# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 15 januari 1998 *

## I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak is het Hof voor het eerst verzocht om uitlegging van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie. [1] Het Hof dient met name te preciseren, in welke mate de richtlijn overheidsinstanties toestaat af te wijken van hun informatieplicht met betrekking tot zaken waarvoor „opsporingsonderzoeken" lopen.

## II — De feiten

2. Op 1 januari 1993 verzocht Mecklenburg de gemeente Pinneberg om toezending van een kopie van het standpunt dat de dienst voor landschapszorg had ingenomen in de goedkeuringsprocedure van de plannen voor de aanleg van de „westelijke rondweg". Hetzelfde vroeg hij op 18 maart 1993 aan de Kreis Pinneberg. Hij baseerde zijn verzoeken rechtstreeks op richtlijn 90/313. De Duitse wet ter omzetting van richtlijn 90/313, het Umweltinformationsgesetz, werd namelijk op 8 juli 1994 vastgesteld en trad op 16 juli 1994, dat wil zeggen na de instelling van het beroep in de onderhavige zaak, in werking.

3. Bij beschikking van 17 mei 1993 wees de Kreis Pinneberg dit verzoek af, op grond dat het standpunt van die dienst geen milieu-informatie in de zin van de richtlijn was, aangezien het enkel een beoordeling inhield op basis van informatie waartoe verzoeker reeds toegang had, en dat de voorwaarden van artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn voor afwijzing van het verzoek hoe dan ook waren vervuld, aangezien het om een opsporingsonderzoek ging. Het door Mecklenburg hiertegen ingediende bezwaar betrof beide door verweerder aangevoerde argumenten. De Kreis Pinneburg wees het bezwaar bij beschikking van 3 september 1993 echter af, waarop Mecklenburg op 4 oktober 1993 administratief beroep instelde.

4. Tot staving van zijn beroep stelde verzoeker in de eerste plaats, dat het standpunt van

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 158, blz. 56.

de dienst voor landschapszorg een bestuursrechtelijke maatregel vormde, die onder het begrip milieu-informatie valt, en dat de evaluatie door de dienst van in zijn bezit zijnde gegevens niet afdeed aan het feit dat die gegevens „milieu-informatie" zijn. Hij voegde hieraan toe, dat in casu geen beroep op artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn kon worden gedaan, omdat de goedkeuringsprocedure van plannen geen „opsporingsonderzoek" in de zin van de richtlijn vormde.

5. De Vertreter des öffentlichen Interesses bij het Oberverwaltungsgericht sloot zich in zoverre hierbij aan, dat hij uiteenzette, dat het standpunt van de dienst dat in het hoofdgeding aan de orde is, als een bestuursrechtelijke maatregel ter bescherming van het milieu in de zin van de richtlijn moest worden aangemerkt. Zijns inziens valt elke handeling van een overheidsinstantie onder het algemene begrip bestuursrechtelijke maatregel. Daar komt bij, dat de handeling is vastgesteld ter bescherming van het milieu, aangezien de activiteit van de verwerende overheidsinstantie, die belast is met de zorg voor het landschap, wanneer deze in het kader van de goedkeuringsprocedure van plannen wordt uitgeoefend, ook op het behoud van het milieu is gericht.

6. Bij vonnis van 30 juni 1995 verwierp het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht het beroep, zich daarbij baserend op de ten tijde van de feiten geldende bepalingen van de nationale Duitse regeling inzake toegang tot milieu-informatie. De verwerping van het beroep werd met name gemotiveerd met het vertrouwelijke karakter van de besluitvorming van een overheidsinstantie in de zin van § 7, leden 1 en 3, Umweltinformationsgesetz. Op 27 oktober 1995 ging verzoeker van deze beslissing in hoger beroep bij het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht. In het kader van dit hoger beroep beriep hij zich op schending van de regels van het Umweltinformationsgesetz, aangezien er geen sprake was van besluitvorming van een overheidsinstantie. Voorts stelde hij, dat een dergelijke maatregel niet onder de bijzonder bescherming van § 7, lid 1, van deze wet viel. Verweerder voerde hiertegen aan, dat de betrokken beraadslaging onder de betrokken bepalingen van het Umweltinformationsgesetz viel. De Vertreter des öfftentlichen Interesses bij het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht sloot zich bij de argumenten van verzoeker aan. Zijns inziens had de uitlegging van de bepalingen van het Umweltinformationsgesetz inderdaad tot gevolg, dat het verzoek van Mecklenburg moest worden afgewezen, aangezien het om een beraadslaging van een overheidsinstantie ging, die van de verplichting tot openbaarmaking is uitgesloten. Hij achtte deze regeling echter in strijd met de richtlijn, daar de betrokken bestuursrechtelijke maatregel niet als „opsporingsonderzoek" in de zin van artikel 3, lid 2, derde streepje, kon worden aangemerkt. Kortom, hij was van mening, dat de richtlijn op dit punt niet op de juiste wijze in Duits recht was omgezet.

7. Om aan alle twijfel over de juiste uitlegging van de betrokken bepaling van de

richtlijn een einde te maken, vroeg zowel verzoeker als de Vertreter des öffentlichen Interesses de verwijzende rechter, de zaak voor een prejudiciële beslissing aan het Hof voor te leggen.

De verwijzende rechter is van oordeel, dat de gegrondheid van het beroep in wezen afhangt van de aard van het gevraagde standpunt van de dienst voor landschapszorg, dat wil zeggen van de vraag, of dit standpunt milieu-informatie vormt. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moet worden bepaald, of het recht op toegang tot die informatie op grond van de betrokken uitzonderingsbepaling van de gemeenschapsrichtlijn al dan niet is uitgesloten.

8. Om die redenen heeft hij het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is het standpunt van een lagere dienst voor landschapszorg in het kader van de deelneming van de voor het openbaar belang verantwoordelijke instanties aan een procedure tot goedkeuring van een plan, een bestuursrechtelijke maatregel van milieubeheer in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie?

2) Is een administratieve procedure in de zin van artikel 7, lid 1, punt 2, Umweltinformationsgesetz een ‚opsporingsonderzoek' in de zin van artikel 3, lid 2, derde streepje, van die richtlijn?"

III — De toepasselijke gemeenschapsrechtelijke bepalingen

9. Richtlijn 90/313 bepaalt:

„Artikel 1

Deze richtlijn heeft tot doel de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld.

Artikel 2

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚milieu-informatie': alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm betreffende de toestand van water, lucht, bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden, betreffende activiteiten (met inbe-

grip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai) en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en betreffende beschermende activiteiten en maatregelen ter zake, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's;

(...)

b) ‚overheidsinstanties': alle overheidsorganen die op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau op het gebied van het milieu verantwoordelijkheid dragen en over informatie beschikken, met uitzondering van lichamen die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden.

Artikel 3

(...)

1. Behoudens het bepaalde in dit artikel waarborgen de lidstaten dat overheidsinstanties gehouden zijn op verzoek milieuinformatie beschikbaar te stellen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat deze een belang behoeft aan te tonen.

De lidstaten werken de praktische regelingen uit op grond waarvan dergelijke informatie daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om dergelijke informatie kan worden geweigerd indien het afbreuk doet aan een van de volgende punten:

— zaken die bij de rechter aanhangig zijn of zijn geweest, of waarvoor vooronderzoeken, disciplinaire onderzoeken of opsporingsonderzoeken lopen;

Informatie waarover overheidsinstanties beschikken, wordt gedeeltelijk verstrekt wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie over zaken waarmee de bovengenoemde belangen zijn gemoeid.

(...)"

## IV — Juridische beoordeling

10. De eerste vraag van de verwijzende rechter betreft het begrip „bestuursrechtelijke maatregel". Volgens verzoeker omvat het begrip „maatregel" in artikel 2, sub a, van de richtlijn ook de activiteit van de overheid wanneer zij de gevolgen van een plan omschrijft en beoordeelt, alsmede wanneer zij de hiervoor vereiste maatregelen formuleert.

Voor het geval het Hof van oordeel mocht zijn, dat het betrokken standpunt van de dienst niet onder het begrip maatregelen van milieubeheer valt, stelt verzoeker subsidiair, dat het niettemin als een activiteit in de zin van artikel 2, sub a, van de richtlijn moet worden aangemerkt. Meer subsidiair en voor het geval het Hof een andere mening mocht zijn toegedaan, stelt verzoeker, dat het heel in het algemeen om informatie over het milieu gaat, aangezien het standpunt van de dienst de basis moet vormen voor de uiteindelijke beslissing van de overheid.

11. Verweerder is daarentegen een andere mening toegedaan. Zich baserend op de Franse (mesure administrative) en de Engelse (administrative measure) versie stelt hij, dat het begrip „bestuursrechtelijke maatregel" betrekking heeft op een handeling die de overheid voor een individueel geval heeft vastgesteld, welke gericht is op een bepaald doel en een bepaalde situatie regelt. Tot staving van zijn stelling verwijst hij eveneens naar een verklaring van de Raad en de Commissie in het procesverbaal bij de betrokken richtlijn, waarin de beide instellingen gezegd zouden hebben, dat „de in artikel 2, sub a, bedoelde bestuursrechtelijke maatregelen eveneens vergunningen en maatregelen voor controle vooraf of achteraf omvatten, wanneer dit de uitvoering van die maatregelen niet verhindert". [2]

Voorts vormt het betrokken standpunt van de dienst slechts een handeling ter voorbereiding van de eigenlijke maatregel, die door een andere overheidsinstantie moet worden vastgesteld. Bovendien vormt het slechts een juridische beoordeling van feiten en informatie. Dergelijke gegevens zijn in de praktijk moeilijk te scheiden van de beoordeling zelf, waarvoor zij een noodzakelijke voorwaarde vormen. De openbaarmaking van deze gegevens los van de beoordeling ervan zou voor verweerder met een onevenredige moeite gepaard gaan.

12. De Commissie zet uiteen, dat in de vraag van het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht weliswaar wordt gesproken van een „bestuursrechtelijke maatregel van

2 — Document van de Raad nr. 6888/90, ENV 136 van 5 juni 1990.

milieubeheer", doch dat de verwijzende rechter in wezen opheldering wil over het meer algemene begrip „bestuursrechtelijke maatregel ter bescherming van het milieu". Haars inziens heeft de uitdrukking „milieubeheer" in de richtlijn namelijk alleen betrekking op „programma's".

Ten gronde zet de Commissie uiteen, dat het begrip „bestuursrechtelijke maatregel" zeer ruim is en elke activiteit omvat die een overheidsinstantie op administratief niveau uitoefent. Dit blijkt uit het feit, dat de termen „maatregel" en „activiteit" naast elkaar worden gebruikt. De gemeenschapswetgever heeft hiermee alle mogelijke sectoren willen omvatten, waarin een overheidsinstantie activiteiten ter bescherming van het milieu kan uitoefenen. De inhoud van dit begrip verandert niet en het blijft zelfs dan een bestuursrechtelijke maatregel in de zin van de richtlijn, indien de activiteit van de overheidsinstantie geen feitelijke of juridische gevolgen heeft.

De Commissie wijst eveneens op het verband dat in elk geval aanwezig moet zijn tussen de bestuursrechtelijke maatregel en het met de activiteit van de overheidsinstantie beoogde doel, dat voor de richtlijn alleen van belang is, indien het betrekking heeft op de bescherming van het milieu. In casu bestaat dit verband zonder enige twijfel, aangezien de betrokken overheidsinstantie belast is met de bescherming van het milieu. Voorts is het door haar ingenomen standpunt bepalend voor de goedkeuring van het plan door de ter zake bevoegde instantie. Daarnaast is van belang, dat het soort project waar het in deze zaak om gaat, eveneens binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337/EEG van de Raad [3] valt, op grond waarvan de overheidsinstanties een beslissende rol spelen en verplicht zijn bepaalde procedures ter bescherming van het milieu te volgen.

13. Gelet op de opmerkingen van partijen, in het bijzonder die van de Commissie, moet het betrokken standpunt mijns inziens als een van de door richtlijn 90/313 bedoelde maatregelen en activiteiten worden aangemerkt. Het lijdt geen enkele twijfel, dat de gemeenschapswetgever met het begrip „milieu-informatie" alle handelingen van een overheidsinstantie in de zin van de richtlijn heeft willen omvatten, afgezien van een aantal uitdrukkelijk geregelde uitzonderingen. Het begrip milieu-informatie is volgens de uitdrukkelijke wil van de gemeenschapswetgever *zo ruim mogelijk*. [4] Bovendien kan het begrip worden gepreciseerd aan de hand van twee criteria, die de betrokken bepaling van de richtlijn impliciet bevestigt: het eerste betreft een fundamenteel gegeven, namelijk de aanwezigheid van informatie, waarbij het niet van belang is, of het om kennis gaat die slechts in de vorm van een verzameling gegevens beschikbaar is, of dat het informatie betreft die reeds aan een technisch of logisch-juridisch onderzoek onderworpen was. Het tweede criterium betreft het verband tussen die informatie en de bescherming van het milieu. Om aan de definitie van

3 — Richtlijn van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

4 — Dit is ook de mening van de doctrine, zie Krämer: „La directive 90/313/EEG sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application", in: *Revue du Marché Commun*, 1991, blz. 872; Magalhaes: *Rumo ao espaço comum informativo?*, Coimbra, 1991, blz. 30, en Vercher Noguera: *El medio ambiente y el derecho de acceso a la información*, La Ley, 1992, blz. 1078.

de richtlijn te beantwoorden, moet het gaan om gegevens of andere soorten informatie die als kenmerk hebben, dat zij voornamelijk met het oog op de milieubescherming worden gepresenteerd, verzameld of uitgewerkt, althans daar op enige wijze verband mee houden. [5]

14. Voldoen de betrokken gegevens aan deze twee criteria, dan gaat het mijns inziens om milieu-informatie in de zin van de richtlijn. Ter illustratie wordt in de richtlijn een aantal voorbeelden genoemd van gegevens of activiteiten die onder het onderzochte begrip kunnen vallen. Het is opmerkelijk, dat het lexicale uitgangspunt van de definitie die de richtlijn ter precisering van de door haar regeling omvatte informatie geeft, het woord „alle" is. Een dergelijke ruime en allesomvattende formulering kan dus niet restrictief worden uitgelegd.

15. Tot de „activiteiten en maatregelen" ter bescherming van de in de richtlijn genoemde sectoren behoren daarom ook bestuursrechtelijke maatregelen van het omstreden soort, voor zover het om stukken van overheidsorganen gaat die belast zijn met de bescherming van het milieu, zoals de overheidsinstantie waar het in deze zaak om gaat. Om deze stukken, die in casu ook onder het begrip maatregelen kunnen worden gerangschikt, in te delen onder de door de richtlijn beoogde informatie, is het mijns inziens niet van belang dat zij juridische beoordelingen bevatten. In dit verband wil ik erop wijzen, dat de tekst van het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn [6] een veel meer gedetailleerde lijst van milieu-informatie bevatte. De door de Commissie voorgestelde opsomming begon met de zin: „alle feitelijke of juridische gegevens betreffende (...)". Dit ruime begrip van de informatie waarover de overheidsinstanties beschikken, is in de bewoordingen van de door de Raad vastgestelde richtlijn niet verloren gegaan; de Raad heeft de formulering echter vereenvoudigd en door er het genoemde zeer ruime karakter aan te geven. Het door de gemeenschapswetgever gebezigde begrip „maatregelen" is in feite gekozen in verband met de noodzaak, alle vormen van uitoefening van de overheidstaak, zelfs de meest gevarieerde, onder de richtlijn te doen vallen. Dit betekent echter niet, dat, gelijk verweerder ten onrechte stelt, het begrip „maatregel" in de door de gemeenschapswetgever beoogde zin enkel betrekking heeft op handelingen die voor bepaalde rechtssituaties een regulerende werking hebben. Het gaat daarom niet alleen om bestuursrechtelijke maatregelen in technische zin, waartegen beroep bij de rechter kan worden ingesteld of een ander, in de wet voorzien rechtsmiddel openstaat. Het begrip maatregel in de zin van de richtlijn moet tot zijn ware betekenis worden teruggebracht, namelijk het product van een handeling van de overheid, zonder

5 — Zie Krämer, op. cit.

6 — COM(88) 484 def., ingediend op 31 oktober 1988 (PB C 335, blz. 5).

typische vorm. Dit geldt zelfs dan, indien de activiteit van de overheid wordt uitgeoefend in de vorm van de opstelling van akten of documenten, die op zich niet de laatste fase van de procedure vormen, maar het standpunt weergeven van het orgaan waarvan zij afkomstig zijn, en die rechtstreeks of indirect bijdragen tot de wilsvorming van de overheidsinstantie, althans daar invloed op uitoefenen. De gemeenschapswetgever heeft zich er bewust van onthouden, een definitie te geven die enige overheidsactiviteit kan uitsluiten. De richtlijn beoogt toegang te geven tot alle milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken. Een opsomming van handelingen die onder het begrip milieu-informatie vallen, hoe uitputtend deze ook is, had in de praktijk een tegengestelde werking kunnen hebben. Juist om dit soort situaties te vermijden, heeft de gemeenschapswetgever zich hier aan het beginsel „omnis definitio periculosa est" gehouden.

16. In casu is de informatie in handen van een instantie die bij de uitoefening van haar technische bevoegdheid op het gebied van de goedkeuring van plannen, met name de algemene en hogere belangen van milieubescherming moet verdedigen. Hierover zijn partijen het eens en het is in elk geval door de verwijzende rechter zo voorgesteld. Hieruit volgt, dat deze informatie aan beide genoemde criteria voldoet: het betreft informatie die met het oog op de bescherming van het milieu is opgesteld. Het gaat daarom zonder enige twijfel om een maatregel ter bescherming van het milieu.

17. Wat overblijft, is dus de andere vraag van de verwijzende rechter, die betrekking heeft op de in artikel 3, lid 2, derde streepje, genoemde uitzondering, meer bepaald op het begrip „opsporingsonderzoek".

Op dit punt verschillen partijen van mening. Volgens verzoeker heeft dit begrip geen betrekking op de administratieve procedure die aan de voorbereiding van de echte bestuursrechtelijke maatregel voorafgaat, voor verweerder is dit daarentegen wel het geval.

Preciezer gezegd dient het begrip „opsporingsonderzoek" volgens verzoeker te worden uitgelegd in de context van de zin waarin het staat; volgens die zin geldt de uitzondering alleen voor een gerechtelijke procedure. Het door de richtlijn bedoelde opsporingsonderzoek heeft daarom betrekking op een strafrechtelijke onderzoeksprocedure, waarin de gerechtelijke procedure wordt voorbereid. Kortom, het gaat om een administratieve procedure die aan de oplegging van een sanctie voorafgaat en daarvoor is bedoeld.

18. Verweerder verwerpt deze stelling en betoogt, dat met het begrip „opsporingsonderzoek" administratieve handelingen worden bedoeld, die later door de rechter kunnen worden getoetst. Hij beroept zich hiervoor op een verklaring in het procesverbaal van de Raad en de Commissie [7], waarin wordt gezegd: „De Raad en de Commissie stellen vast, dat deze bepaling ook voor kwesties geldt die, alvorens zij aan een rechterlijke instantie worden voorgelegd, administratief worden geregeld, bijvoorbeeld door een boete." De betrokken uitzondering dient in feite ter bescherming van de beslissingsvrijheid van de overheid in de procedure die tot de vaststelling van een voor beroep vatbare handeling leidt.

19. De Commissie is een andere mening toegedaan. Haars inziens moet de betrokken uitzondering worden uitgelegd in het licht van de zevende overweging van de considerans van de richtlijn, volgens welke „het in sommige specifieke en duidelijk omschreven gevallen gerechtvaardigd kan zijn een verzoek om milieu-informatie te weigeren". De uitzondering moet dus eng worden uitgelegd, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof betreffende uitzonderingsbepalingen in het gemeenschapsrecht. Het Hof heeft immers gepreciseerd, dat een afwijkende bepaling „niet aldus [kan] worden uitgelegd, dat haar gevolgen verder gaan dan noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die zij wil beschermen", en dat „de draagwijdte van (...) afwijkingen [moet] worden bepaald in het licht van de doelstellingen" van de regeling waarvan zij deel uitmaken. [8]

Volgens de Commissie heeft het begrip „opsporingsonderzoek" betrekking op een procedure die aan een gerechtelijke procedure of een vooronderzoek voorafgaat. Het begrip „opsporingsonderzoek" moet namelijk worden gezien in samenhang met de andere, in diezelfde zin genoemde gevallen. Het kan daarom alleen om een procedure gaan die soortgelijk is aan of vergelijkbaar met een gerechtelijke procedure of andere vooronderzoeken en daarvan de voorfase vormt.

Deze uitlegging is overigens ook gebaseerd op een vergelijking van de andere taalversies van de richtlijn, in het bijzonder de Engelse („preliminary investigation proceedings"), de Italiaanse („azione investigativa preliminare"), de Franse (instruction préliminaire), de Spaanse („investigación preliminar") en de Portugese versie („investigação preliminar").

20. Tot staving van deze stelling verwijst de Commissie voorts naar de ontstaansgeschie-

7 — Document 6888/90 van de Raad, aangehaald in voetnoot 2.

8 — Zie arresten van 25 juni 1992, British Gas (C-116/91, Jurispr. blz. I-4071), en 21 maart 1996, Mrozek en Jäger (C-335/94, Jurispr. blz. I-1573).

denis van de betrokken bepaling. Het oorspronkelijke voorstel voor een richtlijn voorzag in artikel 8 in een uitzondering ter bescherming van „de geheimhouding van bij gerechtelijke instanties ingeleide procedures". Het Economisch en Sociaal Comité heeft daarop in punt 2.6.1 van zijn advies [9] voorgesteld daaraan toe te voegen „onderzoeks- en instructieprocedures (d. w. z. bij politie-instanties of het openbaar ministerie)".

De Commissie concludeert derhalve, dat de betrokken bepaling de uitsluiting van bepaalde informatie tot doel heeft, die het normale functioneren van de rechtspleging kan beïnvloeden. Het door de gemeenschapswetgever beoogde doel zou echter worden overschreden, indien inlichtingen die in het normale verloop van de administratieve procedure zijn ingewonnen, systematisch aan de toepassing van de richtlijn konden worden onttrokken. Bij een juiste uitlegging van de betrokken bepaling kan informatie betreffende onderzoeksprocedures die onmiddellijk aan een van de andere in die bepaling genoemde procedures voorafgaan, worden uitgesloten van de verplichting tot openbaarmaking.

21. Mijns inziens moet de betrokken bepaling overeenkomstig haar plaats in de richtlijn worden uitgelegd. Hierbij moet echter één ding onmiddellijk worden verduidelijkt. Informatie betreffende gerechtelijke procedures die zich bij de rechterlijke instanties bevindt, is niet alleen van de toepassing van de richtlijn uitgesloten op grond van de bepaling waarop partijen zich beroepen en waarover de verwijzende rechter opheldering wenst, maar ook op grond van het begrip overheidsinstantie zoals gedefinieerd in artikel 2, sub b, van de richtlijn. Volgens deze bepaling vallen „lichamen die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden", immers niet onder het begrip overheidsinstantie.

22. Dit gezegd zijnde, rest nog te preciseren, welke aan de verplichtingen van de richtlijn onderworpen autoriteiten dan wel een beroep op de betrokken bepaling kunnen doen. Het simpele antwoord hierop luidt, dat dit een van de talrijke overheidsinstanties moet zijn. De betrokken uitzondering kan daarom alleen betrekking hebben op informatie in het bezit van overheidsinstanties die geen rechtsprekende bevoegdheden hebben.

Ook de vraag om welke informatie het gaat, is eenvoudig te beantwoorden. Hiervoor behoeft men slechts de ontstaansgeschiedenis van de bepaling te onderzoeken en, evenals de Commissie, de verschillende taalversies van de richtlijn met elkaar te vergelijken.

23. De betrokken bepaling sluit in de eerste plaats informatie uit over bij de rechter

9 — Advies over het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de vrije toegang tot informatie met betrekking tot het milieu, 89/C 139/13 (PB 1989, C 139, blz. 47).

aanhangige zaken, waarover de overheidsinstantie beschikt. Voorts is een uitzondering opgenomen voor zaken waarvoor vooronderzoeken en disciplinaire onderzoeken lopen. Ten slotte volgt het omstreden begrip „opsporingsonderzoek". De plaats waar dit begrip wordt genoemd, is op zich doorslaggevend: er is sprake van procedures met een gerechtelijk of quasi-gerechtelijk karakter, althans procedures die onvermijdelijk tot een strafmaatregel leiden indien de overtreding (administratief of strafrechtelijk) is vastgesteld.

Zo gezien kan het begrip „opsporingsonderzoek" enkel betrekking hebben op een procedure die een onmiddellijke, rechtstreekse en functionele inleiding op een van de eerder genoemde procedures vormt. Deze mijns inziens simpele uitlegging wordt bevestigd door de reeds vermelde historiek van de bepaling; zij werd immers op voorstel van het Economisch en Sociaal Comité ingevoegd teneinde ook die informatie aan de verplichting tot openbaarmaking te onttrekken, die weliswaar formeel niet het voorwerp van een gerechtelijke of quasi-gerechtelijke procedure is, maar die de noodzakelijke inleiding daarvan vormt. Het voorbeeld dat het Economisch en Sociaal Comité zelf tussen haakjes geeft „[(...) bij politie-instanties of het openbaar ministerie]", vormt hiervoor een duidelijke bevestiging, ja zelfs een bewijs.

24. Geeft men het betrokken begrip echter een ruimere betekenis en sluit men alle procedures ter voorbereiding van bestuursrechtelijke maatregelen en andere van overheidsinstanties afkomstige handelingen algemeen daarvan uit, dan zou de richtlijn in feite haar inhoud en nuttige werking worden ontnomen. Indien het Hof de stelling van verweerder volgt, dat alle administratieve handelingen, voor zover voor beroep vatbaar, onder de toepassing van de betrokken bepaling vallen, zou de richtlijn een onlogisch en paradoxaal syllogisme bevatten. Het zou immers betekenen, dat zij voor alle handelingen van de overheid buiten toepassing blijft, aangezien deze in een rechtsstaat op de een of andere manier aan rechterlijke controle zijn onderworpen. Bovendien zou een dergelijke uitlegging in strijd zijn met het algemene rechtsbeginsel, dat de door de wetgever vastgestelde regels zodanig moeten worden uitgelegd, dat zij zinvol zijn en in de praktijk niet onlogisch of ontoepasbaar worden.

25. Afgezien daarvan wordt de door mij voorgestelde uitlegging ook bevestigd door een vergelijking van de verschillende taalversies van de richtlijn. Gelijk de Commissie terecht heeft opgemerkt, lijkt het in de Duitse versie van de richtlijn gebruikte begrip „Vorverfahren", dat op zich enigszins misleidend is, in vergelijking met de andere taalversies duidelijk verband te houden met de activiteiten die aan de in die bepaling genoemde gerechtelijke of quasi-gerechtelijke procedures voorafgaan. Het gaat in feite om bestuurshandelingen, die voortvloeien uit de noodzaak nog vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase bewijzen te verkrijgen of een onderzoek naar een zaak in te stellen. Hierbij is het niet van belang, of het opsporingsonderzoek slechts

aan één procedure met een gerechtelijk karakter voorafgaat. Zelfs indien de bepaling eng wordt uitgelegd, overeenkomstig de uitleggingsregels van het Hof met betrekking tot afwijkingen van algemene regels, beoogt zij de belangen van de overheid en (particuliere of publieke) betrokkenen te beschermen, ook met betrekking tot een handeling verband houdende met een strafprocedure of elke andere handeling die tot de vaststelling van overtredingen leidt, zelfs al zijn die van administratieve aard.

Zo opgevat leent de betrokken uitzondering zich er dus niet voor, de voorbereidende administratieve fase die aan de vaststelling van een bestuursrechtelijke maatregel voorafgaat, systematisch van de regeling van de richtlijn uit te sluiten, wanneer de betrokken handeling niet de bedoelde bijzondere betekenis van een sanctie heeft.

26. De opmerking van verweerder, dat de betrokken bepalingen geen rechtstreekse werking hebben en niet geschikt zijn om het hoofdgeding te regelen, is ten slotte volkomen irrelevant. Om iedere twijfel daaromtrent weg te nemen, volstaat de opmerking, dat de richtlijn de uiterste datum voor de omzetting van haar bepalingen in alle rechtsordes op 31 december 1992 heeft gesteld, dat wil zeggen een tijdstip voordat de feiten van het hoofdgeding zich hebben voorgedaan. Voorts is doorslaggevend, dat de verplichting tot openbaarmaking van milieu-informatie is opgenomen in een bepaling die voldoende duidelijk en nauwkeurig is geformuleerd, en die tevens een onvoorwaardelijke verplichting bevat. Deze kenmerken voldoen aan de criteria die het Hof in zijn rechtspraak heeft gegeven voor de rechtstreekse werking van bepalingen. [10] Anders dan verweerder stelt, kan hiertegen niet worden aangevoerd, dat richtlijnen in de betrekkingen tussen particulieren geen rechtstreekse werking hebben. De rechtspraak van het Hof over de zogeheten horizontale werking van richtlijnen zou volgens verweerder namelijk niet toestaan, dat in betrekkingen tussen particulieren een beroep wordt gedaan op bepalingen van een richtlijn die nog niet of niet volledig in nationaal recht zijn omgezet. [11] In casu heeft verweerder echter niet de hoedanigheid van „particulier", evenmin als dat in de door het Hof besliste soortgelijke zaken het geval was. [12] Verweerder is namelijk een regionaal publiekrechtelijk lichaam, geïntegreerd in de overheidsstructuur van de staat, ten opzichte waarvan de bepalingen van de richtlijn, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, rechtstreekse werking hebben.

10 — Arrest van 19 januari 1982, Becker (8/81, Jurispr. blz. 53).

11 — Arresten van 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325), en 7 maart 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Jurispr. blz. I-1281).

12 — Arresten van 22 juni 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Jurispr. blz. 1839), en 12 juli 1990, Foster (C-188/89, Jurispr. blz. I-3313).

## V — Conclusie

27. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„1) Het standpunt van een lagere dienst voor landschapszorg in het kader van de deelneming van de voor het openbaar belang verantwoordelijke instanties aan een procedure tot goedkeuring van een plan, is een ‚bestuursrechtelijke maatregel van milieubescherming' en valt onder het begrip milieu-informatie in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie.

2) Het begrip ‚opsporingsonderzoek' in artikel 3, lid 2, derde streepje, van richtlijn 90/313 omvat gerechtelijke procedures en contentieuze of quasi-contentieuze administratieve procedures met het karakter van een vooronderzoek of een voorbereidend onderzoek, die aan de oplegging van een sanctie voorafgaan, of administratieve procedures bestemd ter vaststelling van strafrechtelijk relevante feiten of onrechtmatige feiten."