Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 14 februari 2012 *

”Begäran om förhandsavgörande — Århuskonventionen — Direktiv 2003/4/EG — Tillgång till miljöinformation — Organ och institutioner som handlar i egenskap av lagstiftande myndigheter — Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden — Villkor att sådan sekretess är föreskriven enligt lag”

I mål C-204/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 30 april 2009, som inkom till domstolen den 8 juni 2009, i målet

Flachglas Torgau GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden M.V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (referent), J. Malenovský och U. Lõhmus samt domarna A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen och M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 september 2010, med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Flachglas Torgau GmbH, genom S. Altenschmidt och M. Langner, Rechtsanwälte,

— Tysklands regering, genom M. Lumma och T. Henze, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom P. Oliver och B. Schima, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 22 juni 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 och 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Flachglas Torgau GmbH (nedan kallat Flachglas Torgau) och Bundesrepublik Deutschland angående den senares avslag på bolagets begäran om tillgång till information rörande lagen om tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser för perioden 2005–2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007) (nedan kallad Zuteilungsgesetz 2007).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

4 I artikel 2.2 i konventionen definieras begreppet myndighet enligt följande:

”myndighet:

a) statlig eller annan offentlig förvaltning,

b) fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell rätt, inbegripet särskilda uppgifter, verksamheter eller tjänster som rör miljön,

...

Beteckningen myndighet omfattar inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.”

5 I artikel 4.1 i konventionen föreskrivs att varje part, med vissa förbehåll och på vissa villkor, ska se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen.

6 I artikel 4.4 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar myndigheters verksamhet, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

...

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.”

7 I artikel 8 i konventionen, vilken har rubriken ”*Allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar*”, föreskrivs följande:

”Varje part skall sträva efter att främja ett effektivt deltagande från allmänhetens sida på ett lämpligt stadium medan det fortfarande finns alternativ när myndigheterna utarbetar lagar och andra författningar som kan ha en betydande miljöpåverkan. …

…”

8 I förklaringen av Europeiska gemenskapen om vissa särskilda bestämmelser enligt direktiv 2003/4, vilken återfinns som bilaga till beslut 2005/370, anges följande:

”Avseende artikel 9 i Århuskonventionen uppmanar Europeiska gemenskapen parterna i konventionen att notera artikel 2.2 och artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv [2003/4]. Dessa bestämmelser ger medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen möjlighet att i undantagsfall och under noga definierade villkor utesluta vissa institutioner och organ från reglerna om domstolsprövning av beslut om begäran om information.

Därför innefattar Europeiska gemenskapens ratificering av Århuskonventionen alla eventuella reservationer av en medlemsstat i Europeiska gemenskapen i den mån en sådan reservation är förenlig med artikel 2.2 och artikel 6 i direktiv [2003/4].”

Unionsrätten

9 I första, femte, elfte och sextonde skälen i direktiv 2003/4 anges följande:

”1) Ökad tillgång för allmänheten till miljöinformation och spridning av sådan information bidrar till en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö.

…

5) … Bestämmelser i gemenskapslagstiftningen måste stämma överens med [Århuskonventionen] för att Europeiska gemenskapen skall kunna ingå den.

…

11) För att ta hänsyn till principen i artikel 6 i fördraget om att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet, bör definitionen av offentliga myndigheter utvidgas så att den omfattar regeringar eller övriga offentliga förvaltningar på nationell, regional eller lokal nivå oavsett om dessa har ett särskilt miljöansvar eller inte. Definitionen bör även utvidgas så att den omfattar övriga personer eller organ som utövar offentliga förvaltningsuppgifter i samband med miljön enligt nationell lag samt övriga personer eller organ med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter i samband med miljön som handlar under dessas tillsyn.

…

16) Rätten till information innebär att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. Skälen för avslag bör tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut bör vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. …”

10 I artikel 1 i direktivet definieras dess syfte enligt följande:

”Syftena med detta direktiv är

a) att garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter och att ange de grundläggande förutsättningarna och villkoren samt förfaranden som i praktiken skall tillämpas för utövandet av denna rätt, och

b) att såsom en självklarhet se till att miljöinformation successivt görs tillgänglig för, eller sprids till, allmänheten för att säkerställa största möjliga systematiska tillgång till och spridning av miljöinformation till allmänheten. I detta syfte skall i synnerhet telematik och/eller elektronik, när så är möjligt, främjas.”

11 I artikel 2.1 i direktiv 2003/4 definieras begreppet miljöinformation, i den mening som avses i direktivet, enligt följande:

miljöinformation: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form om:

a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden, biologisk mångfald och dess delar, inklusive genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

b) faktorer som substanser, energi, buller, strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a,

c) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder) som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller troligtvis påverkar de delar och faktorer som anges i a och b samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,

d) rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen,

e) kostnads- och nyttoanalys och övriga ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder och verksamheter som anges i c, och

f) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, inbegripet förorening av livsmedelskedjan, när det är relevant, villkoren för mänskligt liv, kulturplatser och byggnader i den utsträckning de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i de delar av miljön som anges i a eller, genom dessa delar, av någon av de faktorer som anges i b och c.”

12 I artikel 2.2 i direktiv 2003/4 definieras begreppet offentlig myndighet enligt följande:

”offentlig myndighet:

a) statlig eller annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå,

...

Medlemsstaterna kan föreskriva att denna definition inte skall omfatta organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet. Om en medlemsstats konstitutionella ordning, vid den tidpunkt då detta direktiv antas, inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 6 får medlemsstaten föreskriva att dessa organ eller institutioner inte skall omfattas av denna definition.”

13 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.”

14 Enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/4 kan medlemsstaterna föreskriva att en begäran om miljöinformation ska avslås i vissa fall. Därefter, i artikel 4.2 i direktivet, ges medlemsstaterna även denna möjlighet enligt följande formulering:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

...

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

...”

15 I artikel 6 i direktiv 2003/4, vilken har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att alla som begär tillgång till miljöinformation och som anser att deras begäran har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte behandlats kan få till stånd en prövning av den berörda offentliga myndighetens handlande eller försummelse i administrativ ordning eller i domstol

Nationell rätt

16 Direktiv 2003/4 införlivades i tysk rätt genom lag av den 22 december 2004 om miljöinformation (Umweltinformationsgesetz) (BGBl. 2004 I, s. 3704).

17 I 2 § stycke 1 i denna lag föreskrivs följande:

”Nedanstående myndigheter omfattas av skyldigheten att tillhandahålla information:

1. Regeringen och andra organ inom den offentliga förvaltningen … Skyldigheten att tillhandahålla information gäller emellertid inte för

a) de högsta federala myndigheterna när de handlar inom ramen för lagstiftningsförfarandet eller när de antar tillämpningsföreskrifter …”

18 När det gäller undantaget med avseende på den sekretess som omfattar förfaranden föreskrivs, i 8 § stycke 1 i nämnda lag, följande:

”Om utlämnande av informationen skulle få negativa följder för

...

2. den sekretess som omfattar förfarandena vid de myndigheter som är skyldiga att tillhandahålla information i den mening som avses i 2 § stycke 1,

...

ska begäran avslås, såvida inte allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut överväger ...”

19 I 28 § stycke 1 förvaltningslag av den 23 januari 2003 (Verwaltungsverfahrensgesetz) (BGBl. 2003 I, p. 102) föreskrivs följande:

”Innan ett förvaltningsbeslut antas som gör intrång i en parts rättigheter ska parten ges tillfälle att yttra sig över de omständigheter som har betydelse för beslutet.”

20 I artikel 29 i denna lag föreskrivs följande:

”1) En förvaltningsmyndighet ska låta berörda parter ta del av handlingarna i akten i det aktuella ärendet, såvida kännedom om innehållet i dessa handlingar är nödvändig för att dessa ska kunna tillvarata och försvara sina rättsliga intressen. Intill dess att det administrativa förfarandet har avslutats är första meningen inte tillämplig på utkast till beslut och inte heller på arbeten som har ett direkt samband därmed. …

2) En förvaltningsmyndighet är inte skyldig att låta någon ta del av handlingar i akten om detta skulle störa dess normala verksamhet, om utlämnande av innehållet i akten skulle få negativa följder för Förbundsrepubliken eller en delstat, eller om upplysningarna är sekretessbelagda enligt lag eller på grund av sin beskaffenhet, varvid särskild hänsyn ska tas till berörda parters eller utomståendes berättigade intressen.

...”

21 I 68 § stycke 1 i nämnda lag, vilken avser den muntliga delen av det administrativa förfarandet vid en förvaltningsmyndighet, föreskrivs följande:

”Sammanträden är inte offentliga. Representanter för en tillsynsmyndighet och personer som är anställda vid myndigheten i utbildningssyfte kan tillåtas närvara. Ordföranden kan tillåta andra personer att närvara, om ingen av parterna motsätter sig detta.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 Flachglas Torgau önskar erhålla information om på vilka villkor Umweltbundesamt (federal miljömyndighet), vilken är ansvarig för handeln med utsläppsrätter för växthusgaser, antog besluten om tilldelning av sådana utsläppsrätter under perioden 2005–2007.

23 Flachglas Torgau begärde därför att Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (förbundsministeriet för miljö, naturskydd och kärnkraftssäkerhet) (nedan kallat miljöministeriet) skulle låta bolaget ta del av information om dels lagstiftningsförfarandet för antagandet av Zuteilungsgesetz 2007, dels genomförandet av denna lag. Bolaget begärde särskilt att få tillgång till anteckningar och interna yttranden från miljöministeriet samt till delar av korrespondensen, även elektronisk sådan, mellan miljöministeriet och Umweltbundesamt.

24 Miljöministeriet avslog bolagets begäran. Miljöministeriet fann, vad gäller den del av informationen som rörde lagstiftningsförfarandet, att det var undantaget från skyldigheten att lämna sådan information, eftersom ministeriet hade deltagit i detta förfarande och, vad gäller den del av informationen som rörde genomförandet av Zuteilungsgesetz 2007, att denna information omfattades av sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden.

25 Flachglas Torgau överklagade avslagsbeslutet till Verwaltungsgericht Berlin, vilken delvis biföll bolagets talan. Avgörandet från Verwaltungsgericht Berlin överklagades till Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, vilken fann att det var berättigat av miljöministeriet att avslå begäran med hänvisning till dess deltagande i lagstiftningsförfarandet, men att ministeriet inte kunde åberopa den sekretess som gäller för förfaranden som skäl för att inte låta bolaget ta del av den begärda informationen, utan att ange detaljerade skäl för varför det rent faktiskt skulle få negativa följder för denna sekretess om informationen lämnades ut.

26 Såväl Flachglas Torgau som miljöministeriet överklagade detta avgörande till Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau har härvid gjort gällande att det omtvistade avslagsbeslutet strider mot unionsrätten. Bolaget har särskilt hävdat att den nationella lagstiftaren, enligt unionsrätten, inte har rätt att undanta ministerier från skyldigheten att tillhandahålla miljöinformation när de handlar inom ramen för lagstiftningsförfarandet och att detta undantag under alla omständigheter upphör när den aktuella lagen kungörs.

27 Flachglas Torgau har även anfört att miljöministeriet inte kunde åberopa skyddet för den sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, eftersom det enligt unionsrätten krävs att sådan sekretess uttryckligen föreskrivs i en specifik nationell lagregel, som är klart avgränsad från de generella rättsregler som gäller på området för miljöinformation.

28 För det fall det verkligen ställs ett sådant krav i unionsrätten anser Bundesverwaltungsgericht att det måste klargöras huruvida en allmän oskriven rättsprincip, enligt vilken de administrativa förfarandena vid offentliga myndigheter inte är offentliga, såsom den som föreskrivs i nationell rätt, kan uppfylla detta krav.

29 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. a) Ska [punkt 2 andra stycket första meningen] i artikel 2.2 i direktiv [2003/4] tolkas så, att det endast är sådana organ och institutioner som det enligt nationell rätt åligger att fatta slutliga (bindande) beslut i lagstiftningsförfarandet som kan anses handla i egenskap av lagstiftande myndighet, eller kan även sådana organ och institutioner som enligt nationell rätt har befogenheter inom, och rätt att delta i, lagstiftningsförfarandet – särskilt genom att lägga fram och yttra sig över lagförslag – anses handla i en sådan egenskap?

b) Är det endast i ett sådant fall då en medlemsstats konstitutionella ordning, vid den tidpunkt då direktiv [2003/4] antogs, inte innehöll bestämmelser om ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 6 i direktivet som den kan föreskriva att organ och institutioner ska undantas från definitionen av offentlig myndighet när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet?

c) Är det endast för tiden fram till dess att lagstiftningsförfarandet avslutas som organ och institutioner kan undantas från definitionen av offentlig myndighet när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet?

2. a) Kan den sekretess som omfattar förfaranden och som avses i artikel 4.2 [första stycket] led a i direktiv [2003/4] anses föreskriven enligt lag, när de nationella bestämmelser genom vilka direktiv [2004/3] införlivas i nationell rätt allmänt föreskriver att en begäran om tillgång till miljöinformation ska avslås om utlämnandet av informationen skulle få negativa följder för den sekretess som omfattar förfarandena vid de myndigheter som omfattas av skyldigheten att lämna information, eller krävs det i detta hänseende att sekretess för sådana förfaranden föreskrivs i en specifik lagbestämmelse?

b) Kan den sekretess som omfattar förfaranden och som avses i artikel 4.2 [första stycket] led a i direktiv [2003/4] anses föreskriven enligt lag, när det i nationell rätt finns en allmän rättsprincip som innebär att de offentliga myndigheternas administrativa förfaranden inte är offentliga?”

Prövning av tolkningsfrågorna

30 Det ska inledningsvis anmärkas att Europeiska unionen, genom att bli part i Århuskonventionen, har förbundit sig att inom unionsrättens tillämpningsområde säkerställa principiell tillgång till miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010 i mål C-524/09, Ville de Lyon, REU 2010, s. I-14115, punkt 35).

31 Unionslagstiftarens syfte med direktiv 2003/4 var att se till att unionsrätten blev förenlig med Århuskonventionen, så att gemenskapen kunde bli part i denna konvention. Därför införde unionslagstiftaren en allmängiltig ordning som skulle säkerställa att varje fysisk och juridisk person i en medlemsstat gavs rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter, utan att behöva ange skälen för sin begäran (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Ville de Lyon, punkt 36).

32 Det ska även framhållas att den rätt till tillgång till information som införts genom direktiv 2003/4 endast kan göras gällande om den information som begärs omfattas av de föreskrifter om allmänhetens tillgång till information som finns i detta direktiv. Detta innebär bland annat att det måste röra sig om miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva i det nationella målet.

Fråga 1 a och b

33 Den nationella domstolen har ställt fråga 1 a och b för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att inte betrakta organ eller institutioner som offentliga myndigheter ”när de handlar i egenskap av … lagstiftande myndighet” gäller för ministerier i den mån de deltar i lagstiftningsförfarandet, särskilt genom att lägga fram lagförslag eller komma med yttranden, och huruvida denna möjlighet härutöver är underkastad de villkor som anges i artikel 2.2 andra stycket andra meningen i direktivet.

34 Det framgår av beslutet om hänskjutande samt av de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts inför domstolen att denna fråga endast avser lagstiftningsförfarandet i egentlig mening och inte ett förfarande som kan leda till antagande av en bestämmelse av lägre rang än lag.

35 Domstolen konstaterar vidare att Flachglas Torgaus argument som bygger på dokumentet ”The Aarhus Convention: An Implementation Guide”, vilket utgavs av FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE) år 2000, inte kan godtas. Flachglas Torgau har hänvisat till de förtydliganden som anges i detta dokument, nämligen att ”eftersom myndigheters deltagande i utarbetandet av lagar, förordningar och andra författningar uttryckligen nämns [i artikel 8 i Århuskonventionen] kan man rent logiskt dra slutsatsen att sådan verksamhet, enligt [Århuskonventionen], inte kan anses utgöra handlande ’i egenskap av lagstiftande myndighet’. Myndigheter som representerar den utövande statsmakten och som deltar i sådan verksamhet är således att betrakta som myndigheter i den mening som avses i [Århuskonventionen].”

36 Utöver det faktum att detta dokument inte ger uttryck för en bindande tolkning av Århuskonventionen, nämns i artikel 8 i konventionen, vilken det hänvisas till i dokumentet, under alla omständigheter inte uttryckligen myndigheternas deltagande i utarbetandet av ”lagar [laws]”. Den tolkning som förordas i dokumentet vinner därför inte stöd i lydelsen av nämnda bestämmelse.

37 Enligt fast rättspraxis följer det av såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att en unionsrättslig bestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av bestämmelsens sammanhang och det med bestämmelserna i fråga eftersträvade målet (se, bland annat, dom av den 9 september 2003 i mål C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., REG 2003, s. I-8105, punkt 72).

38 Dessutom ska artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4, enligt vilken medlemsstaterna kan göra undantag från det allmänna system som föreskrivs i direktivet, inte tolkas på så sätt att dess verkningar går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som bestämmelsen är avsedd att skydda. Vidare bör räckvidden av de undantag som föreskrivs i direktivet bedömas med beaktande av ändamålet med direktivet (se, analogt, dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg, REG 1998, s. I-3809, punkt 25).

39 När det gäller ändamålet med direktiv 2003/4 anges särskilt i artikel 1 i direktivet att det syftar till att garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter och att miljöinformation, såsom en självklarhet, successivt ska göras tillgänglig för, eller spridas till, allmänheten.

40 Det framgår såväl av just Århuskonventionen som av direktiv 2003/4, som syftar till att införliva konventionen med unionsrätten, att man vid utarbetandet av dessa rättsakter med ”[offentlig] myndighet” har avsett förvaltningsmyndigheter, eftersom det är dessa myndigheter som, inom varje medlemsstat, vanligtvis innehar miljöinformation som en del av sin verksamhet.

41 Dessutom föreskrivs uttryckligen, i artikel 2.2 i Århuskonventionen, att termen ”myndighet” i denna bestämmelse ”inte [omfattar] organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet”, vilket gäller utan begränsningar.

42 I enlighet med denna bestämmelse föreskrivs uttryckligen i artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 att medlemsstaterna kan undanta organ eller institutioner från definitionen av offentlig myndighet när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

43 Syftet med artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 är att medlemsstaterna ska kunna anta ändamålsenliga bestämmelser för att säkerställa ett välfungerande förfarande för antagande av lagar, med beaktande av att kravet på information till medborgarna normalt sett tillgodoses inom ramen för själva lagstiftningsförfarandet.

44 I detta hänseende ska det även framhållas att unionslagstiftaren beaktar de specifika dragen hos de lagstiftande och dömande organen i medlemsstaterna. I rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), som rör ett annat rättsområde, nämligen bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, undantas exempelvis projekt som regleras i detalj genom särskild nationell lagstiftning från kravet på bedömning, i de fall syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla information, uppnås genom lagstiftningsförfarandet (se exempelvis, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 2011 i de förenade målen C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, Boxus m.fl., REU 2011, s. I-9711, punkt 36).

45 Såsom den nationella domstolen har angett föreskrivs i artikel 2.2 andra stycket andra meningen i direktiv 2003/4 att en medlemsstat – om dess konstitutionella ordning, vid den tidpunkt då detta direktiv antas, inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 6 i direktivet – får föreskriva att dessa organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen.

46 Denna bestämmelse syftade emellertid till att reglera den särskilda situation som gällde för vissa myndigheter och särskilt sådana myndigheter med administrativa befogenheter vars beslut, enligt gällande rätt i vissa medlemsstater, inte kunde överklagas på sätt som föreskrivs i direktiv 2003/4 då detta direktiv antogs.

47 Denna tolkning stöds av förklaringen av Europeiska gemenskapen om vissa särskilda bestämmelser i direktiv 2003/4.

48 Nämnda bestämmelse har således varken till syfte eller verkan att begränsa medlemsstaternas möjlighet att undanta organ eller institutioner från definitionen av offentlig myndighet när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet. En sådan möjlighet föreskrivs för övrigt utan begränsningar i själva Århuskonventionen

49 Dessa överväganden talar därmed för en funktionell tolkning av begreppet ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av … lagstiftande myndighet”. Enligt denna tolkning kan ministerier som enligt nationell rätt är ansvariga för att förbereda lagförslag, att lägga fram dessa för den lagstiftande församlingen och att delta i lagstiftningsförfarandet, bland annat genom att avge yttranden, anses omfattas av denna definition i den mening som avses i och vid tillämpningen av direktiv 2003/4.

50 Detta funktionella synsätt är särskilt befogat eftersom lagstiftningsförfarandet i de olika medlemsstaterna kan skilja sig åt i icke obetydlig mån och tolkningen därmed bör säkerställa en enhetlig tillämpning av direktiv 2003/4 i alla medlemsstater.

51 Mot bakgrund av ovanstående ska fråga 1 a och b således besvaras enligt följande. Artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att inte betrakta organ eller institutioner som offentliga myndigheter ”när de handlar i egenskap av … lagstiftande myndighet” gäller för ministerier i den mån de deltar i lagstiftningsförfarandet, särskilt genom att lägga fram lagförslag eller komma med yttranden, och denna möjlighet är inte underkastad de villkor som anges i artikel 2.2 andra stycket andra meningen i direktivet.

Fråga 1 c

52 Den nationella domstolen har ställt fråga 1 c för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att inte betrakta organ eller institutioner som offentliga myndigheter när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet inte längre kan utnyttjas när det aktuella lagstiftningsförfarandet är avslutat.

53 Det ska framhållas att varken direktiv 2003/4 eller Århuskonventionen ger några indikationer på om så är fallet.

54 Denna fråga ska besvaras med beaktande av syftet med den aktuella bestämmelsen, vilken, såsom anges i punkt 43 i denna dom, motiveras av att medlemsstaterna måste ges möjlighet att säkerställa att lagstiftningsförfarandet förlöper ostört på sätt som föreskrivs i den nationella konstitutionella ordningen.

55 Även om tillhandahållande av miljöinformation under lagstiftningsförfarandet, på de villkor som föreskrivs i artikel 3 i direktiv 2003/4, skulle kunna störa lagstiftningsförfarandets förlopp, gäller detta i princip inte när förfarandet en gång har avslutats. De dokument som rör lagstiftningsförfarandet är dessutom som regel offentligt tillgängliga, vilket särskilt gäller för betänkanden från den lagstiftande församlingen.

56 Även om begreppet lagstiftningsförfarande – för att artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska bevara sin ändamålsenliga verkan – ska tolkas extensivt, såsom omfattande de olika stadierna i detta förfarande fram till kungörandet av den lag som eventuellt antas inom förfarandet, framstår det under dessa förhållanden inte som berättigat att undantaget från principen om rätt till tillgång till miljöinformation i artikel 1 i direktivet ska gälla efter det att lagstiftningsförfarandet har avslutats.

57 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 77 och 78 i sitt förslag till avgörande gör sig detta i än högre grad gällande, eftersom den omständigheten att möjligheten, enligt artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4, att föreskriva undantag endast gäller för den tid lagstiftningsförfarandet pågår inte innebär något hinder för den institution eller det organ som deltagit i förfarandet att avslå en begäran om tillgång till miljöinformation av andra skäl. I synnerhet har den, i förekommande fall, möjlighet att åberopa något av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i direktivet.

58 Mot denna bakgrund ska fråga 1 c besvaras enligt följande. Artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att inte betrakta organ eller institutioner som offentliga myndigheter när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet inte längre kan utnyttjas när det aktuella lagstiftningsförfarandet är avslutat.

Fråga 2 a och b

59 Den nationella domstolen har ställt fråga 2 a och b för att få klarhet i huruvida artikel 4.2 första stycket led a i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att villkoret att den sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden ska vara föreskriven enligt lag kan anses uppfyllt då det, i den aktuella medlemsstatens nationella rätt, finns en sådan bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet och som allmänt föreskriver att sekretess för offentliga myndigheters förfaranden utgör ett skäl att avslå en begäran om tillgång till miljöinformation som innehas av dessa myndigheter, eller om det krävs att det har antagits specifika bestämmelser rörande sekretes för sådana förfaranden. I sistnämnda fall har den nationella domstolen även anmodat EU-domstolen att precisera huruvida en allmän rättsprincip, såsom den som finns i tysk rätt, enligt vilken administrativa förfaranden vid offentliga myndigheter inte är offentliga, uppfyller detta krav.

60 Enligt fast rättspraxis krävs att den rättsliga situation som följer av de nationella åtgärderna för införlivande är tillräckligt klar och tydlig för att de enskilda som berörs ska få kännedom om omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter. Icke desto mindre har medlemsstaterna, redan enligt ordalydelsen i artikel 288 tredje stycket FEUF, rätt att välja form och tillvägagångssätt för att genomföra direktiv så att det resultat som eftersträvas med dem uppnås på bästa sätt, och det krävs inte, enligt denna bestämmelse, att ett direktiv införlivas med nationell rätt genom lagstiftning i alla medlemsstater.

61 För införlivandet av ett direktiv krävs inte att dess bestämmelser återges formellt i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse, utan det kan, beroende på direktivets innehåll, vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram (se, bland annat, dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1985, s. 1661, punkterna 22 och 23, svensk specialutgåva, volym 8, s. 221, av den 9 september 1999 i mål C-217/97, kommissionen mot Tyskland, REG 1999, s. I-5087, punkterna 31 och 32, och av den 26 juni 2003 i mål C-233/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-6625, punkt 76). Mot bakgrund av vad som närmare anges i artikel 4.2 första stycket led a i direktiv 2003/4, nämligen att skyddet för den sekretess som omfattar offentliga förfaranden ska vara ”föreskriv[et] enligt lag” – vilket motsvarar det krav som ställs i artikel 4.4 i Århuskonventionen, där det anges att sådan sekretess ska gälla enligt nationell rätt –, står det emellertid klart att unionslagstiftaren har ansett att det i nationell rätt ska finnas en uttrycklig regel med en noggrant definierad räckvidd och inte bara en allmän rättslig ram.

62 Detta kan däremot inte tolkas så, att det ställs krav på att samtliga villkor för tillämpningen av detta skäl för avslag på en begäran om tillgång till miljöinformation ska ha fastställts i detalj. De beslut som ska fattas på detta område är nämligen till sin natur nära knutna till det konkreta sammanhang i vilket de antas, och det krävs att det görs en bedömning av beskaffenheten av de aktuella handlingarna och att det beaktas under vilket stadium i det administrativa förfarandet begäran om tillgång till information framställs (se, analogt, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 81 och 82).

63 Likväl kan de offentliga myndigheterna inte ensidigt bestämma under vilka omständigheter den sekretess som avses i artikel 4.2 i direktiv 2003/4 kan åberopas, vilket bland annat innebär att räckvidden av begreppet offentliga myndigheters ”förfaranden” i nämnda bestämmelse, vilket hänvisar till de slutliga stadierna i de offentliga myndigheternas beslutsprocess, måste vara klart angiven i nationell rätt.

64 Under alla omständigheter påverkar slutligen kravet på att den sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden ska vara föreskriven enligt lag inte de övriga skyldigheter som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2003/4, däribland skyldigheten för den aktuella myndigheten att i varje enskilt fall företa en avvägning av berörda intressen (se, i detta hänseende, dom av den 16 december 2010 i mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl., REU 2010, s. I-13119, punkt 58).

65 Mot denna bakgrund ska fråga 2 a och b besvaras enligt följande. Artikel 4.2 första stycket led a i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att villkoret i denna bestämmelse att den sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden ska vara föreskriven enligt lag kan anses uppfyllt då det, i den aktuella medlemsstatens nationella rätt, finns en bestämmelse som allmänt föreskriver att sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden utgör ett skäl att avslå en begäran om tillgång till miljöinformation som innehas av dessa myndigheter, såvitt begreppet förfarande är klart avgränsat i nationell rätt, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 2.2 andra stycket första meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att inte betrakta organ eller institutioner som offentliga myndigheter ”när de handlar i egenskap av lagstiftande … myndighet” gäller för ministerier i den mån de deltar i lagstiftningsförfarandet, särskilt genom att lägga fram lagförslag eller komma med yttranden, och denna möjlighet är inte underkastad de villkor som anges i artikel 2.2 andra stycket andra meningen i direktivet.**

2) **Artikel 2.2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att inte betrakta organ eller institutioner som offentliga myndigheter när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet inte längre kan utnyttjas när det aktuella lagstiftningsförfarandet är avslutat.**

3) Artikel 4.2 första stycket led a i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att villkoret i denna bestämmelse att den sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden ska vara föreskriven enligt lag kan anses uppfyllt då det, i den aktuella medlemsstatens nationella rätt, finns en bestämmelse som allmänt föreskriver att sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden utgör ett skäl att avslå en begäran om tillgång till miljöinformation som innehas av dessa myndigheter, såvitt begreppet förfaranden är klart avgränsat i nationell rätt, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

Underskrifter