DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

26. juni 2003 *

I sag C-233/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen og J.-F. Pasquier, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik først ved J.-F. Dobelle og D. Colas, dernæst ved sidstnævnte og G. de Bergues, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56) og EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), da den ikke har gennemført direktivets artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, 3 og 4, korrekt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer), V. Skouris, F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. oktober 2002, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved J.-F. Pasquier og Den Franske Republik ved C. Isidoro, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. januar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. juni 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56) og EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), da den ikke har gennemført direktivets artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, 3 og 4, korrekt.

Retsforskrifter

Direktiv 90/313

2 Ifølge artikel 1 i direktiv 90/313 er direktivets »[formål] at sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed«.

3 Artikel 2 i direktiv 90/313 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »Miljøoplysninger«: Alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller

foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.

b) »Myndigheder«: alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.«

4 Artikel 3 i direktiv 90/313 bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel drager medlemsstaterne omsorg for, at myndighederne pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri.

Medlemsstaterne fastlægger de praktiske omstændigheder, hvorunder oplysningerne rent faktisk stilles til rådighed.

2. Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om, at myndighederne kan afslå at efterkomme anmodninger om sådanne oplysninger, når de berører:

— den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, internationale forbindelser og det nationale forsvar

— den offentlige sikkerhed

— sager, der verserer for retten eller har været behandlet af denne, eller sager, der er eller har været genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager) eller er genstand for indledende undersøgelser

— forretnings- og fabrikshemmeligheder, herunder intellektuel ejendomsret

— den fortrolige karakter af personlige data og/eller dokumenter

— materiale forelagt af tredjemand, uden at denne er juridisk forpligtet hertil

— materiale, hvis offentliggørelse snarere vil bevirke, at det miljø, som materialet vedrører, vil lide skade.

Oplysninger, som myndighederne ligger inde med, kan meddeles i uddrag, når det er muligt at udelade oplysninger om forhold, der vedrører ovennævnte interesser.

3. En anmodning om oplysninger kan afslås, når den indebærer, at der skal fremlægges ufærdige dokumenter eller data eller interne meddelelser, eller når anmodningen er åbenlyst urimelig eller for generelt formuleret.

4. Myndighederne skal give en person, der anmoder om oplysninger, svar så hurtigt som muligt og senest inden to måneder. Afslås udleveringen af de ønskede oplysninger, skal dette begrundes.«

5 Ifølge artikel 9, stk. 1, i direktiv 90/313 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1992 og straks underrette Kommissionen herom.

De nationale bestemmelser

6 Ifølge lov nr. 78-753 af 17. juli 1978 om forskellige foranstaltninger til forbedring af forholdet mellem myndighederne og offentligheden og forskellige administrative, sociale og fiskale bestemmelser (JORF af 18.7.1978, s. 2851) har private ret til aktindsigt i administrative dokumenter.

7 Afsnit I i lov nr. 78-753, der har overskriften »Aktindsigt i administrative dokumenter«, omfatter artikel 1-13.

8 Lovens artikel 1 bestemmer:

»Dette afsnit indeholder nærmere bestemmelser om borgeres adgang til oplysninger hvad angår aktindsigt i administrative dokumenter, som ikke indeholder oplysninger, der kan henføres til personer.

Ved administrative dokumenter forstås i dette afsnit alle sagsakter, rapporter, undersøgelser, beretninger, referater, statistikker, direktiver, instruktioner, cirkulærer, noter og ministerielle svar, som indeholder en fortolkning af positiv ret eller en beskrivelse af administrative procedurer, udtalelser, bortset fra udtalelser fra Conseil d'État og forvaltningsdomstolene, beregninger og afgørelser i skriftlig form, lyd- eller billedoptagelser og automatisk databehandling af oplysninger, som ikke kan henføres til personer.«

9 Lovens artikel 2 bestemmer:

»Medmindre andet er bestemt i artikel 6, kan administrative dokumenter uden videre meddeles de personer, der anmoder derom, uanset om de hidrører fra centraladministrationen, lokale myndigheder, offentlige institutioner eller organer, som udfører offentlige tjenesteydelser, selv om de er privatretlige.«

10 Lovens artikel 4 bestemmer:

»Aktindsigt i administrative dokumenter sker:

a) ved gratis gennemsyn på stedet, medmindre dette er udelukket af hensyn til bevarelsen af dokumentet, eller fordi dokumentet ikke kan kopieres

b) på den betingelse, at kopieringen ikke er til skade for bevarelsen af dokumentet, ved udlevering af kopier i ét eksemplar, hvortil udgifterne betales af den person, som anmoder derom, og som ikke må overstige de reelle udgifter, som følger af forpligtelserne i henhold til dette afsnit.

Myndighederne udleverer den ønskede kopi eller meddeler afslag på aktindsigt i henhold til artikel 7.«

11 Artikel 5 i lov nr. 78-753 bestemmer:

»Der nedsættes et »udvalg for aktindsigt i administrative dokumenter«, som skal påse, at betingelserne i dette afsnit for aktindsigt i administrative dokumenter overholdes, navnlig ved afgivelse af udtalelser, når udvalget anmodes herom af en person, som har mødt vanskeligheder ved at opnå aktindsigt i et administrativt dokument, ved rådgivning af de kompetente myndigheder om ethvert spørgsmål vedrørende anvendelsen af dette afsnit, og ved fremsættelse af forslag til enhver hensigtsmæssig ændring af love eller administrative forskrifter om aktindsigt i administrative dokumenter.

Udvalget udfærdiger en årlig beretning, som offentliggøres.

Det i nærværende artikel omhandlede udvalgs sammensætning og opgaver fastsættes ved dekret fra Conseil d'État.«

12 Lovens artikel 6 bestemmer:

»De i artikel 2 nævnte myndigheder kan give afslag på gennemsyn eller meddelelse af et administrativt dokument, såfremt dette vil være til skade for:

— hemmeligholdelse af forhandlinger i regeringen og ansvarlige myndigheder, som henhører under den udøvende magt

— hemmeligholdelse af forhold vedrørende det nationale forsvar og udenrigspolitikken

— valutaen og den offentlige kredit, statens sikkerhed og den offentlige sikkerhed

— afviklingen af sager ved domstolene eller de indledende foranstaltninger hertil, medmindre der gives godkendelse af den kompetente myndighed

— hemmeligholdelse af privatlivet samt af personlige og lægelige akter

— forretnings- og fabrikshemmeligheder

— myndighedernes efterforskning af overtrædelser af skatte- og toldlovgivningen, eller

— [...] generelt [...] hemmeligholdelsen af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen.

Ved anvendelsen af ovenstående bestemmelser fastsættes listen over de administrative dokumenter, som offentligheden ikke kan gøres bekendt med på grund af deres karakter eller genstand, ved ministerielle bekendtgørelser, som vedtages efter, at udvalget for aktindsigt i administrative dokumenter har afgivet udtalelse.«

13 Artikel 7 i lov nr. 78-753 bestemmer:

»Afslag på aktindsigt gives ved en skriftlig afgørelse, som skal begrundes. Er der ikke afgivet svar inden to måneder, anses det for et afslag.

Ved et udtrykkeligt eller stiltiende afslag kan den, som begærer aktindsigt, anmode det i artikel 5 omhandlede udvalg om udtalelse. Denne udtalelse skal afgives inden en måned efter sagens forelæggelse for udvalget. Den kompetente myndighed skal underrette udvalget om sin afgørelse inden to måneder efter modtagelse af udtalelsen. Søgsmålsfristen forlænges, indtil den kompetente myndighed har meddelt den pågældende sit svar.

Når der indgives søgsmål til prøvelse af et afslag på aktindsigt i et administrativt dokument, skal den administrative domstol træffe afgørelse inden seks måneder efter registreringen af stævningen.«

14 Ved dekret nr. 88-465 af 28. april 1988 om proceduren for aktindsigt i administrative dokumenter (JORF af 30.4.1988, s. 5900) blev artikel 7, stk. 1, andet punktum, og stk. 2, i lov nr. 78-753 ophævet.

15 Dekretets artikel 2 bestemmer:

»Afgiver den kompetente myndighed, over for hvem der er afgivet begæring om aktindsigt i dokumenter i henhold til afsnit I i lov nr. 78-753 af 17. juli 1978, ikke svar inden en måned, anses det for et afslag.

Ved et udtrykkeligt eller stiltiende afslag har den pågældende en frist på to måneder fra meddelelsen af afslaget eller udløbet af fristen i henhold til denne artikels stk. 1 til at indbringe sagen for det i artikel 5 i lov nr. 78-753 af 17. juli 1978 omhandlede udvalg.

Sagen skal indbringes for udvalget i overensstemmelse med de i denne artikels stk. 2 fastsatte betingelser, inden der anlægges søgsmål.

Udvalget skal afgive sin udtalelse til den kompetente myndighed inden en måned efter, at sagen er forelagt det. Den kompetente myndighed underretter udvalget om sin afgørelse vedrørende begæringen om aktindsigt inden en måned efter modtagelsen af udtalelsen.

Afgiver den kompetente myndighed ikke svar inden to måneder efter, at den pågældende har indbragt sagen for udvalget, anses det for et afslag.

Søgsmålsfristen forlænges, indtil den kompetente myndighed har meddelt den pågældende sit svar.«

16 Artikel 5 i lov nr. 79-587 af 11. juli 1979 om begrundelse af administrative afgørelser og forbedring af forholdet mellem myndighederne og offentligheden (JORF af 12.7.1979, s. 1711) bestemmer:

»En stiltiende afgørelse, som skulle have været begrundet, hvis den havde været udtrykkelig, er ikke retsstridig alene af den grund, at den ikke indeholder nogen begrundelse. Såfremt den pågældende anmoder derom inden søgsmålsfristens udløb, skal han dog modtage meddelelse om grundene til det stiltiende afslag inden en måned efter anmodningens indgivelse. I så fald forlænges fristen for indgivelse af søgsmål til prøvelse af afgørelsen indtil to måneder efter den dato, hvor han har modtaget meddelelse om grundene.«

Den administrative procedure

17 Ved skrivelse af 20. august 1990 meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at direktiv 90/313 skulle være gennemført senest den 31. december 1992.

18 Ved skrivelse af 28. marts 1991 tilsendte de franske myndigheder Kommissionen en kopi af de nationale retsforskrifter, som efter deres opfattelse sikrede, at direktivet blev gennemført i fransk ret, nemlig lov nr. 78-753 og dekret nr. 88-465.

19 Ved skrivelse af 13. juli 1992 henledte Kommissionen de franske myndigheders opmærksomhed på, at de franske retsforskrifter på visse punkter ikke sikrede opfyldelsen af det med direktiv 90/313 tilsigtede resultat.

20 Da de franske myndigheder ikke besvarede denne skrivelse, tilsendte Kommissionen dem en påmindelse den 21. januar 1993.

21 Ved skrivelse af 2. februar 1993 redegjorde de franske myndigheder for deres synspunkt vedrørende Kommissionens bemærkninger.

22 Ved skrivelse af 17. november 1994 opfordrede Kommissionen Den Franske Republik til inden to måneder fra skrivelsens modtagelse at fremsætte sine bemærkninger vedrørende gennemførelsen af direktivets artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, 3 og 4, i national ret.

23 Den 23. februar 1995 svarede den franske regering, at de nationale retsforskrifter opfyldte samtlige forpligtelser efter direktivet.

24 Den 8. februar 1999 tilsendte Kommissionen Den Franske Republik en begrundet udtalelse med opfordring til inden to måneder efter modtagelsen heraf at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser efter artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 90/313.

25 Ved skrivelse af 25. juni 1999 besvarede den franske regering den begrundede udtalelse, idet den bestred at have gjort sig skyldig i det af Kommissionen hævdede traktatbrud. Selv om fransk lovgivning ikke på alle punkter bogstaveligt gennemførte direktivets bestemmelser, var dens garantier mindst lige så gode og indebar på flere områder mere vidtgående forpligtelser for myndighederne. De franske myndigheder ville dog undersøge mulighederne for at udbygge adgangen til miljøoplysninger.

26 Den 19. januar 2000 underrettede den franske regering Kommissionen om, at premierministerens kabinet havde godkendt et lovforslag, som indeholdt en række bestemmelser om tilpasning af den nationale lovgivning til fællesskabsretlige bestemmelser på miljøområdet, hvoraf en del vedrørte adgangen til miljøoplysninger, og at Kommissionen ville få tilsendt lovforslaget samtidig med, at det blev forelagt Conseil d'État (Frankrig) til udtalelse, hvilket forventedes at ville ske i februar 2000.

27 Da Kommissionen fandt, at Den Franske Republik ikke havde efterkommet sine forpligtelser efter den begrundede udtalelse inden for den heri fastsatte frist, besluttede den at anlægge denne sag.

Sagens genstand

Indledende bemærkninger

28 Den 13. september 2001 meddelte den franske regering Domstolen, at de i skrivelsen af 19. januar 2000 omhandlede foranstaltninger var vedtaget, hvorved regeringen fremsendte lov nr. 2000-321 af 12. april 2000 om borgeres rettigheder

over for myndighederne (JORF af 13.4.2000, s. 5646) og bekendtgørelse nr. 2001-321 af 11. april 2001 om gennemførelse af fællesskabsdirektiver og visse fællesskabsretlige bestemmelser på miljøområdet (JORF af 14.4.2001, s. 5820). Regeringen oplyste, at de nævnte retsforskrifter ligeledes var tilgået Kommissionen med opfordring til den om at hæve sagen.

29 Ved skrivelse af 24. september 2001 meddelte Kommissionen Domstolen, at den ikke agtede at hæve sagen.

30 Herom bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 12.9.2002, sag C-152/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6973, præmis 15).

31 I øvrigt har Domstolen flere gange fastslået, at Kommissionen efter den ved artikel 226 EF etablerede ordning har et frit skøn ved afgørelsen af, om der skal anlægges traktatbrudssag, og at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve dette skøn (jf. bl.a. dom af 6.7.2000, sag C-236/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5657, præmis 28). Det tilkommer derfor alene Kommissionen at afgøre, om den vil fortsætte sagen (jf. i denne retning dom af 13.6.2002, sag C-474/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5293, præmis 25), da det selv i tilfælde af, at traktatbruddet er blevet bragt ud af verden efter udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, kan have betydning at fortsætte sagen med henblik på at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forhold til andre medlemsstater, Fællesskabet eller private (jf. i denne retning bl.a. dom af 6.12.2001, sag C-166/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9835, præmis 9).

32 Domstolen kan derfor ikke ved behandlingen af denne sag tage hensyn til nogen af de to nationale regelkomplekser, som er nævnt i præmis 28.

33 Til støtte for sine påstande har Kommissionen fremført følgende fem klagepunkter:

— Ufuldstændig gennemførelse af artikel 2, litra a), jf. artikel 3, stk. 1, i direktiv 90/313, idet anvendelsesområdet for de franske retsforskrifter vedrørende forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger er mindre vidtgående end efter direktivet.

— Ukorrekt gennemførelse af artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 90/313, da et af de hensyn, som ifølge de franske retsforskrifter kan begrunde en undtagelse fra forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger, ikke udgør en hjemmel efter direktivet til at afslå en anmodning om oplysninger.

— Manglende gennemførelse af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 90/313, da de franske retsforskrifter ikke fastsætter nogen forpligtelse til at meddele miljøoplysninger i uddrag, når det er muligt heri at udelade oplysninger om forhold, som kan begrunde et afslag på en anmodning om oplysninger.

— Manglende gennemførelse af artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313, da de franske retsforskrifter ikke indeholder nogen mulighed for at afslå en anmodning om oplysninger, som indebærer fremlæggelse af ufærdige dokumenter eller data eller interne meddelelser, eller når anmodningen er åbenlyst urimelig eller for generelt formuleret.

— Ukorrekt gennemførelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313, da de franske retsforskrifter indeholder mulighed for at afslå en anmodning om miljøoplysninger ved en stiltiende, ubegrundet afgørelse.

34 Disse klagepunkter skal gennemgås i den angivne rækkefølge.

Klagepunktet om, at de franske retsforskrifters anvendelsesområde er for snævert hvad angår forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger

Parternes argumenter

35 Kommissionen gør gældende, at den franske regering med urette har tillagt lov nr. 78-753 et snævrere anvendelsesområde end direktiv 90/313, da lovens begreb »administrative dokumenter« er snævrere end direktivets begreb »miljøoplysning«.

36 Selv om lovens begreb er videre end begrebet »forvaltningsakt« i fransk ret, omfatter det kun de dokumenter i myndighedernes besiddelse, som vedrører en offentligretlig aktivitet, eller som har forbindelse med udøvelsen heraf, hvorimod der ikke er knyttet en sådan begrænsning til direktivets begreb »miljøoplysning«.

37 Der kan således ikke efter lov nr. 78-753, selv om de pågældende dokumenter indeholder miljøoplysninger, som kan interessere borgerne, gives aktindsigt bl.a. i visse ikke lovbestemte afgørelser fra offentlige myndigheder om forvaltningen af deres ejendom (f.eks. godkendelse til at overtage eller anvende ejendommen) eller om forvaltningen af offentlige tjenesteydelser af industriel og kommerciel karakter (f.eks. kontrakter, som er indgået med brugere af vand eller elektricitet) eller privatretlige aftaler mellem en offentlig myndighed og en privat eller mellem to offentlige myndigheder.

38 Heroverfor anfører den franske regering, at det første klagepunkt er ubegrundet, subsidiært at det ikke er godtgjort.

39 Regeringen bestrider ganske vist ikke, at begrebet »miljøoplysning« i direktiv 90/313 skal fortolkes vidt, men anfører, at også begrebet »administrative dokumenter« i lov nr. 78-753 er meget vidt, da det tillige omfatter dokumenter af privat karakter, som har forbindelse med offentlig virksomhed og/eller offentlige funktioner, som udøves af private. Ud over forvaltningsafgørelser omfatter dette begreb også offentlige myndigheders privatretlige foranstaltninger og dokumenter, som offentlige myndigheder råder over, og som hidrører fra private, såfremt disse direkte eller indirekte har forbindelse med udøvelse af en offentlig virksomhed. Den eneste begrænsning af begrebet »miljøoplysning« i direktiv 90/313 består derfor i de dokumenter, som en offentlig myndighed, der handler som privat, og som er uden forbindelse med offentlig virksomhed, råder over.

40 Desuden har Kommissionen ikke konkret godtgjort, at begrebet »administrative dokumenter« er snævrere end begrebet »miljøoplysning«. Den har ikke ført bevis for, at der findes oplysninger, som de franske offentlige myndigheder ligger inde med, og som er omfattet af direktiv 90/313's anvendelsesområde, men som ikke er omfattet af lov nr. 78-753. Navnlig har Kommissionen ikke anført et eneste eksempel på en miljøoplysning, som ikke er blevet anset for et »administrativt dokument« i lovens forstand.

Domstolens bemærkninger

41 Hvad angår dette spørgsmål skal for det første fremhæves, at begrebet »administrative dokumenter« i lov nr. 78-753 ifølge den franske regering ud over forvaltningsakter også omfatter offentlige myndigheders privatretlige foranstaltninger samt de dokumenter, som offentlige myndigheder råder over, men som hidrører fra private personer. Regeringen erkender dog selv, at det er en forudsætning, at de pågældende foranstaltninger »direkte eller indirekte har forbindelse med udøvelse af en offentlig virksomhed«. Den franske regering præciserer i denne sammenhæng, at lov nr. 78-753 kun undtager dokumenter, som en offentlig myndighed, der handler som privat, og som er uden forbindelse med offentlig virksomhed, råder over, men at sådanne dokumenter heller ikke efter regeringens opfattelse udgør »miljøoplysninger« i direktiv 90/313's forstand.

42 Endvidere skal det bemærkes, at ifølge artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 forstås ved »miljøoplysning« i direktivet »alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer«.

43 Denne definition indeholder ingen som helst støtte for den franske regerings synspunkt om, at et dokument, som er uden forbindelse med offentlig virksomhed, ikke kan udgøre en »miljøoplysning« efter direktiv 90/313.

44 Henset til dens ordlyd og navnlig anvendelsen af udtrykket »alle oplysninger« må artikel 2, litra a) — og dermed direktiv 90/313 — antages at have et vidt anvendelsesområde. Den omhandler nemlig alle de oplysninger, som findes vedrørende miljøets tilstand, det være sig de aktiviteter eller foranstaltninger, som påvirker dette, de aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte miljøet, uden at opregningen i bestemmelsen indeholder nogen angivelser, som kan begrænse dens rækkevidde, navnlig i den retning, som den franske regering hævder.

45 Dette bestyrkes af den fortolkning, som Domstolen tidligere har givet af samme bestemmelse i dommen af 17. juni 1998, Mecklenburg (sag C-321/96, Sml. I, s. 3809, præmis 19-22). I denne dom fastslog Domstolen, navnlig i præmis 20, at fællesskabslovgiver ikke har villet give en definition af begrebet »miljøoplysning«, som indebar fare for udelukkelse af nogen af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver.

46 Det følger endvidere af den omstændighed, at artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 anvender udtrykket »herunder administrative foranstaltninger«, at begrebet »miljøoplysning« i sagens natur må have et videre anvendelsesområde end offentlige myndigheders aktiviteter.

47 Det følger af det anførte, at direktiv 90/313 omfatter enhver foranstaltning, som kan påvirke eller beskytte tilstanden inden for et af de miljøområder, som er omfattet af direktivet, hvorfor begrebet »miljøoplysning« i direktivets forstand må forstås således, at det i modsætning til, hvad den franske regering principalt har gjort gældende, omfatter dokumenter, som ikke har forbindelse med udøvelsen af offentlig virksomhed.

48 Kommissionens første klagepunkt må derfor tages til følge.

Klagepunktet om, at der ifølge de franske retsforskrifter kan gives afslag på en anmodning om miljøoplysninger på grund af et hensyn, som ikke har hjemmel i direktiv 90/313

Parternes argumenter

49 Kommissionen gør gældende, at listen i artikel 6, stk. 1, sidste led, i lov nr. 78-753 over undtagelser fra forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger, med urette indeholder et hensyn, som ikke har hjemmel i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 90/313, nemlig de tilfælde, hvor »hemmeligholdelsen af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«, tilsidesættes.

50 Ikke blot indeholder loven dermed tilføjelser til ordlyden af direktiv 90/313, idet den udvider området for de undtagelser, som er udtømmende opregnet i direktivet, men begrebet »hemmeligholdelse af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«, er desuden for generelt formuleret til at sikre en anvendelse i overensstemmelse med direktivets ånd.

51 Den franske regering bestrider, at listen over undtagelser i lov nr. 78-753 er videre end listen over undtagelser i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 90/313. Den generelle kategori vedrørende »hemmeligholdelse af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«, blev indført i loven for at samle de forskellige særordninger, som ofte ikke har nogen forbindelse med miljøet.

52 Den franske regering anfører, at det påhvilede Kommissionen som bevis for traktatbruddet at fremdrage de særordninger, som ikke er i overensstemmelse med direktiv 90/313, hvorfor søgsmålet burde have været rettet mod disse særordninger og ikke mod den generelle kategori vedrørende »hemmeligholdelse af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«.

53 I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid ikke været i stand til at påpege et eneste forhold, hvis hemmeligholdelse er beskyttet ved lovgivningen, og som ikke er omfattet af en af de grunde til afslag på aktindsigt, som er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, nemlig »den offentlige sikkerhed«, »forretnings- og fabrikshemmeligheder« eller »den fortrolige karakter af personlige data og/eller dokumenter«.

54 Desuden er der ikke på noget tidspunkt blevet indgivet klage eller søgsmål af private, hvilket godtgør, at begrebet i fransk lov »hemmeligholdelse af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«, ikke udgør en uberettiget udvidelse af en af undtagelserne i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 90/313.

Domstolens bemærkninger

55 For at kunne træffe afgørelse om det andet klagepunkt skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/313, at miljøoplysninger skal stilles til rådighed for enhver, der anmoder derom, uden at han skal godtgøre nogen interesse deri, og at forpligtelsen hertil påhviler offentlige myndigheder »med forbehold af bestemmelserne i denne artikel«.

56 Det er altså kun som undtagelse fra det princip om fri adgang til miljøoplysninger, som ligger til grund for direktivet, at direktivets artikel 3, stk. 2 og 3, opregner en række hensyn, der kan begrunde et afslag på meddelelse af sådanne oplysninger.

57 Da de hensyn, som kan begrunde et afslag, følgelig udgør undtagelser fra det princip om meddelelse af miljøoplysninger, som udgør formålet med direktiv 90/313, skal de fortolkes strengt, hvorfor det må antages, at fravigelserne i artikel 3, stk. 2 og 3, har karakter af en udtømmende opregning af de »ganske særlige og klart fastsatte omstændigheder«, hvorunder det kan »være berettiget at afvise en anmodning om oplysninger vedrørende miljøforhold« (jf. syvende betragtning til direktiv 90/313).

58 I den foreliggende sag fremgår det, at lov nr. 78-753 bringer alle de undtagelser, som er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2, i anvendelse, hvorunder der udtrykkeligt og særligt er nævnt anmodninger om oplysninger, som berører hemmeligholdelsen af offentlige myndigheders forhandlinger, den fortrolige karakter af internationale forbindelser, hemmeligholdelsen af forhold vedrørende det nationale forsvar, den offentlige sikkerhed, forretnings- og fabrikshemmeligheder samt den fortrolige karakter af personlige data.

59 Ifølge artikel 6, stk. 1, sidste led, i lov nr. 78-753 kan de offentlige myndigheder dog også afslå gennemsyn eller meddelelse af et administrativt dokument, såfremt udbredelsen heraf »generelt vil være til skade for hemmeligholdelsen af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«.

60 En sådan grund til at afslå aktindsigt, som ikke er nævnt på den udtømmende liste over undtagelser i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 90/313, går derfor klart videre end disse undtagelsers anvendelsesområde.

61 Endvidere indeholder denne grund til afslag på aktindsigt alene en henvisning til »lovgivningen« uden nærmere præciseringer heraf. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, er en sådan grund så generelt formuleret, at det ikke klart fremgår, hvilke tilfælde den omfatter — bortset fra dem, der er nævnt i de foregående led af lovens artikel 6, stk. 1, som i forvejen omfatter alle de undtagelser, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 90/313 — med den retlige usikkerhed, som dette medfører, da en sådan grund til afslag på aktindsigt ikke sikrer, at de offentlige myndigheder iagttager dette hensyn i overensstemmelse med direktivets ånd.

62 Hvad angår den franske regerings argument om, at der ikke på noget tidspunkt er blevet indgivet klage af private over ukorrekt anvendelse af artikel 3, stk. 2, første afsnit, i direktiv 90/313, må argumentet forkastes på grundlag af Domstolens praksis, hvorefter undladelsen af at opfylde en forpligtelse efter en fællesskabsretlig bestemmelse i sig selv udgør et traktatbrud, ligesom et anbringende om, at den manglende opfyldelse ikke har haft skadelige virkninger, er uden relevans (jf. dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 60 og 61, og af 1.2.2001, sag C-333/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1025, præmis 37). Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at et argument om, at der ikke er påvist nogen handling i strid med direktivet, ikke kan tillægges betydning (jf. dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 9).

63 På grundlag af disse betragtninger må der også gives Kommissionen medhold i det andet klagepunkt.

Klagepunktet om, at forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger i uddrag ikke er gennemført

Parternes argumenter

64 Kommissionen foreholder den franske regering, at den ikke udtrykkeligt i lov nr. 78-753 har gentaget forpligtelsen efter artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 90/313 til at meddele miljøoplysninger i uddrag, når det er muligt heri at udelade oplysninger om forhold, som kan begrunde et afslag på aktindsigt.

65 Den franske regering har ikke reelt bestridt dette klagepunkt ved Domstolen.

Domstolens bemærkninger

66 For det første har Domstolen tidligere fastslået, at medlemsstaterne ifølge artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 90/313 er forpligtet til at meddele de oplysninger, hvori det er muligt at udelade oplysninger, som bør være omfattet af hensynet til fortrolighed eller hemmelighed. Heraf har Domstolen udledt, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en pligt til at tilvejebringe et bestemt resultat og umiddelbart regulerer retsstillingen for borgerne, som derfor har ret til at få meddelt oplysninger på de i direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, fastsatte betingelser (dom af 9.9.1999, sag C-217/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5087, præmis 33).

67 For det andet er det ubestridt, at fransk lov ikke ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse indeholdt nogen bestemmelse til gennemførelse af reglen i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 90/313.

68 I mangel af en udtrykkelig bestemmelse i fransk lov om meddelelse af miljøoplysninger i uddrag, er forpligtelsen hertil ikke fastsat på en tilstrækkelig klar og præcis måde til, at der er tilvejebragt den fornødne retssikkerhed, og til, at de personer, som måtte anmode om oplysninger, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder (jf. i denne retning dommen af 9.9.1999 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 34 og 35).

69 Herefter må Kommissionens tredje klagepunkt tages til følge.

Klagepunktet om manglende gennemførelse af artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313

Parternes argumenter

70 Kommissionen gør gældende, at selv om artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313 — hvorefter de kompetente myndigheder kan afslå en anmodning om oplysninger som urimelig, hvis den er for generelt formuleret, eller hvis den vedrører ufærdige eller interne data eller dokumenter — kun fastsætter en fakultativ beføjelse for medlemsstaterne, skal bestemmelsen dog udtrykkeligt gennemføres i national ret, når en medlemsstat vælger at gøre brug af den.

71 Så længe der ikke er sket en udtrykkelig gennemførelse, har private ikke mulighed for at have et tilstrækkelig klart kendskab til deres rettigheder efter direktivet på dette punkt. Den generelle retlige ramme, som praksis på det pågældende område ved Conseil d'État ifølge den franske regering udgør, er efter Kommissionens opfattelse ikke tilstrækkelig til at sikre, at de omhandlede bestemmelser anvendes på en sådan måde, at risikoen for en mangelfuld gennemførelse af direktivet er udelukket.

72 Den franske regering gør heroverfor gældende — uden at bestride, at der ikke er udstedt specifikke nationale retsforskrifter på området — at den nationale retlige ramme, som lov nr. 78-753 udgør, således som denne fortolkes i Conseil d'États praksis, indeholder et klart og præcist grundlag, hvorefter de offentlige myndigheder kan afslå en uklar eller urimelig anmodning om aktindsigt eller en anmodning, som forudsætter, at der skal meddeles ufærdige eller interne dokumenter.

73 Artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313 tillægger blot de offentlige myndigheder en beføjelse, som i forvejen er anerkendt i Conseil d'États praksis, og den blotte kodificering heraf vil ikke yde private nogen beskyttelse af deres rettigheder.

74 I relation til Kommissionens tredje klagepunkt anfører regeringen, at en udtrykkelig gennemførelse af direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, ganske vist vil kunne sikre denne bestemmelse en nyttig udbredelse, men at dette ikke gælder i relation til det foreliggende klagepunkt, som vedrører samme bestemmelses stk. 3. De fleste af medlemsstaternes, herunder Den Franske Republiks, retssystemer indeholder nemlig principper om utilbørlig udøvelse af rettigheder og om forberedende dokumenter, som i øvrigt ikke udelukkende gælder for adgangen til miljøoplysninger. Nationale myndigheder ville derfor under alle omstændigheder kunne påberåbe sig disse principper til støtte for et afslag på

aktindsigt, selv om direktiv 90/313 ikke udtrykkeligt indeholdt bestemmelser vedrørende muligheden for at nægte aktindsigt i tilfælde af utilbørlige anmodninger eller anmodninger, som er for generelt formuleret. Ud over at en formel gennemførelse blot ville have karakter af en gengivelse af Conseil d'État praksis, ville den alene kodificere velkendte principper, der følger af fast retspraksis.

Domstolens bemærkninger

75 Med henblik på vurderingen af Kommissionens fjerde klagepunkt bemærkes, at i henhold til fast retspraksis er hver af de medlemsstater, et direktiv er rettet til, forpligtet til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. bl.a. dom af 7.5.2002, sag C-478/99, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 4147, præmis 15).

76 Selv om det altså er nødvendigt, at den retsstilling, der fremgår af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, er tilstrækkelig præcis og klar til, at de berørte personer kender omfanget af deres rettigheder og forpligtelser, er det ifølge selve ordlyden af traktatens artikel 189, stk. 3, overladt til medlemsstaterne at 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 til national ret. Domstolen har således flere gange fastslået, at en ordret gentagelse af direktivets bestemmelser i en udtrykkelig, specifik lovbestemmelse ikke altid er nødvendig, men at det, afhængig af direktivets indhold, kan være tilstrækkeligt til gennemførelse heraf, at der er fastlagt en generel retlig ramme. Navnlig kan almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger overflødiggøre en gennemførelse ved særlige bestemmelser, som er fastsat ved lov eller administrativt, forudsat disse retsgrundsætninger giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af

de nationale myndigheder, at retstilstanden efter disse retsgrundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, såfremt direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, og at de personer, som omfattes af direktivet, har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder og påberåbe sig dem ved de nationale domstole (jf. bl.a. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 22 og 23, og dommen af 9.9.1999 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 31 og 32).

77 Karakteren af den bestemmelse i direktivet, som traktatbrudssagen vedrører, må derfor fastslås nærmere for at kunne afgøre omfanget af medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre direktivet.

78 Hvad angår den foreliggende sag må det konstateres, at i modsætning til, hvad der gælder for en bestemmelse som artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 90/313, der tillægger private en klar ret til at få meddelt miljøoplysninger i uddrag, når det er muligt at udelade oplysninger om forhold, hvorom der ikke kan gives meddelelse (jf. herom denne doms præmis 66 og 68), giver direktivets artikel 3, stk. 3, kun medlemsstaterne mulighed for (som det klart fremgår af udtrykket »kan«) at nægte at efterkomme en anmodning om oplysninger i nærmere angivne tilfælde, og navnlig giver bestemmelsen ikke private nogen konkrete rettigheder, ligesom den i øvrigt ikke pålægger dem en bestemt, præcis angivet forpligtelse. Bestemmelsen fastslår blot, at de offentlige myndigheder har mulighed for at nægte meddelelse af sådanne oplysninger i visse udtømmende opregnede tilfælde.

79 I øvrigt har Domstolen allerede i præmis 33 i dom af 9. september 1999 i sagen Kommissionen mod Tyskland foretaget en lignende sondring med hensyn til det samme direktiv 90/313 mellem på den ene side artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og på den anden side artikel 3, stk. 2, første afsnit; hvad angår dens ordlyd kan den

sidstnævnte bestemmelse på alle punkter sammenlignes med artikel 3, stk. 3, som det foreliggende klagepunkt vedrører.

80 Det følger af det anførte, at hvad angår artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313 er en udtrykkelig og ordret gentagelse af denne bestemmelse ikke nødvendig for at gennemføre den i national ret, men det er tilstrækkeligt, at der er fastsat en generel retlig ramme, såfremt denne effektivt sikrer, at direktivet anvendes fuldt ud, og at anvendelsen heraf er tilstrækkelig klar og præcis.

81 Hvad særlig angår en bestemmelse som artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313 er kravet om en specifik gennemførelse af denne bestemmelse af meget ringe nytte i praksis, da bestemmelsen er meget generelt formuleret og indeholder regler, som har karakter af almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

82 Overholdelsen af en direktivbestemmelse af en sådan karakter må derfor i det væsentlige sikres ved, at den anvendes konkret i bestemte situationer uafhængigt af, om den er udtrykkeligt og ordret gennemført i national ret.

83 Det må derfor anses for tilstrækkeligt til at sikre en gyldig gennemførelse af artikel 3, stk. 3, i direktiv 90/313, at der består en generel retlig ramme, som i den foreliggende sag giver sig udtryk ved, at der er fastsat begreber med et klart og præcist indhold, der anvendes som led i Conseil d'États faste praksis.

84 Det fremgår således af Domstolens praksis, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. bl.a. dom af 29.5.1997, sag C-300/95, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2649, præmis 37). På samme måde må der hvad angår de almindelige retsgrundsætninger, som anvendes i national ret, tages hensyn til den fortolkning, som de nationale domstole anlægger af dem.

85 Sagens elementer giver ikke noget holdepunkt for den antagelse, at den generelle retlige ramme, som den franske regering henviser til, ikke skulle yde en effektiv sikring af, at direktiv 90/313 anvendes fuldt ud.

86 Kommissionen har således ikke til støtte for sit fjerde klagepunkt påberåbt sig nogen afgørelser fra de franske domstole, hvori der er anlagt en fortolkning af lov nr. 78-753, der ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 3, og i øvrigt er der ikke efter sagens akter noget grundlag for at antage, at disse domstole ikke vil fortolke national ret på grundlag af direktivets ordlyd og formål og sikre dets fulde anvendelse i overensstemmelse med traktatens artikel 189, stk. 3.

87 Da det påhviler Kommissionen at godtgøre det påståede traktatbrud ved fremlæggelse af de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve dette, og da Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 31), må Kommissionens fjerde klagepunkt forkastes.

Klagepunktet om, at der er givet afslag på aktindsigt, som er uden begrundelse

Parternes argumenter

88 Efter Kommissionens opfattelse er ordningen i fransk ret med »stiltiende afslag« i henhold til artikel 2 i dekret nr. 88-465, hvorefter det anses for et afslag, såfremt den kompetente myndighed har forholdt sig passiv mere end en måned over for en anmodning om meddelelse af administrative dokumenter, uforenelig med artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313.

89 Denne direktivbestemmelse indeholder nemlig en klar forpligtelse for den pågældende offentlige myndighed til at begrunde et afslag på meddelelse af den ønskede oplysning. Den ordning med stiltiende afslag, som gælder efter artikel 2 i dekret nr. 88-465, indebærer imidlertid, at begrundelsespligten efter direktivets artikel 3, stk. 4, bortfalder.

90 I replikken har Kommissionen tilføjet, at anvendelsen af dekretet indebærer, at det er muligt at afgive en efterfølgende begrundelse — nemlig efter udløbet af tomånedersfristen i artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 — af stiltiende afslag på en anmodning om oplysninger. Det fremgår imidlertid af denne bestemmelse, at begrundelsen for afslaget skal meddeles samtidig med dette og ikke kan gives efterfølgende. Dette fremgår tillige af dommen af 26. november 1981, Michel mod Parlamentet (sag 195/80, Sml. s. 2861, præmis 22).

91 Ganske vist vil den adgang, der tilkommer private efter artikel 5 i lov nr. 79-587 til at få meddelt begrundelsen for et afslag inden en måned efter anmodningen

herom, kunne medføre, at tomånedersfristen i artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 overholdes, men kun på den — overvejende teoretiske — betingelse, at den, som begærer aktindsigt, straks reagerer over for den passivitet, som administrationen har udvist gennem en måned. Denne procedure vil dog pålægge den pågældende en forpligtelse, som ikke er fastsat i direktivet, til at få meddelt begrundelsen for det pågældende afslag.

92 Heroverfor har den franske regering principalt gjort gældende, at der ifølge artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 påhviler de offentlige myndigheder to særskilte forpligtelser, som fremgår af bestemmelsens to punktummer, der er indbyrdes uafhængige af hinanden. Ifølge første punktum af bestemmelsen skal myndighederne besvare en anmodning om oplysninger så hurtigt som muligt og senest inden to måneder efter anmodningens indgivelse. Ifølge andet punktum af bestemmelsen skal myndighederne begrunde et afslag på at meddele de ønskede oplysninger. Da andet punktum ikke indeholder nogen henvisning til første punktum, kan det ikke med rette fastholdes, at bestemmelsen kræver, at begrundelsen for afslaget på en anmodning om meddelelse af de ønskede oplysninger skal gives samtidig med dette. Desuden fastsætter artikel 3, stk. 4, andet punktum, ikke noget krav om, at begrundelsespligten skal opfyldes inden en bestemt frist. Følgelig er denne pligt alene betinget af, at begrundelsen gives inden en rimelig frist, da bestemmelsen i modsat fald helt vil miste sin effektive virkning.

93 Subsidiært tilføjer den franske regering, at artikel 7, første punktum, i lov nr. 78-753 indeholder en klar forpligtelse for myndighederne til at begrunde et afslag på aktindsigt, ligesom det udtrykkeligt fremgår, at svaret herpå skal være skriftligt. For det tilfælde, at en offentlig myndighed ikke har været tilstrækkelig påpasselig, men i strid med reglen i artikel 7 undladt at besvare en sådan anmodning, antages der i national ret at være givet et stiltiende afslag, hvis formål er at beskytte private ved at undgå, at de berøves muligheden for at anlægge sag, fordi der ikke findes nogen retsakt, som de kan anfægte, hvis administrationen forholder sig passivt. Det er derfor urigtigt at antage, at administrationen efter denne ordning helt kan undlade at give et begrundet svar på den indgivne anmodning.

94 Desuden er situationen efter regeringens opfattelse også i tilfælde af et stiltiende afslag reguleret af artikel 5 i lov nr. 79-587, hvorefter private kan indgive klage med henblik på at opnå den begrundelse, de har krav på.

Domstolens bemærkninger

95 Kommissionens klagepunkt over for Den Franske Republik går ikke ud på, at denne har undladt at udstede en udtrykkelig bestemmelse til gennemførelse af den generelle forpligtelse efter artikel 3, stk. 4, første punktum, i direktiv 90/313 til at besvare en anmodning om miljøoplysninger senest inden to måneder.

96 Kommissionens klagepunkt er derimod begrænset til den særlige situation, der gælder i fransk ret for et stiltiende afslag.

97 Kommissionen fremhæver herom i det væsentlige, at ordningen efter artikel 2 i dekret nr. 88-465 medfører, at pligten til at begrunde ethvert afslag »i alle tilfælde bortfalder ab initio«. Under den skriftlige forhandling har Kommissionen fastholdt, at begrundelsen for afslaget skal meddeles samtidig med vedtagelsen af beslutningen herom, hvorfor den franske ordning med stiltiende afslag i sig selv er uforenelig med direktiv 90/313.

98 Kommissionen tilføjer, at heller ikke adgangen for den, der søger aktindsigt, til at få en begrundelse, er i overensstemmelse med direktiv 90/313. For det første er adgangen hertil nemlig forbundet med en forpligtelse, som ikke fremgår af direktivet, til at anmode om en begrundelse, hvorfor myndighederne må være forpligtet til af egen drift at begrunde et afslag på aktindsigt, uanset om der er

anmodet om en begrundelse. For det andet meddeles begrundelsen for afslaget næsten altid efter udløbet af tomånedersfristen i direktivet, idet overholdelsen af denne frist forudsætter, at den, som begærer aktindsigt, reagerer straks, når administrationen har forholdt sig passivt en måned, og at administrationen svarer herpå inden for den følgende måned.

99 For at kunne tage stilling til denne argumentation må det for det første fastslås, at det udtrykkeligt bestemmes i artikel 7 i lov nr. 78-753, at afslaget på aktindsigt skal gives ved en »skriftlig begrundet afgørelse«.

100 Forpligtelsen til at begrunde ethvert afslag fremgår således af selve lovens ordlyd.

101 I øvrigt anfører den franske regering, uden at blive modsagt på dette punkt af Kommissionen, at undladelsen af at begrunde administrative afgørelser, som går fysiske og juridiske personer imod, er en mangel, som kan efterprøves af de kompetente domstole.

102 Regeringen tilføjer, at formålet med bestemmelserne, hvorefter der antages at være givet et stiltiende afslag, ikke er at give administrationen mulighed for at unddrage sig begrundelsespligten, men at beskytte borgerne, såfremt de offentlige myndigheder ikke udviser påpasselighed, idet de i så fald har mulighed for at anlægge sag til prøvelse af et afslag, som anses for givet, når administrationen forholder sig passiv mere end en måned. Ordningen, hvorefter der antages at foreligge et afslag, såfremt den kompetente myndighed ikke reagerer, tilsigter derfor ingenlunde at unddrage administrationen fra dens begrundelsespligt.

103 Det skal herefter fremhæves, at ordlyden af artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 ikke er utvetydig hvad angår det her omtvistede retsspørgsmål.

104 Det er således ikke muligt på grundlag af denne bestemmelses ordlyd at give et klart svar på spørgsmålet, om bestemmelsen, som hævdet af Kommissionen, indebærer, at begrundelsen skal gives samtidig med afslaget eller i det mindste, som Kommissionen præciserede under retsmødet, skal meddeles inden to måneder efter den første anmodning, eller om der derimod ikke er nogen indbyrdes forbindelse mellem de to punktummer i bestemmelsen, således at det andet punktum, som hævdet af den franske regering, ikke indebærer nogen forpligtelse til at give en begrundelse inden for en bestemt frist — som dog anføres at skulle være rimelig efter de konkrete omstændigheder — hvilket gør det muligt at give en efterfølgende begrundelse for afslaget.

105 I den forbindelse har den franske regering påberåbt sig en modsætningsslutning fra et ændringsforslag til direktiv 90/313, som, hvis det var blevet vedtaget, ville have medført, at der må antages at gælde et krav om, at afslagets begrundelse meddeles samtidig med dette.

106 Artikel 4, stk. 4, i Rådets fælles holdning (EF) nr. 24/2002 af 28. januar 2002 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af direktiv 90/313 (EFT C 113, s. 1) havde nemlig følgende affattelse: »Et afslag på at give adgang til alle de ønskede oplysninger eller nogle af dem meddeles den informationssøgende [...] inden for de i artikel 3, stk. 2, litra a), eller, eventuelt, litra b), nævnte frister. Afslaget skal være begrundet og indeholde oplysninger om den i artikel 6 omhandlede klageadgang.«

107 De kompetente fællesskabsinstitutioners ønske om at ændre ordlyden af artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 for at klargøre dens rækkevidde kunne udgøre et holdepunkt for, at bestemmelsen i dens nuværende affattelse ikke kræver, at afslagets begrundelse meddeles samtidig. I det mindste viser den påtænkte ændring, at dette krav ikke fremgår klart af bestemmelsens nuværende ordlyd.

108 I øvrigt har Kommissionen selv modificeret sin opfattelse, eftersom den under retsmødet anførte, at begrundelsen for afslaget i hvert fald skal gives inden to måneder efter den første anmodning, hvilket må anses for en anerkendelse af, at den kan gives på et andet tidspunkt end selve afslaget.

109 Endelig skal det præciseres, at præmis 22 i dommen i sagen Michel mod Parlamentet, som Kommissionen har påberåbt sig, ikke kan anvendes analogt på den foreliggende sag, da baggrunden for denne dom var forskellig fra den foreliggende.

110 Derimod skal det fremhæves, at Domstolen i præmis 15 i dommen af 15. oktober 1987, Unectef mod Heylens (sag 222/86, Sml. s. 4097), udtrykkelig anerkendte muligheden af, at myndighederne meddeler begrundelsen for et afslag efterfølgende.

111 Det må derfor antages, at bestemmelsen, hvorefter administrationens passivitet anses for et stiltiende afslag, ikke i sig selv, som hævdet af Kommissionen, er uforenelig med kravene i direktiv 90/313, blot fordi et stiltiende afslag pr. definition ikke indeholder nogen begrundelse. Desuden har påstanden om, at begrundelsen for afslaget skal meddeles samtidig med dette, ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin fornødent grundlag i direktivets ordlyd.

112 På den anden side er det dog klart, at den omstændighed, at den pågældende ifølge de franske bestemmelser, såfremt administrationen forholder sig passiv, er forpligtet til inden en vis frist at anmode denne om at få meddelt begrundelsen for afslaget på sin anmodning om oplysninger, hverken er i overensstemmelse med ordlyden af eller formålet med artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313.

113 For det første fremgår det nemlig klart af selve bestemmelsens ordlyd, hvorefter »[et afslag] skal [...] begrundes«, at der påhviler administrationen en forpligtelse til at begrunde ethvert afslag. Det vil væsentligt begrænse omfanget af denne forpligtelse, såfremt den blot betragtes som en adgang for borgerne til at anmode om begrundelsen for afslaget.

114 For det andet har direktiv 90/313 til formål at sikre den frie adgang til miljøoplysninger, uden at den, som anmoder derom, skal godtgøre nogen interesse deri, og at undgå enhver begrænsning af den frie adgang til miljøoplysninger (jf. i denne retning dommen af 9.9.1999 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 47 og 58).

115 Følgelig kræver direktivets artikel 3, stk. 4, at de offentlige myndigheder af egen drift meddeler begrundelsen for deres afslag på en anmodning om miljøoplysninger, uden at den pågældende behøver at anmode derom, selv om begrundelsen kan meddeles den pågældende på et senere tidspunkt, såfremt administrationen forholder sig passivt.

116 Hvad angår fristen for meddelelse af begrundelsen, såfremt en anmodning om oplysninger stiltiende afslås, kan der ikke gives den franske regering medhold i dens fortolkning af direktiv 90/313, hvorefter direktivet ikke fastsætter nogen præcis frist herfor, men at denne blot skal være rimelig.

117 Denne fortolkning vil berøve artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 en væsentlig del af dens effektive virkning.

118 Det må derimod antages, at begrundelsen for et stiltiende afslag på en anmodning om miljøoplysninger skal meddeles inden to måneder efter den første anmodning, da meddelelsen heraf må anses for et »svar« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i direktivets artikel 3, stk. 4.

119 Det må derfor konkluderes, at Kommissionens femte klagepunkt kun er berettiget, for så vidt som den herved gør gældende, at Den Franske Republik med urette ikke har truffet bestemmelse om, at de offentlige myndigheder, når der gives stiltiende afslag på en anmodning om miljøoplysninger, er forpligtet til at meddele begrundelsen for afslaget af egen drift og senest to måneder efter indgivelsen af den første anmodning. Derimod må klagepunktet i øvrigt forkastes.

120 På grundlag af samtlige foranstående bemærkninger må det herefter fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 1, 2 og 4,

— ved at begrænse forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger til »administrative dokumenter« i henhold til lov nr. 78-753

— ved blandt de hensyn, som kan begrunde et afslag på en anmodning om sådanne oplysninger, at medtage et hensyn om, at gennemsynet eller meddelelsen af dokumentet »generelt vil være til skade for hemmeligholdelsen af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«

— ved ikke at foreskrive i de nationale retsforskrifter, at miljøoplysninger kan meddeles i uddrag, når det er muligt heri at udelade oplysninger om forhold, der vedrører de interesser, som er nævnt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 90/313, og som dermed kan begrunde et afslag på aktindsigt

— ved ikke at foreskrive, at de offentlige myndigheder, når der gives stiltiende afslag på en anmodning om miljøoplysninger, er forpligtet til at meddele begrundelsen for afslaget af egen drift og senest to måneder efter indgivelsen af den første anmodning.

121 I øvrigt må Den Franske Republik frifindes.

Sagens omkostninger

122 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 1, 2 og 4, i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger

— ved at begrænse forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger til »administrative dokumenter« i henhold til lov nr. 78-753 af 17. juli 1978 om forskellige foranstaltninger til forbedring af forholdet mellem myndighederne og offentligheden og forskellige administrative, sociale og fiskale bestemmelser

— ved blandt de hensyn, som kan begrunde et afslag på en anmodning om sådanne oplysninger, at medtage et hensyn om, at gennemsynet eller meddelelsen af dokumentet »generelt vil være til skade for hemmeligholdelsen af forhold, hvis beskyttelse er sikret ved lovgivningen«

— ved ikke at foreskrive i de nationale retsforskrifter, at miljøoplysninger kan meddeles i uddrag, når det er muligt heri at udelade oplysninger om forhold, der vedrører de interesser, som er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2, og som dermed kan begrunde et afslag på aktindsigt

— ved ikke at foreskrive, at de offentlige myndigheder, når der gives stiltiende afslag på en anmodning om miljøoplysninger, er forpligtet til at meddele begrundelsen for afslaget af egen drift og senest to måneder efter indgivelsen af den første anmodning.

2) I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

3) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling