i

3 § andra stycket första punkten eller äventyra resultatet av administrativa åtgärder i den mening som avses i 3 § andra stycket tredje punkten."

Bakgrund till tvisten vid den nationella domstolen

Med stöd av direktivet begärde Wilhelm Pinneberg den 1 januari 1993 hos staden Pinneberg och den 18 mars 1993 hos Kreis Pinneberg om att få sig tillsänd en kopia av det ställningstagande som den myndighet som ansvarar för landskapsvården hade kommit fram till i förfarandet för fastställande av planen för byggandet av en vägsträcka, kallad västra förbifarten.

10 Kreis Pinneberg avslog denna begäran genom beslut av den 17 maj 1993 med motiveringen att myndighetens ställningstagande inte var en "uppgift om miljön", i den mening som avses i artikel 2 a i direktivet, eftersom det endast utgjorde en bedömning baserad på uppgifter som sökanden redan hade tillgång till och att i alla händelser förutsättningarna för avslag enligt artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet var tillämpliga, då ett förfarande för fastställande av en plan måste anses som en "förundersökning".

11 Wilhelm Mecklenburgs ansökan om omprövning avslogs av Kreis Pinneberg genom beslut av den 3 september 1993.

12 Den 4 oktober 1993 väckte sökanden talan mot dessa beslut vid Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, varvid han gjorde gällande att myndighetens ställningstagande utgjorde en administrativ åtgärd och att den bedömning som

myndigheten hade gjort av de uppgifter som den hade tillgång till i alla händelser inte förändrade karaktären av "uppgifterna om miljön". Wilhelm Mecklenburg tillade att förfarandet för fastställande av projekt inte utgjorde en "förundersökning", vilket gjorde att artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet inte var tillämplig i det föreliggande fallet.

13 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht ogillade överklagandet genom dom av den 30 juni 1995 med motiveringen att de uppgifter om miljön som Wilhelm Mecklenburg ville utfå rörde sådan verksamhet hos offentliga myndigheter som omfattas av sekretess, i den mening som avses i 7 § första stycket första punkten i UIG.

14 Sökanden överklagade den 27 oktober 1995 denna dom hos Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

15 I sitt beslut om hänskjutande gör den nationella domstolen bedömningen att myndighetens ställningstagande, vilket Wilhelm Mecklenburg vill få del av, utgör en "administrativ miljövårdsåtgärd", i den mening som avses i artikel 2 a i direktivet. Den nationella domstolen är dock fortfarande tveksam i vissa avseenden på denna punkt och har därför förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"1) Är ett ställningstagande av en underordnad myndighet som ansvarar för landskapsvården inom ramen för det offentligas deltagande i ett förfarande för fastställande av en plan att anse som en administrativ miljövårdsåtgärd, i den mening som avses i artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation?

2) Är ett förvaltningsförfarande i den mening som avses i 7 § första stycket andra punkten i Umweltinformationsgesetz att anse som en förundersökning,

i den mening som avses i artikel 3.2 tredje strecksatsen i det nämnda direktivet?"

Den första frågan

16 Med sin första fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i om artikel 2 a i direktivet skall tolkas på så sätt att den är tillämplig på ett ställningstagande av en myndighet som ansvarar för landskapsvården, inom ramen för sitt deltagande i ett förfarande för fastställande av planer för byggande.

17 Kommissionen har i detta avseende understrukit att uttrycket "miljövård[sprogram] [... zum Umweltschutz]", som används i artikel 2 a i direktivet, endast syftar på "program", vilket gör att man inte kan tala om en "miljövårdsåtgärd" såsom den hänskjutande domstolen gör. Kommissionen anser dock att ställningstagandet av myndigheten som ansvarar för landskapsvården skall bedömas som en "administrativ åtgärd som avser att skydda miljön", i den mening som avses i direktivet.

18 Båda parterna i målet vid den nationella domstolen har undersökt begreppet "administrativ åtgärd [Maßnahme]" i tysk rätt och har olika uppfattning huruvida ett ställningstagande av en sådan myndighet som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen utgör en åtgärd som är knuten till ett enskilt fall och med ett bestämt syfte samt med reglerande effekt, vilka är förutsättningarna för att den skall klassificeras som en administrativ åtgärd i nationell rätt.

19 För det första finns det skäl att erinra om att begreppet "uppgifter om miljön" i artikel 2 a i direktivet omfattar all information som rör tillståndet för de där

nämnda miljöområdena samt verksamheter eller åtgärder som kan skada eller skydda dessa områden, "inkl. administrativa åtgärder och miljövårdsprogram". Det framgår av ordalydelsen i denna föreskrift att gemenskapslagstiftaren har haft avsikten att ge detta begrepp en vid betydelse, som samtidigt omfattar såväl uppgifter som verksamheter rörande tillståndet för dessa områden.

20 För det andra framgår det av valet av ordet "inklusive" i samma artikel 2 a i direktivet att begreppet "administrativa åtgärder" endast utgör ett exempel på de "verksamheter" eller "åtgärder" som avses i direktivet. Gemenskapslagstiftaren har nämligen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 15 i sitt förslag till avgörande, avstått från att ge en definition av begreppet "uppgifter om miljön" som skulle kunna utesluta någon form av myndighetsverksamhet, vilket visar att uttrycket "åtgärder" endast tjänar till att klargöra att samtliga former under vilka en administrativ verksamhet utövas skall inräknas i den aktivitet som omfattas av direktivet.

21 För att det skall föreligga en "uppgift om miljön i den mening som avses i direktivet" är det således tillräckligt att en myndighets ställningstagande av det slag som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen utgör en handling som kan påverka eller skydda tillståndet för ett av de miljöområden som avses i direktivet. Detta är, såsom den hänskjutande domstolen har uttalat, fallet, om detta ställningstagande vad gäller miljöskyddshänsyn skulle kunna påverka ett beslut om fastställelse av en plan för byggande.

22 Den första frågan skall följaktligen besvaras med att artikel 2 a i direktivet skall tolkas på så sätt att den är tillämplig på ett ställningstagande av en myndighet som ansvarar för landskapsvården, inom ramen för sitt deltagande i ett förfarande för fastställande av planer för byggande, om detta ställningstagande vad gäller miljöskyddshänsyn skulle kunna påverka ett beslut om fastställelse av en sådan plan.

Den andra frågan

23 Med sin andra fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i om begreppet "förundersökning" i artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet skall tolkas på så sätt att det omfattar ett förvaltningsförfarande, såsom det som avses i 7 § första stycket andra punkten i UIG, som endast utgör en förberedelse för en administrativ åtgärd.

24 Det finns på denna punkt skäl att erinra om att artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet tillåter nationella föreskrifter som innebär att en begäran om uppgifter rörande "ärenden som prövas eller har prövats i domstol eller är under utredning (inkl. disciplinära förfaranden), eller som är föremål för förundersökning" avslås.

25 Eftersom det således är fråga om ett undantag från det allmänna system som föreskrivs i direktivet, kan artikel 3.2 tredje strecksatsen inte tolkas på så sätt att dess verkningar går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som den är avsedd att skydda. Vidare bör räckvidden av de undantag som föreskrivs i direktivet bedömas med beaktande av målsättningen med direktivet (se dom av den 21 mars 1996 i mål C-335/94, Mrozek och Jäger, REG s. I-1573, punkt 9).

26 Vad gäller direktivets syfte kan det fastslås att rätten att ta del av uppgifter har stadfästs i artikel 1. I sjunde övervägandet i ingressen till direktivet betonas att det kan vara berättigat att avslå en begäran att få tillgång till uppgifter om miljön "i vissa särskilda och klart definierade fall".

27 Beträffande de intressen som artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet syftar till att skydda kan noteras att de i denna bestämmelse föreskrivna undantagen avser uppgifter hos administrativa myndigheter rörande, först och främst, ärenden som är föremål för pågående prövning i domstol, vidare, ärenden som är under utredning (inklusive disciplinära förfaranden) och, slutligen, ärenden som är föremål för en "förundersökning". Det är således tydligt att denna undantagsbestämmelse, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 23 i sitt förslag till avgörande, uteslutande rör förfaranden av domstolskaraktär eller i det närmaste av domstolskaraktär eller i vart fall förfaranden som oundvikligen utmynnar i en sanktion, om en förvaltningsrättslig eller straffrättslig överträdelse konstateras. Mot denna bakgrund bör följaktligen "förundersökning" anses som den fas som omedelbart föregår domstolsförfarandet eller utredningen.

28 Denna tolkning stöds av omständigheterna vid direktivets tillkomst. I det förslag till direktiv som kommissionen lade fram den 31 oktober 1988 (EGT C 335, s. 5) föreskrevs nämligen i artikel 8.1 en möjlighet att inskränka rätten att ta del av uppgifter, om utövandet av denna rätt kunde vara till skada för "den sekretess som gäller för pågående domstolsförfaranden". Begreppet "förundersökning" infördes efter ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 31 mars 1989 (EGT C 139, s. 47, punkt 2.6.1), i vilket den föreslog att en hänvisning skulle göras till den sekretess som gäller för "utredningsförfaranden och undersökningar".

29 Slutligen skall erinras om den fasta praxis enligt vilken nödvändigheten av en enhetlig tolkning av gemenskapens rättsakter utesluter att en bestämmelse, då osäkerhet råder, betraktas för sig och tvärtom kräver att den skall tolkas och tillämpas mot bakgrund av de övriga språkversionerna (se dom av den 2 april 1998 i mål C-296/95, EMU Tabac m. fl., punkt 36, REG 1998, s. I-1605). Det omtvistade tyska ordet "Vorverfahren" skall därför inte endast jämföras med uttrycken "instruction préliminaire", "azione investigativa preliminare", "investigación preliminar" och "investigaçao preliminar" på franska, italienska, spanska respektive portugisiska utan även med begreppen "preliminary investigation proceedings" i den

engelska versionen, "opspoeringsonderzoeken" på nederländska och "indledende undersøgelser" på danska. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 25 i sitt förslag till avgörande blir följden av jämförelsen av dessa olika språkversioner att "förundersökningen" som nämns i direktivet skall anknytas till den verksamhet som föregår domstolsförfarandet eller det förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande och som uppstår ur nödvändigheten av att samla bevis eller utreda ett ärende innan det egentliga förfarandet inleds. Däremot avses med "förundersökning" inte samtliga administrativa åtgärder som kan angripas med rättsliga medel.

30 Med hänsyn till ovanstående överväganden skall den andra frågan besvaras med att begreppet "förundersökning" i artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet skall tolkas på så sätt att det omfattar ett förvaltningsförfarande i den mening som avses i 7 § första stycket andra punkten i UIG, som är begränsat till att förbereda en administrativ åtgärd, endast för det fall att det omedelbart föregår ett domstolsförfarande eller ett förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande och att det uppstår ur nödvändigheten av att samla bevis eller utreda ett ärende innan det egentliga förfarandet inleds.

Rättegångskostnader

31 De kostnader som har förorsakats Tysklands regering och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 10 juli 1996 har ställts av Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht — följande dom:

1) **Artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation skall tolkas på så sätt att den är tillämplig på ett ställningstagande av en myndighet som ansvarar för landskapsvården, inom ramen för sitt deltagande i ett förfarande för fastställande av planer för byggande, om detta ställningstagande vad gäller miljöskyddshänsyn skulle kunna påverka ett beslut om fastställelse av en sådan plan.**

2) **Begreppet "förundersökning" i artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet skall tolkas på så sätt att det omfattar ett förvaltningsförfarande i den mening som avses i 7 § första stycket andra punkten i Umweltinformationsgesetz, som är begränsat till att förbereda en administrativ åtgärd, endast för det fall att det omedelbart föregår ett domstolsförfarande eller ett förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande och att det uppstår ur nödvändigheten av att samla bevis eller utreda ett ärende innan det egentliga förfarandet inleds.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juni 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen