Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 22. juni 2011 [1]

Sag C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
mod
Bundesrepublik Deutschland

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse — Århuskonventionen — direktiv 2003/4/EF — organer, der udøver lovgivende myndighed — tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling foreskrevet ved lov«

1. I henhold til direktiv 2003/4/EF [2] er offentlige myndigheder i princippet forpligtet til at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, som anmoder herom. Direktivet tillader dog medlemsstaterne at udelukke offentlige organer, der udøver lovgivende myndighed, fra definitionen »offentlige myndigheder«. Derudover kan der nægtes adgang til visse typer af dokumenter, eller hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling.

2. Den tyske Bundesverwaltungsgericht ønsker navnlig vejledning om, i hvilket omfang udøvende statslige myndigheder kan anses for at udøve lovgivende myndighed og mulige tidsmæssige begrænsninger i denne udelukkelse, og om den nøjagtige rækkevidde af kriteriet om, at »lovgivningen stiller krav om« tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling.

Århuskonventionen

3. Den Europæiske Union, medlemsstaterne og 19 andre stater har indgået Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »konventionen«), som trådte i kraft den 30. oktober 2001. Konventionen er baseret på tre »søjler« – adgang til oplysninger, offentlig deltagelse samt adgang til klage og domstolsprøvelse. Konventionens præambel indeholder følgende betragtninger:

»som erkender, at øget adgang til oplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet forbedrer kvaliteten og gennemførelsen af beslutninger, bidrager til opmærksomhed

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26) (herefter »direktivet«).

omkring miljøspørgsmål, giver offentligheden mulighed for at give udtryk for dens betænkeligheder, og gør det muligt for offentlige myndigheder at tage behørigt hensyn til sådanne betænkeligheder

som sigter mod således at fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen og styrke offentlighedens støtte til beslutninger, der vedrører miljøet

som erkender det ønskelige i gennemsigtighed i alle dele af den offentlige administration og opfordrer lovgivende forsamlinger til at anvende principperne i denne konvention i deres eget arbejde.«

4. Konventionens artikel 2, nr. 2), definerer »offentlige myndigheder« som navnlig »offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer« og som enhver fysisk eller juridisk person, som har offentlige opgaver, pligter eller funktioner, navnlig med hensyn til miljøet, men udelukker fra denne definition »organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed«.

5. Konventionens artikel 4, som indfører den første søjle, har overskriften »Adgang til miljøoplysninger«. Artiklens to første stykker pålægger i alt væsentligt parterne at sikre, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger snarest muligt, uden at den, der anmoder om oplysningerne, skal begrunde sin anmodning. Artikel 4, stk. 4, fastlægger visse grunde til, at en anmodning kan afslås. Disse omfatter i henhold til artikel 4, stk. 4, litra a), tilfælde, hvor offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på bl.a. »den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret«. Artikel 4, stk. 4, sidste afsnit, bestemmer: »De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til, om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.«

6. Der er under sagen blevet henvist til anden søjle, konventionens artikel 8, selv om denne ikke direkte vedrører adgang til oplysninger. Artiklen har overskriften »Offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter« og foreskriver navnlig: »Hver part stræber efter at fremme effektiv offentlig deltagelse på et passende tidspunkt – mens mulighederne stadig er åbne – under offentlige myndigheders udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og andre generelt anvendelige juridisk bindende regler, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet.« I dette øjemed bør de fastsætte tidsfrister, der er tilstrækkelige til effektiv offentlig deltagelse, gøre udkast til regler offentligt tilgængelige, give offentligheden mulighed for at fremkomme med kommentarer, enten direkte eller igennem repræsentative høringsorganer og tage resultatet af den offentlige deltagelse i betragtning i videst muligt omfang.

7. Artikel 9 udgør konventionens tredje søjle, som omhandler adgangen til klage og domstolsprøvelse. Den pålægger navnlig konventionens parter at sikre, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om oplysninger ikke er blevet tilfredsstillende besvaret, har adgang til at få sagen prøvet ved en retslig procedure, der stiller tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed.

8. Konventionen blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF[3], hvis bilag indeholder en erklæring fra Det Europæiske Fællesskab (herefter »erklæringen«), der, for så vidt som det er relevant, lyder:

»For så vidt angår artikel 9 i Århuskonventionen opfordrer Det Europæiske Fællesskab konventionens parter til at notere sig [direktivets] artikel 2, nr. 2), og artikel 6 […]. Disse bestemmelser giver Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater mulighed for i undtagelsestilfælde og på nøje angivne betingelser at udelukke visse institutioner og organer fra bestemmelserne om prøvelse af beslutninger om anmodninger om oplysninger. Det Europæiske Fællesskabs ratifikation af Århuskonventionen indbefatter derfor ethvert forbehold fra en medlemsstat af Det Europæiske Fællesskab, for så vidt som et sådant forbehold er foreneligt med [direktivets] artikel 2, nr. 2), og artikel 6 […].«

9. Ved ratificeringen af konventionen den 20. maj 2005 tog Sverige et forbehold, der, for så vidt som det er relevant, lyder: »Sverige tager forbehold for artikel 9, stk. 1, med hensyn til adgang til domstolsprøvelse af beslutninger truffet af parlamentet, regeringen og ministre om spørgsmål, der indebærer offentliggørelse af officielle dokumenter.« Tyskland ratificerede konventionen den 15. januar 2007 uden forbehold.

Direktivet

10. Direktivet blev vedtaget i 2003, inden Rådet godkendte konventionen. Femte betragtning i præamblen til direktivet gør det klart, at det har til formål at bringe dagældende fællesskabslovgivning i overensstemmelse med konventionen med henblik på Fællesskabets indgåelse heraf. Direktivet dækker konventionens første søjle sammen med de dele af tredje søjle, der er relevante for adgang til oplysninger.

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

12. Af artikel 1, litra a), fremgår, at et af direktivets formål er »at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret«.

13. Artikel 2, nr. 2), første punktum, definerer »offentlige myndigheder« som »statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan«, igen sammen med enhver fysisk eller juridisk person, der udøver offentlige forpligtelser eller funktioner i forbindelse med miljøet. Artikel 2, nr. 2), andet og tredje punktum, bestemmer: »Medlemsstaterne kan bestemme, at denne definition ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed. Medlemsstaterne kan, hvis deres forfatningsmæssige bestemmelser på datoen for direktivets udstedelse ikke indeholder en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 6[4], udelukke disse organer og institutioner fra denne definition.«

14. Direktivets artikel 3, stk. 1, foreskriver: »Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

3 — Rådets afgørelse af 17.2.2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124, s. 1). Konventionens ordlyd er gengivet på s. 4 ff. i dette nummer af *Den Europæiske Unions Tidende*.

4 — Artikel 6 afspejler konventionens artikel 9 og giver mulighed for administrativ prøvelse og domstolsprøvelse af afgørelser om adgang til oplysninger.

15. De for denne sag relevante bestemmelser i artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[…]

d) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data

e) anmodningen vedrører interne meddelelser under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

[…]

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

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

[…]

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

[…]

4. Miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, og som en informationssøgende har anmodet om, skal stilles til rådighed i uddrag, hvis det er muligt at adskille oplysninger omfattet af stk. 1, litra d) og e), eller stk. 2 fra resten af de ønskede oplysninger.

[…]«

Tysk lovgivning

16. Direktivet er gennemført i den tyske forbundslovgivning ved Umweltsinformationsgesetz (lov om miljøoplysninger, herefter »UIG«).

17. Ifølge UIG's § 2, stk. 1, nr. 1), er »regeringen og andre instanser i den offentlige forvaltning« blandt dem, der skal stille oplysninger til rådighed. UIG's § 2, stk. 1, nr. 1), litra a), udelukker dog udtrykkeligt »de øverste forbundsmyndigheder, når de udøver virksomhed inden for rammerne af lovgivningen eller ved udstedelse af administrative bestemmelser [»Rechtsverordnungen«]«.

18. I henhold til UIG's § 8, stk. 1, nr. 2), kan en anmodning afslås, når offentliggørelsen af oplysninger vil kunne have skadelig indvirkning på oplysningspligtige instansers tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i § 2, stk. 1, medmindre den offentlige interesse i offentliggørelsen vejer tungere, selv om adgang til miljøoplysninger vedrørende emissioner ikke kan afslås under henvisning hertil. Ifølge § 8, stk. 2, nr. 2), kan en anmodning om interne meddelelser ligeledes afslås, medmindre den offentlige interesse i offentliggørelsen vejer tungere.

19. Der er også blevet henvist til visse bestemmelser i Verwaltungsverfahrensgesetz (den tyske forvaltningslov, herefter »VwVfG«).

20. VwVfG's § 28, stk. 1, bestemmer: »Inden udstedelsen af en forvaltningsakt, der griber ind i en parts rettigheder, skal denne gives mulighed for at udtale sig om de for afgørelsen relevante omstændigheder.«

21. VwVfG's § 29, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

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

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

22. VwVfG's § 68, stk. 1, foreskriver navnlig, at mundtlige forhandlinger for en administrativ myndighed ikke skal være offentlige, selv om tredjeparter kan få tilladelse til at deltage, medmindre en part gør indsigelse.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

23. Flachglas Torgau GmbH (herefter »Flachglas Torgau«) er en glasproducent, der deltager i handel med emissioner af drivhusgasser. Selskabet bad i den forbindelse forbundsministeriet for miljø (herefter »ministeriet«) om oplysninger i ministeriets besiddelse om en lov om tildeling af emissionskvoter for drivhusgasser i perioden 2005-2007 [5].

24. De ønskede oplysninger vedrørte både lovgivningsprocessen forud for vedtagelsen af loven og lovens implementering. Oplysningerne omfattede navnlig interne notater og skriftlige bemærkninger fra ministeriet og korrespondance, herunder e-mails, med den tyske myndighed, som har ansvaret for handel med emissionskvoter (Umweltbundesamt), som er en selvstændig myndighed.

25. Ministeriet afslog anmodningen i sin helhed. I forhold til oplysninger vedrørende ministeriets deltagelse i lovgivningsprocessen fandt ministeriet, at det ikke var en »offentlig myndighed, der er forpligtet til at stille information til rådighed« i henhold til UIG's § 2, stk. 1, nr. 1), litra a). Andre oplysninger, som hidrørte fra fortrolig sagsbehandling, hvis effektivitet ville blive ugunstigt påvirket af en offentliggørelse, var omfattet af UIG's § 8, stk. 1, nr. 2). Endelig var ministeriets interne meddelelser beskyttet af UIG's § 8, stk. 2, nr. 2), og den offentlige interesse i offentliggørelsen vejede ikke tungere.

26. Flachglas Torgau indbragte afslaget for Verwaltungsgericht, der gav selskabet delvis medhold i søgsmålet. Under appellen iværksat af Flachglas Torgau og kontraappellen iværksat af ministeriet fandt Oberverwaltungsgericht, at ministeriet havde handlet inden for rammerne af en lovgivningsproces og i henhold til UIG's § 2, stk. 1, nr. 1), litra a), ikke var forpligtet til at stille oplysninger til rådighed, for så vidt som det deltog i udarbejdelsen af love i en forberedende eller rådgivende rolle. Oberverwaltungsgericht fandt dog også, at ministeriet ikke kunne afslå anmodningen med henvisning

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

til tavshedspligten for så vidt angår sagsbehandling, og at ministeriet ikke havde godtgjort, hvordan offentliggørelse ville have en ugunstig indvirkning på tavshedspligten for så vidt angik høringsprocesserne. Oberverwaltungsgericht pålagde ministeriet at træffe en ny beslutning i lyset af dommen.

27. Begge parter iværksatte revisionsanke til Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau gjorde gældende, at EU-retten ikke tillader ministerier at være undtaget pligten til at stille oplysninger til rådighed, når de handler inden for rammerne af den parlamentariske lovgivningsproces, og at beskyttelsen af lovforberedende arbejde under alle omstændigheder ophører, når loven kundgøres. Flachglas Torgau anførte endvidere, at ministeriet ikke kunne henvise til tavshedspligten for så vidt angår sagsbehandling som begrundelse for afslag, fordi EU-retten kræver en udtrykkelig lovhjemmel for tavshedspligten ud over den, der findes i almindelig miljøoplysningsret.

28. Bundesverwaltungsgericht har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

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

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

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

2) a) Er kravet om tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i [direktivets] artikel 4, stk. 2, litra a), […] fastsat ved lov, når den til gennemførelse af [direktivet] vedtagne nationalretlige bestemmelse generelt fastslår, at anmodningen om adgang til miljøoplysninger skal afslås, for så vidt som offentliggørelsen af oplysningerne vil kunne have skadelig indvirkning på oplysningspligtige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, eller er det påkrævet, at en særlig lovbestemmelse foreskriver tavshedspligten for så vidt angår sagsbehandling?

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

29. Flachglas Torgau, den tyske regering og Kommissionen har alle afgivet både skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen.

Bedømmelse

Fremgangsmåde til fortolkning af direktivet

30. Konventionen og direktivet afspejler et ønske om at sikre øget gennemsigtighed. Forarbejderne [6] og præamblerne [7] til begge instrumenter understreger gennemsigtighed og adgang til oplysninger, navnlig med hensyn til borgeres mulighed for at holde offentlige myndigheder ansvarlige. Det kan således næppe benægtes, at gennemsigtighed generelt er gavnlig. Offentlig adgang til oplysninger kan navnlig anspore til en bedre forvaltningspraksis hos dem, der træffer beslutninger på baggrund af disse oplysninger.

31. Hensigten er givetvis ikke en ubegrænset gennemsigtighed. Selv om der unægteligt er fordele forbundet med et gennemsigtigt system, hersker der heller ikke tvivl om, at gennemsigtighed kan give anledning til vanskeligheder, som den tyske regering har påpeget. Selv om Domstolen anerkender sådanne vanskeligheder, har den dog i lignende sager været tilbøjelig til at vælge fortolkninger, der fremmer gennemsigtighed [8].

32. I tilfælde af uklarhed skal direktivet derfor fortolkes til fordel for gennemsigtighed og adgang til oplysninger, og enhver bestemmelse, der begrænser dets rækkevidde i den henseende – såsom artikel 2, nr. 2), der tillader en begrænsning af kategorien af oplysningspligtige myndigheder, eller artikel 4, stk. 1 og 2, der tillader afslag på offentliggørelse under visse omstændigheder – skal fortolkes indskrænkende. I forhold til sidstnævnte kræver direktivet da også udtrykkeligt, at grunde til afslag skal fortolkes restriktivt.

Det første spørgsmål

33. I henhold til direktivets artikel 2, nr. 2), har Tyskland udelukket »de øverste forbundsmyndigheder, når de udøver virksomhed inden for rammerne af lovgivningen eller ved udstedelse af administrative bestemmelser« fra forpligtelsen til at stille miljøoplysninger til rådighed. Det organ, som blev anmodet om at stille oplysninger til rådighed i nærværende sag, var et forbundsministerium, snarere end et parlamentarisk organ. Med de tre dele af sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret derfor nærmere bestemt oplyst, (a) om direktivet tillader udelukkelse af organer, hvis rolle i lovgivningsprocessen er begrænset til at fremlægge og fremsætte udtalelser til lovgivningsforslag, (b) om udelukkelse overhovedet er mulig for organer, hvis beslutninger allerede har været genstand for klage eller domstolsprøvelse, og (c) om enhver udelukkelse kun er tilladt, indtil lovgivningsprocessen er afsluttet. Jeg vil imidlertid undersøge punkt (b), som logisk set bør behandles først, før punkt (a), som igen synes tættere forbundet med punkt (c).

(b) Mulighed for udelukkelse af organer, hvis beslutninger allerede har været genstand for klage eller domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 6

34. Artikel 2, nr. 2), andet og tredje punktum, er affattet således: »Medlemsstaterne kan bestemme, at [definitionen af en offentlig myndighed] ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed. Medlemsstaterne kan, hvis deres forfatningsmæssige bestemmelser på datoen for direktivets udstedelse ikke indeholder en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 6, udelukke disse organer og institutioner fra denne definition.«

6 — Jf. Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, Sofia, 1995, de efterfølgende Draft Elements for the Aarhus Convention (CEP/AC.3/R.1, s. 2) (begge er tilgængelige på http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), det oprindelige forslag til direktiv K(2000) 402 endelig, s. 4, og punkt 1.3 i Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om dette forslag (EFT 2001 C 116, s. 43).

7 — Jf. ovenfor i punkt 3 og 10.

8 — Jf. f.eks. dom af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 25, eller af 17.2.2009, sag C-552/07, Azelvandre, Sml. I, s. 987, præmis 52.

35. Den forelæggende ret ønsker forholdet mellem andet og tredje punktum afklaret. Udtrykt på en anden måde afgrænser tredje punktum de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan gøre brug af muligheden i andet punktum (Flachglas Torgaus påstand), eller opstiller tredje punktum en særskilt mulighed, der kan anvendes i særlige tilfælde, men som er uafhængig af muligheden i andet punktum (den tyske regerings og Kommissionens synspunkt)?

36. Det er ubestridt, at tysk forfatningslovgivning på tidspunktet for direktivets vedtagelse foreskrev adgang til klage og domstolsprøvelse af beslutninger som den, som ministeriet har truffet i den foreliggende sag. Såfremt Flachglas Torgau fik medhold i sin fortolkning, ville Tyskland som følge heraf slet ikke kunne udelukke organer som ministeriet fra definitionen af offentlige myndigheder, heller ikke når de udøver lovgivende myndighed.

37. Forholdet mellem andet og tredje punktum er under alle omstændigheder uklart. Tredje punktum blev, som Kommissionen har anført, tilføjet sent i lovgivningsprocessen i Forligsudvalget, der er sammensat i henhold til artikel 251, stk. 3, EF[9]. Såfremt tilføjelsen blev foretaget på dette tidspunkt med et særligt formål for øje, kan der ved udformningen ikke være taget fuldstændig stilling til tilføjelsens forhold til den omkringstående tekst eller dens konsekvenser for fortolkningen af denne tekst. Men hvad var så det særlige formål? Som Kommissionen også har anført, giver de forberedende dokumenter desværre ikke noget klart svar. Der er blevet fremsat to hypoteser.

38. Flachglas Torgau har anført, at tredje punktum blev tilføjet efter Parlamentets mislykkede forsøg på at ændre andet punktum til følgende ordlyd: »Medlemsstaterne kan bestemme, at definitionen af »offentlige myndigheder« *ved anvendelse af dette direktivs bestemmelser om klage og domstolsprøvelse* ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed« (min fremhævelse)[10]. Hensigten med dette forslag var således at forpligte alle offentlige myndigheder til at stille miljøoplysninger til rådighed og kun at tillade udelukkelse ud fra hensynet til behovet for klage og domstolsprøvelse af ethvert afslag på en anmodning om oplysninger. Flachglas Torgau har anført, at artikel 2, nr. 2), tredje punktum, blev tilføjet under forligsproceduren som en slags modydelse til gengæld for afvisningen af Parlamentets forslag og var tiltænkt pålagt som en væsentlig forudsætning for at kunne gøre brug af muligheden i andet punktum.

39. Kommissionen og den tyske regering har anført en anden begrundelse, nemlig at formålet med tilføjelsen var at bane vejen for det forbehold[11], som Sverige ville blive nødt til at tage ved ratifikation af konventionen, og for at tilgodese dette forbehold i direktivet. Sveriges bebudede forbehold afspejlede retstilstanden i Sverige, hvor der ikke var foreskrevet nogen procedure for klage og domstolsprøvelse af de øverste statsorganers beslutninger i spørgsmål, der omhandlede adgang til officielle dokumenter. Erklæringen[12], som henviste specifikt til direktivets artikel 2, nr. 2), i forbindelse med ethvert forbehold, som en medlemsstat måtte tage, skabte derefter den nødvendige sammenhæng. Den tyske regering har derfor gjort gældende, at mens artikel 2, nr. 2), andet punktum, tillader medlemsstater at udelukke organer, *når de udøver* dømmende eller lovgivende myndighed, tillader tredje punktum en fuldstændig udelukkelse af dømmende eller lovgivende organer som sådan. Kommissionen mener desuden, at andet og tredje punktum er subsidiære.

9 — Nu artikel 294, stk. 10, TEUF.

10 — Jf. betænkning fra Udvalget om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerpolitik A5-0074/2001 af 28.2.2001, ændring 15, og Europa-Parlamentets holdning fastlagt ved andenbehandlingen den 30.5.2002 (EUT 2003 C 187 E, s. 118, s. 122).

11 — Jf. ovenfor i punkt 9.

12 — Jf. ovenfor i punkt 8.

40. Flachglas Torgaus forklaring forekommer mig ikke overbevisende. Eftersom Parlamentets ændringsforslag ikke blev godkendt[13], ville det være overraskende, såfremt Forligsudvalgets løsning gik endnu videre end forslaget i forhold til at begrænse rækkevidden af den mulige udelukkelse fra definitionen »offentlige myndigheder«. Direktivet går allerede videre end konventionen ved kun at tillade medlemsstaterne at foretage en udelukkelse fra definitionen, mens konventionen bestemmer, at definitionen »ikke omfatter« organer eller institutioner, som handler som dømmende eller lovgivende myndighed. Parlamentets ændring ville have begrænset den tilladte udelukkelse til den dømmende myndigheds kompetenceområde. Flachglas Torgaus fortolkning af direktivet ville derimod afskære enhver udelukkelse under alle andre end helt særlige forfatningsmæssige omstændigheder – hvilket, må vi slutte, er usædvanligt, eftersom kun Sverige tog forbehold for konventionen i den henseende.

41. Den alternative fortolkning foreslået af den tyske regering og Kommissionen synes mere overbevisende. Svensk ret tillader ikke domstolsprøvelse af parlamentets, regeringens eller ministres beslutninger, der indebærer adgang til officielle dokumenter. Sverige tog derfor forbehold vedrørende konventionens artikel 9, stk. 1 og 2, med hensyn til klage og domstolsprøvelse af sådanne beslutninger. Det er forståeligt, at Sverige ikke ville være villig til med direktivet at påtage sig en forpligtelse, som det havde til hensigt at tage forbehold for i international ret. Sverige ville derfor have haft behov for, at direktivet tillod en medlemsstat under dets særlige omstændigheder at skabe en fuldstændig udelukkelse af visse organer, snarere end en udelukkelse med henvisning til den egenskab, som de handlede i. Erklæringen synes at støtte en sådan fortolkning. Den påpeger, at artikel 2, nr. 2), og artikel 6 giver medlemsstaterne muligheder for »i undtagelsestilfælde og på nøje angivne betingelser« at udelukke visse institutioner og organer fra bestemmelserne om klage og domstolsprøvelse, og fastlægger, at EU's ratifikation af konventionen indbefatter ethvert forbehold, som en medlemsstat har taget, der er i overensstemmelse med disse artikler. Erklæringen indeholder således i sig selv et forbehold, som gjorde det muligt for EU at tiltræde konventionen uden at underminere nogen af medlemsstaternes holdninger.

42. Begge forklaringer er dog hypotetiske, og det er vanskeligt med sikkerhed at konkludere, at en af dem er korrekt. De forskellige parter kan have haft forskellige forudsætninger under forligsproceduren, som kan gøre det uklogt at forsøge at udlede en enkelt lovgivningsmæssig hensigt af konteksten. Ordlyden i sig selv er som sagt ikke til megen hjælp. Såfremt tredje punktum var begyndt med et ord som »derudover« eller »alternativt«, havde betydningen måske været klarere. Det er den imidlertid ikke. Det eneste, der kan siges med sikkerhed, er, at formuleringen ikke klart støtter Flachglas Torgaus fortolkning, som ville indebære en større divergens mellem konventionen og direktivet end den, som den tyske regering og Kommissionen har henvist til. Da et af hovedformålene med direktivet var at bringe EU-retten i overensstemmelse med konventionen, vil den sidstnævnte tilgang, som afviger mindst fra konventionen, være at foretrække.

43. Jeg mener derfor, at direktivets artikel 2, nr. 2), tredje punktum, indeholder en mulighed (som Tyskland under alle omstændigheder ikke har forsøgt at anvende), som helt kan adskilles fra muligheden i andet punktum (som Tyskland har anvendt). Som følge heraf forhindrer den omstændighed, at Tysklands forfatningsmæssige bestemmelser på tidspunktet for direktivets udstedelse faktisk tillod klage og domstolsprøvelse af beslutninger truffet af organer såsom ministeriet [hvorefter artikel 2, nr. 2), tredje punktum, ikke kan påberåbes i deres henseende], ikke Tyskland i at gøre brug af andet punktum og i UIG's § 2, stk. 1, nr. 1), litra a), at udelukke visse myndigheder fra definitionen »offentlige myndigheder« under henvisning til beskaffenheden af deres virke.

13 — Indvendingen synes i det mindste fra Kommissionens synspunkt at have været, at ændringen ikke ville have været i overensstemmelse med konventionens ordlyd, og at formålet med direktivet navnlig var at bringe EU-retten i overensstemmelse med konventionen (jf. ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger, EFT 2001 C 240 E, s. 289).

44. Hvorvidt indholdet af denne bestemmelse faktisk er fuldstændig i overensstemmelse med direktivets artikel 2, nr. 2), andet punktum, er imidlertid et spørgsmål, der skal behandles i forbindelse med punkt (a) i den forelæggende rets spørgsmål.

(a) Organer, hvis rolle i lovgivningsprocessen er begrænset til at fremlægge og fremsætte bemærkninger til lovgivningsforslag

45. Artikel 2, nr. 2), andet punktum, tillader medlemsstaterne at udelukke organer, der ellers ville være omfattet af definitionen »offentlige myndigheder«, »når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed«, fra direktivets anvendelsesområde. Det synes derfor klart, at hensigten har været en funktionel kontekstdefinition afhængig af beskaffenheden af det virke, der udøves på et bestemt tidspunkt, snarere end en strukturel definition, hvorefter arten af den pågældende myndighed henfører den til den ene eller den anden af Montesquieus tre magtinstanser[14]. Derudover giver kun en funktionel fortolkning, som Kommissionen har påpeget, mulighed for at tage medlemsstaternes forskellige lovgivninger i betragtning på en måde, der sikrer en vis form for ensartethed.

46. I henhold til en strukturel klassifikation ville ministeriet formodentlig henhøre under den udøvende magt og ikke være et lovgivende organ. Men det oplyses, at den udøvende magt i Tyskland – som det sandsynligvis er tilfældet i alle medlemsstaterne – er den primære initiativtager hvad angår lovgivning i forbundsdagen. Og under et lovforslags behandling i den lovgivende forsamling kan ministeriet konsulteres og tilbyde råd. I disse henseender handler ministeriet klart »inden for rammerne af lovgivningsprocessen« for at bruge udtrykket i UIG's § 2, stk. 1, nr. 1), litra a). Men er det det samme som at udøve »lovgivende myndighed« i henhold til direktivets artikel 2, nr. 2)?

47. Ministeriet kan tilsyneladende også udstede retsforskrifter, formodentlig gennemførelsesforanstaltninger, som det har kompetence til at vedtage i henhold til den primære ret. Igen kan man stille spørgsmålet: Udøver ministeriet i den forbindelse lovgivende myndighed?

48. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Flachglas Torgau har anmodet om oplysninger »fra lovgivningsproceduren« i forbindelse med den pågældende lov – som forekommer at være udstedt af lovgiver og ikke som en gennemførelsesforanstaltning vedtaget af ministeriet. Selv om den nationale ret ikke præciserer arten af de oplysninger, som der anmodes om[15], går jeg ud fra den samme formodning, som ligger til grund for såvel selve spørgsmålet som alle indlæggene for Domstolen, nemlig at det er ministeriets rolle som initiativtager og rådgiver under lovgivningsprocessen, som skal behandles. Jeg vil derfor ikke behandle spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet »udøver […] lovgivende myndighed«, når det udøver sine andre kompetencer til at udstede retsforskrifter, et spørgsmål, der ikke forekommer at være relevant for hovedsagen.

49. Det forekommer hensigtsmæssigt først at behandle formålet med at udelukke organer, som udøver dømmende eller lovgivende myndighed. Desværre synes enhver tydelig forklaring af dette formål at fortabe sig i tidens tåger.

14 — Det er sandt, at den spanske udgave af direktivet henviser til »entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*« (min fremhævelse), mens andre udgaver kun henviser til lovgivende myndighed, kompetence eller magt, men selv denne formulering understreger virket, i det mindste hvad angår det pågældende organs oprindelige beskaffenhed.

15 — Selv om Flachglas Torgau i sine indlæg kun nævner, at selskabets anmodning vedrørte administrative instrukser, som ministeriet havde udstedt med hensyn til lovens gennemførelse (i modsætning til faktiske gennemførelsesforanstaltninger, der er juridisk bindende), forekommer sådanne instrukser at være genstand for det andet spørgsmål.

50. Direktivet blev vedtaget for at bringe det, der dengang var fællesskabsretten, i overensstemmelse med konventionens bestemmelser, men det fremgår ikke af forarbejderne til konventionen [16], om der pågik særlige overvejelser i forhold til formuleringen af udelukkelsen, som allerede fandtes i det oprindelige udkast. Som Kommissionen har påpeget, var meget af konventionen inspireret af og baseret på eksisterende fællesskabslovgivning, herunder direktivets forgænger [17], som allerede indeholdt undtagelsen i samme formulering [18].

51. Den eneste optegnelse, som jeg kan finde, af overvejelser om formålet med den tilladte udelukkelse er i Parlamentets betænkning om førstebehandlingen af forslaget til nærværende direktiv [19], hvor Parlamentet i et forsøg på at begrænse udelukkelsens anvendelsesområde til kravet om domstolsprøvelse (i modsætning til kravet om at stille oplysninger til rådighed) formodede, at baggrunden for begrænsningen var den sædvanlige tanke om balance mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt, men fandt, at magtens deling ville være mere ligelig, såfremt borgerne havde lige adgang til oplysninger, som var i alle tre magtinstansers besiddelse. Denne hypotese er imidlertid ikke særlig relevant for spørgsmålet om, hvorvidt den udøvende magt under visse omstændigheder kan udøve lovgivende myndighed.

52. Den tyske regering har foreslået, at baggrunden for udelukkelsen var at skærme lovgivningsvirksomhed på miljøområdet – hvor der ofte findes og udtrykkes stærke meninger – fra stadige anmodninger om oplysninger, fra heftige indsigelser mod de indhentede oplysninger og fra ihærdige forsøg på at påvirke udfaldet på baggrund af sådanne oplysninger. Udelukkelsen har således til formål at muliggøre, at den samlede lovgivningsproces fra lovudkast til vedtaget lovgivning, men navnlig de drøftelser og forhandlinger, der gør det muligt at danne sig en mening, kan finde sted uden sådanne afbrydelser.

53. Den tyske regerings grundlæggende pointe har sine fordele som en hypotese, hvis man foreløbig betragter den i forhold til den dømmende magt og den lovgivende magt som sådan. Udøvelsen af såvel dømmende som lovgivende funktioner kunne blive svækket, såfremt diverse oplysninger vedrørende hvert enkelt skridt af processen – at undersøge de relevante spørgsmål og data, udlede konklusioner af disse undersøgelser og formulere en endelig beslutning – kunne kræves som en ret til enhver tid af et hvilket som helst medlem af offentligheden [20]. Det synes rimeligt at antage, at sådanne overvejelser optog dem, der oprindeligt udformede de første retsakter af denne art [21], og at de er forblevet i tankerne, om end implicit, hos dem, der har deltaget i udformningen af de efterfølgende retsakter.

54. Det er dog på ingen måde ønskeligt, og det forekommer heller ikke at være i overensstemmelse med konventionens eller direktivets overordnede sigte, at lovgivningsmæssige og dømmende aktiviteter finder sted i uigennemtrængelig hemmelighed. For at sikre retsstatsprincippet og en demokratisk regeringsform anses det generelt for nødvendigt, at såvel domstole som lovgivende forsamlinger udøver deres virke under tilstedeværelsen af offentligheden (eller i det mindste af pressen

16 — Jf. http://www.unece.org/env/pp/archives.htm

17 — Rådets direktiv 90/313/EØF af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56).

18 — Det oprindelige forslag til dette direktiv (EFT 1988 C 335, s. 5) anvendte en anden formulering: »organer med juridicielle eller lovgivningsmæssige opgaver«. Der ses ikke at være nogen nedskrevet forklaring på ændringen fra en strukturel til en funktionel definition for så vidt angår det lovgivende aspekt. Det kan have været et spørgsmål om at bringe den på linje med definitionen for så vidt angår det dømmende aspekt, hvor en funktionel definition, som jeg har anført, er bedst egnet til at tage forskelle mellem retssystemer og politiske systemer i betragtning.

19 — Betænkning A5-0074/2001 nævnt i fodnote 10, ændring 15.

20 — Jf. for så vidt angår dømmende magt dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 92 og 93. Det følger ikke nødvendigvis heraf, at en ret til at anmode om processuelle dokumenter uden videre og i alle sammenhænge vil forstyrre den ønskede »ophøjede atmosfære« under procedurernes gennemførelse. Jf. f.eks. med hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, artikel 40, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

21 — Jf. ovenfor i punkt 50 og fodnote 17 og 18.

som mellemled/formidler), bortset fra i helt særlige tilfælde – og det er endvidere alment accepteret, at sådanne tilfælde er mere almindelige i forbindelse med dømmende end lovgivende virksomhed. Bortset fra i helt særlige tilfælde bør beslutninger således ikke træffes på baggrund af faktiske omstændigheder eller af grunde, som holdes skjult for borgerne.

55. Inden for retsvæsenet er det således helt på sin plads, at dommerkollegiet voterer for sig selv bag lukkede døre (som den ret, der er beklædt af én dommer, må gøre). Som en konsekvens heraf må de grunde, som de har truffet deres beslutning på baggrund af, imidlertid offentliggøres sammen med de beviser og påstande, som de har taget i betragtning. Tilsvarende – idet vi foreløbig udelader spørgsmålet om udelukkelsens tidsmæssige anvendelsesområde, som er genstanden i det første spørgsmål (c) – er jeg villig til at acceptere en lignende begrundelse for og en lignende begrænsning i udelukkelsen af organer, som udøver lovgivende myndighed, fra forpligtelsen til at stille oplysninger til rådighed. Men det forhold, at et bestemt emne vækker livlig offentlig debat, er efter min opfattelse ikke en tilstrækkelig grund til at skærme hele processen med at overveje, forberede og gennemføre lovgivning fra alle anmodninger om oplysninger.

56. Dette besvarer dog endnu ikke spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigten, at den udøvende myndigheds institutioner, når de udarbejder udkast til love til den lovgivende myndighed eller tilbyder råd i forbindelse med vedtagelse af lovgivning, skal være genstand for samme beskyttelse mod utidige og ubegrænsede anmodninger om oplysninger.

57. En tilkendegivelse som Flachglas Torgau har henvist til, og som den nationale ret har nævnt i sin forelæggelsesafgørelse, stammer fra Implementation Guide to the Convention, udgivet af FN's Økonomiske Kommission for Europa (FN/ECE) i 2000[22], som bl.a. anfører: »Det forhold, at myndighederne under den udøvende magt deltager i udarbejdelsen af lovgivning i samarbejde med den lovgivende magt fortjener særlig opmærksomhed. Samarbejdet mellem den udøvende og den lovgivende magt i fremlæggelsen af lovgivning er anerkendt i artikel 8. Eftersom de offentlige myndigheders deltagelse i udformningen af bekendtgørelser, love og normative instrumenter er udtrykkeligt nævnt i artiklen, er det logisk at konkludere, at konventionen ikke betragter disse aktiviteter som at handle som »lovgivende myndighed«. Myndighederne under den udøvende magt, der deltager i sådanne aktiviteter, er således offentlige myndigheder i henhold til konventionen.«

58. Men dette dokument har, som den tyske regering og Kommissionen har påpeget, ingen autoritativ status i forhold til fortolkningen af konventionen. Dets forfattere understreger, at de udtrykte holdninger ikke nødvendigvis afspejler FN/ECE's eller nogle af de andre organisationers, som sponserede guiden, og den ses heller ikke at være blevet godkendt specifikt af konventionens parter. Henvisningen til konventionens artikel 8 forekommer desuden ikke relevant i forhold til lovgivningsmæssige procedurer af den art, der er genstand for denne sag, hvor en ministeriel bestemmelse er genstand for parlamentarisk kontrol af folkets valgte repræsentanter. Artikel 8 forekommer snarere at vedrøre direkte offentlig deltagelse i udarbejdelse af ministerielle bestemmelser[23]. En plausibel tilgang til forholdet mellem konceptet »lovgivningsmæssig virksomhed« i artikel 2, nr. 2), og konceptet om »udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter« i artikel 8 vil således være, at udelukkelsen i den førstnævnte udelukkende vedrører den primære ret, som indebærer en vis grad af parlamentarisk kontrol og debat, mens den sidstnævnte vedrører sekundære gennemførelsesforanstaltninger, som er vedtaget i medfør af en bemyndigelse i fraværet af en sådan demokratisk proces. Selv om det bevis, der kan udledes af Implementation Guide således ikke er fuldstændig værdiløst, bør det dog på ingen måde anses for afgørende.

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, udarbejdet af Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz og Jerzy Jendroska for Det regionale miljøcenter (RMC) for Central- og Østeuropa (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), herunder navnlig s. 34 og 35 i den engelske udgave.

23 — Brugen af ordene »og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter« i artiklens overskrift forekommer, som Kommissionen har påpeget, at afspejle hensynet til at undgå terminologi, der i nogle medlemsstater kunne angive en for snæver bekendtgørelseskategori. Selve artiklens tekst kan ikke umiddelbart anvendes på parlamentariske procedurer i et repræsentativt demokrati.

59. Hvad der efter min opfattelse er mere vigtigt at tage i betragtning er: vægten på en funktionel definition af organer, »som udøver […] lovgivende myndighed«, behovet for at sikre, at lovgivningsprocessen som sådan forløber uden afbrydelse, og såvel konventionens som direktivets sigte på at sikre gennemsigtighed på miljøområdet og den videst mulige adgang til miljøoplysninger.

60. For så vidt angår det første af disse elementer handler en institution under den udøvende magtinstans – såsom ministeriet i den foreliggende sag – når den forelægger et forslag til en foranstaltning for den lovgivende magt faktisk på grænsefladen mellem udøvende og lovgivende myndighed. På den ene side er det en udøvende funktion at fastsætte regeringens politik og at formulere denne politik i et dokumentudkast. På den anden side er den egentlige fremlæggelse af forslaget umulig at adskille fra den situation, at et individuelt medlem af den lovgivende forsamling (eller en gruppe af sådanne medlemmer) fremlægger et forslag til behandling, hvilket ikke kan kategoriseres som andet end lovgivende virksomhed [24]. Lignende overvejelser gør sig gældende med hensyn til høring og rådgivning under lovgivningsprocessen. For selv om de to funktioner klart findes, er det umuligt at adskille dem, i det mindste i forbindelse med og under selve lovgivningsprocessen, fra fremlæggelse af et udkast til foranstaltning til den endelige vedtagelse af lovgivningen. De er i den henseende to sider af samme sag.

61. På den baggrund mener jeg, at hensynet til at sikre, at lovgivningsprocessen forløber uden afbrydelser i den sammenhæng må være vigtigst, for ellers ville selve formålet med udelukkelsen blive forpurret. Procedurens forløb ville ikke være beskyttet af en udelukkelse, som kun gjaldt for den ene mulighed for adgang til oplysninger (en anmodning til den lovgivende magt), mens en anden mulighed (en anmodning til den relevante del af den udøvende magt) fortsat stod åben.

62. Selv om den udøvende magts deltagelse i lovgivningsprocessen stort set følger samme mønster i alle medlemsstater, er det sandsynligt, at der vil være detaljeforskelle fra en medlemsstat til en anden. Det vil derfor altid være op til den nationale ret at efterprøve, om – inden for den pågældende medlemsstats retlige og forfatningsmæssige rammer – den særlige rolle, som den udøvende magt har spillet *på det omhandlede tidspunkt*, er en del af lovgivningsprocessen. Eftersom udelukkelsen udgør en undtagelse til konventionens og direktivets generelle mål om gennemsigtighed og adgang til oplysninger, skal den nationale ret være vagtsom ved udførelsen af denne opgave.

63. Jeg vil derfor besvare punkt (a) i den forelæggende rets første spørgsmål med, at i henhold til direktivets artikel 2, nr. 2), andet punktum, kan udøvende organer, som inden for de retlige og forfatningsmæssige rammer i deres medlemsstat spiller en rolle i lovgivningsprocessen, som er begrænset til at fremlægge og fremsætte udtalelser til lovgivningsforslag, udelukkes fra begrebet »offentlige myndigheder«, når de spiller en sådan rolle.

64. Et sådant svar er efter min opfattelse tilstrækkeligt til at behandle det spørgsmål, som er rejst i hovedsagen, uden i detaljer at komme ind på det alternative kriterium, som fremgår af den nationale rets spørgsmål, nemlig om andre organer, som træffer endelige, bindende beslutninger i lovgivningsprocessen, kan anses for at udøve lovgivende myndighed. Lovgivningsmæssige procedurer kan, som Kommissionen har påpeget, variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvorfor forholdet mellem at udøve lovgivende myndighed og at træffe den endelige, bindende beslutning om lovgivning ikke nødvendigvis kan defineres i generelle vendinger.

65. Ved at foreslå denne besvarelse har jeg ikke glemt det tredje element, der som anført bør tages i betragtning, nemlig målet om at sikre gennemsigtighed og adgang til miljøoplysninger, men jeg anser dette element for mere relevant for punkt (c), som jeg nu vil behandle.

24 — Den tyske regering har under sagen bekræftet, at individuelle medlemmer af forbundsdagen også har ret til at tage initiativ til lovgivning, og det samme gælder formodentlig for de fleste lovgivende forsamlinger, selv hvis det i realiteten kan være en noget usædvanlig fremgangsmåde.

(c) Hvorvidt udelukkelse kun er tilladt, indtil lovgivningsprocessen er afsluttet

66. Når et organ udøver lovgivende myndighed, kan det udelukkes fra kategorien af offentlige myndigheder, som er forpligtet til at fremlægge miljøoplysninger i henhold til direktivet. Men ophører denne udelukkelse på noget tidspunkt?

67. Som Kommissionen og den tyske regering rettelig har påpeget, indeholder hverken konventionen eller direktivet en udtrykkelig bestemmelse, som tidsmæssigt begrænser udelukkelsen.

68. Jeg vil dog hævde, at for så vidt angår organer såsom ministeriet i den foreliggende sag, hvis lovgivningsmæssige rolle er begrænset til at fremlægge forslag og rådgive, kan en sådan begrænsning med rette udledes af direktivets artikel 2, nr. 2), andet punktum, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 1.

69. Min fortolkning af disse bestemmelser ville være i overensstemmelse med direktivets sigte på at sikre gennemsigtighed og adgang til miljøoplysninger og med Domstolens dom i API-sagerne[25]. Jeg indrømmer, at den også ville kræve en vis modificering af den rent funktionelle definition af organer »der udøver […] lovgivende myndighed«, som jeg har valgt indtil nu. Lad mig forklare nærmere.

70. For det første definerer direktivets artikel 2, nr. 2), primært »offentlige myndigheder« med henblik på at identificere de organer, som er forpligtet til at stille miljøoplysninger til rådighed. Ved at tillade en udelukkelse fra denne definition, tillader det en begrænsning af kategorien af organer, der er genstand for denne forpligtelse. Den tilladte udelukkelse dækker kun organer »når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed«. Selv om ordet »when«, som er indeholdt i den engelske udgave, ikke fremgår af alle sprogudgaver, synes formuleringen systematisk at forudsætte, at organer sommetider udøver og til andre tider ikke udøver en sådan myndighed – og at udelukkelsen kun finder anvendelse, når de udøver denne myndighed.

71. Dernæst følger det af direktivets artikel 3, stk. 1, at »offentlige myndigheder er forpligtet til […] at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed«. Såfremt definitionen af »offentlige myndigheder« i henhold til artikel 2, nr. 2), andet punktum, afhænger af, hvilken myndighed de udøver, udleder jeg heraf, at de oplysninger, som de er forpligtet til at stille til rådighed, kun kan være dem, som de er i besiddelse af, når de udøver den omhandlede myndighed.

72. Jeg har tidligere i min gennemgang af punkt (a) ovenfor anlagt det synspunkt, at udøvende organer, hvis rolle i lovgivningsprocessen er begrænset til at fremlægge og fremsætte udtalelser til lovgivningsforslag, kan være udelukket fra definitionen af »offentlige myndigheder«, når de spiller en sådan rolle. Over for hvert enkelt stykke lovgivning, med hensyn til hvilken de spiller denne rolle, må udelukkelsen derfor begynde, når de begynder at spille denne rolle, og slutte, når deres rolle er udspillet. Før det første tidspunkt handler de ganske enkelt som en del af den udøvende magtinstans ved at definere og formulere påtænkt politik. Efter det andet tidspunkt vil de navnlig være optaget af at sikre, at lovgivningen gennemføres, igen en udøvende funktion. Det er kun imellem disse to tidspunkter, at de (delvis) udøver lovgivende myndighed, og at det, for at sikre at lovgivningsprocessen kan forløbe uden afbrydelse, skal være muligt at udelukke dem fra kategorien af organer, som er forpligtet til at stille oplysninger til rådighed. Og det er kun imellem disse tidspunkter, at oplysninger, »som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem«, kan anses for at være oplysninger, som de er i besiddelse af, »når de handler som […] lovgivende myndighed«.

25 — Nævnt ovenfor i fodnote 20.

73. Situationen for sådanne organer kan modstilles med situationen for andre organer, som ud fra en strukturel definition er en del af selve den lovgivende magt. Med hensyn til vedtagelse af lovgivning og den vedtagne lovgivning udøver organer, som udgør en del af den lovgivende magt, udelukkende lovgivende myndighed. Deres virksomhed i forbindelse med udøvelse af denne myndighed har ingen tidsmæssig begyndelse eller afslutning. Der er derfor ingen tidsmæssig begrænsning i forhold til muligheden for at udelukke dem fra definitionen »offentlige myndigheder« i henhold til direktivet.

74. Jeg udleder støtte til denne analyse af Domstolens dom i API-sagerne – som ganske vist blev afsagt i en lidt anden sammenhæng, men som ikke desto mindre efter min mening er yderst relevant [26]. I den dom udtalte Domstolen, at »udbredelsen af indlæg indgivet i forbindelse med verserende retslige procedurer må formodes at være til skade for beskyttelsen af denne procedure som følge af den omstændighed, at indlæggene udgør det grundlag, hvorpå Domstolen udøver sin judicielle virksomhed, mens det forholder sig anderledes, når den pågældende procedure er blevet afsluttet ved en retsafgørelse. […] I dette sidstnævnte tilfælde kan det nemlig ikke længere formodes, at udbredelsen af indlæggene vil være til skade for Domstolens judicielle virksomhed, idet denne virksomhed ophører efter sagens afslutning« [27]. Domstolen understregede derefter, at hver enkelt anmodning om oplysninger under sådanne omstændigheder burde blive behandlet for sig, og at delvis offentliggørelse kunne være hensigtsmæssig. Domstolen stadfæstede derfor Rettens afgørelse for så vidt som adgangen til de omhandlede dokumenter ikke automatisk kunne afslås under henvisning til, at det ville være til skade for retslige procedurer, når disse procedurer var afsluttet [28].

75. Det forekommer mig, at der ud fra et principielt synspunkt kan drages en parallel til omstændighederne i den foreliggende sag. Direktivet sidestiller, når det åbner mulighed for udelukkelse fra definitionen af offentlige myndigheder, domstols- og lovgivningsmæssig virksomhed. Og rationalet er, som forklaret ovenfor, det samme. Når en udøvende myndighed er part i en retssag, navnlig når den indtager rollen som anklager, kan dens forhold til den dømmende myndighed i høj grad sammenlignes med dens forhold til den lovgivende myndighed, når den fremlægger udkast til lovgivning. Hvis den i førstnævnte tilfælde ikke længere kan stole på en systematisk udelukkelse fra forpligtelsen til at offentliggøre oplysninger, når først retssagen er afsluttet, ville det være en logisk og systematisk fortolkning af EU-retten, hvis det samme gjaldt i sidstnævnte tilfælde, når lovgivningsarbejdet var afsluttet.

76. Ud fra en korrekt fortolkning af artikel 2, nr. 2), andet punktum, og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/3 er det derfor min opfattelse, at såfremt udøvende organer, hvis rolle i lovgivningsprocessen er begrænset til at fremlægge og fremsætte udtalelser til lovforslag, er udelukket fra definitionen »offentlige myndigheder«, når de udøver denne rolle, skal denne udelukkelse begrænses til perioden mellem begyndelsen og afslutningen på den pågældende lovgivningsprocedure.

77. Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om et organ såsom ministeriet i den foreliggende sag, når lovgivningsprocessen først er afsluttet, ikke kan udelukkes fra definitionen af offentlige myndigheder i forhold til dets deltagelse i denne proces, tillader direktivet offentlige myndigheder at nægte adgang til oplysninger i visse tilfælde, selv når de ikke udøver dømmende eller lovgivende myndighed.

26 — Disse sager vedrørte anmodninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145 s. 43) om adgang til visse af Kommissionens dokumenter vedrørende afsluttede og muligvis kommende sager for Domstolen, som Kommissionen var eller forventedes at blive part i (som Kommissionen hævdede at kunne nægte adgang til under henvisning til forordningens artikel 4, stk. 2, andet led). Selv om denne forordning ikke er relevant i nærværende sag, skal det bemærkes, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6.9.2006 om anvendelsen af [konventionens] bestemmelser på fællesskabsinstitutioner og -organer (EUT L 264, s. 13) samler de tre strenge af forordning nr. 1049/2001, direktivet og konventionen for at anvende kravene heri på EU-institutionerne.

27 — Dommens præmis 130 og 131.

28 — Jf. Rettens dom af 12.9.2007, sag T-36/06, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 135 ff.

78. Artikel 4 bestemmer specifikt, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om miljøoplysninger kan afslås, bl.a. hvis anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller interne meddelelser, eller hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling eller på forretnings- og fabrikshemmeligheder eller på personers interesser eller beskyttelse, når disse personer har givet de ønskede oplysninger frivilligt, eller på beskyttelsen af miljøet. En eller flere af disse undtagelser kan tænkes at finde anvendelse på oplysninger som dem, som sagsøgerne i den foreliggende sag anmoder om. Sådanne afslagsgrunde skal dog i henhold til artikel 4, stk. 2, fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Medlemsstaterne kan nærmere bestemt ikke i henhold til disse undtagelser fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

Det andet spørgsmål

79. De to dele af den forelæggende rets andet spørgsmål vedrører oplysninger, som ikke er omfattet af udelukkelsen af organer, der udøver lovgivende myndighed, men som kan tilbageholdes for at beskytte tavshedspligten i forbindelse med sagsbehandlingen. Eftersom direktivets artikel 4 kun åbner mulighed herfor, »når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling«, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvor specifik og udtrykkelig en sådan bestemmelse skal være.

80. Selv om det ikke udtrykkeligt er blevet rejst af den forelæggende ret, må indledningsvis rejses spørgsmålet om, hvad der forstås ved offentlige myndigheders »sagsbehandling«. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de oplysninger, som den national rets andet spørgsmål vedrører, indgår i ministeriets interne notater og skriftlige bemærkninger og i brevveksling, herunder e-mails, med den tyske myndighed, som har ansvaret for handel med emissionskvoter [Umweltbundesamt]. I hvilket omfang er sådanne oplysninger omfattet af begrebet »sagsbehandling«?

81. Under retsmødet gav den tyske regering udtryk for den opfattelse, at udtrykket omfattede såvel skriftlige som mundtlige, interne drøftelser mellem de berørte myndigheder, men for eksempel ikke tal eller statistikker, som dannede grundlag for sådanne drøftelser og de deraf følgende beslutninger eller selve beslutningerne. Kommissionen var imidlertid af den opfattelse, at dets anvendelsesområde var begrænset til »kollegiale organers drøftelser«.

82. Det bemærkes i den forbindelse, at direktivets (og konventionens) ordlyd kan give anledning til tøven, når forskellige sprogversioner sammenlignes. På den ene side taler den oprindelige franske udgave af konventionen om »délibérations«, et udtryk, som også anvendes i direktivet, hvor det afspejles af for eksempel det tyske »Beratungen« og endda mere specifikt af »deliberazioni interne« på italiensk. Disse versioner synes at bakke mere op om Kommissionens synspunkt. På den anden side taler den engelske version, der har samme gyldighed, om »proceedings«, igen det udtryk, som findes i direktivet, hvor det afspejles på for eksempel spansk og portugisisk af »procedim(i)entos« og på nederlandsk af »handelingen« – alle udtryk, der kan læses som havende en bredere betydning og dermed som mere til støtte for den tyske regerings fortolkning.

83. I henhold til den restriktive fortolkning, som skal foretages af hele direktivet og navnlig artikel 4, stk. 1 og 2, forekommer det mig, at begrebet »offentlige myndigheders sagsbehandling« i bredeste forstand skal begrænses til at omfatte udtryk for synspunkter og drøftelser af politiske valgmuligheder i forhold til beslutningsprocedurer inden for hver enkelt af sådanne myndigheder. Begrebet skal selvfølgelig ikke afhænge af sagsbehandlingens form (skriftlig eller mundtlig), og det bør erindres, at direktivets artikel 4, stk. 4, kræver, at oplysninger, som ikke er omfattet af en undtagelsesgrund, hvis det er muligt, adskilles fra oplysninger, som er omfattet. Endelig kan *meddelelser mellem* offentlige myndigheder, uanset karakteren heraf, ikke anses for sådanne myndigheders *sagsbehandling*.

84. Disse overvejelser kan give en vis vejledning i forhold til at afgøre, om oplysninger kan være omfattet af begrundelsen for afslag i direktivets artikel 4, stk. 2, litra a), selv inden det overvejes, om »lovgivningen stiller krav« om tavshedspligt i denne bestemmelses forstand.

85. Jeg vil herefter undersøge de to dele af det andet spørgsmål.

(a) »Stiller lovgivningen krav om tavshedspligt«, hvor der på upræcis vis henvises til tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling

86. Den forelæggende ret spørger, om kriteriet i direktivets artikel 4, stk. 2, litra a) – om at »lovgivningen stiller krav« om offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling for, at en eventuel skadelig indvirkning på denne tavshedspligt kan retfærdiggøre et afslag på at stille oplysninger til rådighed – er opfyldt ved en generel bestemmelse om, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på de pågældende myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, eller om det er nødvendigt, at en sådan tavshedspligt er foreskrevet ved en særlig og separat lovbestemmelse.

87. I betragtning af, at begrundelsen i artikel 4, stk. 2, litra a), er en af dem, der skal fortolkes »restriktivt« i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, andet afsnit, er jeg enig med Flachglas Torgau og Kommissionen i, at bestemmelsen kræver en eller anden form for lovbestemt pligt til at holde den pågældende sagsbehandling fortrolig, og at sætningen »når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling« betyder, at pligten skal være uafhængig af begrundelsen for afslag.

88. Selv om det er op til den nationale ret at bedømme national ret, forekommer det mig, at en bestemmelse såsom UIG's § 8, stk. 1, nr. 2) – som tilsyneladende blot bestemmer, at en anmodning kan afslås, *hvis* offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på de pågældende myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling – ikke i sig selv opstiller en tavshedspligt for så vidt angår nogen sagsbehandling. Den synes snarere at foreskrive et afslag i tilfælde, hvor der allerede er en tavshedspligt.

89. Hvis den nationale ret imidlertid finder – som den tyske regering tilsyneladende har gjort gældende i denne sag – at UIG's § 8, stk. 1, nr. 2), ud over at opstille en begrundelse for afslag på en anmodning om oplysninger også og uafhængigt pålægger de pågældende offentlige myndigheder en tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, skal dette efter min opfattelse anses for at opfylde kriteriet i direktivets artikel 4, stk. 2, litra a). Det forekommer mig ikke nødvendigt, at tavshedspligten fremgår formelt af en separat bestemmelse i forhold til den bestemmelse, som fastlægger en begrundelse for afslag (selv om dette ville være ønskeligt). Det er i henhold til loven alene nødvendigt, at den ene er uafhængig af den anden. Jeg skal tilføje, at det samme kriterium også ville være opfyldt ved en hvilken som helst anden national bestemmelse, der pålagde offentlige myndigheder en sådan pligt for så vidt angår en hvilken som helst eller enhver sagsbehandling – selv om en sådan ikke synes at findes, idet der hverken i forelæggelsesafgørelsen eller indlæggene til Domstolen henvises hertil.

90. Ud over det, der ligger i retlig uafhængighed mellem tavshedspligten og begrundelsen for afslag, forekommer det mig, at kernen i udtrykket »når lovgivningen stiller krav« er begrebet retssikkerhed i det omfang, det udelukker enhver risiko for vilkårlige afgørelser. Hvis offentlige myndigheder har beføjelse til at bestemme, om deres sagsbehandling er fortrolig eller ej, kan »lovgivningen« ikke anses for at »stille krav om« deres tavshedspligt.

91. Endelig bemærkes, at hvis det, selv ud fra en restriktiv fortolkning, er klart, at lovgivningen stiller krav om en bestemt offentlig myndigheds tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a), kræver artikel 4, stk. 2, andet afsnit, også, at de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hvert enkelt tilfælde afvejes over for de interesser, der

varetages ved at afslå udlevering, og udelukker, at en anmodning kan afslås under henvisning til tavshedspligten, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet. Den nationale ret skal derfor både efterprøve, om de konkurrerende interesser er blevet afvejet, og om afslaget er udelukket på grund af karakteren af de oplysninger, som der er anmodet om.

(b) »Stiller lovgivningen krav om« tavshedspligt, hvis der er tale om en generel uskreven regel om, at sagsbehandling ikke er offentlig

92. Den forelæggende ret spørger desuden, om kriteriet – hvis UIG's § 8, stk. 1, nr. 2), ikke selv opfylder kriteriet i direktivets artikel 4, stk. 2, litra a) – kunne opfyldes ved et almindeligt uskrevet retsprincip om, at offentlige myndigheders administrative sagsbehandling ikke er offentlig.

93. Det bemærkes, at den tyske version af artikel 4, stk. 2, litra a), anvender udtrykket (»gesetzlich«), hvoraf det kan udledes, at tavshedspligt skal være fastsat i retsregler med *lovkraft*. En lignende slutning kan drages af adskillige andre sprogversioner (for eksempel den nederlandske, portugisiske og spanske). Den engelske og franske version følger derimod konventionen (og er de autentiske sprogversioner heraf) ved at anvende et mere generelt udtryk, idet de kræver, at det blot skal være fastlagt »i lovgivningen«, og i hvert fald den italienske version af direktivet gør det samme. Under sådanne omstændigheder foretrækker jeg den bredere tilgang, medmindre der er en klar og udtrykkelig grund til at begrænse betingelsen til en lovbestemmelse.

94. I forlængelse af de nævnte overvejelser under dette spørgsmåls del (a) forekommer det mig desuden, at det afgørende ikke er den pågældende regels form, men om den ved lov er fastsat uafhængigt af begrundelsen for afslag på en anmodning om oplysninger, og om den er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet ved ikke at give offentlige myndigheder mulighed for at bestemme sagsbehandlingens fortrolige karakter (snarere end spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen skal imødekommes eller ej).

95. En uskreven retsregel kan således i princippet opfylde kriteriet i direktivets artikel 4, stk. 2, litra a). Den forelæggende ret udleder en sådan regel af VwVfG's § 28, stk. 1, og § 68, stk. 1, som ved at sikre visse specifikke rettigheder til adgang til offentlige myndigheders administrative sagsbehandling synes at forudsætte, at der ikke findes en generel ret, og at der således gælder et generelt princip om tavshedspligt. Den tyske regering har henvist til, at samme lovs § 29, stk. 1 og 2, også gør det muligt at drage samme konklusion.

96. Hvorvidt der foreligger en uskreven regel, som pålægger offentlige myndigheder en generel tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, og som ikke levner disse myndigheder noget skøn med hensyn til at bestemme, om sagsbehandlingen er fortrolig eller ej, er noget, som kun den nationale ret kan afgøre.

97. Efter min opfattelse gør de nævnte bestemmelser det muligt at slutte, at der foreligger en generel tavshedspligt, men det er ikke den eneste mulige slutning eller nødvendigvis den mest indlysende at drage. Hvis det for eksempel er foreskrevet, at sagsbehandlingen ikke er offentlig, kunne en logisk antagelse være, at hensigten hermed er, at indholdet af sagsbehandlingen skal beskyttes mod offentliggørelse, men hvis de berørte personer er berettigede til at være til stede, uden at de er pålagt en specifik tavshedspligt, kan det ligeledes fornuftigvis antages, at en generel tavshedspligt ikke har været hensigten.

98. Jeg vil foreslå, at den nationale ret i sin afgørelse også tager antallet af bestemmelser, som vedrører spørgsmålet (i denne sag er der nævnt fire afsnit i en lov bestående af over 100 paragraffer) og (igen i den foreliggende sag) den grundlæggende negative eller modsætningsvise karakter af den dragne slutning i betragtning [29], og at den overvejer, om den pågældende uskrevne regel er generelt anerkendt, navnlig i rettens egen og andre administrative domstoles retspraksis.

99. Det er derfor min opfattelse, at kriteriet i artikel 4, stk. 2, litra a), kun er opfyldt, hvis et almindeligt uskrevet retsprincip om, at offentlige myndigheders administrative sagsbehandling ikke er offentlig, klart og utvetydigt indebærer en tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandlingen og ikke levner de offentlige myndigheder noget skøn med hensyn til at bestemme, om sagsbehandlingen er fortrolig eller ej. I sin bedømmelse af, om der kan udledes et sådant princip af lovgivningen, skal de nationale retter foretage en grundig gennemgang, navnlig i forhold til kravet om, at den i bestemmelsen indeholdte begrundelse for afslag fortolkes restriktivt.

Forslag til afgørelse

100. Jeg foreslår derfor, at de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht, besvares således:

»1) a) I henhold til artikel 2, nr. 2), andet punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger kan udøvende organer, som inden for de retlige og forfatningsmæssige rammer i deres medlemsstat spiller en rolle i lovgivningsprocessen, som er begrænset til at fremlægge og fremsætte udtalelser til lovgivningsforslag, udelukkes fra begrebet »offentlige myndigheder«, når de spiller en sådan rolle.

b) Medlemsstaterne kan udelukke organer og institutioner, som udøver dømmende og lovgivende myndighed, fra begrebsbestemmelsen »offentlige myndigheder« som omhandlet i direktiv 2003/4, selv om deres forfatningsmæssige bestemmelser på tidspunktet for direktivets vedtagelse fastsatte en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i direktivets artikel 6.

c) Ud fra en korrekt fortolkning af artikel 2, nr. 2), andet punktum, og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/3, såfremt udøvende organer, hvis rolle i lovgivningsprocessen er begrænset til at fremlægge og fremsætte udtalelser til lovforslag, er udelukket fra begrebet »offentlige myndigheder«, når de udøver denne rolle, skal denne udelukkelse begrænses til perioden mellem begyndelsen og afslutningen på den pågældende lovgivningsprocedure.

2) a) Lovgivningen stiller krav om offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 2003/4, når national ret foreskriver en generel eller specifik tavshedspligt for så vidt angår en sådan sagsbehandling, som er uafhængig af begrundelsen for afslag på en anmodning om miljøoplysninger, og de offentlige myndigheder ikke levnes noget skøn med hensyn til at bestemme, om sagsbehandlingen er fortrolig eller ej.

b) Inden for disse begrænsninger og forudsat, at det klart fremgår af lovgivningen, kan en sådan pligt foreskrives ved en uskreven regel.«

29 — Det bemærkes i den forbindelse, at VwVfG's § 30 specifikt giver parterne omfattet af sagsbehandlingen ret til at insistere på, at deres egne fortrolige oplysninger ikke offentliggøres af myndighederne uden deres tilladelse. Hvis der under disse omstændigheder gælder en specifik tavshedspligt, kan det modsætningsvis sluttes, at der ikke er en generel tavshedspligt.