Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 20 januari 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Århuskonventionen – Direktiv 2003/4/EG – Allmänhetens tillgång till miljöinformation – Infrastrukturprojekt ’Stuttgart 21’ – Avslag på en begäran om miljöinformation – Artikel 4.1 – Skäl för avslag – Begreppet ’interna meddelanden’ – Räckvidd – Begränsning i tiden av skyddet för sådana meddelanden”

I mål C-619/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 8 maj 2019, som inkom till domstolen den 19 augusti 2019, i målet

Land Baden-Württemberg

mot

D.R.,

ytterligare deltagare i rättegången:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Land Baden-Württemberg, genom G. Torsten, Rechtsanwalt,

– D.R., genom F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Deutsche Bahn AG, genom T. Krappel, Rechtsanwalt,

– Tysklands regering, genom J. Möller och S. Eisenberg, båda i egenskap av ombud,

– Irland, genom M. Browne, J. Quaney och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon, i egenskap av ombud, biträdd av C. Knight, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,

– Norges regering, genom L.-M. Moen Jünge och K. Isaksen, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 juli 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.1 första stycket e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Land Baden-Württemberg (Delstaten Baden-Württemberg, Tyskland) och D.R. angående en begäran om miljöinformation avseende tillgång till vissa handlingar från Staatsministerium Baden-Württemberg (delstatsministeriet Baden-Württemberg) rörande ett transportinfrastruktur- och stadsplaneringsprojekt, kallat Stuttgart 21, i Stuttgarter Schlossgarten (Stuttgarts slottspark, Tyskland).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 I artikel 4.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), föreskrivs följande:

”En begäran om miljöinformation får avslås om

…

c) begäran avser material som ännu inte färdigställts eller myndigheters interna meddelanden, om sådana undantag är föreskrivna i nationell rätt eller enligt sedvana, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

…”

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 1049/2001

4 I artikel 4.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001/EG av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) föreskrivs följande:

”Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

Förordning (EG) nr 1367/2006

5 I artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13) föreskrivs följande:

”Förordning [nr 1049/2001] skall tillämpas när en sökande begär tillgång till miljöinformation som förvaras hos gemenskapens institutioner och organ, utan att sökanden diskrimineras på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när sökanden är en juridisk person, utan att diskrimineras på grund av var sökanden har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.

…”

6 Artikel 6 i förordning nr 1367/2006 har rubriken ”Tillämpning av undantag avseende begäran om tillgång till miljöinformation”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Beträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning [nr 1049/2001] skall, med undantag för utredningar, … ett övervägande allmänintresse av utlämnande anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp. Beträffande de andra undantag som avses i artikel 4 i förordning [nr 1049/2001] skall grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.”

Direktiv 2003/4

7 Skälen 1, 5 och 16 i direktiv 2003/4 har följande lydelse:

”(1) Ökad tillgång för allmänheten till miljöinformation och spridning av sådan information bidrar till en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö.

…

(5) Den 25 juni 1998 undertecknade Europeiska gemenskapen [Århuskonventionen]. Bestämmelser i gemenskapslagstiftningen måste stämma överens med den konventionen för att Europeiska gemenskapen skall kunna ingå den.

…

(16) Rätten till information innebär att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. Skälen för avslag bör tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut bör vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Skälen för ett avslag bör vara den sökande tillhanda inom den tidsgräns som fastställs i detta direktiv.”

8 I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Syftena med detta direktiv är

a) att garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter och att ange de grundläggande förutsättningarna och villkoren samt förfaranden som i praktiken skall tillämpas för utövandet av denna rätt, och

b) att såsom en självklarhet se till att miljöinformation successivt görs tillgänglig för, eller sprids till, allmänheten för att säkerställa största möjliga systematiska tillgång till och spridning av miljöinformation till allmänheten. …”

9 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) *miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om
   a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden, biologisk mångfald och dess delar, inklusive genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

…

   c) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder) som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller troligtvis påverkar de delar och faktorer som anges i a och b samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,

…

   f) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, inbegripet förorening av livsmedelskedjan, när det är relevant, villkoren för mänskligt liv, kulturplatser och byggnader i den utsträckning de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i de delar av miljön som anges i a eller, genom dessa delar, av någon av de faktorer som anges i b och c.

2) o*ffentlig myndighet*:
   a) statlig eller annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå,

…

3) *information som förvaras av en offentlig myndighet*: miljöinformation som innehas av och som mottagits eller upprättats av denna myndighet.

…

5) *sökande*: fysisk eller juridisk person som begär att få tillgång till miljöinformation.

…”

10 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Tillgång till miljöinformation på begäran”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.”

11 Artikel 4 i samma direktiv, med rubriken ”Undantag”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås i följande fall:

…

d) Om begäran avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter.

e) Om begäran avser interna meddelanden, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

Om en begäran avslås av det skälet att begäran gäller material som ännu inte färdigställts skall den offentliga myndigheten uppge namnet på den myndighet som utarbetar materialet samt den beräknade tidpunkten för materialets färdigställande.

2. Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

…

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

…

4. Miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter och som begärs av en sökande skall tillhandahållas till viss del, där det är möjligt att skilja ut sådana uppgifter som omfattas av punkt 1 d och e eller punkt 2 från den övriga begärda informationen.

5. Avslag som innebär att hela eller delar av den information som begärts inte lämnas ut skall delges den sökande … Detta meddelande skall innehålla en motivering till avslaget och upplysningar om det prövningsförfarande som avses i artikel 6.”

Tysk rätt

12 I 28 § stycke 2 punkt 2 i Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (delstaten Baden-Württembergs lag om miljöförvaltning) av den 25 november 2014 (GBl. 2014, 592), i ändrad lydelse enligt 1 § i lag av den 28 november 2018 (GBl. 2018, 439), föreskrivs följande:

”Om en begäran avser interna meddelanden från myndigheter som är skyldiga att lämna ut information i den mening som avses i 23 § stycke 1, ska den avslås, om inte allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut överväger.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Tvisten vid den nationella domstolen avser en begäran från en fysisk person, närmare bestämt D.R., som riktats till Baden-Württembergs delstatsministerium angående tillgång till handlingar avseende avverkning av träd i slottsparken i Stuttgart i oktober 2010, vilket skedde inom ramen för genomförandet av infrastruktur- och stadsplaneringsprojektet ”Stuttgart 21”.

14 Dessa handlingar innehåller dels upplysningar som lämnats till delstatsministeriet i Baden-Württemberg om den berörda undersökningskommitténs arbete rörande polisens ingripande den 30 september 2010 i slottsparken i Stuttgart, dels ministeriets anteckningar om genomförandet av ett förlikningsförfarande den 10 och den 23 november 2010 inom ramen för ”Stuttgart 21”-projektet.

15 D.R. överklagade beslutet att avslå hans begäran om tillgång till handlingar. Överklagandet ogillades i första instans, men bifölls av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förvaltningsöverdomstolen i Baden-Württemberg, Tyskland). Denna domstol gjorde bedömningen, efter att ha konstaterat att den begäran som är föremål för prövning i det nationella målet avsåg miljöinformation, att det inte fanns något tillämpligt skäl för att neka tillgång till de handlingar som D.R. hade begärt. När det särskilt gäller skälet för avslag avseende offentliga myndigheters ”interna meddelanden”, fann denna domstol att detta inte kunde åberopas efter det att beslutsförfarandet avslutats hos den myndighet från vilken meddelandet begärts.

16 Delstaten Baden-Württemberg överklagade denna dom till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland).

17 Denna domstol utgår från premissen att D.R. begärde tillgång till miljöinformation – såsom den definieras i artikel 2.1 c i direktiv 2003/4 – som innehas av en offentlig myndighet. Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida denna information ska kvalificeras som ”interna meddelanden”, som således omfattas av det skäl för avslag som anges i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4, och, i förekommande fall, huruvida tillämpningen av detta skäl för avslag är begränsad i tiden.

18 Vad gäller den första frågan har Bundesverwaltungsgericht påpekat att direktiv 2003/4 inte innehåller någon definition av begreppet ”interna meddelanden”, men att det i enlighet med artikel 4.2 andra stycket första meningen i detta direktiv krävs att de skäl för avslag som räknas upp i denna artikel ska tolkas restriktivt.

19 Mot bakgrund av denna tolkningsregel anser Bundesverwaltungsgericht att ordet ”interna” kan omfatta information som inte har lämnat en myndighets interna sfär, med undantag för information som är avsedd att lämnas ut. När det gäller begreppet ”meddelande” uppkommer frågan huruvida det avser information av en viss kvalitet och särskilt huruvida det krävs att den riktar sig till en mottagare.

20 Vidare framgår det av det dokument som publicerats av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, med rubriken ”Vägledning för genomförandet av Århuskonventionen” (andra upplagan, 2014) (nedan kallad vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen), att undantaget för ”interna meddelanden” i vissa länder har till syfte att skydda tjänstemännens personliga åsikter, men avser inte handlingar som innehåller faktiska uppgifter.

21 Vad gäller den andra och den tredje frågan, avseende det tidsmässiga tillämpningsområdet (*ratione temporis*) för artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4, anser den hänskjutande domstolen att bestämmelsens lydelse utgör hinder för en strikt tidsmässig begränsning av dess tillämpning. Något annat följer inte av motsvarande bestämmelse i Århuskonventionen eller av vägledningen för dess genomförande. Det förhåller sig annorlunda med det skäl för avslag som föreskrivs i artikel 4.1 första stycket d i direktivet avseende material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter, vars tillämplighet i tiden begränsas enligt dess lydelse.

22 Dessutom kan interna handlingar som innehas av Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen enligt artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 skyddas efter det att beslutsförfarandet avslutats. Förordning nr 1367/2006, som särskilt antogs för att tillämpa Århuskonventionen på unionens institutioner, medförde inga ändringar av denna regel.

23 Det skäl för avslag som föreskrivs för ”interna meddelanden” ska dessutom jämföras med det skäl som anges i artikel 4.2 första stycket a i direktiv 2003/4, som syftar till att skydda sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden. Sistnämnda skäl är nämligen även tillämpligt efter det att beslutsförfarandena har avslutats, vilket följer av domstolens dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 57). En extensiv tolkning av det skäl till avslag som föreskrivs för ”interna meddelanden” skulle således medföra en risk för att sekretessen som gäller förfaranden förlorar sin betydelse.

24 Mot bakgrund av kravet på en restriktiv tolkning av skälen för avslag, anser Bundesverwaltungsgericht att avvägningen mellan de intressen som gynnas av utlämnandet och de som betjänas av ett avslag, såsom krävs enligt artikel 4.1 första stycket e och 4.2 andra stycket andra meningen i direktiv 2003/4, skulle kunna begränsa möjligheten att åberopa det skäl för avslag som föreskrivs för ”interna meddelanden”, särskilt eftersom intresset av att upprätthålla sekretessen för uppgifterna minskar med tiden.

25 Slutligen anser den hänskjutande domstolen att även om tillämpningsområdet för artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 skulle vara begränsat i tiden, är beslutsförfarandenas varaktighet inte alltid ett lämpligt kriterium för att fastställa dess räckvidd. Inom ramen för ett administrativt förfarande leder nämligen inte varje prövning av miljöinformation till ett beslut.

26 Under dessa omständigheter beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1. Ska artikel 4.1 första stycket e i direktiv [2003/4] tolkas så, att begreppet ’interna meddelanden’ omfattar alla meddelanden som inte lämnar en myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information?

2. Är skyddet för ’interna meddelanden’ enligt artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 obegränsat i tiden?

3. Om fråga 2 ska besvaras nekande: Gäller skyddet för ’interna meddelanden’ enligt artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 endast fram till dess att den myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information meddelar ett beslut eller att ett annat administrativt förfarande har avslutats?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att begreppet ”interna meddelanden” omfattar all information som inte lämnar en offentlig myndighets interna sfär.

28 Det ska inledningsvis erinras om att unionslagstiftaren, genom att anta direktiv 2003/4, avsåg att säkerställa unionsrättens förenlighet med Århuskonventionen genom att införa en allmängiltig ordning som syftar till att säkerställa att varje sökande, i den mening som avses i artikel 2.5 i direktivet, ges rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter utan att behöva ange skälen för sin begäran (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 31).

29 Det ska även framhållas att den rätt till tillgång till miljöinformation som införts genom direktiv 2003/4 endast kan göras gällande om den information som begärs omfattas av de föreskrifter om allmänhetens tillgång till information som finns i detta direktiv. Detta innebär bland annat att det måste röra sig om ”miljöinformation” i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva i det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 32).

30 När det gäller ändamålet med direktiv 2003/4 anges särskilt i artikel 1 i direktivet att det syftar till att garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter och att miljöinformation på myndigheternas egna initiativ successivt ska göras tillgänglig för, eller spridas till, allmänheten (dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 39).

31 Unionslagstiftaren har emellertid i artikel 4 i direktiv 2003/4 föreskrivit att medlemsstaterna får införa undantag från rätten till tillgång till miljöinformation. I den mån sådana undantag faktiskt har införlivats med nationell rätt, har offentliga myndigheter rätt att åberopa dem för att avslå en begäran om information som inkommer till dem.

32 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att 28 § stycke 2 punkt 2 i delstaten Baden-Württembergs lag om miljöförvaltning har införlivat undantaget i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4, enligt vilket en begäran om miljöinformation får avslås om begäran avser interna meddelanden, varvid hänsyn ska tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

33 Såsom framgår av systematiken i direktiv 2003/4, särskilt av artikel 4.2 andra stycket och av skäl 16 i direktivet, innebär rätten till information att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. Undantagen från rätten till tillgång till information bör följaktligen tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut bör vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås (dom av den 28 juli 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 22).

34 Enligt fast rättspraxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 37).

35 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som undantaget från rätten till tillgång till information enligt artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 avseende interna meddelanden ska tolkas.

36 Vad gäller begreppet ”interna meddelanden” ska det påpekas att direktiv 2003/4 varken innehåller någon definition av detta begrepp eller någon hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar i detta avseende. Begreppet ska därför ges en självständig tolkning, i enlighet med den rättspraxis som nämnts i punkt 34 i förevarande dom.

37 Vad för det första gäller begreppet ”meddelande” i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4, gör domstolen bedömningen, i likhet med vad generaladvokaten har hävdat i punkterna 20 och 21 i sitt förslag till avgörande, att detta begrepp avser en uppgift som en upphovsman lämnar till en mottagare, varvid mottagaren kan vara såväl en abstrakt enhet, såsom ”ledamöter” i en förvaltning eller ”styrelse” i en juridisk person, som en specifik person som tillhör en sådan enhet, såsom en anställd eller en tjänsteman.

38 Denna tolkning av begreppet ”meddelande” stöds av det sammanhang i vilket artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 ingår.

39 I artikel 4.3 c i Århuskonventionen föreskrivs nämligen ett undantag från rätten till tillgång till miljöinformation om begäran avser material som ännu inte färdigställts eller myndigheters interna meddelanden. I denna bestämmelse görs således åtskillnad mellan begreppet ”material” och begreppet ”meddelande”.

40 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 23 och 24 i sitt förslag till avgörande har samma åtskillnad gjorts av unionslagstiftaren, som har införlivat artikel 4.3 c i Århuskonventionen genom två olika bestämmelser. Artikel 4.1 första stycket d i direktiv 2003/4 innehåller ett undantag som avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter, medan det i artikel 4.1 första stycket e i direktivet föreskrivs ett undantag för interna meddelanden. Härav följer att begreppen ”meddelande” och ”material” ska ges olika innebörd. I motsats till det första begreppet avser det andra begreppet inte nödvändigtvis information som riktar sig till någon.

41 Vad för det andra gäller begreppet ”intern” framgår det av artikel 3.1 i direktiv 2003/4 att den miljöinformation som detta direktiv syftar till att ge tillgång till ska innehas av offentliga myndigheter. Enligt artikel 2.3 i direktivet är detta fallet såvitt avser information som innehas av och som mottagits eller upprättats av en myndighet. Med andra ord kan de offentliga myndigheter som innehar miljöinformation förfoga över, behandla och analysera den internt samt besluta huruvida den ska lämnas ut.

42 Härav följer att all miljöinformation som innehas av en offentlig myndighet inte nödvändigtvis är ”intern”. Så är endast fallet med information som inte lämnar en offentlig myndighets interna sfär, i synnerhet när informationen inte har lämnats ut till tredje man eller inte gjorts tillgänglig för allmänheten.

43 Även miljöinformation som en offentlig myndighet har mottagit från en extern källa kan vara ”intern” om den inte har gjorts eller inte borde ha gjorts tillgänglig för allmänheten innan den mottogs av myndigheten och om den inte lämnar myndighetens interna sfär efter det att den mottagits av myndigheten.

44 Denna tolkning av begreppet ”intern” stöds av syftet med det undantag från rätten att få tillgång till miljöinformation som föreskrivs för interna meddelanden. Det framgår av förklaringarna till artikel 4 i förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation, som presenterades av kommissionen den 29 juni 2000 (KOM(2000) 402 slutlig – COD 2000/0169, EGT C 337 E, 2000, s. 156), att i likhet med undantaget för material som ännu inte färdigställts eller ännu

inte färdiga handlingar, syftar undantaget som gör det möjligt att neka tillgång till interna meddelanden till att beakta myndigheternas behov av att förfoga över ett skyddat område för överväganden och interna diskussioner.

45 Ett sådant behov har även erkänts vad gäller miljöinformation som innehas av de unionsinstitutioner som avses i förordning nr 1049/2001.

46 Denna förordning ska tillämpas på alla ansökningar om tillgång till miljöinformation. Enligt artikel 4.3 i förordningen har unionens institutioner möjlighet att neka tillgång till handlingar för internt bruk eller som innehåller yttranden för internt bruk. Denna bestämmelse syftar således till att säkerställa att dessa institutioner har ett utrymme för reflektion för att kunna besluta om olika politiska val som måste göras och om att eventuellt lägga fram förslag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkterna 99 och 109).

47 Mot bakgrund av vad som anförts i punkterna 37–46 ovan ska undantaget från rätten att få tillgång till miljöinformation, som föreskrivs i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 för interna meddelanden, förstås så, att det avser information som cirkulerar inom en offentlig myndighet och som, vid tidpunkten för begäran om tillgång, inte har lämnat myndighetens interna sfär, i förekommande fall efter det att den har mottagits av myndigheten, bland annat genom att den lämnas ut till en tredje part eller görs tillgänglig för allmänheten.

48 Såsom det har erinrats om i punkt 33 i förevarande dom ska undantagen från rätten till tillgång till information visserligen tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut ska vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Denna tolkningsregel kan emellertid inte begränsa räckvidden av artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 i strid med dess lydelse.

49 Härav följer att den omständigheten att miljöinformation vid en viss tidpunkt kan lämna en offentlig myndighets interna sfär – bland annat när den är avsedd att offentliggöras i framtiden – inte omedelbart medför att det meddelande som innehåller informationen förlorar sin interna karaktär.

50 Vidare framgår det över huvud taget inte av ordalydelsen i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 att begreppet ”interna meddelanden” ska tolkas så, att de endast omfattar personliga åsikter som uttryckts av tjänstemän vid en offentlig myndighet och väsentliga handlingar eller att de inte omfattar information som rör faktiska uppgifter. Sådana begränsningar skulle dessutom vara oförenliga med syftet med denna bestämmelse, nämligen att skapa ett skyddat område till förmån för myndigheterna för överväganden och interna diskussioner.

51 Beaktandet av Århuskonventionen och vägledningen för dess genomförande kan inte heller leda till en begränsning av räckvidden av begreppet ”interna meddelanden”, såsom har framhållits i punkterna 20, 49 och 50 i förevarande dom. För det första, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 27 i sitt förslag till avgörande, görs i artikel 4.3 c i Århuskonventionen som sådan inte någon begränsning av räckvidden av ”interna meddelanden” i förhållande till deras innehåll eller betydelse. För det andra har domstolen i sin dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 27), slagit fast att även om vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen kan anses utgöra ett förklarande dokument som i förekommande fall kan beaktas tillsammans med andra relevanta omständigheter vid tolkningen av konventionen, har de bedömningar som finns i vägledningen ingen bindande verkan och har inte den normativa räckvidd som bestämmelserna i konventionen har.

52 I förevarande fall innehåller de handlingar som avses i den begäran om tillgång till information som är aktuell i det nationella målet, enligt uppgifterna i beslutet om hänskjutande, dels information som överlämnats till ledningen för delstatsministeriet i Baden-Württemberg, dels ministeriets anteckningar om genomförandet av ett förlikningsförfarande. Det framgår inte av handlingarna i målet att det skulle röra sig om uppgifter som hade något ursprung utanför ministeriet. Med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, förefaller dessa handlingar ha upprättats

i syfte att vidarebefordra uppgifter inom delstatsministeriet i Baden-Württemberg och inte ha lämnat denna myndighets interna sfär. Av detta följer att dessa handlingar skulle kunna kvalificeras som ”interna meddelanden” i den mening som avses i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4.

53 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att begreppet ”interna meddelanden” omfattar all information som cirkulerar inom en offentlig myndighet och som, vid tidpunkten för begäran om tillgång till information, inte har lämnat myndighetens interna sfär, i förekommande fall efter det att informationen har mottagits av myndigheten och förutsatt att den inte har gjorts eller inte borde ha gjorts tillgänglig för allmänheten före mottagandet.

Den andra frågan

54 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att tillämpningen av det undantag från rätten till tillgång till miljöinformation som föreskrivs för en offentlig myndighets interna meddelanden i denna bestämmelse är begränsad i tiden.

55 I likhet med artikel 4.3 c i Århuskonventionen, som införlivats med unionsrätten genom artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4, innehåller sistnämnda bestämmelse inte något som talar för att dess tillämpning är begränsad i tiden. Vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen innehåller inte heller några anvisningar i detta avseende.

56 I motsats till det undantag från rätten att få tillgång till miljöinformation som anges i artikel 4.1 första stycket d i direktiv 2003/4 och som avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter, är det undantag som föreskrivs för interna meddelanden inte kopplat till färdigställandet eller utarbetandet av handlingar. Undantaget är inte heller beroende av i vilken grad ett administrativt förfarande har framskridit. Avslutandet av ett sådant förfarande eller ett led i detta, vilket präglas av att en offentlig myndighet antar ett beslut eller genom att en handling färdigställs, kan följaktligen inte vara avgörande för huruvida artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 är tillämplig.

57 Avsaknaden av en begränsning i tiden (*ratione temporis*) vad gäller tillämpningsområdet för denna bestämmelse överensstämmer med dess syfte, vilket det har redogjorts för i punkterna 44 och 50 ovan, nämligen skapandet av ett skyddat område till förmån för myndigheterna för överväganden och interna diskussioner. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 44 och 50 i sitt förslag till avgörande är det, för att avgöra om det fortfarande finns ett behov av att skydda tankefriheten för det aktuella meddelandets upphovsman och möjligheten att fritt utbyta åsikter nämligen nödvändigt att beakta samtliga faktiska och rättsliga omständigheter i målet vid den tidpunkt då de behöriga myndigheterna tar ställning till en till dem ställd begäran om tillgång till information. Såsom framgår av punkt 34 i dom av den 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl., (C-266/09, EU:C:2010:779) är det nämligen först vid denna tidpunkt som rätten till tillgång till miljöinformation uppkommer.

58 Även om det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 visserligen inte är begränsat i tiden, framgår det emellertid av själva bestämmelsen och av artikel 4.2 andra stycket i samma direktiv att en vägran att ge tillgång till miljöinformation på grund av att informationen förekommer i ett internt meddelande alltid ska grunda sig på en avvägning mellan de berörda intressena.

59 Det framgår av domstolens praxis att denna avvägning ska göras genom en faktisk och särskild bedömning av varje enskilt fall som de behöriga myndigheterna har att pröva i samband med en begäran om tillgång till miljöinformation som framställs med stöd av direktiv 2003/4, och det är inte

uteslutet att den nationella lagstiftaren genom en allmän bestämmelse fastställt kriterier för att underlätta denna jämförande bedömning av de berörda intressena (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 58, och dom av den 28 juli 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 29).

60 När det gäller artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 är denna prövning av större betydelse, eftersom det materiella tillämpningsområdet för det undantag från rätten till tillgång till miljöinformation som föreskrivs i denna bestämmelse för interna handlingar är synnerligen omfattande. För att direktiv 2003/4 inte ska förlora sitt innehåll ska den avvägning mellan berörda intressen som krävs enligt artikel 4.1 första stycket e och artikel 4.2 andra stycket i detta direktiv vara strikt begränsad.

61 Eftersom direktiv 2003/4, såsom det har erinrats om i punkt 28 ovan, syftar till att säkerställa att varje sökande, i den mening som avses i artikel 2.5 i direktivet, har rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter utan att vara skyldig att göra gällande ett intresse, kan den myndighet som har att pröva en begäran om tillgång till miljöinformation inte kräva att sökanden visar att vederbörande har ett särskilt intresse som motiverar att den begärda miljöinformationen lämnas ut.

62 Det framgår av skäl 1 i direktiv 2003/4 att bland de skäl som kan tala för ett utlämnande och som en myndighet under alla omständigheter ska beakta vid avvägningen mellan berörda intressen är ”en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut om miljön och … en bättre miljö” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punkterna 25 och 26).

63 Eftersom prövningen av en begäran om tillgång till miljöinformation, såsom det erinrats om i punkt 59 ovan, ska ske med beaktande av de specifika intressen som föreligger i varje enskilt fall, är myndigheten även skyldig att pröva de uppgifter som sökanden eventuellt har lämnat med avseende på de skäl som kan motivera att den begärda informationen lämnas ut.

64 De offentliga myndigheter som har tagit emot en begäran om tillgång till miljöinformation som finns i ett internt meddelande ska dessutom beakta den tid som förflutit sedan meddelandet upprättades och den information som meddelandet innehåller. Undantaget från rätten till tillgång till miljöinformation i artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 kan nämligen endast tillämpas under den period då skyddet är motiverat med hänsyn till innehållet i ett sådant meddelande (se, analogt, dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 56).

65 Även om det mot bakgrund av målet att till förmån för offentliga myndigheter skapa ett skyddat område för överväganden och interna diskussioner, vid tidpunkten för begäran om tillgång till information var möjligt att inte lämna ut information som förekommer i ett internt meddelande, kan en offentlig myndighet däremot göra bedömningen att informationen på grund av den tid som förflutit sedan den upprättades har blivit inaktuell och att den på grund av detta inte längre anses vara konfidentiell, när en viss tid förflutit sedan informationen upprättades (se, analogt, dom av den 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkt 54).

66 Vid prövningen av en begäran om tillgång till miljöinformation ska den berörda offentliga myndigheten dessutom, i enlighet med artikel 4.4 i direktiv 2003/4, kontrollera huruvida vissa av de begärda uppgifterna kan skiljas från de uppgifter som omfattas av undantaget från rätt till tillgång till information, så att myndigheten kan lämna ut delar av informationen.

67 Iakttagandet av samtliga skyldigheter som, såsom framgår av punkterna 58–66 ovan, åligger myndigheterna vid prövningen av en begäran om tillgång till miljöinformation, särskilt en avvägning mellan berörda intressen, måste kunna kontrolleras av den berörde och kunna bli föremål för prövning inom ramen för överklaganden i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden som föreskrivs på nationell nivå, i enlighet med artikel 6 i direktiv 2003/4.

68 För att uppfylla detta krav föreskrivs i artikel 4.5 i direktiv 2003/4 att ett beslut om avslag ska delges sökanden och innehålla en motivering till avslaget.

69 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 34 i sitt förslag till avgörande är denna motiveringsskyldighet inte uppfylld när den offentliga myndigheten endast hänvisar till ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 i direktiv 2003/4. Tvärtom måste en offentlig myndighet som antar ett beslut genom vilket tillgång till miljöinformation nekas redogöra för skälen till att myndigheten anser att ett utlämnande av denna information konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av de åberopade undantagen. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (se, analogt, dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76).

70 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att tillämpningen av det undantag från rätten till tillgång till miljöinformation som föreskrivs i denna bestämmelse för en offentlig myndighets interna meddelanden är inte begränsad i tiden. Detta undantag kan emellertid endast tillämpas under den period under vilken det är motiverat att skydda den begärda informationen.

Den tredje frågan

71 Med hänsyn till svaret på den andra frågan saknas anledning att besvara den tredje frågan.

Rättegångskostnader

72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Artikel 4.1 första stycket e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas så, att begreppet ”interna meddelanden” omfattar all information som cirkulerar inom en offentlig myndighet och som, vid tidpunkten för begäran om tillgång till information, inte har lämnat myndighetens interna sfär, i förekommande fall efter det att informationen har mottagits av myndigheten och förutsatt att den inte har gjorts eller inte borde ha gjorts tillgänglig för allmänheten före mottagandet.**

2) **Artikel 4.1 första stycket e i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att tillämpningen av det undantag från rätten till tillgång till miljöinformation som föreskrivs i denna bestämmelse för en offentlig myndighets interna meddelanden är inte begränsad i tiden. Detta undantag kan emellertid endast tillämpas under den period under vilken det är motiverat att skydda den begärda informationen.**

Underskrifter