FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 15 januari 1998 *

I — Inledning

1. I detta mål begärs för första gången att domstolen skall tolka rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation. [1] Domstolen anmodas särskilt att närmare ange i vilken utsträckning undantag från detta direktiv medges offentliga myndigheter, med hänsyn till den informationsskyldighet som åligger dem, i fråga om de mål som är föremål för en "förundersökning".

II — Saken

2. Sökanden begärde den 1 januari 1993 hos staden Pinneberg att få sig tillsänd en kopia av det ställningstagande som den myndighet som ansvarar för landskapsvården hade kommit fram till i ett förfarande för fastställande av en plan för byggande, kallad västra förbifarten. Sökanden framförde den 18 mars 1993 samma begäran hos svaranden. Sökanden baserade sina båda ansökningar direkt på bestämmelserna i direktiv 90/313. Den tyska lag som har införlivat nämnda direktiv 90/313, Umweltinformationsgesetz, antogs i själva verket den 8 juli 1994 och trädde i kraft den 16 juli 1994, det vill säga efter det överklagande som ledde fram till detta mål.

3. Svaranden avslog den 17 maj 1993 sökandens begäran och motiverade detta avslag med att förklara att det efterfrågade ställningstagandet inte var en uppgift om miljön i den mening som avses i direktivet, eftersom det begränsade sig till en bedömning baserad på de uppgifter som sökanden för övrigt redan hade tillgång till. I alla händelser ansåg svaranden, enligt vad den nationella domstolen har angett, att det undantag som avses i artikel 3.2 tredje strecksatsen var tillämpligt i fallet, eftersom det just handlade om en förundersökning. Sökanden ansökte om omprövning av detta beslut varvid han ifrågasatte de båda synpunkter som svaranden hade åberopat. Svaranden avslog genom beslut den 3 september 1993 sökandens ansökan om omprövning. Den 4 oktober 1993 anförde sökanden besvär mot detta avslag.

4. Till stöd för sina påståenden gjorde sökanden gällande att myndighetens ställ-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 223.

ningstagande utgjorde en administrativ åtgärd som omfattades av begreppet miljöinformation och att i alla händelser den bedömning som myndigheten gjorde av de uppgifter den innehade inte förändrade karaktären av "uppgifterna om miljön". Sökanden tillade därefter att det i det föreliggande fallet inte var relevant att åberopa artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet. Enligt denne skulle förfarandet för fastställande av planer inte utgöra en förundersökning i den mening som avses i direktivet.

5. Det var till förmån för sökandens påstående som Vertreter des öffentlichen Interesses (regeringens ombud) uttalade sig vid Oberverwaltungsgericht, vilken ansåg att myndighetens ställningstagande som var föremål för tvisten i målet vid den nationella domstolen, skulle anses som en administrativ åtgärd avsedd att skydda miljön i den mening som avses i direktivet. Enligt intervenienten ingår nämligen varje offentlig myndighets handling i det allmännare begreppet administrativ åtgärd. Till detta kan sedan särskilt tilläggas att handlingen antogs till skydd för miljön, genom att verksamheten hos den svarande administrativa myndigheten som ansvarar för landskapsvården även syftar till att säkra skyddet av miljön då verksamheten utövas inom ramen för förfarandet för fastställande av planer.

6. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht ogillade den 30 juni 1995 överklagandet genom att stödja sig på de bestämmelser i den nationella tyska lagstiftningen om tillgång till uppgifter om miljön som gällde vid tidpunkten för målet. Domstolen motiverade ogillandet av överklagandet bland annat med den begränsning som sekretessen utgör i den mån den gäller för uppgifterna från offentliga myndigheters verksamhet i den mening som avses i 7 § första och tredje styckena i Umweltinformationsgesetz. Sökanden överklagade den 27 oktober 1995 detta förstainstansavgörande hos Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht. Inom ramen för detta överklagande åberopade sökanden åsidosättande av reglerna i Umweltinformationsgesetz genom att göra gällande att det i det föreliggande fallet inte handlade om en offentlig myndighets verksamhet och hävdade för alla eventualiteter att en sådan handling inte omfattades av det särskilda förbehållet i 7 § första stycket i denna lag. I strid med detta påstående hävdade svaranden att verksamheten i fråga ingick i ramen för de omtvistade bestämmelserna i Umweltinformationsgesetz. Vertreter des öffentlichen Interesses vid Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht anslöt sig till de av sökanden anförda skälen. Enligt intervenienten skulle tolkningen av enbart bestämmelserna i Umweltinformationsgesetz helt visst leda till att begäran från sökanden avslogs, genom att man då står inför en myndighets verksamhet som i denna sin egenskap undgår skyldigheten att förmedla information. Dessa bestämmelser tycks dock enligt intervenienten stå i strid med vad direktivet föreskriver, eftersom den administrativa åtgärden i fråga inte kan betecknas som en "förundersökning" i den mening som avses i artikel 3.2 tredje strecksatsen. Slutligen ansåg intervenienten att direktivet på den punkten inte hade införlivats korrekt med den tyska rättsordningen.

7. För att skingra all osäkerhet om den exakta tolkningen av den berörda bestäm-

melsen i direktivet, yrkade såväl sökanden som Vertreter des öffentlichen Interesses att den administrativa domstol som handlade överklagandet skulle begära ett förhandsavgörande av domstolen beträffande de omtvistade punkterna i fallet.

Den nationella domstolen anser för sin del att överklagandets berättigande i huvudsak beror på karaktären av det efterfrågade ställningstagandet hos den myndighet som ansvarar för landskapsvården, det vill säga på frågan huruvida detta utgör en uppgift om miljön. Det måste därefter, i händelse av ett jakande svar på denna första fråga, avgöras om det är uteslutet att få tillgång till liknande information med stöd av det omtvistade undantaget i gemenskapslagstiftningen.

8. Med den motiveringen har den nationella domstolen 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?"

III — Tillämpliga gemenskapsbestämmelser

9. I direktiv 90/313 föreskrivs följande:

"Syftet med detta direktiv är 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.

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,

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

...

b) 'offentliga myndigheter': varje offentlig förvaltning på nationell, regional eller lokal nivå som ansvarar för och innehar uppgifter om miljön, med undantag för organ med dömande eller lagstiftande befogenheter.

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

...

Med undantag för de fall som avses i denna artikel skall medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter åläggs att lämna ut uppgifter om miljön till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran och utan att kräva att skälen för begäran anges.

Uppgifter hos offentliga myndigheter skall lämnas ut till viss del, om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som angetts ovan.

Medlemsstaterna skall utforma de förfaranden som i praktiken skall tillämpas när uppgifter lämnas ut.

..."

IV — Prövning av tvisten

10. Den första frågan som den nationella domstolen har väckt är den som rör begreppet "administrativ åtgärd". Sökanden anser i den frågan att begreppet "åtgärd" som används i artikel 2 a i direktivet även innefattar den verksamhet som myndighet utövar när den beskriver och bedömer följderna av en plan, på samma sätt som när den utarbetar förslag som anses krävas i detta syfte.

För det fall domstolen anser att det omtvistade administrativa ställningstagandet inte skall tas med bland miljövårdsåtgärder, har sökanden i andra hand föreslagit att det trots allt skall inordnas i de verksamheter som samma artikel 2 a i direktivet syftar på. Om domstolen inte tog upp denna klassificering skulle det i andra hand därefter, enligt sökandens mening, i alla fall mer allmänt handla om uppgifter om miljön, med hänsyn till syftet med själva det administrativa ställningstagandet som är den omständighet som sedan skall ligga till grund för den offentliga myndighetens beslut.

11. Svaranden är av motsatt åsikt och anser att begreppet "administrativ åtgärd" på grundval av de franska och engelska versionerna (mesure administrative) och (administrative measure) syftar på en åtgärd som myndigheten vidtar för ett särskilt fall, som syftar till att nå ett bestämt mål och som har till syfte att reglera en bestämd situation. Som stöd för sin synpunkt framhäver svaranden likaså den deklaration från rådet och kommissionen som finns i protokollet [2] till direktivet i fråga och inom vars ram de båda institutionerna förklarar att "de administrativa åtgärder som åsyftas i artikel 2 a inbegriper tillstånd och kontrollåtgärder a priori eller a posteriori, när detta inte hindrar verkställandet av dessa åtgärder".

Enligt svaranden har dessutom det omtvistade ställningstagandet av myndigheten karaktär endast av förberedande åtgärd i förhållande till den verkliga åtgärden, vilken alltså skall vidtas av ett annat administrativt organ. För övrigt är det omtvistade ställningstagandet enligt svaranden endast en juridisk bedömning av fakta och uppgifter. Enligt svarandens åsikt hänger dessa uppgifter nästan oskiljaktigt samman med själva bedömningen, för vilken de utgör en nödvändig förutsättning. Att tillhandahålla sådana uppgifter separat från den bedömning som görs beträffande dem skulle för övrigt för den svarande myndigheten utgöra en fullkomligt oproportionerlig uppgift i förhållande till målsättningen i direktivet.

12. Kommissionen har för sin del klargjort att den fråga som har ställts av Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, även om "administrativ miljövårdsåtgärd" nämns i

2 — Rådets dokument 6888/90, ENV 136, av den 5 juni 1990.

denna, i huvudsak syftar till att få kännedom om vari det allmännare begreppet "administrativ åtgärd som avser att skydda miljön" består. Enligt kommissionen förbehåller i själva verket direktivet uttrycket "miljövård" endast "programmen".

Efter detta antagande har kommissionen på denna punkt i målet hävdat att begreppet "administrativ åtgärd" är mycket brett och passar till att inbegripa all verksamhet på administrativ nivå som utövas av en offentlig myndighet. Kommissionen finner detta framgå av den alternativa och kompletterande användningen av uttrycken "åtgärd" och "verksamhet". Gemenskapslagstiftaren har på detta sätt avsett att täcka alla möjliga sektorer där administrativ verksamhet rörande miljön kan utövas. Kommissionen har därtill anfört att nämnda begrepp inte ändrar karaktär och alltså fortsätter att omfattas av reglerna i direktivet, även om den administrativa verksamheten inte får faktiska eller rättsliga konsekvenser.

Kommissionen har även belyst det förhållande som i vart fall bör finnas mellan en administrativ åtgärd och det mål som eftersträvas genom den offentliga myndighetens verksamhet, vilket är av intresse för direktivets syften endast om det syftar till att skydda miljön. Kommissionen är i det här fallet av den åsikten att detta samband otvivelaktigt existerar, eftersom den institutionella uppgiften för myndigheten i fråga är att skydda miljön. Den inställning som den svarande myndigheten har antagit villkorar dessutom beslutet om godkännande av plan av det för detta ändamål behöriga administrativa organet. Det är även lämpligt att erinra om att den typ av plan som är i fråga även omfattas av tillämpningsområdet för rådets direktiv 85/337/EEG [3], med vars stöd de administrativa myndigheterna utövar en avgörande roll och är skyldiga att följa vissa bestämda förfaranden, just för att skydda miljön.

13. Med hänsyn till de överväganden som parterna, särskilt kommissionen, har utvecklat på detta sätt är jag av den åsikten att det omtvistade administrativa ställningstagandet skall anknytas till åtgärder och verksamheter enligt det direktiv som behandlas här. Det är ingen tvekan om att gemenskapslagstiftaren har avsett att i begreppet "uppgift om miljön" innefatta allt handlande av en offentlig myndighet, såsom denna definieras i direktivet, bortsett endast från i detta hänseende speciella undantag. Begreppet uppgift om miljön är enligt gemenskapslagstiftarens uttryckliga vilja så omfattande som möjligt. [4] Dessutom är det möjligt att ange det närmare med hjälp av de båda kriterier som den bestämmelse i direktivet som prövas underförstått föreskriver. Det första kriteriet rör den grundläggande omständigheten, nämligen existensen av uppgifter och i det hänseendet spelar det ingalunda någon roll om det rör sig om kunskaper som är tillgängliga i form av en enkel samling fakta eller, tvärtom, att uppgifterna redan har varit föremål för en teknisk eller logisk juridisk analys. Det andra

3 — Direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

4 — Det är även i denna riktning som doktrinen uttalar sig; se Krämer, "Direktiv 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation: tillkomst och synpunkter på tillämpningen" i *Revue du Marché Commun*, 1991, s. 872; Magalhaes, *Rumo ao espaço comum informativo?*, Coimbra, 1991, s. 30 och Vercher Noguera, *El medio ambiente y el derecho de acceso a la información*, La Ley, 1992, s. 1078.

kriteriet rör det förhållande som anknyter sådana uppgifter till skyddet av miljön. För att motsvara definitionen i direktivet måste det nämligen röra sig om fakta eller andra typer av uppgifter som kännetecknas av att de har framställts eller insamlats, eller utarbetats, med det huvudsakliga syftet att skydda miljön, eller som åtminstone angår den. [5]

14. Om fakta i saken uppfyller de båda kriterierna står vi alltså enligt min mening inför "uppgifter om miljön" i den mening som avses i direktivet. En tydlig illustration härpå är att författarna till direktivet skyndade sig att ange några exempel på fakta eller verksamheter som kan ingå i det undersökta begreppet. Det är betecknande att det lexikaliska uttryck i början av definitionen som används i själva direktivet för att närmare ange de uppgifter som är föremål för de bestämmelser som upprättats i direktivet, är pronomenet "alla". En liknande formulering som exakt använder uttryck som i mycket stor utsträckning är generellt godkända kan alltså inte tolkas på ett restriktivt sätt.

15. Bland de "verksamheter eller åtgärder avsedda att ... skydda" miljötillgångarna finns alltså också administrativa handlingar av den omtvistade typen, i den mån de är kända hos sådana administrativa organ med åligganden att försvara miljön som den offentliga myndigheten som är i fråga i detta mål. När det å andra sidan handlar om att inordna dem bland de uppgifter som direktivet åsyftar, spelar det enligt min mening ingalunda någon roll att utvärderingar av juridisk karaktär ingår i de uppgifter som är under övervägande, vilka i det här fallet även kan ingå i begreppet åtgärd. Apropå detta vill jag även erinra om att lydelsen av det förslag till direktiv som kommissionen presenterade [6] innehöll en mycket mer detaljerad förteckning över "uppgifter om miljön". Kommissionens föreslagna uppräkning började just med meningen: "alla fakta av reell eller juridisk art rörande...". Idén om att utarbeta fakta som finns hos myndigheten har inte försvunnit i lydelsen av det direktiv som rådet har antagit, som dock har förenklat formuleringen genom att som tidigare åberopats ge den en mycket omfattande karaktär. Begreppet "åtgärd" som används av gemenskapslagstiftaren motsvarar i själva verket behovet av att bland de verksamheter som omfattas av direktivet innefatta alla former, även de mest skiftande, under vilka en administrativ verksamhet utövas. Detta innebär dock inte, som den svarande parten felaktigt har hävdat, att en "åtgärd" enligt gemenskapslagstiftarens mening motsvarar endast sådana handlingar som kan tänkas få återverkan på bestämda juridiska situationer genom att reglera deras verkan. Vid närmare granskning handlar det inte enbart om administrativa åtgärder i teknisk mening mot vilka det är möjligt att föra en talan vid förfaranden av domstolskaraktär eller att framställa andra former av anspråk enligt närmare bestämmelser i lag. Den "åtgärd" varom är fråga i direktivet bör däremot återföras till sin verkliga mening som resultat av en myndighetsverksamhet, som saknar typisk form. Detta gäller även om den offentliga myndighetens verksamhet utövas i form av framställning av handlingar eller dokument som i sig inte

5 — Se Krämer, i anförda arbete.

6 — COM(88) 484 slutlig, framlagt den 31 oktober 1988 (EGT C 335, s. 5).

utgör det slutliga skedet i förfarandet, men som definierar den organisations synpunkt ("ställningstagande") varifrån de härrör och direkt eller indirekt bidrar till att utforma den administrativa myndighetens vilja, eller som åtminstone bidrar till att påverka den. Gemenskapslagstiftaren har frivilligt avstått från att ge en definition som kan tänkas medföra att någon som helst verksamhet som den offentliga myndigheten utövar utesluts. Syftet som direktivet motsvarar är att medge tillträde till alla de uppgifter rörande miljön som myndigheterna förfogar över. En uppräkning, hur fullständig den än må vara, av handlingar som ingår i begreppet "uppgifter om miljön" skulle i praktiken ha kunnat förfela sitt syfte. De facto är det just för att undvika problem av denna art som gemenskapslagstiftaren har ansett att varje definition på området är riskabel (omnis definitio periculosa est) och har hållit sig till denna princip.

16. I det föreliggande fallet innehas uppgifterna av ett organ som bland annat har till uppgift att försvara de högre och allmänna intressena vad gäller skyddet av miljön, när detta organ utövar sin tekniska kompetens för godkännande av planer. Det där är en omständighet som är obestridd av parterna och som i vart fall har presenterats som sådan av den nationella domstolen. Det framgår av detta antagande att de uppgifter som innehas av den offentliga myndigheten i målet i fråga svarar mot de båda kriterier som tidigare har nämnts: de utgör kända uppgifter och har framställts i syfte att skydda miljön. Det är i detta fall alltså säkert fråga om en åtgärd avsedd att skydda miljön.

17. Det återstår i så fall att lösa den andra frågan som ställts av den nationella domstolen, nämligen den som avser undantaget enligt artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet, särskilt begreppet "förundersökning".

På denna punkt skiljer sig påståendena från sökanden respektive svaranden. Den ene utesluter, medan den andre tvärtom hävdar, att detta begrepp även innefattar den administrativa fas som förbereder utformningen av en verklig administrativ åtgärd.

Närmare bestämt bör enligt sökanden uttrycket "förundersökning" tolkas i det meningssammanhang där det ingår, vilket enligt denna läsning föreskriver undantag endast för domstolsförfaranden. Följaktligen placerar sig enligt sökanden den förundersökning som direktivet åsyftar bland de straffrättsliga utredningsförfaranden som förbereder ett domstolsförfarande. Det rör sig kort sagt om ett administrativt förfarande som föregår det beslut genom vilket en påföljd ådöms.

18. Svaranden har för sin del avvisat sökandens påstående och hävdat att begreppet "förundersökning" betecknar de administrativa handlingar som kan underställas en senare domstolskontroll. Svaranden har i den meningen refererat till lydelsen av deklarationen i rådets och kommissionens protokoll [7], enligt vilket "Rådet och kommissionen noterar att denna bestämmelse även gäller frågor som regleras administrativt innan de underställs domstolar, till exempel genom böter". Enligt svaranden är det genom undantaget i fråga i allt väsentligt möjligt att försvara myndigheternas självständiga beslutsrätt, när dessa fullföljer ett förfarande som leder fram till en handling mot vilken talan kan väckas inför domstol.

19. Kommissionen är av annan åsikt. Den har tolkat undantaget i målet mot bakgrund av sjunde övervägandet i ingressen till direktivet, vari det anges att "i vissa särskilda och klart definierade fall kan det vara berättigat att avslå en begäran att få tillgång till uppgifter om miljön". Enligt kommissionen bör alltså undantaget tolkas restriktivt, i enlighet med domstolens rättspraxis om undantag från tillämpningen av gemenskapsnormerna. Domstolen har i själva verket redan närmare angett att en undantagsbestämmelse "inte [kan] tolkas på så sätt att dess verkningar går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som den är avsedd att skydda" och att "[v]idare räckvidden av de undantag [...] bör bedömas med beaktande av målsättningen" med den lagtext i vilken de ingår. [8]

Enligt kommissionen syftar uttrycket "förundersökning" på ett slags undersökning som föregår ett domstolsförfarande eller en utredning. Begreppet "förundersökning" bör i själva verket anknytas till de andra fall som nämns i samma punkt där det omtvistade uttrycket förekommer. På så sätt skulle det enligt kommissionen enbart handla om undersökningar som är jämförbara med eller likvärdiga domstolsförfaranden, eller andra utredningar, och som utgör en tidigare fas i dessa förfaranden.

Denna tolkning är för övrigt likaså grundad på en språklig jämförelse mellan de olika versionerna av direktivet, särskilt den engelska ("preliminary investigation proceedings"), den italienska ("azione investigativa preliminare"), den franska ("instruction préliminaire"), den spanska ("investigación preliminar") och den portugisiska ("investigaçao preliminar") versionen.

20. Som stöd för sitt påstående har kommissionen även framfört ett annat argument som

7 — Rådets dokument 6888/90, nämnt ovan i fotnot 2.

8 — Se dom av den 25 juni 1992 i mål C-116/91, British Gas (REG 1992, s. I-4071) och av den 21 mars 1996 i mål C-335/94, Mrozek och Jäger (REG 1996, s. I-1573).

hänför sig till tillkomsten av den omtvistade bestämmelsen. I det hänseendet har kommissionen i själva verket gjort gällande att artikel 8 i den ursprungligen föreslagna versionen av direktivet omfattade en möjlighet till undantag för "den sekretess som gäller för pågående domstolsförfaranden". Ekonomiska och sociala kommittén hade därefter i punkt 2.6.1 i sitt yttrande [9] föreslagit tillägget "även 'utredningsförfaranden och undersökningar' (som har inletts av polismyndigheter eller av allmän åklagarmyndighet)".

I sin slutsats har kommissionen följaktligen hävdat att målsättningen med bestämmelsen i målet är att utesluta vissa uppgifter som rör rättsväsendets vanliga gång. Möjligheten att systematiskt undandra sådana uppgifter från tillämpning av direktivet som innehas inom ramen för det normala administrativa förfarandets gång skulle däremot avgjort överskrida gemenskapslagstiftarens målsättning. Härav följer, enligt kommissionen, att en exakt tolkning av den omtvistade bestämmelsen gör det möjligt att från delgivningsskyldigheten utesluta uppgifter om sådana förundersökningsförfaranden som föregår något av de andra förfarandena som nämns omedelbart dessförinnan i bestämmelsen.

21. Enligt min mening bör denna bestämmelse tolkas utifrån det sammanhang där den förekommer i texten till direktivet. I det avseendet krävs genast ett förtydligande. Om de uppgifter om domstolsförfaranden som finns hos domstolar undandras från tillämpning av direktivet är det inte så mycket med anledning av den i bestämmelsen föreskrivna regeln som åberopas av parterna, och som domstolen anmodas att uttala sig om, som med anledning av själva begreppet offentlig myndighet som fastställs i artikel 2 b i direktivet. Genom denna andra bestämmelse utesluts nämligen "organ med dömande [...] befogenheter" uttryckligen från definitionen.

22. När väl denna punkt har retts ut, återstår det alltså att närmare ange vilka de myndigheter är som är skyldiga att följa direktivet och som kan utnyttja det omtvistade undantaget. Svaret består helt enkelt i att finna dessa myndigheter bland den väldiga mängden administrativa myndigheter. Det undantag som är föremål för tvisten kan på så sätt endast beröra uppgifter som finns hos administrativa myndigheter som inte utövar dömande verksamhet.

Det är lika lätt att fastställa vilka uppgifter det sedan gäller genom att, som kommissionen har gjort, undersöka bestämmelsens tillkomst och inleda en jämförelse av direktivets lydelse i de olika språkversionerna.

23. Regeln i fråga utesluter först de uppgifter om pågående domstolsförfaranden som finns

9 — Yttrande över förslaget till rådets direktiv om rätt att ta del av miljöinformation, Doc 89/C 139/13 (EGT C 139, 1989, s. 47).

hos administrativa myndigheter. Regeln tillåter därefter fortsättningsvis undantag för uppgifter om utredningar (inklusive disciplinära förfaranden). Regeln avslutas alltså med det omtvistade uttrycket "förundersökning". Platsen där en sådan förekommer är avgörande i sig: det är fråga om förfaranden av domstolskaraktär eller av i det närmaste domstolskaraktär, eller i vart fall förfaranden som oundvikligen utmynnar i en sanktion, om en förvaltningsrättslig eller straffrättslig överträdelse konstateras.

I det sammanhanget kan uttrycket "förundersökning" endast avse ett förfarande som kan tänkas utgöra en omedelbar, direkt och ändamålsenlig förlängning på något av de förfaranden som nämns före detta uttryck. Denna tolkning av bestämmelsen som, enligt min mening, är okomplicerad bekräftas av den redan åberopade tillkomsten av bestämmelsen som på förslag av Ekonomiska och sociala kommittén infördes för att likaså undgå skyldigheten att delge de uppgifter som, utan att ännu formellt vara föremål för ett domstolsförfarande eller ett förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande, dock utgör den nödvändiga förutsättningen för dessa. Det exempel som Ekonomiska och sociala kommittén själv nämner inom parentes "(...polismyndigheterna eller den allmänna åklagarmyndigheten)" utgör i det avseendet en tydlig bekräftelse härpå och jag skulle till och med vilja säga ett obestridligt bevis.

24. Om man däremot skulle vilja utvidga innebörden i det uttryck som står i centrum för denna tvist för att generellt utesluta alla de förfaranden som utgör administrativa åtgärder och andra handlingar som härrör från offentliga myndigheter, skulle direktivet förlora sitt väsentliga innehåll och all sin ändamålsenliga verkan. Om domstolen därefter händelsevis skulle godta svarandens påstående, när denne hävdar att alla administrativa handlingar ingår i den omtvistade bestämmelsens tillämpningsområde, i den mån de kan angripas med rättsliga medel, skulle direktivets slutledning vara ologisk och paradoxal, i den mån den de facto inte skulle kunna tillämpas på all den myndighetsverksamhet som i alla fall i en rättsstat är underkastad domstolskontroll. En liknande tolkning strider dessutom mot den allmänna rättsprincip som ålägger uttolkaren att tolka de av lagstiftaren föreskrivna reglerna på ett sådant sätt att dessa kan uppnå hela sitt syfte och i praktiken inte blir ologiska eller otillämpliga.

25. Den tolkningslinje som jag har följt finner också rikligt stöd vid en jämförande läsning av de olika språkversionerna av direktivet. Som kommissionen med all rätt har anmärkt, efter en jämförelse med de andra versionerna, visar sig det uttryck som används i den tyska versionen av direktivet (Vorverfahren), vilket i sig är något förvirrande, klart böra anknytas till den grupp verksamheter som föregår det domstolsförfarande eller det förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande som nämns i den omtvistade bestämmelsen. Det rör sig i huvudsak om myndighetsverksamhet som uppstår ur nödvändigheten av att samla bevis eller utreda ett ärende innan det egentliga förfarandet inleds. I denna mening

är det likaså utan betydelse att förundersökningen inträffar i ett tidigare skede endast i förhållande till ett förfarande av verklig domstolskaraktär. Även om den uppmärksammade bestämmelsen i direktivet tolkas strikt, i enlighet med de tolkningsregler som domstolen föreskriver i frågan för de gemenskapsbestämmelser som avviker från allmänna tillämpningsregler, syftar den nämligen till att skydda myndighetens och parternas intressen (vare sig det handlar om enskilda eller offentliga personer) inklusive inom ramen för en handling som har samband med ett förfarande som utmynnar i en sanktion eller varje annan handling avsedd att avslöja befintliga överträdelser, även om dessa senare är av förvaltningsrättslig art.

Uppfattat på detta sätt lämpar det omtvistade undantaget sig alltså inte för att låta en sådan förberedande administrativ fas som föregår vidtagandet av en administrativ åtgärd på ett systematiskt sätt undgå direktivets inflytande, när handlingen i fråga saknar den särskilda sanktionsinnebörd som jag tidigare har erinrat om.

26. Den i detta mål framställda anmärkningen från svaranden om att bestämmelserna i fråga saknar direkt verkan och att de inte är lämpliga för att reglera föremålet för tvisten är slutligen fullständigt verkningslös. För att skingra all tvekan i det avseendet räcker det med att först notera att det i direktivet fastställdes att dess bestämmelser skulle införlivas med de nationella rättsordningarna senast den 31 december 1992, det vill säga innan de faktiska omständigheterna i målet inträffade. Det är därefter lika avgörande att notera att skyldigheten att tillhandahålla uppgifter om miljön finns i en regel vars formulering är tillräckligt klar och precis och som innefattar en ovillkorlig skyldighet. Dessa kännetecken uppfyller alltså de kriterier som domstolen har fastställt i sin rättspraxis [10] för att bestämmelserna skall få direkt effekt. I det avseendet kan man inte heller invända mot det argument som svaranden har åberopat, enligt vilket direktivens direkta effekt inte kan tillämpas mellan enskilda. Den teori som domstolen utvecklat i fråga om så kallad horisontell effekt gör det enligt svaranden faktiskt inte möjligt att i förhållanden mellan enskilda åberopa bestämmelser i ett direktiv som ännu inte har införlivats med den nationella rättsordningen eller inte har införlivats på ett korrekt sätt. [11] I vårt fall har svaranden dock inte ställning som "enskild" i enlighet med vad domstolens rättspraxis [12] i det avseendet närmare har klargjort i liknande fall. Vi står i själva verket inför en territoriell offentlig person som är integrerad i statens administrativa struktur och på vilken bestämmelserna i direktivet i fråga enligt domstolens rättspraxis alltså kan tillämpas direkt.

10 — Dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker (REG 1982, s. 53; svensk specialutgåva, häfte 6).

11 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, Faccini Dori (REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, häfte 15) och av den 7 mars 1996 i mål C-192/94, El Corte Inglés (REG 1996, s. I-1281).

12 — Dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, häfte 10) och dom av den 12 juli 1990 i mål C-188/89, Foster (REG 1990, s. I-3313; svensk specialutgåva, häfte 10).

V —Förslag till avgörande

27. Med hänsyn till tidigare framlagda överväganden föreslår jag att de frågor som har ställts av Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht besvaras på följande sätt:

1) Ett ställningstagande av en underordnad myndighet som ansvarar för landskapsvården inom ramen för det offentligas deltagande i ett förfarande för fastställande av markplan är en "administrativ åtgärd som avser att skydda miljön" och ingår i begreppet "uppgifter om miljön" 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) Begreppet "förundersökning" i den mening som avses i artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktiv 90/313 omfattar sådana domstolsförfaranden och administrativa förfaranden med karaktär av domstolsförfarande eller som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande med karaktär av förundersökning eller förberedande utredning och som föregår ett beslut om sanktion eller sådana administrativa förfaranden avsedda att konstatera sådana omständigheter som faller under straffrätten eller som utgör en överträdelse.