JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
28 päivänä tammikuuta 1999 *

1. Esillä olevassa asiassa komissio vaatii sen selvittämistä, onko Saksa pannut asianmukaisesti täytäntöön ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY [1] (jäljempänä direktiivi). Komission kanne koskee neljää seikkaa: oikeudellisten elinten poisrajaamista, tietojen osittaista antamista, esitutkinnan ulottuvuutta ja maksujen perimistä.

I Asiaa koskevat säännökset

a) *Direktiivi*

2. Direktiivin lähtökohtana on sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaisesti se, että "viranomaisten hallussa olevan ympäristöä koskevan tiedon saanti parantaa ympäristön suojelua". Direktiivin tavoitteena on sen 1 artiklasta ilmenevällä tavalla "taata viranomaisten hallussa olevien ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus ja levittäminen sekä määritellä ne edellytykset, joiden perusteella tällaista tietoa on annettava saataville". Direktiivin 2 artiklassa määritellään keskeiset käsitteet eli "ympäristöön liittyvä tieto" ja "viranomainen", ja sen 3 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että niiden viranomaiset saattavat tällaiset tiedot pyynnöstä "kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden saataville — — näiden tarvitsematta osoittaa, että asia koskee heitä". Tässä artiklassa myös sallitaan tietojen antamisesta kieltäytyminen erikseen määritellyin perustein. Direktiivin 4 artiklassa säädetään oikeudesta hakea tuomioistuimelta tai hallintoviranomaiselta muutosta päätökseen, jolla tietojen antamisesta on kieltäydytty, ja 5 artikla koskee keskeisesti esillä olevan asian vaikeinta kysymystä niistä maksuista, joita voidaan periä tietojen antamisesta. Direktiivin 6 artiklassa laajennetaan direktiivissä tarkoitettujen viranomaisten käsite koskemaan myös niitä "toimielimiä — — joilla on yleisiä ympäristöön liittyviä tehtäviä ja jotka ovat viranomaisten valvonnassa" ja 7 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot julkaisevat ympäristön tilasta määräajoin kertomuksia. Muut direktiivin säännökset eivät suoraan koske nyt käsiteltävää asiaa.

b) *Asiaa koskevat Saksan oikeuden säännökset*

3. Saksa on pannut direktiivin täytäntöön 4.7.1994 annetulla *Umweltinformations-*

* Alkuperäinen kieli: englanti.
1 — EYVL 1990, L 158, s. 56.

*gesetz*illä [2] (ympäristöä koskevasta tiedosta annettu laki, jäljempänä UIG). Esillä oleva asia koskee seuraavia seikkoja UIG:stä:

— UIG:n 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa rajataan tuomioistuimet sekä syyteasioista ja kurinpitomenettelyistä vastaavat viranomaiset (Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden) direktiivissä tarkoitetun viranomaisen käsitteen ulkopuolelle;

— UIG:stä puuttuu säännös, joka koskisi tietojen osittaista antamista silloin, kun tietojen antamisesta kieltäytyminen on direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla sallittua;

— UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan oikeutta tietojen saamiseen ei ole hallinnollisen menettelyn kestäessä;

— UIG:n 10 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomaiset voivat vaatia tietoja pyytävältä henkilöltä, että tämä suorittaa viranomaisille maksun lisäksi korvauksen viranomaisille välittömästi aiheutuneista kustannuksista, ja näin vaikka pyyntö tietojen antamisesta hylätään.

2 — BGBl. I 1994, s. 1490.

II Tapauksen erittely

a) *Lainkäyttövaltaa käyttävien elinten poisrajaaminen*

4. Direktiivin 2 artiklan b alakohdassa viranomaisen käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan (kursivointi tässä)

"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*".

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat säätää, että — — tietoa voidaan kieltäytyä antamasta, jos se liittyy — — asioihin, jotka ovat tai ovat olleet *oikeuskäsittelyssä* tai tutkittavina (mukaan lukien kurinpitomenettelyt) tai jotka ovat esitutkinnan kohteena."

Nyt käytävässä oikeudenkäynnissä ei tosin ole otettu kantaa tähän kysymykseen, mutta oletan, että 2 artiklan b alakohdan

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

edellytysten, "on — — tehtäviä" ja "on hallussaan — — tietoa", on täytyttävä samanaikaisesti ja että direktiivin velvoitteita ei sovelleta sellaiseen julkishallintoon, jolla kylläkin on ympäristöä koskevaa tietoa, mutta jolla ei ole "ympäristöön liittyviä tehtäviä".

5. Komissio katsoo, että direktiivin lähtökohtana on organisatorisen käsityksen sijasta pikemminkin funktionaalinen viranomaiskäsite. Sen mukaan niihin tuomioistuimiin sekä syyteasioista ja kurinpitomenettelyistä vastaaviin viranomaisiin, jotka saavat hallinnollisia tehtäviä suorittaessaan ympäristöä koskevaa tietoa, sovelletaan tällä perusteella direktiiviä, joten näitä viranomaisia ei olisi saanut rajata UIG:n soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomioistuimilla voi esimerkiksi olla ympäristön tilaa ja ympäristön pilaamista koskevia tilastoja taikka pilaantumisen torjumiseksi annettujen lakien rikkomisesta nostettuihin syytteisiin pohjautuvia numerotietoja. Komissio toteaa, että huolimatta siitä että tuomioistuimet eivät mahdollisesti itse tuota ja että niillä ei mahdollisesti itsellään ole tällaista tietoa, niillä saattaa silti olla ympäristöön liittyviä tehtäviä tuomioistuintoiminnan ulkopuolella.

6. Saksan hallitus ei kiistä sitä, että direktiivin viranomaiskäsite on funktionaalinen, mutta se vetoaa siihen, että vaikka direktiivi koskee viranomaisia, joilla on ympäristöön liittyviä tehtäviä, soveltamisalasta on rajattu pois ne elimet, jotka käyttävät lainkäyttövaltaa tai lainsäädäntövaltaa. Komission väite liittyy siihen vähäiseen mahdollisuuteen, että tuomioistuimilla, syyteasioista tai kurinpitomenettelyistä vastaavilla viranomaisilla voisi olla ympäristöön liittyviä tehtäviä lainkäytön ulkopuolella, mitä mahdollisuutta ei Saksassa ole, koska rikosasioita koskevat tiedot annetaan edelleen osavaltioiden tilastovirastoille eivätkä tuomioistuimet itse kokoa näitä tietoja. Saksa katsoo, että direktiivin 2 artiklan b alakohdassa rajataan direktiivistä pois ne viranomaiset, joilla on lainkäyttäjinä ympäristöön liittyviä tehtäviä ja tietoa. Tuomioistuinten saamaa ympäristötietoa ei anneta yleisölle oikeudellisen menettelyn kestäessä eikä sen jälkeenkään.

7. Olen samaa mieltä komission ja Saksan hallituksen kanssa, jotka katsovat, että direktiivin 2 artiklan b alakohdassa käsite "viranomainen" määritellään funktionaalisesti. Saattaa olla, että eräille sellaisille elimille, jotka tavallisesti toimivat lainkäyttötehtävissä, annetaan myös "ympäristöön liittyviä tehtäviä", jolloin ne kuuluvat direktiivin soveltamisalaan niiden ympäristöä koskevien tietojen osalta, jotka näillä viranomaisilla on näiden tehtävien johdosta. En kuitenkaan katso, että komissio olisi esillä olevassa asiassa osoittanut, että asianlaita olisi näin Saksassa, tai että tuomioistuimilla Saksassa tosiasiassa

olisi ympäristöä koskevaa tietoa niiden huolehtiessa muista kuin lainkäyttötehtävistä tai että syyteasioista tai kurinpitomenettelyistä vastaavilla elimillä olisi tällaista tietoa, jota ei koskisi direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa sallittu poikkeus.

8. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä — — eikä se tällöin voi nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin". [3] Tämän vuoksi komission eduksi ei voida olettaa, että tuomioistuimia tai syyteasioista taikka kurinpitomenettelyistä vastaavia elimiä olisi pidettävä direktiivissä tarkoitettuina "viranomaisina". Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäisi komission tältä osin tekemän väitteen.

b) *Tietojen osittainen antaminen*

9. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa luetellaan useita perusteita, joiden nojalla jäsenvaltioilla on oikeus, mutta ei velvollisuus, rajoittaa tietojen saatavuutta, ja tämän jälkeen siinä säädetään, että "viranomaisten hallussa olevista tiedoista toimitetaan osa, jos se on mahdollista erottaa edellä mainittuja etuja koskeviin seikkoihin liittyvistä tiedoista".

10. Komissio väittää, että Saksa ei ole täysimääräisesti pannut täytäntöön 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, koska se ei ole erikseen sisällyttänyt lakiin säännöstä, jolla taattaisiin tietojen osittainen antaminen. Tätä laiminlyöntiä ei asianmukaisesti oikaise se, että Saksan oikeuden mukaisen soveltamiskäytännön väitetään takaavan tämän ilman eri säännöstäkin. [4] Komissio kiistää Saksan hallituksen väitteen, jonka mukaan UIG:n 7 §:ää olisi tulkittava siten, että tietojen saatavuutta rajoitetaan vain "siltä osin kuin" kysymys on direktiivissä luetelluista eduista. Komission mukaan poisrajaaminen on täydellistä, kuten ilmenee Saksan sanan "wenn" käytöstä. Komissio toteaa, että direktiivin asianmukainen täytäntöönpano on erityisen tärkeää esillä olevassa asiassa, joka koskee direktiivillä yksityisille oikeussubjekteille annettuja oikeuksia.

11. Saksan hallitus katsoo, että UIG:n 7 ja 8 §:ää voidaan tulkita vain niin, että niissä määritellään ne tilanteet, joissa tietojen antamisesta pitää kieltäytyä, ja että, ja siltä osin kuin kieltäytymisperusteita ei ole, UIG:n 4 §:ssä säädetään oikeudesta saada tietoja, mikä epäsuorasti sisältää niiden tietojen antamisen, joista poikkeusten kattamat osat on poistettu. Sen vuoksi ei ole ollut välttämätöntä nimenomaisesti säätää UIG:ssä oikeudesta tietojen osittaiseen

3 — Asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

4 — Asia 58/89, komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4983).

antamiseen. Tämän lisäksi on huomattava, että Saksan tuomioistuinten velvollisuutena on tulkita UIG:tä direktiivin mukaisesti ja sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen ja Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännön kanssa. [5]

12. Yhteisöjen tuomioistuin on pitkään ollut sillä kannalla, 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". [6] Lisäksi "kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamisala on arvioitava ottamalla huomioon kyseiset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sellaisina kuin kansalliset tuomioistuimet niitä tulkitsevat". [7]

13. UIG:n sanamuodon perusteella on katsottava, että oikeudesta ympäristöä koskeviin tietoihin säädetään yleisellä tasolla 4 §:ssä, mitä kuitenkin rajoitetaan 7 ja 8 §:n säännöksissä, joissa viranomaisille annetaan eritasoista harkintavaltaa. Esimerkiksi 7 §:n 1 momentin mukaan oikeutta ei ole, siltä osin kuin (soweit) tiedot vaikuttavat kansainvälisiin suhteisiin, eräiden menettelyjen kestäessä (während der Dauer) ja aina kun on syytä huoleen (wenn zu besorgen ist), että tietojen antamisella voisi olla kielteisiä vaikutuksia ympäristön kannalta. Lain 8 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeutta ei ole, siltä osin kuin (soweit) tietojen antamisella loukattaisiin henkilöön liittyvien tietojen suojaa tai henkisen omaisuuden suojaa.

14. Perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannesta kohdasta seuraa, että kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden riittävyyttä on arvioitava ottamalla erityisesti huomioon se tulos, joka direktiivillä pyritään saavuttamaan. Direktiivissä annetun subjektiivisen oikeuden tehokkuus riippuu sekä kansalaisten halukkuudesta käyttää oikeuttaan että hallinnon kaikilla tasoilla toimivien viranomaisten halukkuudesta antaa pyydetyt tiedot. On ilmeisestikin mahdollista tulkita UIG:tä siten, että siinä sallitaan tietojen osittainen antaminen siten, kuin direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään. UIG:n sanamuoto ei kuitenkaan ole kiistattoman selvä kansalaisille eikä kyseisille viranomaisille. Koska UIG:stä puuttuvat selvät oikeusohjeet, kansalaiset saattavat olla tietämättömiä siitä, että kieltäytymisperusteen olemassaolo ei estä tietojen osittaista antamista ja toisaalta viranomaiset saattavat luopua tietojen osittaiseen antamiseen suostumisesta. Lisäksi on huomattava, että Bundesverwaltungsgerichtin tuomio ei nimenomaisesti koske tietojen osittaista antamista. Oikeustila ei mielestäni ole sen vuoksi "riittävän täsmällinen ja selvä [jotta] kyseiset henkilöt tulevat täysin tietoisiksi oikeuksistaan" tai että viranomai-

5 — Ks. asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891) ja Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännöstä 6.12.1996 annettu tuomio (NJW 1997, s. 753 ja 754).

6 — Asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta), jossa viitataan asiaan 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985 (Kok. 1985, s. 1661, s. 1667, 23 kohta).

7 — Asia C-382/92, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2435, 36 kohta).

set tulevat täysin tietoisiksi velvollisuuksistaan EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetyllä tavalla.[8] Näin ollen Saksan ei mielestäni voida väittää huolehtineen siitä, että oikeus saada kyseisellä tavoin vapaasti osa tiedoista olisi taattu.

c) *Esitutkinnan soveltamisala*

15. Komissio väittää, että UIG:n 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa käytetty "hallinnollisen menettelyn" käsite on paljon väljempi kuin sitä vastaava direktiivin poikkeus, joka 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa sallitaan "esitutkinnan" osalta. Yhteisöjen tuomioistuin on jo ottanut kantaa tämän säännöksen oikeaan tulkintaan asiassa Mecklenburg antamassaan tuomiossa.[9] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että poikkeuksena "sillä ei voida tulkita olevan laajempia vaikutuksia kuin mikä on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan" ja että säännös 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 sen kaltaista menettelyä ja johtuu tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista".

16. Edellä mainitussa asiassa Mecklenburg annetun tuomion johdosta Saksan asiamies nimenomaisesti myönsi istunnossa oikeaksi komission tältä kohdin esittämän väitteen. Vaikka tämä kysymys on tosiasiallisesti ratkaistu, ei tämä poista komission väitteeltä sen oikeutusta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Saksa antamassaan tuomiossa huomauttanut, yhteisöjen tuomioistuin voi ainoastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskevassa oikeudenkäynnissä virallisesti todeta, että jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuuksiensa täyttämisen ja tämä "virallinen toteaminen on ennakkoedellytys sellaisen menettelyn mahdolliselle aloittamiselle, josta määrätään EY:n perustamissopimuksen 171 artiklassa".[10] Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen niin, kuin komissio on tältä osin vaatinut.

d) *Maksujen periminen*

17. Direktiivin 5 artiklassa säädetään lyhyesti seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat säätää, että tietojen antamisesta peritään maksu, mutta tällainen maksu ei saa olla kohtuuttoman korkea." Nyt käsiteltävinä olevat Saksan oikeuden säännökset sisältyvät *Umweltinformationsgebührenverordnung*iin (ympäristöä koskevista tiedoista perittävistä maksuista annettu asetus, jäljempänä maksuasetus), joka on annettu UIG:n

8 — Em. alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 23 kohta.

9 — Asia C-321/96, Mecklenburg, tuomio 17.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3809, tuomion 25 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta).

10 — Asia C-301/95, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6135, 15 kohta).

10 §:n 2 momentin nojalla ja jota sovelletaan ainoastaan liittovaltion viranomaisiin. Näiden säännösten nojalla viranomaiset voivat periä yleiskulujen lisäksi erillisen maksun. Jos kysymys on yksityiskohtaisten tietojen antamisesta kirjallisesti tämän maksun suuruus voi vaihdella 50:stä 1 000 Saksan markkaan, ja jos kysymys on asiakirjojen tai muiden tallenteiden antamisesta, maksun suuruus voi vaihdella 20:stä 10 000 Saksan markkaan siitä riippuen, kuinka paljon aikaa tietopyynnön edellyttämän materiaalin kokoaminen on edellyttänyt. Maksua voidaan alentaa, jos tiedoilla ei ole taloudellista arvoa ja kohtuussyyt sitä edellyttävät.

18. Tältä osin nousee ensimmäisenä esiin kysymys 5 artiklan tulkinnasta ja erityisesti se, voivatko jäsenvaltiot periaatteessa periä tietojen antamisesta maksua, joka kattaa osan kokonaiskustannuksista kuten viranomaiselta kuluvan työajan ja muut asianomaisille viranomaisille aiheutuvat käsittelykulut. On huomattava, että tämän säännöksen kieliversiot poikkeavat merkittävästi toisistaan. Saksaksi, kreikaksi, ranskaksi, hollanniksi ja suomeksi puhe on maksusta (Gebühr, τέλος, redevance, vergoeding), joka ei saa olla kohtuuttoman suuri. Toisaalta espanjaksi, italiaksi, portugaliksi ja ruotsiksi puhe on, kuten englanniksikin, siitä, että jäsenvaltiot voivat periä tiedoista enintään kohtuullisen maksun tai kohtuulliset maksut (un costo razonable, costi ragionevoli, um custo razoável, en skälig kostnad, a reasonable cost) mutta ei enempää. Tanskankielisessä versiossa käytetty ilmaisu (gebyr) tarkoittaa niin ikään kustannuksiin pohjautuvaa maksua.

19. Koska 5 artikla voi hyvinkin johtaa siihen, että sen seurauksena tietoja jätetään pyytämättä, sitä olisi komission mukaan pidettävä poikkeuksena ja siitä syystä sitä olisi tulkittava hyvin suppeasti. Vaikka olen jäljempänä esitettävistä syistä samaa mieltä siitä, että tietojen antamisesta perittävä maksu voi hyvinkin vaikuttaa siihen, miten annettuja oikeuksia käytetään, en kuitenkaan katso, että tätä säännöstä olisi tulkittava niin, kuin se olisi poikkeus pääsäännöstä. Direktiivin 5 artiklalla rajoitetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa näiden asettaessa niitä edellytyksiä, joilla oikeutta tietojen saamiseen voidaan rajoittaa. Tämän rajoituksen ulottuvuutta on arvioitava tulkitsemalla tätä säännöstä asiayhteydessään.

20. Saksa katsoo, että jäsenvaltioiden toimivalta maksun kantamiseen ei perustu direktiivin 5 artiklaan, koska perustamissopimuksen 130 s artiklassa ei anneta, niin kuin ei anneta muissakaan perustamissopimuksen määräyksissä, yhteisölle oikeutta antaa jäsenvaltioille ohjeita niistä maksuista, joita voidaan veloittaa hallinnollisista työtehtävistä. Direktiivin 5 artiklassa voidaan sen vuoksi ainoastaan rajoittaa maksujen ja kulujen perimistä säätämällä, että ne eivät saa olla niin korkeita, että ne ovat kohtuuttomia ja käytännössä estävät tietojen saatavuuden. Hallinnollisia maksuja koskevat Saksan oikeuden säännökset perustuvat kohtuullisuusperiaatteeseen. Saksa toteaa, että maksujen suuruudessa otetaan huomioon hallintoviranomaisen panos mukaan lukien tehdyn työn kulut ja siihen käytetty aika, ja maksun on oltava kohtuullinen verrattuna siihen, mikä arvo tiedoilla on niitä pyytäneelle. Jäsenvaltioita ei 5 artiklassa estetä veloittamasta päätöksistä, joilla tietojen antamisesta on kieltäydytty. Kyseisillä Saksan oikeuden säännöksillä ei tehdä

tyhjäksi direktiivissä edellytettyä tietojen saatavuutta. Lopuksi Saksa toteaa, että maksun suuruutta voidaan joka tapauksessa käytännössä alentaa ja kohtuussyistä sen perimisestä voidaan jopa kokonaan luopua.

21. Yhteisön toimivaltaa koskeva väite ei vaikuta erityisen merkitykselliseltä, koska Saksa ei ole vedonnut 5 artiklan pätemättömyyteen. Joka tapauksessa Saksa hyväksyy sen, että direktiivissä voidaan rajoittaa perittäviä maksuja ja kuluja siten, että ne eivät saa olla kohtuuttoman suuria ja sellaisia, että ne rajoittaisivat tietojen saatavuutta.

22. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Mecklenburg antamassaan tuomiossa todennut, että "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". [11] Vaihtelevista sanamuodoistaan huolimatta 5 artiklan eri versioille on yhteistä se, että tietojen antamisesta kansalaiselta perittävän vastikkeen on oltava kohtuullinen.

23. Mielestäni käsitettä "kohtuullinen" on tulkittava ottaen huomioon direktiivin yleinen rakenne ja direktiivin tarkoitus, sekä se asiayhteys, johon se liittyy. Kuten jo on todettu, direktiivin lähtökohtana on se, että ympäristöä koskevien tietojen saatavuus "parantaa ympäristön suojelua". Direktiivin ensisijaisena tavoitteena on "taata — — [tällaisten] tietojen — — saatavuus", ja tähän tavoitteeseen pääsemiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että ympäristöön liittyvät tiedot saatetaan "kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden saataville näiden pyynnöstä ja näiden tarvitsematta osoittaa, että asia koskee heitä". Ottaen huomioon tämä tavoite ja sen saavuttamiseksi valitut keinot kysymystä siitä, ovatko tietojen antamisesta perittävät maksut "kohtuullisia", on arvioitava tietoja pyytävän kansalaisen eikä viranomaisen näkökulmasta. Vaikka direktiivissä ei nimenomaisesti kielletä jäsenvaltiota perimästä maksua virkamiesten käyttämästä ajasta ja panoksesta, niiden periminen on mielestäni kuitenkin perustavanlaatuisesti ristiriidassa direktiivin keskeisten tunnusmerkkien kanssa.

24. Direktiivin perustana oleva tavoite ympäristön suojelun parantamisesta takaamalla yksityisille oikeussubjekteille oikeus saada tietoja ilman, että näiden olisi osoitettava asian koskevan suoraan heitä, on selvästikin yleisen intressin mukainen tavoite. Koska ympäristöä koskevien tietojen saatavuus on yleisen intressin mukaista, niiden saatavuus voidaan erottaa sekä yleisluonteisesta oikeudesta saada viran-

11 — Em. alaviitteessä 9 mainittu asia.

omaisilla olevaa tietoa, [12] mistä saatava etu on pikemminkin yleistä ja abstraktia, että oikeudesta saada hallinnollista tietoa, mikä koskee niitä, joiden välittömässä intressissä tietojen saaminen on. [13] Mielestäni Saksan hallitus on perusteettomasti vertaillut ympäristöä koskevien tietojen saatavuutta muiden hallinnollisten tietojen antamiseen, josta Saksassa säädetään 23.6.1970 annetussa *Verwaltungskostengesetz*issä. [14] Tämä laki perustuu samanarvoisuuden periaatteeseen, joka edellyttää, että maksun on oltava kohtuullinen, kun hallinnollista panosta verrataan tietojen merkitykseen, taloudelliseen arvoon ja muuhun niistä saatavaan hyötyyn. Koska ympäristöä koskevien tietojen saatavuus on yleisen intressin mukainen tavoite, tästä seuraa, että viranomaisten ja loppujen lopuksi kaikkien kansalaisten on valtiontalouden kautta kannettava tämä osa taakasta, joka johtuu tällaisten tietojen saataville antamisesta ja joka perustuu virkamiesten aika- ja työpanokseen.

25. Direktiivissä rajoitetaan maksujen suuruus kohtuulliseksi, millä tunnustetaan se, että kohtuuttoman suuret maksut saisivat jotkut luopumaan oikeuden käyttämisestä, mikä puolestaan vaarantaisi direktiivin tavoitteiden saavuttamisen. Poiketen siitä, mikä tilanne enimmäkseen on muilla perusteilla luokiteltavien tietojen osalla, ympäristöä koskevien tietojen osalta todennäköinen kustannus ilmeisestikin suoraan vaikuttaa siihen, missä laajuudessa kansalaiset käyttävät heille kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä annettua oikeutta. Jos yksittäisen tietoja pyytävän henkilön edellytettäisiin vastaavan pyyntönsä käsittelystä tosiasiallisesti aiheutuvista kustannuksista, tarkoittaisi tämä tietojen saatavuutta koskevan oikeuden käyttämisen rajoittamista ainakin käytännössä, jollei oikeudellisestikin, niihin, joilla on välitön intressiä saada kyseiset tiedot. Tämä on vastoin selvää säännöstä, jonka mukaan tällaista intressiä ei tarvitse osoittaa.

26. Jäsenvaltioiden mahdollisuus asettaa maksuja, joihin sisältyy osa viranomaisten käyttämän työajan yleiskuluista, olisi mielestäni myös ristiriidassa direktiivin yleisen tarkoituksen kanssa. Jos maksuun voitaisiin sisällyttää tällaisia epäsuoria kuluja, joiden määrä olisi pitkälle hallintoviranomaisten harkinnassa, olisi jossain määrin yllättävää, että direktiivin 4 artiklassa ei anneta mahdollisuutta hakea muutosta maksujen määrään toisin kuin päätöksiin, joilla pyyntöihin on jätetty antamatta asianmukainen vastaus. Toisekseen tällainen näkemys on ristiriidassa direktiivin 1 artiklassa selvästi asetetun tarkoituksen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on järjestettävä hallintonsa siten, että "taataan viranomaisten hallussa olevien ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus". Tätä seikkaa voidaan havainnollistaa Saksan asiamiehen istunnossa esittämällä perustelulla, jonka mukaan käsittelykulut voivat esimerkiksi sisältää ne kulut, jotka johtuvat virkamiehen tarpeesta tehdä matka. Tämän näkemyksen mukaan kansalaista voitaisiin siis pyytää vastaamaan virkamiehen matka-

12 — Tämän merkitys on sittemmin tunnustettu yhteisön tasolla. Ks. asia C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2169, tuomion 34 ja 35 kohta sekä julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus) sekä Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen sisällytettävä 191 a/255 artikla.

13 — Hyväksyessään direktiivin neuvosto ei noudattanut talous- ja sosiaalikomitean ehdotusta, jonka mukaan tietoja pyytävällä olisi velvollisuus esittää syyt siihen, miksi tietoja pyydetään (EYVL 1989, C 139, s. 47).

14 — BGBl. I 1970, s. 821; lakiteksti sellaisena kuin se on muutettuna.

ja ylläpitokuluista sekä hänen käyttämästään ajasta. Jos esimerkin vuoksi ajatellaan kuvitteellista tapausta, voisi tämä tarkoittaa tilannetta, jossa virkamies matkustaa Kielistä Müncheniin voidakseen vastata pyyntöön, joka on esitetty Kielissä ja jossa kysytyt tiedot on Saksassa hallinnon tarkoituksenmukaisuussyistä arkistoitu keskitetysti Müncheniin. Se, että kansalaisen olisi vastattava näistä kustannuksista, vaikka vain osaksi, voi hyvinkin vaikuttaa viranomaisten kannalta "kohtuulliselta". Minun on kuitenkin vaikea uskoa, että tietoja pyytävä olisi tällä kannalla tai että direktiivissä olisi tarkoitettu hänen olevan velvollinen vastaamaan tällaisista kustannuksista. Kolmanneksi on huomattava, että useista direktiivin säännöksistä ilmenee, että viranomaisilta edellytetään huomattavaa työpanosta ympäristöä koskevissa kysymyksissä, millä on ilmeiset kustannusvaikutukset. Direktiivin 7 artiklassa esimerkiksi velvoitetaan jäsenvaltiot julkaisemaan määräajoin ilmestyviä kuvaavia kertomuksia, joissa annetaan "yleistä tietoa ympäristön tilasta". Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että viranomaisen on "määriteltävä, millä tavoin tällaiset tiedot saatetaan tehokkaasti saataville".

27. Tämä tulkinta on myös sopusoinnussa sen kanssa, miten yhteisön oikeudessa "kohtuulliset maksut" on ymmärretty, kun kysymys on ollut kansalaisen oikeudesta saada yhteisön toimielimillä olevia hallinnollisia asiakirjoja. Neuvoston ja komission 6.12.1993 antamissa "tietojensaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevissa käytännesäännöissä" [15] nämä toimielimet hyväksyivät periaatteen, jonka mukaan pyynnön esittäjällä "on oikeus saada tietoja asiakirjoista, joko paikalla tai siten, että hänelle toimitetaan hänen omalla kustannuksellaan kopio", josta "perittävä maksu ei saa olla kohtuuton". Pannessaan käytännesäännöt täytäntöön neuvosto ja komissio sekä suurin osa muista yhteisön toimielimistä ja muista elimistä on hyväksynyt säännöt niiden hallussa olevien asiakirjojen saatavuudesta. Tällöin ne ovat pitäneet lähtökohtanaan enemmän tai vähemmän näitä käytännesääntöjä ja asettaessaan maksun ottaneet sen perustaksi kopiointikulut. [16] Vaikka kyseiset säännöt onkin annettu joitakin vuosia direktiiviä myöhemmin, neuvoston ja komission näkemys, sellaisena kuin se ilmenee käytännesääntöjen sanamuodosta ja niiden täytäntöönpanoa koskevista päätöksistä, muistuttaa selvästi komission alun perin tekemää ja sittemmin direktiiviin johtanutta ehdotusta, jonka mukaan "— — asiakirjoista ilmeneviin tietoihin [perehtyminen] — — tapahtuu joko tutkimalla niitä maksuitta paikan päällä tai antamalla valokopioita, jolloin tietoja pyytävältä peritään kopioinnista tosiasiallisesti aiheutuvat kulut". [17]

28. Saksan hallitus on voimakkaasti vastustanut tulkintaa, jonka mukaan direktiivissä kiellettäisiin perimästä maksua käytetystä työajasta. Tällaisella tulkinnalla jätettäisiin ottamatta huomioon, että tietoja koskevat pyynnöt voivat olla huomat-

15 — EYVL 1993, L 340, s. 41.

16 — "Yli 30 sivua käsittävän asiakirjan kopioimisesta peritään maksu, jonka suuruus on 10 ecua lisättynä 0,036 eculla sivua kohti. Muussa kuin asiakirjamuodossa olevia tietoja koskevat maksut vahvistetaan tapauskohtaisesti siten, että ne eivät kuitenkaan saa olla kohtuullista maksua suurempia" (komission päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom; EYVL 1994, L 46, s. 58; neuvoston pääsihteerin päätös 96/C 74/02, EYVL 1996, C 74, s. 3).

17 — EYVL 1988, C 335, s. 5.

tavan erilaisia. Toisinaan pyynnöt voivat käsittää jopa 50 hyvin yksityiskohtaista kysymystä. Lisäksi tällainen tulkinta estäisi jäsenvaltioita ottamasta huomioon sitä eroa, joka vallitsee kaupallisiin tarkoituksiin soveltuvan ja vähempiarvoisen tiedon välillä, ja toisaalta sitä eroa, joka vallitsee vanhoja hankkeita koskevien tietojen, joiden kerääminen voi edellyttää hallinnollisten voimavarojen huomattavaa käyttöä, sekä digitaalisesti tallennettujen ja siten oletettavasti helpommin saatavissa olevien tietojen välillä.

29. Mielestäni mikään direktiivissä ei anna perusteita tehdä eroa yksityiskohtaisten ja vähemmän yksityiskohtaisten tietopyyntöjen välillä, kuten Saksan hallitus on tehnyt. Direktiiviä sovelletaan "kirjallisessa, visuaalisessa tai kuultavassa muodossa taikka tietokantamuodossa saatavilla olevaa tietoa veden, ilman, maaperän, eläimistön, kasviston, maan ja luontokohteiden tilasta, sekä toiminnoista — — tai toimista, jotka vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti näihin, sekä toiminnoista tai toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä", eikä eroa tehdä sen perusteella, kuinka yksityiskohtaisesta tiedosta pyynnössä on kysymys. Lisäksi saattaa olla, että ainoastaan yksityiskohtaisten tietojen antaminen voi useissa tapauksissa edistää pääsemistä parempaan ympäristönsuojeluun.

30. Neuvosto ei myöskään ollut tietämätön siitä, että tietojen käsittely saattaisi tapauskohtaisesti olla kestämätön taakka viranomaisille. Sen vuoksi jäsenvaltioilla on direktiivin 3 artiklan 3 kohdan nojalla oikeus evätä tietopyyntö, "jos siihen liittyisi keskeneräisten asiakirjojen tai tietojen tai sisäisten asiakirjojen antamista" tai kun pyyntö on "ilmeisen kohtuuton". En kuitenkaan katso, että pyynnön yksityiskohtaisuus merkitsisi lähtökohtaisesti sen kohtuuttomuutta, tai että sen johdosta olisi perusteltua sisällyttää työvoimakulut käsittelystä perittävään maksuun. Sitä paitsi jäsenvaltioilla on saman säännöksen nojalla oikeus myös evätä pyyntö, joka on "esitetty liian yleisessä muodossa", ja toisaalta 7 artiklassa edellytetään ympäristön tilaa koskevien yleisiä kysymyksiä käsittelevien kausijulkaisujen toimittamista, joten yksittäisten pyyntöjen kohteena voisivat periaatteessa olla yksityiskohtaiset kysymykset. Mielestäni direktiivissä ei jäsenvaltioille aseteta mahdottomia, liiallisia tai kohtuuttomia velvollisuuksia. Kansalaisille annettavat ympäristöä koskevat tiedot ovat saatavilla olevia, ajankohtaisia tietoja, eivätkä pelkästään historiallisia tai teoreettisia, ja 5 artiklaa on tulkittava sen mukaisesti.

31. Tiedoilla arvioidusti olevalla taloudellisella arvolla tai tietoja pyytävän henkilön oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä vastattaessa kysymykseen siitä, sallitaanko 5 artiklassa otettavan huomioon yleiskuluja vahvistettaessa tietojen antamisesta perittävää maksua. Yksittäisen kansalaisen pyyntöön annettava vastaus, jolla ei ole taloudellista arvoa, voi hyvinkin edellyttää yhtä paljon hallinnollista työtä kuin suurteollisuuteen kuuluvan yhtiön pyyntö saada tietoja, joilla on huomattava taloudellinen merkitys.

32. Direktiivin tavoite ympäristöä koskevien tietojen antamisesta kansalaisille merkitsee mielestäni sitä, että heille annetaan oikeus, eikä sitä, että heille tarjottaisiin palveluja. Lisäksi tämän oikeuden käyttäminen on yleisen intressin mukaista. Sen vuoksi on sekä käsitteellisesti että oikeudellisesti virheellistä asettaa tällaisen oikeuden käyttämiselle maksu, jonka tarkoitus on ainakin periaatteessa kattaa kaikki ne kustannukset, joita viranomaisille on aiheutunut, eikä vain niitä, jotka suoraan aiheutuvat yksittäisestä pyynnöstä. Katson, että 5 artiklaa olisi tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on oikeus veloittaa joko vakiosuuruisia maksuja, joiden ei välttämättä tarvitse suoraan perustua välittömiin kustannuksiin, tai maksuja, jotka perustuvat suoraan tällaisiin kustannuksiin. Kummassakaan tapauksessa maksu tai korvaus ei saa olla suuruudeltaan sellainen, että se ylittää kohtuulliset, suorat kustannukset. Se ei myöskään saa olla sellainen, että sillä veloitetaan tietoja pyytäneeltä osa viranomaisille julkista velvoitetta täyttäessään aiheutuneista kustannuksista ja ajankäytöstä.

33. Tämä ei vielä ratkaise kysymystä siitä, onko komission nyt käsiteltävän väitteen ensimmäinen osa hyväksyttävä. Komission mukaan maksu voidaan poikkeuksellisesti periä, kun sellaisten tietojen, jotka eivät muuten ole saatavilla, hakeminen, kokoaminen, arviointi ja lajittelu vaatii paljon aikaa. Maksu ei saa olla tietoja koskevia pyyntöjä torjuva ja sen on oltava suuruudeltaan sellainen, että yleisön edustajat voivat sen maksaa. Komissio katsoo, että kyseiset Saksan oikeuden säännökset voivat merkitä niin suuria maksuja, että tietojen saatavuus jää toteutumatta. UIG:n 10 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetään, että maksujen on katettava ennakoitavissa olevat kustannukset, joten siinä ei rajoiteta maksun suuruutta kohtuulliseen, kuten direktiivin 5 artiklassa edellytetään. Lisäksi komissio katsoo, että Saksan oikeuden säännösten mukainen mahdollisuus periä maksu, vaikka tietopyyntö evätään, on ristiriidassa 5 artiklan kanssa.

34. Edellä ehdottamani direktiivin 5 artiklan tulkinta merkitsee, että en katso jäsenvaltioiden voivan asettaa ympäristöä koskevien tietojen antamisesta maksua, joka kattaa (osittain) hallinnon yleiskulut. En myöskään löydä direktiivistä tukea sille erottelulle, jonka komissio tekee "poikkeuksellisten" ja muiden asioiden välillä, jollei huomioon oteta edellä todettua 3 artiklan 3 kohdan mukaista mahdollisuutta evätä "ilmeisen kohtuuttomat" tai liian yleiset pyynnöt. Lisäksi komission kanta, joka perustuu melko väljään kriteeriin, "paljon aikaa", voisi johtaa huomattavaan epävarmuuteen alueella, jossa oikeusvarmuus saattaa merkittävästikin vaikuttaa siihen, miten tehokas säädetty toimenpide on.

35. Koska yhteisöjen tuomioistuin ei tuomiossaan voi mennä yli sen, mitä komissio on vaatinut oikeudenkäyntiä edeltäneessä

menettelyssä ja kanteessa, ei mielestäni ole mahdollista yksinkertaisesti todeta Saksan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan sen vuoksi, että sen säännökset maksujen veloittamisesta antavat hallintoviranomaisille mahdollisuuden vaatia, että asianomainen maksaa välittömien kustannusten lisäksi vielä muunkin korvauksen. Toisaalta Saksan olisi komission vaatimuksen mukaisesti todettava nyt käsiteltävänä olevan väitteen ensimmäisen osan suhteen jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa siltä osin, kuin kyseisissä Saksan oikeuden säännöksissä — sikäli kuin niiden nojalla aina voidaan periä maksu ympäristöä koskevia tietopyyntöjä käsittelevien virkamiesten käyttämästä työajasta — ei taata sitä, että kansalaiselle tietojen antamisesta perittävä maksu kokonaisuudessaan ei ylitä sitä, mikä on kohtuullista.

36. Nyt käsiteltävänä olevan väitteen toinen osa koskee UIG:n 10 §:n 1 momentissa sekä täytäntöönpanoasetuksessa epäsuorasti hallintoviranomaisille annettua mahdollisuutta periä maksu silloinkin, kun pyyntöön ei ole suostuttu. Saksan hallitus katsoo, että direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden vapautta periä maksu, kun tietopyyntö on evätty. Istunnossa Saksan asiamies esitti, että jos tietojen antamisesta voidaan periä maksu, yhtälailla maksu voidaan periä silloin, kun tietojen antamisesta kieltäydytään.

37. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että sekä 5 artiklan sanamuoto että direktiivin tavoite ovat ristiriidassa Saksan hallituksen näkemyksen kanssa. Tältä osin kieliversiot vaikuttavat yhdenmukaisilta. Direktiivin 5 artiklan saksankielisessä versiossa sallitaan maksun periminen tietojen antamisesta (für die Übermittlung der Informationen) eikä viranomaisten toimenpiteistä, kuten UIG:n 10 §:n 1 momentissa säädetään. Saksan hallitus on esittänyt varsin kirjaimellisen tulkinnan 5 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltioilla ei olisi edes velvollisuutta taata, että perittävä maksu ei ylitä kohtuullista määrää silloin, kun tietojen antamisesta kieltäydytään. Ottaen ennen kaikkea huomioon direktiivin tavoitteen, sellaisena kuin se on määritelty direktiivin johdanto-osassa ja sen 1 artiklassa, sekä direktiivin yleisen rakenteen, kallistun sille kannalle, että direktiivissä ei sallita sitä, että jäsenvaltiossa peritään maksu silloin, kun tietoja koskeva pyyntö evätään. Sen vuoksi ehdotan, että komission vaatimus hyväksytään siltä osin, kuin kysymys on nyt käsiteltävänä olevan väitteen toisesta osasta.

38. Jos yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy ratkaisuehdotukseni sisällön, suurin osa komission vaatimuksista hyväksytään. Tällöin Saksa olisi mielestäni velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kuten komissio on vaatinut.

III Ratkaisuehdotus

39. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta annetun 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 sisällyttänyt täytäntöönpanoa koskevaan lainsäädäntöönsä säännöstä, jossa nimenomaisesti edellytettäisiin viranomaisten antavan tiedot osittain, sikäli kuin on mahdollista erottaa tiedoista ne, jotka koskevat direktiivin 90/313/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja etuja,

— se ei ole rajoittanut *Umweltinformationsgesetz*in 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa sallittua poikkeusta niihin hallinnollisiin menettelyihin, jotka edeltävät välittömästi oikeudenkäyntimenettelyä tai sen kaltaista menettelyä ja jotka johtuvat tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista, ja koska

— se ei ole taannut, että ympäristöä koskevia tietoja pyytävältä henkilöltä perittävä kokonaismaksu ei ylitä kohtuullisuutta, ja koska se on sallinut viranomaisten perivän maksun silloinkin, kun pyyntö evätään;

2) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.