ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

20 januari 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2003/4/EG – Toegang van het publiek tot milieu-informatie – Infrastructuurproject ‚Stuttgart 21' – Afwijzing van een verzoek om milieu-informatie – Artikel 4, lid 1 – Gronden voor weigering – Begrip ‚interne mededelingen' – Draagwijdte – Beperking in de tijd van de bescherming van dergelijke mededelingen"

In zaak C-619/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) bij beslissing van 8 mei 2019, ingekomen bij het Hof op 19 augustus 2019, in de procedure

Land Baden-Württemberg

tegen

D.R.,

in tegenwoordigheid van:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door G. Torsten, Rechtsanwalt,

– D.R., vertegenwoordigd door F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

* Procestaal: Duits.

– Deutsche Bahn AG, vertegenwoordigd door T. Krappel, Rechtsanwalt,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,

– Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, J. Quaney en A. Joyce als gemachtigden,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon als gemachtigde, bijgestaan door C. Knight, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en M. Noll-Ehlers als gemachtigden,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door L.-M. Moen Jünge en K. Isaksen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juli 2020,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Land Baden-Württemberg (de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) en D.R. over een verzoek om milieu-informatie teneinde toegang te krijgen tot bepaalde documenten van het Staatsministerium Baden-Württemberg (ministerie van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) betreffende het verkeersinfrastructuur- en stedenbouwproject „Stuttgart 21” in de Stuttgarter Schlossgarten (slotpark te Stuttgart, Duitsland).

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), bepaalt in artikel 4, lid 3:

„Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien:

[...]

c) het verzoek nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen van overheidsinstanties betreft, wanneer in een dergelijke uitzondering is voorzien in het nationale recht of bestendig gebruik, met inachtneming van het openbare belang dat met bekendmaking wordt gediend.”

Unierecht

Verordening nr. 1049/2001

4 Artikel 4, lid 3, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) bepaalt:

„De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt."

Verordening nr. 1367/2006

5 In artikel 3 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13) is bepaald:

„Verordening [nr. 1049/2001] is van toepassing op ieder verzoek van een aanvrager om toegang tot milieu-informatie waarover [...] instellingen en organen [van de Unie] beschikken, zonder onderscheid op basis van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of van een feitelijk middelpunt van de activiteiten.

[...]"

6 Artikel 6 van verordening nr. 1367/2006, met als opschrift „Toepassing van uitzonderingen met betrekking tot verzoeken om toegang tot milieu-informatie", bepaalt in lid 1:

„Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening [nr. 1049/2001], met uitzondering van onderzoek [...], wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Wat betreft de overige uitzonderingen krachtens artikel 4 van verordening [nr. 1049/2001], worden de gronden voor weigering beperkt uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu."

Richtlijn 2003/4

7 De overwegingen 1, 5 en 16 van richtlijn 2003/4 luiden als volgt:

„(1) Een verruimde toegang van het publiek tot milieu-informatie en verspreiding van die informatie dragen bij tot een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en, uiteindelijk, tot een beter milieu.

[...]

(5) Op 25 juni 1998 heeft de Europese Gemeenschap het [Verdrag van Aarhus] ondertekend. Met het oog op de sluiting van dat verdrag door de Europese Gemeenschap dienen de bepalingen ervan in overeenstemming te zijn met het gemeenschapsrecht.

[...]

(16) Het recht op informatie houdt in dat bekendmaking van de informatie de regel moet zijn en dat overheidsinstanties uitsluitend in bepaalde, welomschreven gevallen de mogelijkheid hebben een verzoek om milieu-informatie te weigeren. Redenen voor weigering moeten restrictief geïnterpreteerd worden, waarbij het algemene belang, dat is gediend met openbaarmaking, dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang, dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De redenen voor een weigering moeten binnen de in deze richtlijn vastgestelde termijn aan de aanvrager worden meegedeeld."

8 Artikel 1 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

a) recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, en

b) te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. [...]"

9 Artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Definities", bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚milieu-informatie': alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:
   a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

[...]
   c) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a) en b) bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

[...]
   f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door het genoemde onder b) of c);

2. ‚overheidsinstantie':
   a) een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;

[...]

3. ‚informatie die door een overheidsinstantie wordt beheerd': milieu-informatie in het bezit van een overheidsinstantie die zij heeft opgesteld of ontvangen;

[...]

5. ‚aanvrager': elke natuurlijke of rechtspersoon die om milieu-informatie verzoekt;

[...]"

10 Artikel 3 van die richtlijn, „Toegang tot milieu-informatie op verzoek", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren."

11 Artikel 4 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Uitzonderingen", luidt als volgt:

„1. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien:

[...]

d) het verzoek nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten of gegevens betreft;

e) het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend.

Indien een verzoek wordt geweigerd op grond van het feit dat het nog onvoltooid materiaal betreft, dient de overheidsinstantie de naam te vermelden van de instantie die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het materiaal, alsmede het geschatte tijdstip van voltooiing.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

a) het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien;

[...]

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, onder a), d), f), g) en h), niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

[...]

4. Milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en waarom door een aanvrager is verzocht, wordt gedeeltelijk beschikbaar gesteld wanneer het mogelijk is informatie waarop lid 1, onder d) en e), of lid 2 van toepassing is, van de overige gevraagde informatie te scheiden.

5. Een weigering om de verzochte informatie geheel of gedeeltelijk beschikbaar te stellen, wordt [aan de aanvrager] meegedeeld [...]. Deze mededeling bevat de redenen voor de weigering en informatie over de beroepsprocedure waarin overeenkomstig artikel 6 is voorzien."

Duits recht

12 In § 28, lid 2, punt 2, van het Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (wet betreffende milieubeheer Baden-Württemberg) van 25 november 2014 (GBl. 2014, 592), zoals gewijzigd bij § 1 van de wet van 28 november 2018 (GBl. 2018, 439), is bepaald:

„Indien een verzoek betrekking heeft op interne mededelingen van een aan de informatieplicht onderworpen instantie in de zin van § 23, lid 1, moet het worden geweigerd, tenzij het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking, prevaleert."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Het hoofdgeding heeft betrekking op een verzoek dat een natuurlijke persoon, te weten D.R., heeft gericht aan het Staatsministerium Baden-Württemberg om documenten te verkrijgen met betrekking tot het vellen van bomen in oktober 2010 in de Stuttgarter Schlossgarten in het kader van de realisatie van het verkeersinfrastructuur- en stedenbouwproject „Stuttgart 21".

14 Die documenten bevatten ten eerste aan de directie van het Staatsministerium Baden-Württemberg verstrekte informatie over het verloop van de werkzaamheden van de betrokken onderzoekscommissie in verband met het politieoptreden in de Stuttgarter Schlossgarten op 30 september 2010 en ten tweede aantekeningen van dit Staatsministerium over een verzoeningsprocedure in het kader van het project „Stuttgart 21", die op 10 en 23 november 2010 werd georganiseerd.

15 Het beroep dat D.R. had ingesteld tegen het jegens hem genomen besluit tot weigering van toegang, werd in eerste aanleg verworpen, maar werd vervolgens toegewezen door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland). Na te hebben vastgesteld dat het verzoek dat in het hoofdgeding aan de orde is betrekking had op milieu-informatie, heeft de laatstgenoemde rechter geoordeeld dat geen enkele grond voor weigering van toegang van toepassing was op de door D.R. opgevraagde documenten. Wat in het bijzonder de weigeringsgrond betreft die voor „interne mededelingen" van overheidsinstanties is vastgesteld, was het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg van oordeel dat deze niet meer kon worden aangevoerd na de voltooiing van het besluitvormingsproces van de instantie die om de mededeling was verzocht.

16 Tegen die uitspraak heeft het Land Baden-Württemberg beroep in *Revision* ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland).

17 Het Bundesverwaltungsgericht gaat ervan uit dat D.R. verzocht om toegang tot milieu-informatie – zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, onder c), van richtlijn 2003/4 – waarover een overheidsinstantie beschikte. Met zijn vragen wenst het Bundesverwaltungsgericht te vernemen of deze informatie als „interne mededelingen" moet worden aangemerkt en derhalve onder de weigeringsgrond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 valt, en in voorkomend geval of de toepasselijkheid van deze weigeringsgrond beperkt is in de tijd.

18 Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag merkt het Bundesverwaltungsgericht op dat richtlijn 2003/4 geen definitie geeft van het begrip „interne mededelingen", maar overeenkomstig artikel 4, lid 2, tweede alinea, eerste volzin, ervan vereist dat de in dit artikel genoemde gronden voor weigering restrictief worden uitgelegd.

19 Gelet op deze uitleggingsregel is het Bundesverwaltungsgericht van oordeel dat het woord „intern" de informatie kan omvatten die niet buiten de muren van een instantie is terechtgekomen, met uitzondering van die welke bestemd is om openbaar te worden gemaakt. Wat het woord „mededeling" betreft, rijst de vraag of dit verwijst naar informatie met een bepaalde hoedanigheid en in het bijzonder of het vereist dat informatie aan een geadresseerde wordt verstrekt.

20 Voorts volgt uit het door de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties gepubliceerde document met als opschrift „Leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus" (tweede uitgave, 2014) (hierna: „leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus"), dat in bepaalde landen de uitzondering voor „interne mededelingen" tot doel heeft de persoonlijke opvattingen van ambtenaren te beschermen, maar niet ziet op feitenmateriaal.

21 Ten aanzien van de tweede en de derde prejudiciële vraag, die betrekking hebben op de werkingssfeer ratione temporis van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4, is de verwijzende rechter van oordeel dat de bewoordingen van deze bepaling zich verzetten tegen een strikte beperking van de toepassing ervan in de tijd. Uit de overeenkomstige bepaling van het Verdrag van Aarhus en de leidraad voor de uitvoering daarvan blijkt hetzelfde. Dit ligt anders voor de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder d), van deze richtlijn geformuleerde weigeringsgrond betreffende nog onvoltooid materiaal en onvoltooide documenten of gegevens, waarvan de bewoordingen zelf de toepassing ervan in de tijd beperken.

22 Voor interne documenten die bij het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie berusten, maakt artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 het overigens mogelijk dat zij bescherming genieten nadat het besluitvormingsproces is voltooid. Deze regel is niet gewijzigd bij verordening nr. 1367/2006, die specifiek is vastgesteld om het Verdrag van Aarhus toe te passen op de instellingen van de Unie.

23 De weigeringsgrond voor „interne mededelingen" moet daarenboven worden vergeleken met de in artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4 vastgelegde weigeringsgrond, die beoogt het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties te beschermen. Laatstgenoemde grond is namelijk ook van toepassing nadat de besluitvormingsprocessen zijn voltooid, hetgeen voortvloeit uit het arrest van het Hof van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 57). Een ruime uitlegging van de weigeringsgrond voor „interne mededelingen" dreigt de weigeringsgrond betreffende de vertrouwelijkheid van handelingen dus volledig uit te hollen.

24 Gelet op het vereiste van restrictieve uitlegging van de weigeringsgronden is het Bundesverwaltungsgericht verder van oordeel dat de afweging tussen het met openbaarmaking gediende belang en het belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, die op grond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en lid 2, tweede alinea, tweede volzin, van richtlijn 2003/4 moet worden gemaakt, de mogelijkheid kan beperken om zich te beroepen op de weigeringsgrond voor „interne mededelingen", met name omdat het belang bij het bewaren van de vertrouwelijkheid van informatie mettertijd afneemt.

25 Ten slotte is, indien de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 zou moeten worden beperkt in de tijd, de duur van de besluitvormingsprocessen niet altijd een geschikt criterium om de draagwijdte ervan te bepalen. In een bestuurlijke procedure leidt immers niet elk onderzoek van milieu-informatie tot de vaststelling van een besluit.

26 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van [richtlijn 2003/4] aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚interne mededelingen' alle mededelingen omvat die niet buiten de muren van een aan de informatieplicht onderworpen instantie terechtkomen?

2) Geldt de bescherming van ‚interne mededelingen' als bedoeld in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van [richtlijn 2003/4] onbeperkt in de tijd?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: geldt de bescherming van ‚interne mededelingen' als bedoeld in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van [richtlijn 2003/4] slechts tot op het tijdstip waarop een aan de informatieplicht onderworpen instantie een besluit heeft vastgesteld of een andere bestuurlijke procedure is voltooid?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „interne mededelingen" alle informatie omvat die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt.

28 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2003/4 beoogde te verzekeren dat het Unierecht verenigbaar is met het Verdrag van Aarhus, door te dien einde een algemene regeling in te voeren die ervoor moet zorgen dat elke aanvrager als bedoeld in artikel 2, punt 5, van deze richtlijn recht heeft op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor rekening van deze instanties wordt beheerd, zonder dat hij een bijzonder belang hoeft aan te tonen (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 31).

29 Tevens moet worden beklemtoond dat het door richtlijn 2003/4 gewaarborgde recht op toegang slechts geldt voor zover de gevraagde informatie onder de in deze richtlijn vastgestelde voorschriften betreffende de toegang van het publiek valt, hetgeen met name vooronderstelt dat deze gegevens „milieu-informatie" vormen in de zin van artikel 2, punt 1, van deze richtlijn, hetgeen de verwijzende rechter dient te verifiëren met betrekking tot het hoofdgeding (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 32).

30 Betreffende de doelstellingen van richtlijn 2003/4 preciseert artikel 1 van deze richtlijn in het bijzonder dat zij beoogt het recht van toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken te garanderen en te waarborgen dat milieu-informatie in de regel geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid (arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 39).

31 De Uniewetgever heeft in artikel 4 van richtlijn 2003/4 echter bepaald dat de lidstaten uitzonderingen op het recht van toegang tot milieu-informatie kunnen invoeren. Voor zover die uitzonderingen daadwerkelijk zijn omgezet in nationaal recht, kunnen overheidsinstanties zich daarop beroepen om de bij hen ingediende verzoeken om informatie af te wijzen.

32 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat § 28, lid 2, punt 2, van de wet betreffende milieubeheer Baden-Württemberg uitvoering heeft gegeven aan de uitzondering in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4, op grond waarvan een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend.

33 Zoals uit de opzet van richtlijn 2003/4 en met name uit artikel 4, lid 2, tweede alinea, en overweging 16 ervan blijkt, betekent het recht op informatie dat openbaarmaking van informatie de algemene regel zou moeten zijn en dat overheidsinstanties slechts in enkele duidelijk omschreven bijzondere gevallen een verzoek om milieu-informatie mogen kunnen weigeren. De uitzonderingen op het recht van toegang moeten bijgevolg restrictief worden uitgelegd, waarbij het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om de informatie openbaar te maken (arrest van 28 juli 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punt 22).

34 Voorts vereist volgens vaste rechtspraak zowel de eenvormige toepassing van het recht van de Unie als het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van het recht van de Unie die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normalerwijs in de gehele Europese Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 37).

35 De uitzondering op het recht van toegang, waarin artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 voorziet voor interne mededelingen, moet in het licht van deze overwegingen worden uitgelegd.

36 Met betrekking tot het begrip „interne mededelingen” moet worden opgemerkt dat richtlijn 2003/4 dit niet definieert en dienaangaande niet verwijst naar het recht van de lidstaten. Het begrip „interne mededelingen” moet dan ook autonoom worden uitgelegd, overeenkomstig de in punt 34 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak.

37 Wat in de eerste plaats het in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 gehanteerde begrip „mededeling” betreft, moet worden geoordeeld dat dit begrip, zoals de advocaat-generaal in de punten 20 en 21 van zijn conclusie heeft opgemerkt, duidt op informatie die door een auteur wordt verstrekt aan een geadresseerde, met dien verstande dat de geadresseerde zowel een abstracte eenheid – zoals de „leden” van een bestuur of de „raad van bestuur” van een rechtspersoon – kan zijn als een bepaalde persoon die deel uitmaakt van die entiteit, zoals een functionaris of een ambtenaar.

38 Deze uitlegging van het begrip „mededeling” wordt gestaafd door de context van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4.

39 Artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus voorziet immers in een uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie indien een verzoek nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen van overheidsinstanties betreft. In deze bepaling wordt dus een onderscheid gemaakt tussen het begrip „materiaal” en het begrip „mededeling”.

40 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 23 en 24 van zijn conclusie, is hetzelfde onderscheid overgenomen door de Uniewetgever, die artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus heeft omgezet bij twee verschillende bepalingen. Artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder d), van richtlijn 2003/4 bevat een uitzondering voor nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten en gegevens, en artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van deze richtlijn voorziet in de uitzondering betreffende interne mededelingen. Hieruit volgt dat een verschillende betekenis moet worden gegeven aan de begrippen „mededeling” en „materiaal” of „document”. In het bijzonder ziet het tweede begrip, anders dan het eerste, niet noodzakelijkerwijs op informatie die aan iemand wordt verstrekt.

41 Wat in de tweede plaats het woord „intern” betreft, volgt uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/4 dat de overheidsinstanties beschikken over de milieu-informatie waartoe deze richtlijn beoogt toegang te verlenen. Overeenkomstig artikel 2, punt 3, van die richtlijn is dat het geval voor informatie die in het bezit is van een instantie en die zij heeft opgesteld of ontvangen. Met andere woorden, overheidsinstanties die in het bezit zijn van milieu-informatie, kunnen daarover beschikken, deze verwerken en intern analyseren en beslissen over de bekendmaking daarvan.

42 Hieruit volgt dat niet alle milieu-informatie waarover een overheidsinstantie beschikt noodzakelijkerwijs „intern” is. Dit is alleen het geval voor informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

43 Indien een overheidsinstantie beschikt over milieu-informatie die zij van een externe bron heeft ontvangen, kan deze informatie ook „intern” zijn, mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.

44 Deze uitlegging van het woord „intern” wordt geschraagd door het doel dat wordt nagestreefd met de voor interne mededelingen gemaakte uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie. In dit verband volgt uit de toelichting op artikel 4 van het op 29 juni 2000 ingediende voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie [COM(2000) 402 def. – 2000/0169(COD) (PB 2000, C 337 E, blz. 156)] dat de uitzondering op grond waarvan de toegang tot interne mededelingen kan worden geweigerd, net als de uitzondering voor nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten, is bedoeld om tegemoet te komen aan de behoefte van de overheidsinstanties om te beschikken over een beschermde ruimte om intern te beraadslagen.

45 Erkend is dat een dergelijke behoefte ook bestaat ten aanzien van bij de instellingen van de Unie berustende milieu-informatie, zoals bedoeld in verordening nr. 1049/2001.

46 Deze verordening is van toepassing op ieder verzoek om toegang tot milieu-informatie. Krachtens artikel 4, lid 3, van die verordening kunnen de instellingen van de Unie de toegang weigeren tot documenten voor intern gebruik of documenten met standpunten voor intern gebruik. Deze bepaling beoogt dus te waarborgen dat deze instellingen over een ruimte beschikken om te kunnen beslissen over de te maken beleidskeuzen en eventueel in te dienen voorstellen (zie in die zin arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punten 99 en 109).

47 Gelet op de overwegingen in de punten 37 tot en met 46 van het onderhavige arrest, moet de uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie waarin artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 voorziet voor interne mededelingen, aldus worden opgevat dat zij ziet op informatie die binnen een overheidsinstantie circuleert en op het tijdstip van de indiening van het verzoek om toegang niet buiten de muren van deze instantie is terechtgekomen – in voorkomend geval nadat die instantie haar heeft ontvangen –, met name middels bekendmaking ervan aan een derde of beschikbaarstelling aan het publiek.

48 Zoals in punt 33 van dit arrest in herinnering is geroepen, moeten de uitzonderingen op het recht van toegang weliswaar restrictief worden uitgelegd, waarbij het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om de informatie openbaar te maken, doch deze uitleggingsregel kan de draagwijdte van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 niet beperken op een wijze die ingaat tegen de bewoordingen ervan.

49 Hieruit volgt dat de omstandigheid dat milieu-informatie op een bepaald moment buiten de muren van een overheidsinstantie is terechtgekomen, met name wanneer zij bestemd is om in de toekomst te worden gepubliceerd, niet meebrengt dat de mededeling die deze informatie bevat onmiddellijk haar interne karakter verliest.

50 Voorts wijst niets in de bewoordingen van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 erop dat het begrip „interne mededelingen" aldus zou moeten worden uitgelegd dat het slechts de persoonlijke opvattingen van personeelsleden van een overheidsinstantie en essentiële documenten omvat, of dat het geen feitelijke informatie behelst. Dergelijke beperkingen zouden daarenboven onverenigbaar zijn met het doel van deze bepaling, te weten een beschermde ruimte voor overheidsinstanties creëren om intern te beraadslagen.

51 Ook indien het Verdrag van Aarhus en de leidraad voor de uitvoering daarvan in aanmerking worden genomen, kan dit niet leiden tot een beperking van de draagwijdte van het begrip „interne mededelingen", zoals die is geformuleerd in de punten 20, 49 en 50 van het onderhavige arrest. Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 27 van zijn conclusie, beperkt artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus zelf de draagwijdte van „interne mededelingen" niet naargelang van de inhoud of het belang van die mededelingen. Voorts heeft het Hof in zijn arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 27), geoordeeld dat, ofschoon de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus kan worden beschouwd als een schriftelijke toelichting die in voorkomend geval in aanmerking kan worden genomen als een van de relevante elementen bij de uitlegging van dat verdrag, de daarin opgenomen analysen niet bindend zijn en niet de normatieve werking van de bepalingen van het verdrag hebben.

52 Volgens de informatie in de verwijzingsbeslissing bevatten de documenten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft dat in het hoofdgeding aan de orde is, in casu ten eerste informatie die is verstrekt aan de directie van het Staatsministerium Baden-Württemberg en ten tweede aantekeningen van dit Staatsministerium over de uitvoering van een verzoeningsprocedure. Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt niet dat het om informatie gaat die afkomstig is van buiten dat Staatsministerium. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, lijken deze documenten te zijn opgesteld om informatie binnen het Staatsministerium Baden-Württemberg te verspreiden en lijken zij niet buiten de muren van dit bestuur te zijn terechtgekomen. Deze documenten zouden dus kunnen worden aangemerkt als „interne mededelingen" in de zin van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4.

53 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „interne mededelingen" alle informatie omvat die binnen een overheidsinstantie circuleert en die op het tijdstip van de indiening van het verzoek om toegang niet buiten de muren van deze instantie is terechtgekomen, in voorkomend geval nadat die instantie deze informatie heeft ontvangen en voor zover deze informatie daarvóór niet aan het publiek beschikbaar is of had moeten worden gesteld.

Tweede vraag

54 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de toepasselijkheid van de uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie waarin deze bepaling voorziet voor interne mededelingen van een overheidsinstantie, beperkt is in de tijd.

55 Opgemerkt zij dat evenals artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus, dat in het Unierecht is omgezet bij artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4, laatstgenoemde bepaling geen element bevat dat ervoor pleit dat de toepassing ervan beperkt is in de tijd. De leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus verstrekt op dat punt evenmin enige aanwijzing.

56 Anders dan de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder d), van richtlijn 2003/4 opgenomen uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie, die onvoltooid materiaal alsmede onvoltooide documenten en gegevens betreft, houdt de uitzondering voor interne mededelingen met name geen verband met het ontwikkelen of opstellen van documenten. Zij hangt evenmin af van de mate van voortgang van enige bestuurlijke procedure. Het einde van een dergelijke procedure of van een fase daarvan, dat wordt gekenmerkt door de vaststelling van een besluit door een overheidsinstantie of door de voltooiing van een document, kan dan ook niet bepalend zijn voor de toepasselijkheid van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4.

57 Het ontbreken van een beperking ratione temporis van de werkingssfeer van deze bepaling strookt met de in de punten 44 en 50 van het onderhavige arrest genoemde doelstelling ervan, namelijk het creëren van een beschermde ruimte voor de overheidsinstanties om intern te beraadslagen. Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 44 en 50 van zijn conclusie, moet er bij de beoordeling of de noodzaak nog bestaat om de vrijheid van gedachte van degenen van wie de betrokken mededeling afkomstig is en de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen, rekening worden gehouden met alle feitelijke en juridische omstandigheden van de zaak op het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten moeten beslissen op het bij hen ingediende verzoek, aangezien het recht van toegang tot milieu-informatie op dat tijdstip concreet gestalte krijgt, zoals blijkt uit punt 34 van het arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779).

58 Het is weliswaar juist dat de uitzondering van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 niet beperkt is in de tijd, maar uit die bepaling zelf en uit artikel 4, lid 2, tweede alinea, van deze richtlijn blijkt dat de weigering van toegang tot milieu-informatie op grond dat die is opgenomen in een interne mededeling, steeds moet berusten op een afweging van de betrokken belangen.

59 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat deze afweging in elke situatie die in het kader van een op basis van richtlijn 2003/4 ingediend verzoek om toegang tot milieu-informatie aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, daadwerkelijk afzonderlijk moet worden gemaakt, zonder dat kan worden uitgesloten dat de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria vastlegt die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken (zie in die zin arresten van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, EU:C:2010:779, punt 58, en 28 juli 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punt 29).

60 Wat artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 betreft, is dat onderzoek van cruciaal belang, aangezien de materiële werkingssfeer van de uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie waarin deze bepaling voorziet voor interne documenten, bijzonder ruim is. Om richtlijn 2003/4 niet uit te hollen, moet de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en lid 2, tweede alinea, van deze richtlijn vereiste afweging van de betrokken belangen dus strikt worden geregeld.

61 Aangezien richtlijn 2003/4, zoals in punt 28 van het onderhavige arrest in herinnering is geroepen, beoogt te waarborgen dat elke aanvrager als bedoeld in artikel 2, punt 5, van deze richtlijn recht heeft op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat hij daarvoor een belang moet aanvoeren, kan een instantie waarbij een verzoek om toegang is ingediend, niet verlangen dat deze aanvrager haar in kennis stelt van een specifiek belang ter rechtvaardiging van openbaarmaking van de opgevraagde milieu-informatie.

62 Blijkens overweging 1 van richtlijn 2003/4 zijn onder meer „een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en [...] een beter milieu” redenen die voor openbaarmaking kunnen pleiten en waarmee een instantie bij de afweging van de betrokken belangen in ieder geval rekening moet houden (zie in die zin arrest van 28 juli 2011, Office of Communications, C-71/10 P, EU:C:2011:525, punten 25 en 26).

63 Aangezien bij het onderzoek van een verzoek om toegang rekening moet worden gehouden met de specifieke belangen waar het in elk afzonderlijk geval om gaat, zoals in punt 59 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is de overheidsinstantie ook gehouden om de aanwijzingen te onderzoeken die de aanvrager eventueel heeft verstrekt over de redenen die kunnen rechtvaardigen dat de opgevraagde informatie openbaar wordt gemaakt.

64 Voorts moeten overheidsinstanties waarbij een verzoek is ingediend om toegang te krijgen tot milieu-informatie die in een interne mededeling is opgenomen, rekening houden met de tijd die is verstreken sinds deze mededeling en de daarin vervatte informatie werden opgesteld. De in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 bedoelde uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie is immers slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van een dergelijke mededeling gerechtvaardigd is (zie naar analogie arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punt 56).

65 Met name kan, gelet op de doelstelling om voor overheidsinstanties een beschermde ruimte te creëren om intern te beraadslagen, in een bepaalde mededeling vervatte informatie weliswaar op goede gronden niet openbaar zijn gemaakt op het tijdstip waarop het verzoek om toegang werd ingediend, maar kan een overheidsinstantie van oordeel zijn dat die informatie intussen, wegens de ouderdom ervan op basis van het tijdstip waarop zij werd opgesteld, niet meer actueel is en dat daardoor het gevoelige karakter ervan verloren is gegaan, aangezien reeds een bepaalde tijd is verstreken sinds zij is vastgesteld (zie naar analogie arrest van 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punt 54).

66 In het kader van het onderzoek van een verzoek om toegang tot milieu-informatie moet de betrokken overheidsinstantie overeenkomstig artikel 4, lid 4, van richtlijn 2003/4 daarenboven nagaan of een deel van de gevraagde informatie kan worden gescheiden van die welke onder de toepasselijke uitzondering op het recht van toegang valt, zodat zij kan overgaan tot gedeeltelijke openbaarmaking.

67 De naleving van alle verplichtingen die, zoals blijkt uit de punten 58 tot en met 66 van het onderhavige arrest, op overheidsinstanties rusten bij het onderzoek van een verzoek om toegang tot milieu-informatie, waaronder in het bijzonder de afweging van de betrokken belangen, moet voor de betrokkene controleerbaar zijn en moet overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 2003/4 kunnen worden getoetst in het kader van de nationale bestuurlijke en gerechtelijke beroepsprocedures.

68 Om aan deze eis te voldoen, bepaalt artikel 4, lid 5, van richtlijn 2003/4 dat een besluit tot weigering van toegang wordt meegedeeld aan de aanvrager en de redenen voor weigering bevat waarop het berust.

69 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 34 van zijn conclusie, komt een overheidsinstantie deze motiveringsplicht niet na wanneer zij louter formeel verwijst naar een van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/4 geformuleerde uitzonderingen. Integendeel, de overheidsinstantie die een besluit tot weigering van toegang tot milieu-informatie neemt, moet de redenen uiteenzetten waarom zij van mening is dat de openbaarmaking van deze informatie een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het door de aangevoerde uitzonderingen beschermde belang. Het risico van een dergelijke ondermijning moet redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (zie naar analogie arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 76).

70 Gelet op het voorgaande dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de toepasselijkheid van de uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie waarin deze bepaling voorziet voor interne mededelingen, niet beperkt is in de tijd. Deze uitzondering is evenwel slechts van toepassing gedurende de periode waarin de bescherming van de opgevraagde informatie gerechtvaardigd is.

Derde vraag

71 Gelet op het antwoord op de tweede vraag, hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het begrip „interne mededelingen" alle informatie omvat die binnen een overheidsinstantie circuleert en die op het tijdstip van de indiening van het verzoek om toegang niet buiten de muren van deze instantie is terechtgekomen, in voorkomend geval nadat die instantie deze informatie heeft ontvangen en voor zover deze informatie daarvóór niet aan het publiek beschikbaar is of had moeten worden gesteld.**

2) **Artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat de toepasselijkheid van de uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie waarin deze bepaling voorziet voor interne mededelingen, niet beperkt is in de tijd. Deze uitzondering is evenwel slechts van toepassing gedurende de periode waarin de bescherming van de opgevraagde informatie gerechtvaardigd is.**

ondertekeningen