DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. april 2005 *

I sag C-186/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Conseil d'État (Belgien) ved afgørelse af 1. april 2004, indgået til Domstolen den 22. april 2004, i sagen:

Pierre Housieaux

mod

Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale,

procesdeltagere:

Société de développement régional de Bruxelles (SDRB),

* Processprog: fransk.

Batipont Immobilier SA (BPI),

Immomills Louis de Waele Development SA (ILDWD),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Silva de Lapuerta, P. Kūris, G. Arestis og J. Klučka (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. januar 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Pierre Housieaux ved avocats J. Sambon og P. Reyniers

— Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ved avocats P. Coenraets og C. Lepinois

— Société de développement régional de Bruxelles (SDRB) ved avocats F. Krenc og P. Lambert

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og F. Simonetti, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. januar 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 4, og artikel 4 i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Pierre Housieaux og Collège des délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (herefter Collège) vedrørende sidstnævntes afgørelse om aktindsigt i en aftale vedrørende byplanlægning.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 90/313 bestemmer:

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

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

4 Samme direktivs artikel 3, stk. 2 og 3, opregner de hensyn, der kan begrunde et afslag på en anmodning om oplysninger.

5 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 4, har følgende ordlyd:

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

6 Artikel 4 i direktiv 90/313 bestemmer:

»En person, som finder, at hans anmodning om oplysninger uden rimelig grund er blevet afslået eller ladt upåagtet eller er blevet utilstrækkeligt besvaret af en myndighed, kan anmode om retlig eller administrativ prøvelse af afgørelsen i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats retsorden.«

Nationale bestemmelser

7 Ved bekendtgørelse af 29. august 1991 om adgang til miljøoplysninger i hovedstadsregionen Bruxelles (*Moniteur belge* af 1.10.1991, s. 21505, herefter »bekendtgørelse af 1991«) blev de relevante bestemmelser i direktiv 90/313 gennemført i denne regions retsorden.

8 Artikel 7 i bekendtgørelsen af 1991 bestemmer:

»Regeringen opstiller en liste over kategorier af skriftlige dokumenter, som den pågældende forvaltning straks skal lade gennemse på stedet.«

9 Nævnte bekendtgørelses artikel 8 har følgende ordlyd:

»Hvad angår andre oplysninger end de dokumenter, der er nævnt i artikel 7, og med forbehold af forvaltningens mulighed for straks at lade disse gennemse på stedet, har den forvaltning, som anmodningen indgives til, en måned til skriftligt at svare ansøgeren.

Er ansøgningen ikke imødekommet inden udløbet af den nævnte frist, betragtes forvaltningens tavshed som et afslag på aktindsigt. I dette tilfælde kan ansøgeren — uanset artikel 12, stk. 2 — klage direkte til Délégués du Conseil, som derefter tager stilling til ansøgningen.«

10 Samme bekendtgørelses artikel 12 bestemmer:

»1. Kun Délégués du Conseil har beføjelse til at nægte adgang til en oplysning, som forvaltningen ligger inde med [...]. De udøver denne beføjelse som et kollegium og inden for de grænser, der er fastsat i artikel 9.

2. [...] en forvaltning, der nægter at udlevere en oplysning, som er genstand for en anmodning om aktindsigt, skal underrette ansøgeren herom og samtidig indbringe sagen for Délégués du Conseil. Indbringelsen for Délégués du Conseil sker ved fremsendelsen af anmodningen om aktindsigt, der vedlægges et eksemplar eller en kopi af oplysningen samt den begrundelse, der efter forvaltningens opfattelse kan retfærdiggøre et afslag på aktindsigt. Fristen i artikel 8, stk. 1, forlænges med en måned fra det tidspunkt, hvor ansøgeren blev underrettet om indbringelsen for Délégués du Conseil.«

11 Artikel 13 i bekendtgørelse af 1991 bestemmer:

»Enhver afgørelse, hvorved aktindsigt afslås helt eller delvist, skal klart, præcist, fuldstændigt og korrekt angive begrundelsen herfor.«

12 Nævnte bekendtgørelses artikel 14 bestemmer:

»Délégués du Conseil udleverer det ønskede dokument til ansøgeren inden for en frist på to måneder efter ansøgningens indgivelse, eller underretter ham inden for samme frist om, at anmodningen afslås. Efter udløbet af denne frist betragtes deres tavshed som et afslag på aktindsigt. Deres afgørelse meddeles desuden den forvaltning, som anmodningen blev indgivet til.«

13 Ved bekendtgørelsen af 1991 er der ikke med hensyn til aktindsigt i miljøoplysninger indført en særlig procedure for adgangen til at klage over Collèges afgørelser, og derfor finder de almindelige klageregler for forvaltningsretssager anvendelse på området.

14 Artikel 14, stk. 1, i de samordnede love om Conseil d'État (*Moniteur belge* af 21.3.1973, s. 3459) bestemmer: »[Conseil d'États forvaltnings]afdeling træffer afgørelse ved dom i annullationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af forskellige forvaltningsmyndigheders forvaltningsakter og bestemmelser som følge af, at væsentlige formforskrifter eller formforskrifter, hvis tilsidesættelse medfører ugyldighed, er blevet tilsidesat, eller som følge af magtoverskridelse eller magtfordrejning.«

15 Kongeligt dekret af 23. august 1948 om proceduren for Conseil d'États forvaltningsafdeling præciserer i artikel 4, stk. 3, at »de i lovens artikel [14] omhandlede søgsmål forældes 60 dage efter, at de anfægtede forvaltningsakter, bestemmelser eller beslutninger er blevet offentliggjort eller meddelt. Såfremt de hverken skal offentliggøres eller meddeles, løber fristen fra det tidspunkt, hvor sagsøgeren har fået kendskab hertil«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Hovedstadsregionen Bruxelles eksproprierede i februar 1991 det tidligere militærhospitals område til fordel for Société de développement régional de Bruxelles (herefter, »SDRB«), der blev udpeget som projektleder for anvendelsen af området. SDRB indgik herefter en underhåndsaftale (herefter »aftalen«) med et konsortium, der bestod af selskaberne Batipont Immobiler-SA og Immomills Louis de Waele Development (herefter »Batipont«). Ved denne aftale forpligtede konsortiet sig til at opføre en række bygninger og udføre arbejder i henhold til et af SDRB fastlagt program.

17 Ved skrivelse af 21. marts 1993 til formanden for SDRB begærede Pierre Housieaux aktindsigt i aftalen og anmodede om udlevering af en kopi. Ved afgørelse af 5. april 1994 afslog SDRB anmodningen med den begrundelse, at det ifølge bekendtgørelsen af 1991 var regeringen, der »for hver enkelt forvaltning fastsætter de nærmere bestemmelser om aktindsigt i oplysninger«.

18 Den 22. april 1994 indgav Pierre Housieaux en klage over denne afgørelse til Collège og genfremsatte sin begæring om aktindsigt i aftalen.

19 Efter brevvekslingen med Pierre Housieaux traf Collège under et møde den 1. februar 1995 beslutning om at udlevere aftalens bilag H og I til ansøgeren, idet disse vedrørte miljøet, og idet udleveringen heraf ikke greb ind i handelsmæssige eller industrielle interesser. Ved skrivelse af 3. februar 1995 underrettede Collège Pierre Housieaux og SDRB om denne beslutning.

20 Da Pierre Housieaux ikke var tilfreds med den nævnte beslutning, anlagde han den 31. marts 1995 sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af beslutningen.

21 Ved denne ret gjorde Collège gældende, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling som følge af, at beslutningen af 1. februar 1995 kun er en bekræftende beslutning, der ikke som sådan kan anfægtes. Collège gjorde gældende, at bortset fra udleveringen af aftalens bilag H og I bekræftede denne beslutning kun den stiltiende afvisning, der forelå som følge af, at myndighederne forholdt sig tavse i mere end to måneder, efter at Pierre Housieaux den 22. april 1994 indgav sin begæring om aktindsigt. Denne stiltiende afvisning blev endelig, idet den ikke var blevet anfægtet inden for fristen på 60 dage i artikel 14, stk. 1, i de samordnede love om Conseil d'État. Collège har følgelig anført, at Pierre Housieaux den 31. marts 1995 var afskåret fra at indgive en stævning med påstand om annullation af beslutningen om afvisning af 1. februar 1995.

22 Under disse omstændigheder har Conseil d'État besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er fristen på to måneder i artikel 3, stk. 4, i [...] direktiv 90/313 [...] en ordensmæssig frist, dvs. en vejledende frist for den myndighed, som anmodningen om oplysninger indgives til, eller en præceptiv frist, som den pågældende myndighed skal overholde?

2) Såfremt fristen på to måneder er en præceptiv frist, og den myndighed, som anmodningen om oplysninger er indgivet til, ikke ved udløbet af denne frist har truffet nogen afgørelse, hvilken »afgørelse« er det da, som i henhold nævnte

direktivs artikel 4 in fine kan gøres til genstand for en retlig eller administrativ prøvelse »i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats retsorden«?

3) Forbyder direktivets artikel 3, stk. 4, og artikel 4, at en »medlemsstats retsorden« betragter den omstændighed, at den myndighed, som anmodningen om oplysninger er indgivet til, forholder sig tavs i de to måneder, som er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 4, som en stiltiende afvisning af anmodningen, og som af samme grund ikke er begrundet, men kan gøres til genstand for en retlig eller en administrativ prøvelse i henhold til artikel 4?

4) Såfremt fristen på to måneder i direktivets artikel 3, stk. 4, er en ordensmæssig frist, er direktivets artikel 3, stk. 4, og artikel 4 da til hinder for, at der ved en »medlemsstats retsorden« gives ansøgeren mulighed for at opfordre myndigheden til at svare på anmodningen om oplysninger inden for en vis frist og, såfremt svaret udebliver, at betragte den pågældende myndigheds tavshed som en stiltiende afvisning af at udlevere oplysningerne, hvilket er en afgørelse, der kan gøres til genstand for en retlig eller administrativ prøvelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

23 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fristen i artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 er vejledende eller ufravigelig.

24 I denne forbindelse bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 23 og 24 i forslaget til afgørelse, at det fremgår af nævnte bestemmelses ordlyd og ånd, at den frist på to måneder, som er fastsat heri, skal betragtes som ufravigelig.

25 For det første er formuleringen »så hurtigt som muligt og senest inden to måneder« klart udtryk for, at den offentlige myndighed, der har beføjelse til at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om oplysninger (herefter »den offentlige myndighed«), er forpligtet til at undersøge og besvare anmodningen inden for den således fastsatte frist.

26 For det andet ville artikel 4 i direktiv 90/313, der foreskriver domstolsbeskyttelse for borgerne, ikke have nogen effektiv virkning, såfremt denne frist kun var vejledende og ikke ufravigelig. Den, der anmoder om oplysninger, kan nemlig ikke vide, nøjagtig fra hvilket tidspunkt han kan anmode om prøvelse.

27 Denne fortolkning af artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 bekræftes af direktivets formål, således som det fremgår af bl.a. dets 11. betragtning, hvorefter offentligheden aktivt skal underrettes om miljøsituationen generelt.

28 Som generaladvokaten har anført i punkt 24 i forslaget til afgørelse, afhænger værdien af disse oplysninger imidlertid i høj grad af, om borgerne kan råde over dem så hurtigt som muligt.

29 På grundlag af disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313, er en ufravigelig frist.

Om det tredje spørgsmål

30 Med det tredje spørgsmål, som behandles før det andet spørgsmål, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 4 og artikel 4, i direktiv 90/313 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den omstændighed, at en myndighed forholder sig tavs i to måneder med hensyn til anmodningen om oplysninger, ved udløbet af denne frist betragtes som en stiltiende afvisning af anmodningen, som af samme grund ikke er begrundet, men som kan gøres til genstand for en retlig eller en administrativ prøvelse i henhold til nævnte direktivs artikel 4.

31 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen tidligere har fastslået, at såfremt administrationens passivitet anses for en stiltiende afvisning, kan dette ikke i sig selv anses for at være uforeneligt med kravene i direktiv 90/313, blot fordi et stiltiende afslag pr. definition ikke indeholder nogen begrundelse (dom af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 111).

32 Domstolen har derimod udtalt, at begrundelsen for en stiltiende afvisning af en anmodning om miljøoplysninger skal meddeles inden to måneder efter den første anmodning, da meddelelsen heraf, selv om den sker på et senere tidspunkt end den stiltiende afvisning, må anses for et »svar« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i nævnte direktivs artikel 3, stk. 4 (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 118).

33 Kun en sådan fortolkning af artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 giver mulighed for at bevare den effektive virkning af denne bestemmelse, hvis ordlyd alene indebærer, at den offentlige myndighed er forpligtet til at begrunde enhver beslutning om at afslå en anmodning om oplysninger.

34 I modsætning til den nationale lovgivning, der var genstand for dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, hvorefter det blev betragtet som en stiltiende afvisning af anmodningen om oplysninger, såfremt den kompetente myndighed forholdt sig tavs mere end en måned, bestemmer den lovgivning, der omhandles i den foreliggende sag, at der foreligger en stiltiende afvisning, når myndigheden har forholdt sig tavs i to måneder efter fremsættelsen af anmodningen.

35 Det følger således af dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, at direktiv 90/313 ikke er til hinder for, at det med henblik på at yde en effektiv domstolsbeskyttelse i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 4 antages, at der foreligger en stiltiende afvisning af en anmodning om adgang til oplysninger efter to måneders tavshed, men at nævnte direktivs artikel 3, stk. 4, er til hinder for, at en sådan afgørelse ikke er ledsaget af en begrundelse på tidspunktet for udløbet af fristen på to måneder. Under disse omstændigheder udgør den stiltiende afvisning ganske vist et »svar« i sidstnævnte bestemmelses forstand, men den må anses for at være behæftet med en ugyldighedsgrund.

36 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313, sammenholdt med samme direktivs artikel 4, ikke med henblik på at yde en effektiv domstolsbeskyttelse i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den offentlige myndigheds tavshed i to måneder betragtes som en stiltiende afvisning, der kan gøres til genstand for en retlig eller en administrativ prøvelse i overensstemmelse med den nationale retsorden. Nævnte direktivs artikel 3, stk. 4, er imidlertid til hinder for, at en sådan afgørelse ikke er ledsaget af en begrundelse på tidspunktet for udløbet af fristen på to måneder. Under disse omstændigheder skal den stiltiende afvisning anses for at være behæftet med en ugyldighedsgrund.

Om det andet spørgsmål

37 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken »afgørelse« det er, som i henhold til artikel 4 i direktiv 90/313 kan gøres til genstand for en

prøvelse, når den offentlige myndighed ikke ved udløbet af fristen på to måneder i dette direktivs artikel 3, stk. 4, har truffet nogen afgørelse.

38 Svaret på dette spørgsmål følger af betragtningerne vedrørende det tredje spørgsmål, hvoraf det fremgår, at den offentlige myndigheds tavshed i to måneder betragtes som en afgørelse, der kan gøres til genstand for en prøvelse i overensstemmelse med den nationale retsorden.

39 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at den afgørelse, der er omhandlet i artikel 4 i direktiv 90/313, og som kan indbringes til retlig eller administrativ prøvelse af den, der har fremsat anmodningen, er den stiltiende afvisning, der følger af, at den offentlige myndighed, der har beføjelse til at træffe afgørelse vedrørende denne anmodning, har forholdt sig tavs i to måneder.

Om det fjerde spørgsmål

40 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, hvorefter fristen i artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313 er en ufravigelig frist, et det ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, der er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 3, stk. 4, i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger, er en ufravigelig frist.**

2) **Den afgørelse, der er omhandlet i artikel 4 i direktiv 90/313, og som kan indbringes til retlig eller administrativ prøvelse af den, der har fremsat anmodningen, er den stiltiende afvisning, der følger af, at den offentlige myndighed har forholdt sig tavs i to måneder.**

3) **Artikel 3, stk. 4, i direktiv 90/313, sammenholdt med samme direktivs artikel 4, er ikke med henblik på at yde en effektiv domstolsbeskyttelse i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, til hinder for en national lovgivning, hvorefter den offentlige myndigheds tavshed i to måneder betragtes som en stiltiende afvisning, der kan gøres til genstand for en retlig eller en administrativ prøvelse i overensstemmelse med den nationale retsorden. Nævnte direktivs artikel 3, stk. 4, er imidlertid til hinder for, at en sådan afgørelse ikke er ledsaget af en begrundelse på tidspunktet for udløbet af fristen på to måneder. Under disse omstændigheder skal den stiltiende afvisning anses for at være behæftet med en ugyldighedsgrund.**

Underskrifter