ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

17 juni 1998 *

In zaak C-321/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

W. Mecklenburg

en

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

interveniënt: **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2, sub a, en 3, lid 2, derde streepje, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56),

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur), G. F. Mancini, J. L. Murray en G. Hirsch, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— W. Mecklenburg, vertegenwoordigd door G. Winter, professor aan de universiteit te Bremen,

— Kreis Pinneberg — Der Landrat, vertegenwoordigd door K. Lehming, advocaat te Pinneberg,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. zur Hausen als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van W. Mecklenburg, vertegenwoordigd door G. Winter; de Duitse regering, vertegenwoordigd door D. Sellner, advocaat te

Bonn, bijgestaan door E. Meyer-Rutz, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Milieuzaken, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. zur Hausen, ter terechtzitting van 13 november 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 januari 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 10 juli 1996, ingekomen bij het Hof op 1 oktober daaraanvolgend, heeft het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 2, sub a, en 3, lid 2, derde streepje, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56; hierna: „richtlijn").

2 Die vragen zijn gerezen in een beroep, door Mecklenburg ingesteld tegen Kreis Pinneberg — Der Landrat (hierna: „Kreis Pinneberg"), teneinde een kopie te verkrijgen van het standpunt dat de dienst voor landschapszorg had ingenomen in de goedkeuringsprocedure van een plan voor de aanleg van de zogeheten „westelijke rondweg".

De toepasselijke regeling

3 Volgens artikel 1 heeft de richtlijn „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".

4 Artikel 2 van de richtlijn luidt:

„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;

(...)"

5 Artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn bepaalt:

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

(...)

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

(...)"

6 De richtlijn is in Duits recht omgezet bij het Umweltinformationsgesetz (hierna: „UIG"), dat op 8 juli 1994 is vastgesteld en op 16 juli 1994 in werking is getreden.

7 § 3, lid 2, UIG bepaalt:

„Milieu-informatie is alle informatie in geschreven, visuele of geautomatiseerde vorm betreffende

1. de toestand van water, lucht, bodem, fauna en flora en natuurgebieden,

2. activiteiten, met inbegrip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai, en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en

3. activiteiten en maatregelen ter bescherming van die sectoren van het milieu, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's."

8 § 7, lid 1, UIG luidt:

„Het recht [op vrije toegang tot milieu-informatie] is uitgesloten

1. wanneer de openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan de internationale betrekkingen, de defensie dan wel het vertrouwelijke karakter van de besluitvorming van overheidsinstanties of een aanzienlijk gevaar voor de openbare veiligheid kan opleveren, of

2. tijdens een gerechtelijke procedure, een strafrechtelijk vooronderzoek of een administratieve procedure, ten aanzien van de gegevens die de autoriteiten uit hoofde van die procedure ontvangen, of

3. indien gevreesd moet worden, dat de openbaarmaking van de informatie de milieugebieden in de zin van § 3, lid 2, punt 1, aanzienlijk of duurzaam ongunstig

kan beïnvloeden of het resultaat van bestuursrechtelijke maatregelen in de zin van § 3, lid 2, punt 3, in gevaar brengen."

De feiten van het hoofdgeding

9 Op basis van de richtlijn verzocht Mecklenburg op 1 januari 1993 de gemeente Pinneberg, en op 18 maart 1993 de Kreis Pinneberg, om toezending van een kopie van het standpunt dat de dienst voor landschapszorg had ingenomen in de goedkeuringsprocedure van de plannen voor de aanleg van de „westelijke rondweg".

10 Bij beschikking van 17 mei 1993 wees de Kreis Pinneberg dit verzoek af, op grond dat het standpunt van die dienst geen „milieu-informatie" in de zin van artikel 2, sub a, van de richtlijn was, aangezien het enkel een beoordeling inhield op basis van informatie waartoe verzoeker reeds toegang had, en de voorwaarden van artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn voor afwijzing van het verzoek hoe dan ook waren vervuld, aangezien een goedkeuringsprocedure van plannen als een „opsporingsonderzoek" moest worden aangemerkt.

11 Het bezwaar van Mecklenburg hiertegen werd bij beschikking van 3 september 1993 door de Kreis Pinneberg afgewezen.

12 Op 4 oktober 1993 stelde verzoeker bij het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht beroep in, stellende dat het standpunt van de dienst een bestuursrechtelijke maatregel vormde en dat de evaluatie door de dienst van in zijn bezit zijnde gege-

vens niet afdeed aan het feit dat die gegevens „milieu-informatie" zijn. Mecklenburg voegde hieraan toe, dat de goedkeuringsprocedure van de plannen geen „opsporingsonderzoek" vormde, zodat artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn in casu niet gold.

13 Bij vonnis van 30 juni 1995 verwierp het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht het beroep, op grond dat de door Mecklenburg gevraagde mededeling van milieu-informatie in strijd was met het vertrouwelijke karakter van de besluitvorming van een overheidsinstantie in de zin van § 7, lid 1, punt 1, UIG.

14 Op 27 oktober 1995 ging verzoeker van dit vonnis in beroep bij het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht.

15 In haar verwijzingsbeschikking zet deze rechterlijke instantie uiteen, dat het standpunt van de overheidsdienst waarvan Mecklenburg de mededeling verlangt, een „bestuursrechtelijke maatregel van milieubeheer" in de zin van artikel 2, sub a, van de richtlijn is. Om elke twijfel weg te nemen, heeft zij de behandeling van de zaak evenwel geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is het standpunt van een lagere dienst voor landschapszorg in het kader van de deelneming van de voor het openbaar belang verantwoordelijke instanties aan een procedure tot goedkeuring van een plan, een bestuursrechtelijke maatregel van milieubeheer in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie?

2) Is een administratieve procedure in de zin van § 7, lid 1, punt 2, Umweltinformationsgesetz een ‚opsporingsonderzoek' in de zin van artikel 3, lid 2, derde streepje, van die richtlijn?"

De eerste vraag

16 Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of artikel 2, sub a, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat het van toepassing is op een standpunt dat een dienst voor landschapszorg in het kader van zijn deelneming aan een procedure tot goedkeuring van bouwplannen heeft ingenomen.

17 De Commissie beklemtoont in dit verband, dat met het oog op de afbakening van de werkingssfeer van de richtlijn het begrip „milieubeheer" in artikel 2, sub a, van de richtlijn enkel betrekking heeft op „programma's", zodat men niet kan spreken van een „bestuursrechtelijke maatregel van milieubeheer", gelijk de verwijzende rechter heeft gedaan. Haars inziens moet het standpunt van de dienst voor landschapszorg echter als een „bestuursrechtelijke maatregel ter bescherming van het milieu" in de zin van de richtlijn worden aangemerkt.

18 Beide partijen in het hoofdgeding onderzoeken de betekenis van het begrip „maatregel" naar Duits recht en verschillen van mening over de vraag, of een standpunt van de administratie als in het hoofdgeding aan de orde is, een handeling is die een individueel geval betreft, gericht is op een bepaald doel en een regulerende werking heeft, aan welke voorwaarden naar nationaal recht moet zijn voldaan voor een dergelijke kwalificatie.

19 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, dat artikel 2, sub a, van de richtlijn onder het begrip „milieu-informatie" alle informatie verstaat over de toestand van

de verschillende, in die bepaling genoemde sectoren van het milieu, alsmede de activiteiten of maatregelen die de toestand van die sectoren ongunstig kunnen beïnvloeden of beschermen, „met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's". Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt, dat de gemeenschapswetgever aan dit begrip een ruime betekenis heeft willen geven, die zowel de gegevens als de activiteiten met betrekking tot de toestand van die sectoren omvat.

20 In de tweede plaats volgt uit het gebruik van de bewoordingen „met inbegrip" in artikel 2, sub a, van de richtlijn, dat het begrip „bestuursrechtelijke maatregelen" slechts een voorbeeld is van de door de richtlijn bedoelde „activiteiten" of „maatregelen". Gelijk de advocaat-generaal in punt 15 van zijn conclusie heeft beklemtoond, heeft de gemeenschapswetgever zich er immers van onthouden, een definitie van het begrip „milieu-informatie" te geven die enige overheidsactiviteit zou kunnen uitsluiten, en dient de term „maatregelen" enkel om te preciseren, dat onder de door de richtlijn bedoelde handelingen alle vormen van uitoefening van de overheidstaak moeten worden begrepen.

21 Om „milieu-informatie in de zin van de richtlijn" te zijn, volstaat het dus, dat een standpunt van de overheid, zoals het standpunt dat in het hoofdgeding aan de orde is, een handeling vormt die de toestand van één van de door de richtlijn bedoelde sectoren van het milieu al dan niet ongunstig kan beïnvloeden. Dit is het geval, indien dit standpunt, gelijk de verwijzende rechter opmerkt, vanuit het oogpunt van milieubescherming invloed kan hebben op de beslissing tot goedkeuring van de bouwplannen.

22 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 2, sub a, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat het van toepassing is op een standpunt dat een dienst voor landschapszorg in het kader van zijn deelneming aan een procedure tot goedkeuring van bouwplannen inneemt, indien dit standpunt vanuit het oogpunt van milieubescherming invloed kan hebben op de beslissing tot goedkeuring van die plannen.

De tweede vraag

23 Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of het begrip „opsporingsonderzoek" in artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat het mede omvat een administratieve procedure als bedoeld in § 7, lid 1, punt 2, UIG, die beperkt blijft tot de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel.

24 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn bepaalt, dat op grond van nationale bepalingen verzoeken om informatie kunnen worden afgewezen, indien zij verband houden met „zaken die bij de rechter aanhangig zijn of zijn geweest, of waarvoor vooronderzoeken, disciplinaire onderzoeken of opsporingsonderzoeken lopen".

25 Daar artikel 3, lid 2, derde streepje, dus een afwijking van de algemene regeling van de richtlijn inhoudt, kan het niet aldus worden uitgelegd, dat de werking ervan verder gaat dan noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die het beoogt te beschermen. Bovendien moet de draagwijdte van de toegestane afwijkingen worden bepaald in het licht van de doelstellingen van de richtlijn (zie arrest van 21 maart 1996, Mrozek en Jäger, C-335/94, Jurispr. blz. I-1573, punt 9).

26 Wat de doelstellingen van de richtlijn betreft, moet worden vastgesteld, dat in artikel 1 het beginsel van vrije toegang tot informatie is neergelegd. De zevende overweging van de considerans van de richtlijn beklemtoont, dat het „in sommige specifieke en duidelijk omschreven gevallen" gerechtvaardigd kan zijn een verzoek om milieu-informatie te weigeren.

27 Met betrekking tot de belangen waarvan artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn de bescherming wil garanderen, moet worden opgemerkt, dat de in die bepaling bedoelde afwijkingen betrekking hebben op informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en die verband houdt met zaken die bij de rechter aanhangig zijn, zaken waarvoor vooronderzoeken of disciplinaire onderzoeken lopen, alsmede zaken waarvoor „opsporingsonderzoeken" lopen. Gelijk de advocaat-generaal in punt 23 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft deze afwijkende bepaling dus blijkbaar uitsluitend betrekking op procedures met een gerechtelijk of quasi-gerechtelijk karakter, of in elk geval op procedures die, indien de administratieve of strafrechtelijke overtreding is vastgesteld, onvermijdelijk tot een strafmaatregel leiden. In die context moet het „opsporingsonderzoek" dus worden aangemerkt als de fase die onmiddellijk aan de gerechtelijke procedure of de instructie voorafgaat.

28 Deze uitlegging wordt bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn. Het door de Commissie op 31 oktober 1988 ingediende voorstel voor een richtlijn (PB C 335, blz. 5) voorzag in artikel 8, lid 1, in de bevoegdheid tot beperking van het recht van toegang tot informatie, wanneer de uitoefening van dit recht afbreuk kon doen aan „de geheimhouding van bij gerechtelijke instanties ingeleide procedures". Pas na het advies van het Economisch en Sociaal Comité van 31 maart 1989 (PB C 139, blz. 47, punt 2.6.1), waarin werd voorgesteld te verwijzen naar de geheimhouding van „onderzoeks- en instructieprocedures", is het begrip „opsporingsonderzoek" aan het voorstel van richtlijn toegevoegd.

29 Ten slotte brengt volgens vaste rechtspraak van het Hof het vereiste van een uniforme uitlegging van gemeenschapsrichtlijnen mee, dat de tekst van een bepaling in geval van twijfel niet op zichzelf kan worden beschouwd, maar moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van de tekst in de andere officiële talen (zie in die zin arrest van 2 april 1998, EMU Tabac e. a., C-296/95, Jurispr. blz. I-1605, punt 36). Het betrokken Duitse woord „Vorverfahren" moet daarom niet alleen worden vergeleken met de uitdrukking „instruction préliminaire", „azione investigativa preliminare", „investigación preliminar" en „investigaçao preliminar" in het Frans, het Italiaans, het Spaans en het Portugees, maar ook met de begrippen

„preliminary investigation proceedings" in de Engelse versie, „opsporingsonderzoeken" in het Nederlands, en „indledende undersogelser" in het Deens. Gelijk de advocaat-generaal in punt 25 van zijn conclusie heeft beklemtoond, blijkt bij vergelijking van die verschillende taalversies, dat het in de richtlijn bedoelde opsporingsonderzoek in verband moet worden gebracht met de activiteiten die aan de contentieuze of quasi-contentieuze procedure voorafgaan en die voortvloeien uit de noodzaak, nog vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase bewijzen te verkrijgen of een zaak te instrueren. Daarentegen betreft het „opsporingsonderzoek" niet alle administratieve handelingen waartegen beroep in rechte openstaat.

30 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat het begrip „opsporingsonderzoek" in artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een administratieve procedure als bedoeld in § 7, lid 1, punt 2, UIG, die beperkt blijft tot de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel, daar slechts onder valt indien zij onmiddellijk aan een contentieuze of quasi-contentieuze procedure voorafgaat en voortvloeit uit de noodzaak, vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase bewijzen te verkrijgen of een zaak te instrueren.

Kosten

31 De kosten door de Duitse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht bij beschikking van 10 juli 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, moet aldus worden uitgelegd, dat het van toepassing is op een standpunt dat een dienst voor landschapszorg in het kader van zijn deelneming aan een procedure tot goedkeuring van bouwplannen inneemt, indien dit standpunt vanuit het oogpunt van milieubescherming invloed kan hebben op de beslissing tot goedkeuring van die plannen.**

2) **Het begrip „opsporingsonderzoek" in artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn moet aldus worden uitgelegd, dat een administratieve procedure als bedoeld in § 7, lid 1, punt 2, UIG, die beperkt blijft tot de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel, daar slechts onder valt indien zij onmiddellijk aan een contentieuze of quasi-contentieuze procedure voorafgaat en voortvloeit uit de noodzaak, vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase bewijzen te verkrijgen of een zaak te instrueren.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

H. Ragnemalm