Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. februar 2012 *

»Præjudiciel forelæggelse — Århuskonventionen — direktiv 2003/4/EF — adgang til miljøoplysninger — organer eller institutioner, der udøver lovgivende myndighed — offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling — krav om, at denne tavshedspligt skal være fastsat ved lov«

I sag C-204/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 30. april 2009, indgået til Domstolen den 8. juni 2009, i sagen

Flachglas Torgau GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (refererende dommer), J. Malenovský og U. Lõhmus samt dommerne A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen og M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. september 2010, efter at der er afgivet indlæg af:

— Flachglas Torgau GmbH ved Rechtsanwälte S. Altenschmidt og M. Langner

— den tyske regering ved M. Lumma og T. Henze, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved P. Oliver og B. Schima, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 2011,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 og 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26).

2 Anmodningen er blevet fremsat under en sag mellem Flachglas Torgau GmbH (herefter »Flachglas Torgau«) og Bundesrepublik Deutschland vedrørende sidstnævntes afslag på en anmodning om adgang til oplysninger vedrørende loven om tildeling af drivhusgasemissionskvoter for tildelingsperioden fra 2005 til 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, herefter »Zuteilungsgesetz 2007«).

Retsforskrifter

Internationale retsforskrifter

3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet blev undertegnet den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).

4 Konventionens artikel 2, nr. 2), definerer begrebet »offentlige myndigheder« således:

»Offentlige myndigheder:

a) offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer

b) fysiske eller juridiske personer, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i relation til miljøet

[…]

Organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, er ikke omfattet af denne definition.«

5 Det er i konventionens artikel 4, stk. 1, fastsat, at under hensyntagen til en række forbehold og betingelser skal hver part sikre, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger inden for rammerne af national lovgivning.

6 Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, fastsætter:

»En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret

[…]

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til, om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.«

7 Konventionens artikel 8, der har overskriften »Offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter«, bestemmer:

»Hver part stræber efter at fremme effektiv offentlig deltagelse på et passende tidspunkt – mens mulighederne stadig er åbne – under offentlige myndigheders udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og andre generelt anvendelige juridisk bindende regler, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. […]

[…]«

8 Erklæringen fra Det Europæiske Fællesskab vedrørende visse specifikke bestemmelser i direktiv 2003/4, der er knyttet som bilag til afgørelse 2005/370, har følgende ordlyd:

»For så vidt angår artikel 9 i Århuskonventionen opfordrer Det Europæiske Fællesskab konventionens parter til at notere sig artikel 2, nr. 2), og artikel 6 i […] direktiv [2003/4]. Disse bestemmelser giver Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater mulighed for i undtagelsestilfælde og på nøje angivne betingelser at udelukke visse institutioner og organer fra bestemmelserne om prøvelse af afgørelser om anmodninger om oplysninger.

Det Europæiske Fællesskabs ratifikation af Århuskonventionen indbefatter derfor ethvert forbehold fra en medlemsstat af Det Europæiske Fællesskab, for så vidt som et sådant forbehold er foreneligt med artikel 2, nr. 2), og artikel 6 i direktiv [2003/4].«

EU-retten

9 Det anføres i 1., 5., 11. og 16. betragtning til direktiv 2003/4:

»1) Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende […] et bedre miljø.

[…]

5) […] Bestemmelserne i Fællesskabets lovgivning skal være i overensstemmelse med [Århuskonventionen] med henblik på Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af den.

[…]

11) Af hensyn til det i traktatens artikel 6 fastslåede princip om, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politik og aktioner, bør definitionen af offentlig myndighed udvides til at omfatte især statslig eller anden offentlig forvaltning på nationalt, regionalt eller lokalt plan, uanset om den har særligt ansvar for miljøanliggender. Definitionen bør ligeledes udvides til at omfatte andre personer eller organer, der udøver offentlige administrative funktioner i relation til miljøet i henhold til national ret, samt andre personer eller organer, der handler under deres kontrol, og som har et offentligt ansvar eller udøver offentlige funktioner i relation til miljøet.

[…]

16) Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. […]«

10 Direktivets artikel 1 definerer dets »formål« således:

»Formålet med dette direktiv er:

a) at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, og

b) at sikre, at miljøoplysninger som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden. Med henblik herpå skal navnlig anvendelsen af telekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed, fremmes.«

11 I artikel 2, nr. 1), i direktiv 2003/4 defineres begrebet »miljøoplysninger« i direktivets forstand, således:

»»miljøoplysninger«: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer

b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer

c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer, samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer

d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen

e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, og

f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold«.

12 I artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 defineres begrebet »offentlige myndigheder« således:

»»offentlige myndigheder«

a) en statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer på nationalt, regionalt eller lokalt plan

[…]

Medlemsstaterne kan bestemme, at denne definition ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed. Medlemsstaterne kan, hvis deres forfatningsmæssige bestemmelser på datoen for direktivets udstedelse ikke indeholder en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 6, udelukke disse organer og institutioner fra denne definition«.

13 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

14 Ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/4, der gør det muligt for medlemsstaterne at afslå en anmodning om adgang til miljøoplysninger i visse tilfælde, har medlemsstaterne ligeledes denne mulighed i medfør af direktivets artikel 4, stk. 2, der har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling

[…]

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

[…]«

15 Artikel 6 i direktiv 2003/4, der har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«, pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at enhver, der ansøger om miljøoplysninger, som mener, at dennes anmodning ikke er blevet besvaret, er blevet uretmæssigt afslået, er blevet utilstrækkeligt besvaret eller ikke er blevet behandlet, har adgang til en administrativ eller retslig efterprøvelse af de omhandlede offentlige myndigheders afgørelser eller undladelser.

Nationale bestemmelser

16 Loven om miljøoplysninger (Umweltinformationsgesetz) af 22. december 2004 (BGBl. 2004 I, s. 3704) har gennemført direktiv 2003/4 i tysk ret.

17 Denne lovs § 2, stk. 1, bestemmer:

»De oplysningspligtige instanser er:

1. Regeringen og andre instanser i den offentlige forvaltning […]. De oplysningspligtige instanser omfatter ikke:

a) De øverste forbundsmyndigheder, når de udøver virksomhed inden for rammerne af lovgivningen eller ved udstedelse af administrative bestemmelser […]«

18 Hvad angår undtagelsen til de offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling anføres følgende i lovens § 8, stk. 1:

»Når offentliggørelsen af oplysninger vil kunne have skadelig indvirkning på

[…]

2. oplysningspligtige instansers tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i § 2, stk. 1

[…]

gives der afslag på ansøgningen, medmindre den offentlige interesse i offentliggørelsen vejer tungere […]«

19 Den tyske forvaltningslov (Verwaltungsverfahrensgesetz) af 23. januar 2003 (BGBl. 2003 I, s. 102) fastsætter i § 28, stk. 1, følgende:

»Inden udstedelsen af en forvaltningsakt, der griber ind i en parts rettigheder, skal denne gives mulighed for at udtale sig om de for afgørelsen relevante omstændigheder.«

20 Lovens § 29 bestemmer:

»(1) Den administrative myndighed skal give parterne mulighed for aktindsigt i den omhandlede sag i det omfang, det er nødvendigt for parterne at have kendskab hertil med henblik på at forsvare eller gøre deres retlige interesser gældende. Indtil afslutningen af den administrative procedure finder bestemmelsens første punktum hverken anvendelse på udkast til afgørelser eller på det forberedende arbejde, der er direkte knyttet hertil. […]

(2) Den administrative myndighed har ikke pligt til at give aktindsigt, når dette kan forstyrre den administrative myndigheds forskriftsmæssige udførelse af sine opgaver, når offentliggørelsen af sagsakternes indhold ville kunne være til skade for forbundsstaten eller en delstat, eller når omstændighederne skal hemmeligholdes i henhold til en lov eller på grund af deres art, navnlig på grund af parternes eller tredjemands legitime interesser.

[…]«

21 Nævnte lovs § 68, stk. 1, vedrørende den mundtlige forhandling for en administrativ myndighed i forbindelse med en administrativ procedure bestemmer:

»Den mundtlige forhandling er ikke offentlig. Repræsentanter for tilsynsmyndigheder og personer, som er under uddannelse ved den offentlige myndighed, kan deltage. Ordførende kan tillade andre personer at være til stede, medmindre en part gør indsigelse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Flachglas Torgau ønsker at opnå oplysninger om de betingelser, hvorunder Umweltbundesamt, der er den ansvarlige myndighed for handel med drivhusgasemissionskvoter, havde vedtaget afgørelser om tildeling af nævnte kvoter i løbet af årene 2005-2007.

23 Flachglas Torgau anmodede derfor Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Forbundsministerium for Miljø, Naturbeskyttelse og Reaktorsikkerhed, herefter »Bundesministerium für Umwelt«) om at fremsende oplysninger om både lovgivningsproceduren i forbindelse med vedtagelsen af Zuteilungsgesetz 2007 og om denne lovs gennemførelse. Selskabet anmodede bl.a. om adgang til ministeriets interne notater og udtalelser samt dele af korrespondancen, herunder elektronisk, mellem Bundesministerium für Umwelt og Umweltbundesamt.

24 Bundesministerium für Umwelt afslog at efterkomme denne anmodning, idet det for det første for så vidt angår oplysningerne om lovgivningsproceduren fandt, at ministeriet som følge af sin deltagelse i denne procedure var fritaget for pligten til at meddele disse oplysninger, og for det andet for så vidt angår oplysningerne om gennemførelsen af Zuteilungsgesetz 2007, at disse var omfattet af offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling.

25 Verwaltungsgericht Berlin gav Flachglas Torgau delvis medhold i selskabets søgsmål til prøvelse af dette afslag. Appelinstansen, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, fandt, at Bundesministerium für Umwelt med rette havde henvist til sin deltagelse i lovgivningsproceduren, men at det ikke kunne påberåbe sig tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som begrundelse for at afslå at meddele de ønskede oplysninger uden at give en detaljeret redegørelse for årsagerne til, at deres offentliggørelse faktisk ville have skadelig indvirkning herpå.

26 Både Flachglas Torgau og Bundesministerium für Umwelt iværksatte revisionsanke mod denne dom ved Bundesverwaltungsgericht, i hvilken forbindelse denne virksomhed gjorde gældende, at det omtvistede afslag er i strid med EU-retten. Virksomheden anførte bl.a., at EU-retten ikke tillader den nationale lovgiver at fritage ministerier fra oplysningspligten på miljøområdet, når disse medvirker i lovgivningsproceduren, og at denne undtagelse under alle omstændigheder bør ophøre i forbindelse med kundgørelsen af den omhandlede lov.

27 Flachglas Torgau anførte desuden, at Bundesministerium für Umwelt ikke kunne påberåbe sig beskyttelsen af offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, idet en sådan beskyttelse i henhold til EU-retten skal være udtrykkeligt fastsat i en særlig national retsforskrift, der er klart afgrænset fra de generelle retsregler vedrørende miljøoplysninger.

28 Bundesverwaltungsgericht fandt herved, at såfremt en sådan forpligtelse faktisk følger af EU-retten, må det fastlægges, om et almindeligt uskrevet retsprincip, såsom det i national ret fastsatte, hvorefter offentlige myndigheders administrative sagsbehandlinger ikke er offentlige, gør det muligt at overholde EU-retten.

29 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål.

»1) a) Skal artikel 2, [nr. 2), andet afsnit, første punktum] i direktiv [2003/4] fortolkes således, at alene sådanne organer og institutioner, som det i henhold til national ret påhviler at træffe den endelige (bindende) afgørelse i lovgivningsproceduren, udøver lovgivende myndighed, eller udøves lovgivende myndighed også af sådanne organer og institutioner, som national ret har givet kompetence og ret til deltagelse i lovgivningsproceduren, navnlig til at fremsætte lovforslag og fremsætte udtalelser til lovforslag?

b) Kan medlemsstaterne kun fastsætte, at begrebsbestemmelsen af offentlige myndigheder ikke omfatter organer og institutioner, for så vidt som de udøver dømmende eller lovgivende myndighed, hvis deres forfatningsmæssige bestemmelser på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv [2003/4] ikke samtidigt fastsætte en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i nævnte direktivs artikel 6?

c) Er organer og institutioner, for så vidt som de udøver lovgivende myndighed, kun udelukket fra begrebet offentlig myndighed for tidsrummet frem til lovgivningsprocedurens afslutning?

2) a) Er kravet om tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i artikel 4, stk. 2, [første afsnit], litra a), i direktiv [2003/4] fastsat ved lov, når den til gennemførelse af direktiv [2003/4] vedtagne nationalretlige bestemmelse generelt fastslår, at anmodningen om adgang til miljøoplysninger skal afslås, for så vidt som offentliggørelsen af oplysningerne vil kunne

have skadelig indvirkning på oplysningspligtige instansers tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, eller er det påkrævet, at en særlig lovbestemmelse foreskriver tavshedspligten for så vidt angår sagsbehandling?

b) Er kravet om tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i artikel 4, stk. 2, [første afsnit], litra a), i direktiv [2003/4] fastsat ved lov, når det af et almindeligt uskrevet retsprincip i national ret følger, at de offentlige myndigheders sagsbehandling ikke er offentlig?«

Om de præjudicielle spørgsmål

30 Indledningsvis bemærkes, at Den Europæiske Union ved at blive part i Århuskonventionen har forpligtet sig til – på EU-rettens anvendelsesområde – at sikre en principiel adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-524/09, Ville de Lyon, Sml. I, s. 14115, præmis 35).

31 Med vedtagelsen af direktiv 2003/4 har EU-lovgiver villet sikre EU-rettens forenelighed med konventionen med henblik på Fællesskabets indgåelse heraf ved at fastsætte en generel ordning med henblik på at sikre, at enhver fysisk eller juridisk person i en medlemsstat har en ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at vedkommende skal gøre rede for en interesse heri (jf. i denne retning Ville de Lyon-dommen, præmis 36).

32 Det skal ligeledes fremhæves, at retten til adgang, der garanteres ved direktiv 2003/4, kun gælder, såfremt de ønskede oplysninger henhører under bestemmelserne i dette direktiv vedrørende offentlighedens adgang, hvilket bl.a. forudsætter, at der er tale om »miljøoplysninger« som omhandlet i nævnte direktivs artikel 2, nr. 1), hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge for så vidt angår tvisten i hovedsagen.

Det første spørgsmål, litra a) og b)

33 Med sit første spørgsmål, litra a) og b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den mulighed, som denne bestemmelse overlader medlemsstaterne, til at bestemme, at »organer eller institutioner, når de udøver […] lovgivende myndighed«, ikke skal betragtes som offentlige myndigheder, kan finde anvendelse på ministerier, for så vidt som de deltager i lovgivningsproceduren, navnlig ved at fremsætte lovforslag eller udtalelser, og om denne mulighed endvidere er undergivet overholdelsen af betingelserne i dette direktivs artikel 2, nr. 2), andet afsnit, andet punktum.

34 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af de mundtlige og skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, at dette spørgsmål kun henviser til selve lovgivningsproceduren og ikke til en procedure, der kan føre til vedtagelsen af en trinlavere retsregel end en lov.

35 Desuden må Flachglas Torgaus argument vedrørende dokumentet med overskriften »Århuskonventionen, vejledende retningslinjer«, der blev offentliggjort i 2000 af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (ECE), forkastes. Flachglas Torgau har i denne henseende henvist til angivelserne i dette dokument, hvori det anføres, at »[i]det offentlige myndigheders deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser, love og andre normative instrumenter er udtrykkeligt nævnt [i Århuskonventionens artikel 8], er den logiske konklusion, at [Århuskonventionen] ikke anser disse aktiviteter for at være udøvet i forbindelse med »lovgivende myndighed«. Følgelig er de myndigheder, der repræsenterer den udøvende magt, og som er engageret i sådanne aktiviteter, offentlige myndigheder i den forstand, hvori begrebet er anvendt i [Århuskonventionen]«.

36 Bortset fra, at dette dokument ikke kan give en bindende fortolkning af Århuskonventionen, nævner konventionens artikel 8, hvortil dokumentet henviser, under alle omstændigheder ikke udtrykkeligt offentlige myndigheders medvirken ved udarbejdelsen af »love«, hvorfor der derfor ikke af dens ordlyd kan udledes en fortolkning som den i nævnte dokument anførte.

37 Ifølge fast retspraksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. bl.a. dom af 9.9.2003, sag C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., Sml. I, s. 8105, præmis 72).

38 Desuden kan artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, der giver medlemsstaterne mulighed for at fravige direktivets almindelige ordning, ikke fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at garantere, og rækkevidden af de undtagelser, den foreskriver, skal bestemmes under hensyntagen til direktivets formål (jf. analogt dom af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 25).

39 Hvad angår formålet med direktiv 2003/4 angiver direktivets artikel 1 bl.a., at det har til formål at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, og at oplysningerne som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden.

40 Det fremgår både af Århuskonventionen i sig selv og af direktiv 2003/4, som har til formål at gennemføre konventionen i EU-retten, at ophavsmændene til disse regelsæt ved at nævne »offentlige myndigheder« har villet udpege de administrative myndigheder, idet det er dem, der inden for hver medlemsstat sædvanligvis foranlediges til at opbevare miljøoplysningerne i forbindelse med udførelsen af deres opgaver.

41 Desuden fastsættes i Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), udtrykkeligt, at udtrykket »offentlige myndigheder«, som bestemmelsen anvender, »[ikke omfatter] organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed«, og dette uden nogen begrænsninger.

42 I overensstemmelse med denne bestemmelse tillader artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan bestemme, at definitionen af offentlige myndigheder ikke omfatter organer og institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed.

43 Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 har til formål at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte egnede regler med henblik på at sikre en korrekt afvikling af proceduren for vedtagelse af love under hensyntagen til den omstændighed, at oplysning til borgerne inden for hver enkelt medlemsstat normalt er tilstrækkeligt garanteret inden for rammerne af lovgivningsproceduren.

44 Det bemærkes desuden i denne henseende, at EU-lovgiver tager hensyn til medlemsstaternes lovgivende og dømmende organers særlige karakter. Inden for en anden kontekst, f.eks. for så vidt angår reglerne om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, forholder det sig nemlig således, at Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 (EFT L 175, s. 40) undtager vurderingspligten i forhold til projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges med dette direktiv, dvs. at stille oplysninger til rådighed, kan nås gennem lovgivningsproceduren (jf. bl.a. i denne retning dom af 18.10.2011, forenede sager C-128/09 – C-131/09, C-134/09 og C-135/09, Boxus m.fl., endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 36).

45 Det er rigtigt, således som den forelæggende ret har bemærket, at artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 bestemmer, at medlemsstaterne kan udelukke disse organer eller institutioner, hvis deres forfatningsmæssige bestemmelser på datoen for dette direktivs udstedelse ikke indeholder en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i nævnte direktivs artikel 6.

46 Denne bestemmelse var imidlertid bestemt til at regulere det særlige tilfælde for visse nationale myndigheder, og navnlig for myndigheder i forbindelse med deres udøvelse af administrativ myndighed, hvis afgørelser på datoen for udstedelsen af direktiv 2003/4 i henhold til gældende national lovgivning i visse medlemsstater ikke kunne gøres til genstand for klage og domstolsprøvelse i henhold til direktivs krav.

47 Denne fortolkning underbygges af erklæringen fra Det Europæiske Fællesskab vedrørende visse specifikke bestemmelser i direktiv 2003/4.

48 Nævnte bestemmelse har derfor hverken til formål eller til følge at begrænse medlemsstaternes mulighed for at udelukke organer eller institutioner fra dette direktivs anvendelsesområde, når de udøver lovgivende myndighed, hvilket desuden er fastsat uden nogen begrænsninger i Århuskonventionen.

49 Disse betragtninger fører derfor til at anlægge en funktionel fortolkning af begrebet »organer og institutioner, når de udøver […] lovgivende myndighed«, hvorefter de ministerier – som i medfør af national ret har ansvaret for at forberede lovforslag, at fremsætte dem for parlamentet og deltage i lovgivningsproceduren, navnlig i form af fremsættelse af udtalelser – kan anses for at henhøre under denne definition som omhandlet i og ved anvendelsen af direktiv 2003/4.

50 Denne funktionelle tilgang er så meget desto mere begrundet, som lovgivningsproceduren kan variere ikke uvæsentligt fra medlemsstat til medlemsstat, og derfor må der anlægges en fortolkning, der sikrer, at der foretages en ensartet anvendelse af direktiv 2003/4 i medlemsstaterne.

51 På baggrund af det ovenstående skal det første spørgsmål, litra a) og b), derfor besvares med, at artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den mulighed, som denne bestemmelse overlader medlemsstaterne, til at bestemme, at »organer eller institutioner, når de udøver […] lovgivende myndighed«, ikke skal betragtes som offentlige myndigheder, kan finde anvendelse på ministerier, for så vidt som de deltager i lovgivningsproceduren, navnlig ved at fremsætte lovforslag eller udtalelser, og denne mulighed er ikke undergivet overholdelsen af betingelserne i dette direktivs artikel 2, nr. 2), andet afsnit, andet punktum.

Det første spørgsmål, litra c)

52 Med sit første spørgsmål, litra c), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den mulighed, som denne bestemmelse overlader medlemsstaterne til at bestemme, at organer eller institutioner, når de udøver lovgivende myndighed, ikke skal betragtes som offentlige myndigheder, ikke længere kan anvendes, når den omhandlede lovgivningsprocedure er afsluttet.

53 Det bemærkes, at hverken direktiv 2003/4 eller Århuskonventionen indeholder nogen oplysninger herom.

54 Dette spørgsmål skal besvares under hensyntagen til formålet med den omhandlede bestemmelse, der, som anført i denne doms præmis 43, begrundes ud fra nødvendigheden af, at medlemsstaterne skal kunne sikre en korrekt afvikling af lovgivningsproceduren som fastsat i de nationale forfatningsmæssige bestemmelser.

55 Selv om tilrådighedsstillelsen af miljøoplysninger under lovgivningsproceduren på de betingelser, der er fastsat i artikel 3 i direktiv 2003/4, vil kunne hindre en korrekt afvikling af denne procedure, gælder dette i princippet ikke længere, når nævnte procedure først er afsluttet. Desuden er alle de dokumenter, der knytter sig til denne procedure, bl.a. de parlamentariske rapporter, almindeligvis offentligt tilgængelige.

56 Selv om der med henblik på at opretholde den effektive virkning af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 under disse omstændigheder må anlægges en bred forståelse af begrebet lovgivningsprocedure, der omfatter denne procedures forskellige etaper indtil kundgørelsen af den lov, der eventuelt vedtages i denne forbindelse, forekommer forlængelsen af undtagelsen til princippet i dette direktivs artikel 1 om retten til adgang til miljøoplysninger ud over afslutningen på nævnte procedure ikke begrundet.

57 Som generaladvokaten har anført i punkt 77 og 78 i forslaget til afgørelse, gælder dette så meget desto mere, som denne begrænsning af muligheden for en undtagelse i henhold til artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, til alene at omfatte lovgivningsprocedurens varighed, finder anvendelse uden at foregribe muligheden for den institution eller det organ, der har deltaget heri, til at nægte at formidle miljøoplysninger af andre grunde, og navnlig til i givet fald at påberåbe sig en af undtagelserne i dette direktivs artikel 4.

58 Under hensyn til det ovenstående skal det første spørgsmål, litra c), besvares med, at artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den mulighed, som denne bestemmelse overlader medlemsstaterne til at bestemme, at organer eller institutioner, når de udøver lovgivende myndighed, ikke skal betragtes som offentlige myndigheder, ikke længere kan anvendes, når den omhandlede lovgivningsprocedure er afsluttet.

Det andet spørgsmål, litra a) og b)

59 Med sit andet spørgsmål, litra a) og b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at betingelsen om, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling skal være fastsat ved lov, kan anses for opfyldt i kraft af en bestemmelse i den berørte medlemsstats nationale ret, såsom den i hovedsagen omhandlede, der generelt fastsætter, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling udgør en begrundelse for afslag på adgang til miljøoplysninger, der er i disse myndigheders besiddelse, eller om der som følge af dette krav skal vedtages særlige bestemmelser vedrørende tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling. I sidstnævnte tilfælde anmoder den forelæggende ret ligeledes Domstolen om at præcisere, om et almindeligt retsprincip som det, der findes i tysk ret, hvorefter offentlige myndigheders administrative sagsbehandlinger ikke er offentlige, opfylder disse krav.

60 Selv om det ifølge fast retspraksis er nødvendigt, at den retsstilling, der følger af de nationale gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, er tilstrækkelig præcis og klar, således at de berørte personer kan kende omfanget af deres rettigheder og forpligtelser, forholder det sig ikke desto mindre således, at ifølge selve ordlyden af artikel 288, stk. 3, TEUF kan medlemsstaterne bestemme form og midler for gennemførelse af direktiver med henblik på at sikre det resultat, der tilsigtes med dem, og det fremgår af denne bestemmelse, at hver enkelt medlemsstat ikke nødvendigvis behøver at vedtage lovgivning for at gennemføre et direktiv i national ret.

61 Selv om gennemførelsen af et direktiv ganske vist ikke kræver, at bestemmelserne gentages formelt i en udtrykkelig og særlig lovbestemmelse, men at det, afhængig af direktivets indhold, kan være tilstrækkeligt til gennemførelse heraf, at der er fastlagt en generel retlig ramme (jf. bl.a. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 22 og 23, af 9.9.1999, sag C-217/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5087, præmis 31 og 32, og af 26.6.2003, sag

C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 76), skal det imidlertid bemærkes, at ved præciseringen i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, hvorefter beskyttelsen af tavshedspligten for så vidt angår offentlig sagsbehandling skal være fastsat ved lov – hvilken betingelse svarer til kravet i Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, hvorefter den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger skal have »hjemmel i national ret« – har EU-lovgiver tydeligvis ønsket, at der i national ret foreligger en udtrykkelig retsregel, hvis rækkevidde er nøjagtig fastlagt, og ikke blot en generel retlig ramme.

62 Denne præcisering kan derimod ikke fortolkes således, at der stilles krav om, at samtlige betingelser for anvendelsen af begrundelsen for afslag på adgang til miljøoplysninger skal være fastlagt i detaljer, da de afgørelser, der træffes inden for dette område, efter selve deres art er nøje knyttet til den konkrete sammenhæng, inden for hvilken de er blevet vedtaget, og kræver, at der foretages en vurdering af de omhandlede dokumenters art, og at der tages hensyn til, på hvilket trin af den administrative sagsbehandling anmodningen om adgang til oplysninger blev indgivet (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 81 og 82).

63 De offentlige myndigheder kan dog ikke ensidigt fastlægge, under hvilke omstændigheder tavshedspligten i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4 kan gøres gældende, hvilket bl.a. indebærer, at national ret klart fastlægger rækkevidden af begrebet offentlige myndigheders »sagsbehandling«, der er omhandlet i denne bestemmelse, og som henviser til de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedure.

64 Endelig finder betingelsen om, at de offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling skal være fastsat ved lov, under alle omstændigheder anvendelse, medmindre andet følger af de andre betingelser, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 2003/4, navnlig den berørte offentlige myndigheds pligt til i hvert tilfælde at foretage en afvejning af de foreliggende interesser (jf. i denne henseende dom af 16.12.2010, sag C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl., Sml. I, s. 13119, præmis 58).

65 Det andet spørgsmål, litra a) og b), skal derfor besvares med, at artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den deri fastsatte betingelse om, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling skal være fastsat ved lov, kan anses for opfyldt i kraft af en bestemmelse i den berørte medlemsstats nationale ret, der generelt fastsætter, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling udgør en begrundelse for afslag på adgang til miljøoplysninger, der er i disse myndigheders besiddelse, for så vidt som begrebet sagsbehandling er klart fastlagt i national ret, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF skal fortolkes således, at den mulighed, som denne bestemmelse overlader medlemsstaterne, til at bestemme, at »organer eller institutioner, når de udøver […] lovgivende myndighed«, ikke skal betragtes som offentlige myndigheder,**

kan finde anvendelse på ministerier, for så vidt som de deltager i lovgivningsproceduren, navnlig ved at fremsætte lovforslag eller udtalelser, og denne mulighed er ikke undergivet overholdelsen af betingelserne i dette direktivs artikel 2, nr. 2), andet afsnit, andet punktum.

2) **Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den mulighed, som denne bestemmelse overlader medlemsstaterne til at bestemme, at organer eller institutioner, når de udøver lovgivende myndighed, ikke skal betragtes som offentlige myndigheder, ikke længere kan anvendes, når den omhandlede lovgivningsprocedure er afsluttet.**

3) **Artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at den deri fastsatte betingelse om, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling skal være fastsat ved lov, kan anses for opfyldt i kraft af en bestemmelse i den berørte medlemsstats nationale ret, der generelt fastsætter, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling udgør en begrundelse for afslag på adgang til miljøoplysninger, der er i disse myndigheders besiddelse, for så vidt som begrebet sagsbehandling er klart fastlagt i national ret, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.**

Underskrifter