ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

26 juni 2003 *

In zaak C-233/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen en J.-F. Pasquier als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door J.-F. Dobelle en D. Colas, vervolgens door D. Colas en G. de Bergues als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door de artikelen 2, sub a, en 3, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56) niet juist om te zetten, de ingevolge die richtlijn en artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur), V. Skouris, F. Macken en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 17 oktober 2002, waarbij de Commissie werd vertegenwoordigd door J.-F. Pasquier en de Franse Republiek door C. Isidoro als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 januari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 13 juni 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG

verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door de artikelen 2, sub a, en 3, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56) niet juist om te zetten, de ingevolge die richtlijn en artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

Richtlijn 90/313

2 Volgens artikel 1 heeft richtlijn 90/313 „tot doel de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld".

3 Artikel 2 van richtlijn 90/313 luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

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

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

4 Artikel 3 van richtlijn 90/313 luidt:

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

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

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

— het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, internationale betrekkingen en defensie;

— openbare veiligheid;

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

— vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van intellectuele eigendom;

— het vertrouwelijke karakter van persoonlijke gegevens en/of dossiers;

— gegevens die zijn verstrekt door derden zonder dat deze daartoe wettelijk verplicht waren;

— gegevens waarvan de openbaarmaking aantasting van de milieusector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken.

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

3. Een verzoek om informatie kan worden afgewezen indien inwilliging zou inhouden dat onvoltooide documenten of gegevens of interne mededelingen zouden moeten worden verstrekt of indien het verzoek kennelijk onredelijk is of te algemeen is geformuleerd.

4. De overheidsinstantie geeft zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen twee maanden antwoord aan degene die om informatie heeft verzocht. Een weigering om de gevraagde informatie te verschaffen moet met redenen worden omkleed."

5 Op grond van artikel 9, lid 1, van richtlijn 90/313 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nemen om uiterlijk op 31 december 1992 aan de richtlijn te voldoen en moesten zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.

De nationale regelgeving

6 In Frankrijk voorziet wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de verhoudingen tussen de overheid en het publiek en houdende diverse administratieve, sociale en fiscale bepalingen (JORF van 18 juli 1978, blz. 2851) voor particulieren in een recht op toegang tot overheidsdocumenten.

7 Titel I van wet nr. 78-753, „Vrije toegang tot overheidsdocumenten", omvat de artikelen 1 tot en met 13.

8 Artikel 1 van genoemde wet luidt:

„In deze titel wordt het recht op informatie van de burger nader bepaald en gewaarborgd, voorzover het de vrije toegang tot overheidsdocumenten betreft die geen persoonsnamen bevatten.

Als overheidsdocumenten in de zin van deze titel worden beschouwd alle dossiers, rapporten, studies, notulen, verslagen, statistieken, richtsnoeren, instructies, circulaires, notities en ministeriële antwoorden die een uitlegging van het positieve recht of een beschrijving van administratieve procedures bevatten, adviezen, met uitzondering van adviezen van de Raad van State en van administratieve gerechten, prognoses en beslissingen, in geschreven, visuele, auditieve of elektronische vorm, die geen persoonsnamen bevatten."

9 In artikel 2 van de wet wordt het volgende bepaald:

„Behoudens het bepaalde in artikel 6 worden overheidsdocumenten van rechtswege verstrekt aan degenen die hierom verzoeken, ongeacht of dit documenten zijn van de bestuursorganen van de staat, territoriale lichamen, openbare instellingen of al dan niet privaatrechtelijke organisaties die met het beheer van een openbare dienst zijn belast."

10 Artikel 4 luidt:

„De toegang tot overheidsdocumenten vindt plaats:

a) door kosteloze inzage ter plaatse, tenzij inzage of reproductie om redenen van conservering van het document niet mogelijk is;

b) voorzover reproductie de conservering van het document niet in gevaar brengt, door de afgifte van kopieën in een exemplaar op kosten van de aanvrager; deze kosten mogen niet meer bedragen dan de werkelijke kosten die uit de toepassing van de onderhavige titel voortvloeien.

De dienst dient de gevraagde kopie dan wel de in artikel 7 bedoelde mededeling af te geven."

11 Artikel 5 van de wet bepaalt:

„Een commissie genaamd ‚commissie inzake de toegang tot overheidsdocumenten' ziet toe op de naleving van de vrije toegang tot overheidsdocumenten volgens de in deze titel vastgestelde voorwaarden, met name door het afgeven van adviezen indien zij wordt benaderd door een persoon die problemen ondervindt bij het verkrijgen van een overheidsdocument, door de bevoegde instanties van advies te dienen over alle met de toepassing van de onderhavige titel verband houdende vragen en alle wenselijke wijzigingen van wetten of bestuursrechtelijke regelgeving inzake de verstrekking van overheidsdocumenten voor te stellen.

De commissie stelt jaarlijks een rapport op dat openbaar wordt gemaakt.

De samenstelling en de werkwijze van de bij dit artikel ingestelde commissie wordt vastgesteld bij decreet van de Raad van State."

12 Artikel 6 van de wet luidt als volgt:

„De in artikel 2 genoemde overheidsorganen mogen inzage in of verstrekking van een overheidsdocument weigeren indien deze inzage of verstrekking afbreuk zou doen aan:

— het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen van de regering en de verantwoordelijke instanties van de uitvoerende macht;

— het vertrouwelijke karakter van de landsverdediging of de buitenlandse politiek;

— de munteenheid en de openbare financiën, de staatsveiligheid en de openbare orde;

— het verloop van gerechtelijke procedures of de voorbereiding van dergelijke procedures, behoudens toestemming van de bevoegde instantie;

— de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, van persoonlijke en medische dossiers;

— het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële gegevens;

— het opsporingsonderzoek door de bevoegde diensten naar misdrijven op belasting- en douanegebied,

— of, in het algemeen, door de wet beschermde geheimen.

Voor de toepassing van bovenstaande bepalingen worden bij ministerieel besluit, na advies van de commissie inzake toegang tot overheidsdocumenten, lijsten vastgesteld van overheidsdocumenten die wegens hun aard of hun onderwerp niet aan het publiek kunnen worden verstrekt."

13 Artikel 7 van de wet bepaalt het volgende:

„De afwijzing van een verzoek wordt de burger meegedeeld in de vorm van een met redenen omklede schriftelijke beslissing. Het uitblijven van een antwoord gedurende meer dan twee maanden staat gelijk aan een afwijzende beslissing.

In geval van een uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing verzoekt de burger de bij artikel 5 ingestelde commissie om advies. Dit advies moet worden afgegeven binnen een maand nadat de commissie hierom is verzocht. De bevoegde instantie licht de commissie binnen twee maanden na de ontvangst van dit advies in over de wijze waarop zij de zaak zal afhandelen. De termijn voor het instellen van beroep wordt verlengd tot aan de mededeling van het antwoord van de bevoegde instantie aan de burger.

Indien een beroep tegen een afwijzing van een verzoek om verstrekking van een overheidsdocument bij hem is ingesteld, doet de bestuursrechter uitspraak binnen zes maanden na indiening van het beroepschrift."

14 Bij decreet nr. 88-465 van 28 april 1988 betreffende de procedure voor de toegang tot overheidsdocumenten (JORF van 30 april 1988, blz. 5900) is de tweede zin van de eerste alinea alsmede de tweede alinea van artikel 7 van wet nr. 78-753 geschrapt.

15 Artikel 2 van genoemd decreet bepaalt:

„Het stilzwijgen gedurende meer dan een maand van de bevoegde instantie bij wie een verzoek om verstrekking van documenten krachtens de eerste titel van wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 is ingediend, staat gelijk aan een afwijzende beslissing.

In geval van een uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing beschikt de belanghebbende over een termijn van twee maanden vanaf de mededeling van de afwijzing of vanaf het verstrijken van de in de eerste alinea van dit artikel vastgestelde termijn om een verzoek in te dienen bij de bij artikel 5 van wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 ingestelde commissie.

Beroep kan slechts worden ingesteld nadat de commissie overeenkomstig de voorwaarden bepaald in de tweede alinea van het onderhavige artikel om advies is gevraagd.

De commissie deelt binnen een maand nadat haar hierom is verzocht, haar advies mee aan de bevoegde instantie, die de commissie binnen een maand na de ontvangst van dat advies informeert over wijze waarop zij de aanvraag zal behandelen.

Het uitblijven van een reactie van de bevoegde instantie gedurende meer dan twee maanden nadat de belanghebbende zich tot de commissie heeft gewend, staat gelijk aan een afwijzende beslissing.

De termijn voor het instellen van beroep wordt verlengd tot aan de mededeling van het antwoord van de bevoegde instantie aan de belanghebbende."

16 Artikel 5 van wet nr. 79-587 van 11 juli 1979 inzake de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen de overheid en het publiek (JORF van 12 juli 1979, blz. 1711) bepaalt:

„Een stilzwijgende beslissing in gevallen waarin een expliciete beslissing had moeten worden gemotiveerd, is niet reeds onrechtmatig wegens het ontbreken van deze motivering. Niettemin moet op verzoek van de belanghebbende, ingediend binnen de beroepstermijn, de motivering van iedere stilzwijgende afwijzende beslissing binnen een maand na de indiening van dat verzoek aan hem worden meegedeeld. In dat geval wordt de termijn voor het instellen van beroep tegen genoemde beslissing verlengd tot twee maanden na de dag waarop de motivering hem is meegedeeld."

De precontentieuze procedure

17 Bij brief van 20 augustus 1990 heeft de Commissie erop gewezen dat richtlijn 90/313 vóór 31 december 1992 moest zijn omgezet.

18 Bij brief van 28 maart 1991 hebben de Franse autoriteiten de Commissie een kopie gestuurd van de nationale bepalingen die naar hun mening de richtlijn in Frans recht omzetten, namelijk wet nr. 78-753 en decreet nr. 88-465.

19 Bij brief van 13 juli 1992 heeft de Commissie genoemde autoriteiten gewezen op bepaalde aspecten van het Franse recht waardoor het door richtlijn 90/313 beoogde resultaat niet kon worden bereikt.

20 Aangezien een antwoord uitbleef, is op 21 januari 1993 een aanmaningsbrief aan de Franse autoriteiten gestuurd.

21 Bij brief van 2 februari 1993 hebben deze hun standpunt over de opmerkingen van de Commissie meegedeeld.

22 Bij brief van 17 november 1994 heeft de Commissie de Franse Republiek aangemaand om binnen twee maanden na ontvangst van die brief haar opmerkingen in te dienen over de omzetting van de artikelen 2, sub a, en 3, leden 2, 3 en 4, van genoemde richtlijn in nationaal recht.

23 Op 23 februari 1995 heeft de Franse regering geantwoord dat de nationale wetgeving aan alle door de richtlijn opgelegde verplichtingen voldoet.

24 Op 8 februari 1999 heeft de Commissie de Franse Republiek een met redenen omkleed advies toegestuurd met het verzoek om binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit advies de nodige maatregelen te nemen om aan haar verplichtingen uit hoofde van de artikelen 2, sub a, en 3, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 90/313 te voldoen.

25 Bij brief van 25 juni 1999 heeft de Franse regering in antwoord op dit met redenen omklede advies de door de Commissie gestelde niet-nakoming betwist. Zij voegde hieraan toe dat het Franse recht, hoewel hierin de bepalingen van genoemde richtlijn niet op alle punten letterlijk zijn overgenomen, toch ruimschoots gelijkwaardige garanties biedt en op veel gebieden nog verdergaande verplichtingen oplegt aan de overheid. Zij merkte op dat de Franse autoriteiten niettemin mogelijkheden bestudeerden om de toegankelijkheid van milieu-informatie nog te verbeteren.

26 Op 19 januari 2000 heeft de Franse regering de Commissie meegedeeld dat een wetsontwerp met diverse aanpassingen van de nationale wetgeving aan het gemeenschapsrecht op milieugebied, waarvan een gedeelte aan de toegang tot milieu-informatie was gewijd, kort daarvoor was goedgekeurd door het kabinet van de eerste minister en dat dit ontwerp aan de Commissie zou worden verstrekt zodra dit, vermoedelijk in februari 2000, voor advies bij de Raad van State (Frankrijk) zou worden ingediend.

27 Aangezien de Commissie van mening was dat de Franse Republiek niet binnen de gestelde termijn had voldaan aan haar uit het met redenen omklede advies voortkomende verplichtingen, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

Inleidende opmerkingen

28 Op 13 september 2001 heeft de Franse regering het Hof meegedeeld dat de in haar brief van 19 januari 2000 aangekondigde maatregelen waren aangenomen. Zij heeft hierbij overgelegd wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 inzake de rechten

van de burgers in hun betrekkingen met de overheid (JORF van 13 april 2000, blz. 5646) en besluit nr. 2001-321 van 11 april 2001 inzake de omzetting van gemeenschapsrichtlijnen en de uitvoering van zekere bepalingen van gemeenschapsrecht op milieugebied (JORF van 14 april 2001, blz. 5820). Volgens de regering zijn deze teksten ook aan de Commissie verstrekt met het verzoek om haar beroep in te trekken.

29 De Commissie heeft het Hof bij brief van 24 september 2001 meegedeeld dat zij niet voornemens was haar beroep in te trekken.

30 In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arrest van 12 september 2002, Commissie/Frankrijk, C-152/00, Jurispr. blz. I-6973, punt 15).

31 Overigens heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de Commissie in het systeem van artikel 226 EG over een discretionaire bevoegdheid beschikt om een beroep wegens niet-nakoming in te stellen en dat het niet aan het Hof is, de doelmatigheid van de uitoefening van deze bevoegdheid te toetsen (zie met name arrest van 6 juli 2000, Commissie/België, C-236/99, Jurispr. blz. I-5657, punt 28). Het is dan ook uitsluitend aan de Commissie om te beslissen of zij een dergelijk beroep handhaaft (zie in die zin arrest van 13 juni 2002, Commissie/Spanje, C-474/99, Jurispr. blz. I-5293, punt 25), te meer omdat zelfs in het geval waarin de inbreuk na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is opgeheven, de niet-nakomingsprocedure haar belang behoudt ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die ten gevolge van de niet-nakoming op een lidstaat kan rusten jegens andere lidstaten, de Gemeenschap of particulieren (zie in die zin met name arrest van 6 december 2001, Commissie/Griekenland, C-166/00, Jurispr. blz. I-9835, punt 9).

32 Daarom kan het Hof bij het onderzoek van het onderhavige beroep geen van de in punt 28 van dit arrest genoemde nationale teksten in aanmerking nemen.

33 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie vijf grieven aan:

— onvolledige omzetting van artikel 2, sub a, juncto artikel 3, lid 1, van richtlijn 90/313, aangezien de werkingssfeer die de Franse regelgeving verbindt aan de verplichting om milieu-informatie te verstrekken, beperkter is dan die van de richtlijn;

— onjuiste omzetting van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 90/313, aangezien een van de in de Franse regelgeving opgenomen uitzonderingen op de verplichting om de genoemde informatie te verstrekken, een weigeringsgrond is waarin deze richtlijn niet voorziet;

— niet-omzetting van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 90/313, aangezien in de Franse regelgeving de verplichting ontbreekt om milieu-informatie gedeeltelijk te verstrekken wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie die grond tot weigering van de verstrekking kan opleveren;

— niet-omzetting van artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313, aangezien in de Franse regelgeving de mogelijkheid van afwijzing van een verzoek ontbreekt ingeval het onvoltooide documenten of gegevens of interne mededelingen betreft of het verzoek kennelijk onredelijk is of te algemeen is geformuleerd, en

— onjuiste omzetting van artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313, aangezien de Franse regelgeving de mogelijkheid biedt om verzoeken om milieu-informatie af te wijzen bij stilzwijgende, niet-gemotiveerde beslissing.

34 Al deze grieven dienen op hun gegrondheid te worden onderzocht.

Te beperkte werkingssfeer van de Franse regelgeving betreffende de verplichting tot verstrekking van milieu-informatie

Argumenten van partijen

35 De Commissie verwijt de Franse regering, wet nr. 78-753 een beperktere materiële werkingssfeer te hebben gegeven dan richtlijn 90/313 heeft, aangezien het in de wet gebruikte begrip „overheidsdocument" beperkter is dan het begrip „milieu-informatie" in de zin van die richtlijn.

36 Zij geeft weliswaar toe dat het genoemde begrip een ruimere betekenis heeft dan het begrip „bestuurshandeling" in het Franse recht, maar dit neemt niet weg, aldus de Commissie, dat het slechts betrekking heeft op bij de overheidsorganen aanwezige documenten die verband houden met een overheidstaak of met de uitoefening van een dergelijke taak, terwijl het in de richtlijn gebruikte begrip milieu-informatie geen enkele beperking van die aard bevat.

37 Daarom kunnen bepaalde documenten op grond van wet nr. 78-753 niet worden verstrekt, ook al bevatten deze milieu-informatie waar burgers belang bij kunnen hebben: met name bepaalde niet-regelgevende beslissingen van overheidsorganen over het beheer van hun privéterreinen (bijvoorbeeld de toestemming om zich er te vestigen of om ze te gebruiken) of over het beheer van openbare industriële of commerciële diensten (bijvoorbeeld overeenkomsten met gebruikers van water- of energievoorzieningen) of privaatrechtelijke overeenkomsten tussen een overheidsorgaan en een particulier of ook tussen twee overheidsorganen.

38 De Franse regering acht de eerste grief onjuist, subsidiair ongegrond.

39 Zij ontkent niet dat het begrip „milieu-informatie" in de zin van richtlijn 90/313 ruim moet worden uitgelegd, maar stelt dat het begrip „overheidsdocumenten" in wet nr. 78-753 ook zeer ruim is, aangezien dit documenten met een privékarakter omvat die verband houden met de overheidssfeer en/of met door particulieren uitgeoefende publieke taken. Genoemd begrip omvat naast bestuurlijke stukken ook privaatrechtelijke stukken van overheidsorganen en bij deze organen aanwezige stukken afkomstig van particulieren, voorzover zij in meer of mindere mate verband houden met de uitoefening van een overheidstaak. De enige beperking op de kwalificatie als „milieu-informatie" in de zin van richtlijn 90/313 heeft dan ook betrekking op documenten die een als particulier optredend overheidsorgaan onder zich heeft en die geen verband houden met zijn overheidstaken.

40 Bovendien heeft de Commissie niet concreet aangetoond dat het begrip „overheidsdocumenten" minder omvat dan het begrip „milieu-informatie". Ook heeft zij niet kunnen aantonen dat de Franse overheid informatie bewaart die wel onder richtlijn 90/313, maar niet onder wet nr. 78-753 valt. En vooral heeft de Commissie nooit een voorbeeld gegeven van een geval waarin milieu-informatie niet is erkend als „overheidsdocument" in de zin van genoemde wet.

Beoordeling door het Hof

41 In dit verband moet er enerzijds op worden gewezen dat het in wet nr. 78-753 gebruikte begrip „overheidsdocumenten" volgens de Franse regering naast bestuurlijke stukken ook privaatrechtelijke stukken afkomstig van overheidsorganen alsmede bij hen aanwezige, maar van particulieren afkomstige stukken omvat; dit is volgens de regering zelf echter alleen het geval voorzover deze documenten „in meer of mindere mate verband houden met de uitoefening van een overheidstaak". De Franse regering vermeldt in dit verband dat alleen documenten die een als particulier optredend overheidsorgaan onder zich heeft en die geen verband met overheidstaken houden, niet onder wet nr. 78-753 vallen, maar dat dergelijke documenten naar haar mening ook geen „milieu-informatie" in de zin van richtlijn 90/313 zijn.

42 Anderzijds moet erop worden gewezen dat in richtlijn 90/313 volgens artikel 2, sub a, onder „milieu-informatie" wordt verstaan „alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm betreffende de toestand van water, lucht, bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden, betreffende activiteiten (met inbegrip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai) en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en betreffende beschermende activiteiten en maatregelen ter zake, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's".

43 Deze definitie bevat echter geen enkele aanwijzing ter ondersteuning van de stelling van de Franse regering, dat een document dat geen verband met een overheidstaak houdt, niet is te beschouwen als „milieu-informatie" die onder richtlijn 90/313 valt.

44 Gezien de formulering en met name het gebruik van de uitdrukking „alle beschikbare informatie" moet de werkingssfeer van het genoemde artikel 2, sub a, en dus die van richtlijn 90/313 ruim worden opgevat. Er valt dan ook onder alle informatie die betrekking heeft op hetzij de toestand van het milieu of de activiteiten of maatregelen die hierop een ongunstige invloed kunnen hebben, hetzij activiteiten en maatregelen die de bescherming van het milieu dienen, zonder dat de opsomming in genoemde bepaling een aanwijzing bevat die de strekking ervan beperkt, en zeker niet in de zin die door de Franse regering wordt bepleit.

45 Deze constatering wordt gesteund door de uitlegging die het Hof reeds aan dezelfde bepaling heeft gegeven in zijn arrest van 17 juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, Jurispr. blz. I-3809, punten 19-22). In punt 20 van genoemd arrest heeft het Hof geoordeeld dat de gemeenschapswetgever zich ervan heeft onthouden, een definitie van het begrip „milieu-informatie" te geven die enige overheidsactiviteit zou kunnen uitsluiten.

46 Bovendien volgt uit het gebruik van de uitdrukking „met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen" in artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313, dat het begrip „milieu-informatie" logischerwijze een ruimere betekenis moet krijgen dan het geheel van overheidsactiviteiten.

47 Uit het voorgaande volgt dat richtlijn 90/313 betrekking heeft op alle handelingen, van welke aard ook, die de toestand van een van de sectoren van het milieu die onder genoemde richtlijn vallen, ongunstig kunnen beïnvloeden of kunnen beschermen, zodat het begrip „milieu-informatie" in de zin van deze richtlijn, in tegenstelling tot hetgeen de Franse regering ten principale betoogt, aldus moet worden opgevat dat dit ook documenten omvat die geen verband houden met de uitoefening van een overheidstaak.

48 Gezien het bovenstaande is de eerste grief van de Commissie dan ook gegrond.

Bestaan van een weigeringsgrond voor de verstrekking van milieu-informatie waarin richtlijn 90/313 niet voorziet

Argumenten van partijen

49 De Commissie bekritiseert het feit dat wet nr. 78-753, wat de lijst van uitzonderingen op de verstrekkingsplicht van milieu-informatie betreft, in artikel 6, eerste alinea, laatste streepje, een weigeringsgrond bevat die niet voorkomt in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 90/313, namelijk aantasting van „door de wet beschermde geheimen".

50 De genoemde wet vult niet alleen de tekst van richtlijn 90/313 aan, door uitbreiding van het gebied van de uitzonderingen die in de richtlijn limitatief zijn opgesomd, maar bovendien is de formulering „door de wet beschermde geheimen" te algemeen om te garanderen dat deze uitzondering naar de geest van de richtlijn wordt toegepast.

51 De Franse regering betwist dat de lijst van de bij wet nr. 78-753 vastgestelde uitzonderingen ruimer is dan die in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 90/313. De algemene categorie van „door de wet beschermde geheimen" is in genoemde wet opgenomen om de verschillende bijzondere regelingen voor de vertrouwelijkheidsbescherming van gegevens samen te vatten, die overigens vaak geen enkel verband met het milieu hebben.

52 De Franse regering stelt dat de Commissie om in dit geval een niet-nakoming aan te tonen, de bijzondere regelingen had moeten aanwijzen die niet aan richtlijn 90/313 voldoen, en dat het beroep tegen die bijzondere regelingen gericht had moeten worden, en niet tegen de algemene categorie van „door de wet beschermde geheimen".

53 In het onderhavige geval heeft de Commissie niet één enkel wettelijk beschermd geheim kunnen aanwijzen dat niet valt onder een van de weigeringsgronden van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van genoemde richtlijn, namelijk de „openbare veiligheid", de „vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens" of „het vertrouwelijke karakter van persoonlijke gegevens en/of dossiers".

54 Bovendien is er tot dusver nog nooit een klacht ingediend of beroep ingesteld door een particulier, hetgeen volgens de Franse regering bewijst dat het begrip „door de wet beschermde geheimen" in de zin van de Franse regelgeving geen van de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 90/313 genoemde uitzonderingen op ongeoorloofde wijze uitbreidt.

Beoordeling door het Hof

55 Bij de beoordeling van de gegrondheid van deze tweede grief moet aanstonds worden vastgesteld dat reeds uit de formulering van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/313 volgt dat milieu-informatie op verzoek beschikbaar moet worden gesteld aan iedere persoon, zonder dat deze een belang behoeft aan te tonen, en dat deze verplichting geldt voor overheidsinstanties „behoudens het bepaalde in dit artikel".

56 In artikel 3, leden 2 en 3, wordt dus slechts bij wijze van uitzondering op het beginsel van vrije toegang tot milieu-informatie, dat de grondslag van genoemde richtlijn vormt, een bepaald aantal gronden genoemd die een weigering tot verstrekking van zulke informatie kunnen rechtvaardigen.

57 Hieruit volgt dat deze weigeringsgronden — als uitzonderingen op het beginsel van verstrekking van milieu-informatie dat het doel van richtlijn 90/313 vormt — strikt moeten worden uitgelegd, zodat moet worden aangenomen dat het bij de in artikel 3, leden 2 en 3, genoemde uitzonderingen een limitatieve opsomming betreft en dat zij zijn bedoeld voor „sommige specifieke en duidelijk omschreven gevallen" waarin het „gerechtvaardigd kan zijn een verzoek om milieu-informatie te weigeren" (zie zevende overweging van richtlijn 90/313).

58 In het onderhavige geval blijkt dat wet nr. 78-753 alle in artikel 3, lid 2, van de richtlijn genoemde uitzonderingen heeft overgenomen, waaronder de expliciet en specifiek genoemde verzoeken om informatie die betrekking hebben op het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen en defensie, de openbare veiligheid, vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens en de vertrouwelijkheid van persoonlijke gegevens.

59 Krachtens artikel 6, eerste alinea, laatste streepje, van wet nr. 78-753 kunnen de overheidsorganen echter bovendien de inzage in of de verstrekking van een overheidsdocument weigeren, waarvan de verspreiding „in het algemeen de door de wet beschermde geheimen" zou kunnen aantasten.

60 Een dergelijke weigeringsgrond, die niet in de limitatieve lijst van uitzonderingen in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 90/313 voorkomt, overschrijdt dus duidelijk de werkingssfeer van deze uitzonderingen.

61 Bovendien beperkt deze weigeringsgrond zich tot een simpele verwijzing naar „de wet" zonder nadere specificatie. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is deze grond zo algemeen geformuleerd dat niet duidelijk blijkt op welke gevallen wordt gedoeld — naast die genoemd in de voorafgaande streepjes van artikel 6, eerste alinea, die reeds alle uitzonderingen omvatten die artikel 3, lid 2, van richtlijn 90/313 vermeldt — zodat deze weigeringsgrond tot rechtsonzekerheid kan leiden omdat hij geen waarborg bevat, dat de overheidsinstanties deze grond naar de geest van de richtlijn zullen toepassen.

62 Het argument van de Franse regering dat er nooit een klacht van particulieren is geweest over onjuiste toepassing van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 90/313, faalt gelet op de rechtspraak van het Hof, dat „het niet voldoen aan een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting op zich reeds een niet-nakoming vormt, en dat de omstandigheid dat deze niet-naleving geen nadelige gevolgen heeft gehad, niet van belang is" (zie arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland, C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punten 60 en 61, en 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, C-333/99, Jurispr. blz. I-1025, punt 37). Hieruit volgt ook dat het argument dat er in de praktijk geen met de richtlijn strijdig geval is vastgesteld, niet kan worden aanvaard (zie arrest van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 9).

63 Gezien bovenstaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de tweede grief van de Commissie eveneens gegrond is.

Niet-omzetting van de verplichting tot gedeeltelijke verstrekking van milieu-informatie

Argumenten van partijen

64 De Commissie verwijt de Franse regering dat deze in wet nr. 78-753 niet expliciet de verplichting van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 90/313 heeft opgenomen om milieu-informatie gedeeltelijk te verstrekken wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie die een weigering van verstrekking kan rechtvaardigen.

65 De Franse regering heeft deze grief voor het Hof niet werkelijk betwist.

Beoordeling door het Hof

66 Het Hof heeft reeds beslist dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 90/313 de lidstaten de verplichting oplegt, die informatie te verstrekken die kan worden gescheiden van informatie die een vertrouwelijke behandeling verdient. Het heeft hieruit afgeleid dat deze bepaling de lidstaten een concrete resultaatsverplichting oplegt en rechtstreeks de rechtssituatie van de particulieren regelt, die aldus recht hebben op informatieverstrekking onder de in die bepaling vastgelegde voorwaarden (arrest van 9 september 1999, Commissie/Duitsland, C-217/97, Jurispr. blz. I-5087, punt 33).

67 Bovendien staat vast dat aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn het Franse recht geen bepaling kende die als omzetting van de in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 90/313 vastgestelde regel zou kunnen worden beschouwd.

68 Bij gebreke van een expliciete bepaling over de gedeeltelijke verstrekking van milieu-informatie in de Franse regelgeving is de verplichting tot deze gedeeltelijke verstrekking niet op voldoende duidelijke en bepaalde wijze verzekerd om de rechtszekerheid te waarborgen en personen die een verzoek om informatie willen indienen, in staat te stellen van al hun rechten kennis te krijgen (zie in die zin arrest van 9 september 1999, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 34 en 35).

69 Om deze redenen moet de derde grief van de Commissie worden aanvaard.

Niet-omzetting van artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313

Argumenten van partijen

70 De Commissie betoogt dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313, bepalende dat de bevoegde autoriteiten een informatieverzoek kunnen afwijzen wanneer het kennelijk onredelijk is, te algemeen is geformuleerd of betrekking heeft op onvoltooide documenten of gegevens of interne mededelingen, hoewel het slechts een mogelijkheid schept voor de lidstaten, formeel in nationaal recht moet worden omgezet indien een lidstaat er gebruik van wenst te maken.

71 Wanneer deze omzetting niet expliciet gebeurt, is voor particulieren de omvang van de rechten die de richtlijn hun in dit verband verleent, niet voldoende duidelijk. Het algemene rechtskader dat volgens de Franse regering door de rechtspraak van de Raad van State op dit gebied wordt gevormd, is volgens de Commissie niet voldoende om de toepassing van de betrokken bepaling op zodanige wijze te waarborgen, dat elke kans op een verkeerde uitvoering is uitgesloten.

72 Hoewel de Franse regering niet bestrijdt dat er geen specifieke nationale bepaling op dit vlak bestaat, is zij van mening dat het nationale rechtskader, namelijk wet nr. 78-753 zoals uitgelegd in de rechtspraak van de Raad van State, duidelijk en nauwkeurig voorziet in de mogelijkheid voor een overheidsinstantie om aanvragen af te wijzen die onduidelijk zijn, misbruik opleveren of waarvoor onvoltooide of interne documenten moeten worden afgegeven.

73 Artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313 schept slechts een mogelijkheid, die de Raad van State reeds heeft erkend, en de simpele codificatie daarvan zou geen bescherming van enig recht van particulieren opleveren.

74 De Franse regering geeft toe dat wat de derde grief van de Commissie betreft, een expliciete omzetting van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn nuttig zou zijn om de aandacht op die bepaling te vestigen, maar dit geldt volgens haar niet voor de hier aan de orde zijnde grief, die lid 3 van dat artikel betreft. De begrippen rechtsmisbruik en voorbereidingshandeling zijn namelijk in de rechtsorde van de meeste lidstaten, waaronder die van de Franse Republiek, bekend en vinden overigens niet alleen toepassing op het recht op toegang tot milieuinformatie. Zelfs indien richtlijn 90/313 niet expliciet had voorzien in de mogelijkheid om de verstrekking van informatie te weigeren in het geval van aanvragen die onredelijk zijn of in te algemene termen zijn geformuleerd dan wel

betrekking hebben op interne of onvoltooide documenten, zouden de nationale autoriteiten zich dus toch al kunnen beroepen op deze beginselen om een weigering van informatie te rechtvaardigen. Een formele omzetting zou gewoonweg neerkomen op het overschrijven van de rechtspraak van de Raad van State en op codificatie van alom bekende algemene beginselen die in vaste rechtspraak zijn neergelegd.

Beoordeling door het Hof

75 Bij de beoordeling van de gegrondheid van de vierde grief van de Commissie moet in herinnering worden geroepen dat volgens vaste rechtspraak elke lidstaat waarvoor een richtlijn bestemd is, verplicht is om in zijn nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van die richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (zie onder meer arrest van 7 mei 2002, Commissie/Zweden, C-478/99, Jurispr. blz. I-4147, punt 15).

76 Hoewel het dus essentieel is dat de rechtssituatie die uit de nationale omzettingsmaatregel voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is om de betrokken particulieren in staat te stellen kennis te krijgen van de omvang van hun rechten en plichten, neemt dit niet weg dat de lidstaten volgens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag bevoegd zijn om voor de uitvoering van de richtlijnen de vorm en de middelen te kiezen waarmee het door de richtlijnen nagestreefde resultaat het best kan worden bereikt, en dat blijkens deze bepaling de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijze in elke lidstaat een optreden van de wetgever vereist. Het Hof heeft dan ook herhaaldelijk geoordeeld dat een formele overname van de voorschriften van een richtlijn in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling niet altijd nodig is en dat, afhankelijk van de inhoud van de richtlijn, een algemeen rechtskader kan volstaan. Met name kan door het bestaan van algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht de omzetting door specifieke wet- of regelgeving overbodig zijn, op voorwaarde dat deze beginselen de volledige toepassing van de richtlijn door de nationale

overheid daadwerkelijk garanderen en dat, ingeval de betrokken bepaling van de richtlijn rechten voor particulieren beoogt te scheppen, de rechtssituatie die uit deze beginselen voortvloeit voldoende bepaald en duidelijk is, opdat de begunstigden kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties (zie met name arresten van 23 mei 1985, Commissie/Duitsland, 29/84, Jurispr. blz. 1661, punten 22 en 23, en 9 september 1999, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 31 en 32).

77 Daarom moet in elk concreet geval de aard worden vastgesteld van de in de richtlijn opgenomen bepaling waarop het beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft, om vast te stellen hoe ver de omzettingsplicht van de lidstaten gaat.

78 Wat de onderhavige zaak betreft, moet worden vastgesteld dat in tegenstelling tot een bepaling als artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 90/313, die particulieren een nauwkeurig bepaald recht verleent op gedeeltelijke verstrekking van milieu-informatie voorzover deze kan worden gescheiden van informatie die niet voor verstrekking vatbaar is (zie in dit verband de punten 66 en 68 van het onderhavige arrest), artikel 3, lid 3, van dezelfde richtlijn aan de lidstaten slechts een simpele mogelijkheid biedt (zoals duidelijk blijkt uit het gebruik van het werkwoord „kan") om in bepaalde gevallen een verzoek om informatie af te wijzen, en dat deze bepaling met name geen enkel recht aan particulieren verleent, evenmin als zij hun trouwens een nauwkeurige en bepaalde verplichting oplegt. Integendeel: deze bepaling houdt niet meer in dan de mogelijkheid, uitsluitend voor overheidsinstanties, om verstrekking van dergelijke informatie in bepaalde, limitatief opgesomde gevallen te weigeren.

79 Overigens heeft het Hof in punt 33 van het reeds aangehaalde arrest van 9 september 1999, Commissie/Duitsland, met betrekking tot deze richtlijn 90/313 een soortgelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds artikel 3, lid 2, tweede alinea, en anderzijds de eerste alinea van datzelfde lid 2; de formulering van

laatstgenoemde bepaling is op alle punten vergelijkbaar met die van het in deze grief aan de orde zijnde artikel 3, lid 3.

80 Uit het bovenstaande volgt dat voor de omzetting van artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313 geen formele en letterlijke overneming in het nationale recht is vereist, maar dat een algemeen rechtskader kan volstaan indien hiermee daadwerkelijk de volledige toepassing van deze richtlijn voldoende duidelijk en nauwkeurig wordt gegarandeerd.

81 Vooral voor een bepaling als artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313 zou een specifieke omzettingseis van zeer weinig praktisch nut zijn, aangezien deze bepaling zeer algemeen is geformuleerd en regels bevat met het karakter van algemene beginselen die deel uitmaken van de rechtsorde van de lidstaten.

82 De eerbiediging van een richtlijnbepaling met deze kenmerken moet dan ook vooral verzekerd zijn bij de concrete toepassing ervan op een gegeven situatie, onafhankelijk van de formele en tekstuele omzetting ervan in het nationale recht.

83 Daarom moet een algemeen rechtskader, in het onderhavige geval bestaande uit begrippen met een duidelijke en nauwkeurig bepaalde inhoud en die in de vaste rechtspraak van de Raad van State worden toegepast, als voldoende worden beschouwd voor een geldige omzetting van artikel 3, lid 3, van richtlijn 90/313.

84 Zo volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moet worden beoordeeld met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven (zie met name arrest van 29 mei 1997, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-300/95, Jurispr. blz. I-2649, punt 37). Evenzo moet rekening worden gehouden met de door die instanties gegeven uitlegging van de algemene rechtsbeginselen van de nationale rechtsorde.

85 In het onderhavige geval blijkt uit geen van de elementen waarover het Hof beschikt, dat een algemeen rechtskader als dat waarop de Franse regering zich beroept, de volledige toepassing van richtlijn 90/313 niet daadwerkelijk kan garanderen.

86 De Commissie heeft ter ondersteuning van haar vierde grief namelijk geen beslissing van een Franse rechter genoemd waarin wet nr. 78-753 niet conform artikel 3, lid 3, van genoemde richtlijn is uitgelegd. Bovendien blijkt uit niets in de stukken van het dossier dat de Franse gerechten het nationale recht niet uitleggen met inachtneming van de formulering en het doel van die richtlijn en niet de volledige toepassing ervan overeenkomstig de eisen van artikel 189, derde alinea, van het Verdrag daadwerkelijk garanderen.

87 Aangezien de Commissie het bewijs van de gestelde niet-nakoming dient te leveren door de nodige feiten en omstandigheden aan te voeren die het Hof in staat stellen om uit te maken of er sprake is van de niet-nakoming, en zij zich daarbij niet kan baseren op een of ander vermoeden (zie met name arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, punt 31), moet de vierde grief van de Commissie worden verworpen.

Het bestaan van stilzwijgende, niet-gemotiveerde afwijzingsbeslissingen

Argumenten van partijen

88 Volgens de Commissie is de in het Franse recht bekende figuur van de „stilzwijgende afwijzing" als voorzien in artikel 2 van decreet nr. 88-465, op grond waarvan het uitblijven van een reactie gedurende meer dan één maand van de bevoegde instantie die om verstrekking van overheidsdocumenten is verzocht, gelijk staat aan een weigering, niet verenigbaar met artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313.

89 Laatstgenoemde bepaling bevat volgens haar namelijk duidelijk de verplichting voor de betrokken overheidsinstantie om iedere beslissing tot weigering van de gevraagde informatie te motiveren. Het systeem van stilzwijgende afwijzing als geregeld in artikel 2 van decreet nr. 88-465 doet het dwingende karakter van de motiveringsplicht van artikel 3, lid 4, van de richtlijn echter juist teniet.

90 In repliek voegt de Commissie hieraan toe dat de toepassing van genoemd decreet de mogelijkheid schept om een motivering achteraf — dus na de termijn van twee maanden die is voorzien in artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 — te verstrekken voor stilzwijgende beslissingen tot afwijzing van een verzoek om informatie. Uit deze bepaling blijkt evenwel dat de motivering gelijktijdig met de afwijzende beslissing moet worden gegeven en dat dit niet achteraf kan gebeuren. Dezelfde conclusie volgt naar haar mening uit het arrest van 26 november 1981, Michel/Parlement (195/80, Jurispr. blz. 2861, punt 22).

91 Weliswaar kan de in artikel 5 van wet nr. 79-587 aan de particulier geboden mogelijkheid om mededeling van de motivering van een stilzwijgende afwijzing te

verkrijgen binnen een maand na de indiening van een desbetreffende aanvraag, ertoe leiden dat de in artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 voorgeschreven termijn van twee maanden wordt gerespecteerd, maar uitsluitend onder de — in wezen theoretische — voorwaarde dat de aanvrager onmiddellijk reageert nadat de overheidsinstantie een maand lang het stilzwijgen heeft bewaard. In ieder geval brengt deze procedure voor de belanghebbende de — in deze richtlijn niet voorziene — verplichting mee om te verzoeken om verstrekking van de motivering van de betrokken afwijzingsbeslissing.

92 De Franse regering antwoordt in de eerste plaats dat artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 de overheidsinstantie twee verschillende verplichtingen oplegt, die worden genoemd in twee van elkaar onafhankelijke zinnen. Zo moet deze instantie op grond van de eerste zin van deze bepaling een verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twee maanden na de indiening ervan, beantwoorden. Volgens de tweede zin van dezelfde bepaling moet een weigering om de informatie te verschaffen met redenen worden omkleed. Aangezien de tweede zin geen enkele verwijzing naar de eerste bevat, kan niet worden beweerd dat deze bepaling voorschrijft dat een afwijzing van een informatieverzoek en de motivering ervan gelijktijdig moeten worden meegedeeld. Bovendien bindt de tweede zin van het genoemde artikel 3, lid 4, de motiveringsplicht niet aan een vooraf bepaalde termijn. Hieruit volgt dat deze verplichting alleen is verbonden aan de voorwaarde dat de motivering binnen een redelijke termijn wordt gegeven, zodat de betrokken bepaling niet haar nuttig effect verliest.

93 De Franse regering voegt daar subsidiair aan toe dat de eerste zin van artikel 7 van wet nr. 78-753 een duidelijke verplichting voor het bestuur bevat om iedere afwijzing van een verzoek om informatie te motiveren, aangezien ook is bepaald dat dit antwoord schriftelijk moet zijn. Voor het geval echter dat een weinig zorgvuldig overheidsorgaan in strijd met het voorschrift van genoemd artikel 7 niet antwoordt op een informatieverzoek, heeft de nationale regeling de fictie van een stilzwijgende afwijzende beslissing ingevoerd om particulieren te beschermen; aldus wordt voorkomen dat zij, wanneer het bestuur niets van zich laat horen, door het ontbreken van een handeling die zij kunnen aanvechten, geen beroep bij de rechter kunnen instellen. Het is om die reden onjuist om te stellen dat dit systeem het het bestuur mogelijk maakt om geen gemotiveerd antwoord te geven op de bij hem ingediende aanvraag.

94 Overigens valt de situatie zelfs bij een stilzwijgende afwijzingsbeslissing onder artikel 5 van wet nr. 79-587, op grond waarvan de particulier in het kader van een gracieuze procedure de motivering kan verkrijgen waarop hij recht heeft.

Beoordeling door het Hof

95 De Commissie verwijt de Franse Republiek niet dat zij de algemene verplichting van artikel 3, lid 4, eerste zin, van richtlijn 90/313, dat uiterlijk binnen twee maanden moet worden geantwoord op een verzoek om milieu-informatie, niet formeel heeft omgezet.

96 De Commissie beperkt haar grief tot het bijzondere geval van de stilzwijgende afwijzing waarin het Franse recht voorziet.

97 In dit verband stelt de Commissie in wezen dat het systeem van artikel 2 van decreet nr. 88-465 tot gevolg heeft dat de verplichting tot motivering van een afwijzingsbeslissing „bij voorbaat en in alle gevallen" wordt opgeheven. Tijdens de schriftelijke procedure heeft zij er de nadruk op gelegd dat de motivering van de afwijzing tegelijk met de beslissing zelf moet worden gegeven, zodat het systeem van stilzwijgende afwijzing als zodanig onverenigbaar is met richtlijn 90/313.

98 De Commissie voegt eraan toe dat de mogelijkheid voor de aanvrager om mededeling van de motivering te verkrijgen, evenmin verenigbaar is met richtlijn 90/313. In de eerste plaats betekent deze mogelijkheid een last voor de aanvrager waarin de richtlijn niet voorziet, die uitgaat van de verplichting tot ambtshalve motivering van de beslissing tot weigering van de verstrekking van informatie,

zonder dat hierom vooraf hoeft te worden verzocht. In de tweede plaats vindt een dergelijke mededeling van de weigeringsgronden bijna altijd plaats na de door die richtlijn voorgeschreven termijn van twee maanden, aangezien de inachtneming van die termijn vooropstelt dat de aanvrager onmiddellijk reageert nadat het bestuur een maand lang het stilzwijgen heeft bewaard en dat het bestuur daadwerkelijk in de daaropvolgende maand reageert.

99 Bij de beoordeling van de gegrondheid van deze argumentatie moet in de eerste plaats worden geconstateerd dat artikel 7 van wet nr. 78-753 uitdrukkelijk bepaalt dat een verzoek wordt afgewezen bij „met redenen omklede schriftelijke beslissing".

100 De verplichting om iedere afwijzingsbeslissing te motiveren, ligt dus reeds besloten in de formulering van genoemde wet.

101 Bovendien betoogt de Franse regering, zonder op dit punt door de Commissie te zijn tegengesproken, dat naar Frans recht het ontbreken van een motivering bij ongunstige bestuursbeslissingen die natuurlijke en rechtspersonen betreffen, een gebrek is dat door de bevoegde rechterlijke instanties wordt gesanctioneerd.

102 De Franse regering voegt hieraan toe dat de fictie van de stilzwijgende afwijzing zeker niet is bedoeld om het bestuur in staat te stellen zich niets gelegen te laten liggen aan de motiveringsplicht, maar om de burgers te beschermen, die aldus bij nalatigheid van een overheidsinstantie een beroepsmogelijkheid hebben tegen de afwijzingsbeslissing die wordt geacht te zijn genomen wanneer meer dan een maand niet is gereageerd. Het systeem waarbij uit het uitblijven van een reactie van de bevoegde instantie een afwijzing wordt afgeleid, heeft dan ook zeker niet tot doel, de motiveringsverplichting van het bestuur te omzeilen.

103 Vervolgens moet erop worden gewezen dat de formulering van artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 niet eenduidig is ten aanzien van de rechtsvraag in de onderhavige zaak.

104 Die formulering geeft namelijk geen duidelijk antwoord op de vraag of deze bepaling impliceert, zoals de Commissie beweert, dat de motivering tegelijk met de afwijzingsbeslissing moet worden gegeven of, zoals zij ter terechtzitting heeft opgemerkt, dat de motivering ten minste binnen twee maanden na indiening van de aanvankelijke aanvraag moet worden meegedeeld, dan wel dat de twee zinnen van de genoemde bepaling geen rechtstreeks verband met elkaar houden, zodat de tweede zin, zoals de Franse regering betoogt, de motiveringsverplichting niet aan een vooraf bepaalde termijn bindt — behoudens toepassing van het beginsel van een redelijke termijn, dat per geval moet worden beoordeeld — en dus toelaat dat de motivering van deze afwijzingsbeslissing later wordt meegedeeld.

105 De Franse regering volgt in dit verband een a-contrarioredenering: zij beroept zich op een voorstel tot wijziging van richtlijn 90/313 waarin, indien het wordt aangenomen, in de toekomst het beginsel dat de afwijzingsbeslissing en de motivering ervan gelijktijdig moeten worden meegedeeld, tot regel wordt verheven.

106 Artikel 4, lid 4, van het Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 24/2002 van 28 januari 2002 van de Raad met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB C 113, blz. 1) luidt namelijk als volgt: „Een weigering om de verzochte informatie geheel of gedeeltelijk beschikbaar te stellen, wordt [...] meegedeeld [...] binnen de in artikel 3, lid 2, onder a, dan wel onder b, genoemde termijn. Deze mededeling bevat de redenen voor de weigering en informatie over de beroepsprocedure waarin overeenkomstig artikel 6 is voorzien."

107 Het feit dat de bevoegde gemeenschapsinstellingen de tekst van artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 willen wijzigen om de strekking ervan te verduidelijken, kan er inderdaad op wijzen dat deze bepaling in de huidige redactie niet voorschrijft dat de afwijzingsbeslissing en de motivering ervan gelijktijdig moeten worden meegedeeld. Uit de beoogde wijziging is in ieder geval af te leiden dat een dergelijk vereiste niet duidelijk blijkt uit de tekst die nu van kracht is.

108 Overigens heeft de Commissie zelf ter terechtzitting haar standpunt versoepeld met haar betoog dat de motivering van de afwijzingsbeslissing in ieder geval binnen twee maanden na de indiening van de oorspronkelijke aanvraag moet worden meegedeeld, hetgeen neerkomt op een erkenning dat deze kan worden gescheiden van de afwijzing zelf.

109 Tot slot moet worden gepreciseerd dat punt 22 van het reeds aangehaalde arrest Michel/Parlement, dat door de Commissie is ingeroepen, niet naar analogie op de onderhavige zaak kan worden toegepast, aangezien dat arrest in een andere context is gewezen.

110 In punt 15 van het arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097) heeft het Hof daarentegen uitdrukkelijk de mogelijkheid voor het bestuur erkend om de motivering van een afwijzingsbeslissing in een latere mededeling bekend te maken.

111 Gezien het bovenstaande moet worden vastgesteld dat de fictie dat het stilzwijgen van het bestuur gelijk staat met een stilzwijgende afwijzingsbeslissing, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie betoogt, als zodanig niet onverenigbaar is met de vereisten van richtlijn 90/313 op de enkele grond dat een stilzwijgende afwijzingsbeslissing per definitie geen motivering bevat. Bovendien zijn er voor de gestelde noodzaak dat de afwijzingsbeslissing en de motivering gelijktijdig worden meegedeeld, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht onvoldoende aanwijzingen om deze noodzaak voor de richtlijn als juist aan te nemen.

112 Daarentegen is de omstandigheid dat de belanghebbende volgens de Franse regelgeving bij een uitblijvende reactie van het bestuur binnen een bepaalde termijn moet verzoeken om mededeling van de motivering van de afwijzing van zijn verzoek om informatie, klaarblijkelijk niet in overeenstemming met de tekst van artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 en met de geest van de richtlijn.

113 In de eerste plaats blijkt duidelijk uit de formulering van genoemde bepaling, dat „een weigering [...] met redenen [moet] worden omkleed", dat de motivering van elke afwijzingsbeslissing een verplichting voor de overheid vormt. Dit voorschrift beschouwen als een eenvoudige mogelijkheid voor de burger om de motivering van deze beslissing te vragen, zou de draagwijdte van een dergelijke verplichting aanzienlijk beperken.

114 In de tweede plaats heeft richtlijn 90/313 tot doel, een recht op vrije toegang tot milieu-informatie te verlenen zonder dat de aanvrager ter rechtvaardiging van zijn verzoek een belang hoeft aan te tonen, en elke beperking van deze vrije toegang tegen te gaan (zie in die zin arrest van 9 september 1999, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 47 en 58).

115 Hieruit volgt dat artikel 3, lid 4, van genoemde richtlijn vereist dat de overheid haar beslissing tot afwijzing van een aanvraag om milieu-informatie ambtshalve motiveert, zonder dat de aanvrager een desbetreffend verzoek hoeft te doen, ook al kan deze motivering, in geval van stilzwijgen van het bestuur, hem op latere datum worden meegedeeld.

116 Met betrekking tot de termijn waarbinnen de motivering in geval van een stilzwijgende afwijzing van een dergelijk informatieverzoek moet worden meegedeeld, kan de uitlegging van de Franse regering, dat richtlijn 90/113 in dit verband geen nauwkeurige termijn bevat en dat daarom een redelijke termijn moet worden toegepast, niet worden aanvaard.

117 Door deze uitlegging zou artikel 3, lid 4, van richtlijn 90/313 immers een wezenlijk deel van zijn nuttig effect verliezen.

118 Er moet in tegendeel worden aangenomen dat in geval van een stilzwijgende afwijzing van een verzoek om milieu-informatie de motivering van deze afwijzing binnen twee maanden na de indiening van het oorspronkelijke verzoek moet worden meegedeeld, aangezien deze mededeling in dat geval als een „antwoord" in de zin van artikel 3, lid 4, van de richtlijn is te beschouwen.

119 De vijfde grief van de Commissie is derhalve slechts gegrond voorzover de Franse Republiek wordt verweten dat zij niet heeft bepaald dat overheidsinstanties, in geval van een stilzwijgende beslissing tot afwijzing van een verzoek om milieu-informatie, verplicht zijn deze afwijzing ambtshalve en uiterlijk twee maanden na indiening van het oorspronkelijke verzoek te motiveren. Voor het overige moet de grief echter worden verworpen.

120 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek,

— door de verplichting tot het verstrekken van milieu-informatie te beperken tot „overheidsdocumenten" in de zin van wet nr. 78-753;

— door als een van de weigeringsgronden voor het verstrekken van dergelijke informatie te vermelden dat inzage in of verstrekking van het document afbreuk zou kunnen doen aan „in het algemeen, door de wet beschermde geheimen";

— door in de nationale wetgeving niet te bepalen dat milieu-informatie gedeeltelijk wordt verstrekt wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie die verband houdt met de belangen bedoeld in artikel 3, lid 2, van richtlijn 90/313 en daarom een weigering van verstrekking kan rechtvaardigen, en

— door niet te bepalen dat in geval van een stilzwijgende beslissing tot afwijzing van een verzoek om milieu-informatie, de overheidsinstanties verplicht zijn deze afwijzing ambtshalve en uiterlijk twee maanden na indiening van het oorspronkelijke verzoek te motiveren,

de krachtens de artikelen 2, sub a, en 3, leden 1, 2 en 4, van genoemde richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

121 Het beroep moet worden verworpen voor het overige.

Kosten

122 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek voor het belangrijkste deel in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door de verplichting tot het verstrekken van milieu-informatie te beperken tot „overheidsdocumenten" in de zin van wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de verhoudingen tussen de overheid en het publiek en houdende diverse administratieve, sociale en fiscale bepalingen;

door als een van de weigeringsgronden voor het verstrekken van dergelijke informatie te vermelden dat inzage in of verstrekking van het document afbreuk zou kunnen doen aan „in het algemeen, door de wet beschermde geheimen";

door in de nationale wetgeving niet te bepalen dat milieu-informatie gedeeltelijk wordt verstrekt wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie die verband houdt met de belangen bedoeld in artikel 3, lid 2, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, en die daarom een weigering van verstrekking kan rechtvaardigen, en

door niet te bepalen dat in geval van een stilzwijgende beslissing tot afwijzing van een verzoek om milieu-informatie, de overheidsinstanties verplicht zijn deze afwijzing ambtshalve en uiterlijk twee maanden na indiening van het oorspronkelijke verzoek te motiveren,

is de Franse Republiek de krachtens de artikelen 2, sub a, en 3, leden 1, 2 en 4, van genoemde richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **De Franse Republiek wordt in de kosten verwezen.**

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juni 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J.-P. Puissochet