



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

18. juli 2013*

»Offentlig adgang til miljøoplysninger — direktiv 2003/4/EF — medlemsstaters kompetence til at udelukke de organer, der udøver lovgivende myndighed, fra det i dette direktiv fastsatte begreb »offentlige myndigheder« — grænser«

I sag C-515/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) ved afgørelse af 22. september 2011, indgået til Domstolen den 3. oktober 2011, i sagen:

Deutsche Umwelthilfe eV

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne G. Arestis, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. januar 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Deutsche Umwelthilfe eV ved Rechtsanwalt R. Klinger
- den tyske regering ved T. Henze og A. Wiedmann, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved P. Oliver og D. Düsterhaus, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2013,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26).
- 2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Deutsche Umwelthilfe eV og Bundesrepublik Deutschland vedrørende Deutsche Umwelthilfe eV's anmodning om adgang til oplysninger, som er i Bundesministerium für Wirtschaft und Technologies (ministeriet for økonomi og teknologi) besiddelse, i forbindelse med korrespondancen mellem dette ministerium og repræsentanter for den tyske bilindustri under den konsultation, som gik forud for vedtagelsen af en bekendtgørelse om angivelse af energiforbrug.

Retsforskrifter

Århuskonventionen

- 3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), definerer i artikel 2, nr. 2), »offentlige myndigheder« således:

»a) offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer

[...]

Organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, er ikke omfattet af denne definition.«

- 4 Det er i Århuskonventionens artikel 4 fastsat, at under hensyntagen til en række forbehold og betingelser skal hver part sikre, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger inden for rammerne af national lovgivning.
- 5 Århuskonventionens artikel 8, der har overskriften »Offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter«, bestemmer:

»Hver part stræber efter at fremme effektiv offentlig deltagelse på et passende tidspunkt – mens mulighederne stadig er åbne – under offentlige myndigheders udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og andre generelt anvendelige juridisk bindende regler, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet [...]

[...]«

EU-retten

- 6 Erklæringen fra Det Europæiske Fællesskab vedrørende visse specifikke bestemmelser i direktiv 2003/4, der er knyttet som bilag til afgørelse 2005/370, har følgende ordlyd:

»For så vidt angår artikel 9 i Århuskonventionen opfordrer Det Europæiske Fællesskab konventionens parter til at notere sig artikel 2, nr. 2), og artikel 6 i [direktiv 2003/4]. Disse bestemmelser giver [Den Europæiske Unions] medlemsstater mulighed for i undtagelsestilfælde og på nøje angivne betingelser at udelukke visse institutioner og organer fra bestemmelserne om prøvelse af afgørelser om anmodninger om oplysninger.

[...]«

- 7 1., 5., 11. og 16. betragtning til direktiv 2003/54 har følgende ordlyd:

»(1) Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende til et bedre miljø.

[...]

(5) [...] Bestemmelserne i Fællesskabets lovgivning skal være i overensstemmelse med [Århuskonventionen] med henblik på Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af den.

[...]

(11) Af hensyn til det i traktatens artikel 6 fastslåede princip om, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politik og aktioner, bør definitionen af offentlig myndighed udvides til at omfatte især statslig eller anden offentlig forvaltning på nationalt, regionalt eller lokalt plan, uanset om den har særligt ansvar for miljøanliggender. Definitionen bør ligeledes udvides til at omfatte andre personer eller organer, der udøver offentlige administrative funktioner i relation til miljøet i henhold til national ret, samt andre personer eller organer, der handler under deres kontrol, og som har et offentligt ansvar eller udøver offentlige funktioner i relation til miljøet.

[...]

(16) Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde [...]«

- 8 I artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 defineres begrebet »offentlige myndigheder« således:

»»Offentlige myndigheder«:

a) statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan

[...]«

- 9 Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 fastsætter:

»Medlemsstaterne kan bestemme, at denne definition ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed [...]«

Tysk ret

- 10 Artikel 80 i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) bestemmer:

»(1) Forbundsregeringen, en forbundsminister eller delstatsregeringerne kan ved lov bemyndiges til at udstede bekendtgørelser. Bemyndigelsens indhold, formål og rækkevidde skal bestemmes i loven. Retsgrundlaget skal angives i bekendtgørelsen. Hvis det ved lov er fastsat, at en bemyndigelse kan overdrages, kræver overdragelsen af bemyndigelsen en bekendtgørelse.

(2) Bundesrats godkendelse kræves, med forbehold af anden forbundslovgivning, for bekendtgørelser fra forbundsregeringen eller en forbundsminister, [...], der kræver godkendelse fra Bundesrat, eller som gennemføres af delstaterne på vegne af forbundsstaten eller i henhold til egen kompetence.

(3) Bundesrat kan forelægge forbundsregeringen forslag til udstedelse af bekendtgørelser, der kræver dets godkendelse.

(4) Når delstatsregeringerne ved forbundslov eller i henhold til forbundslove er bemyndiget til at udstede bekendtgørelser, kan delstaterne ligeledes udstede en lov.«

- 11 Loven om miljøoplysninger (Umweltinformationsgesetz) af 22. december 2004 (BGBl. 2004 I, s. 3704), der har gennemført direktiv 2003/4 i tysk ret, fastsætter i § 2, stk. 1:

»De oplysningspligtige myndigheder er:

1. Regeringen og andre offentlige myndigheder [...]. De oplysningspligtige myndigheder omfatter ikke:

- a) De øverste forbundsmyndigheder, for så vidt som de handler inden for rammerne af lovgivningen eller ved udstedelse af bekendtgørelser [...].«

- 12 Loven om angivelse af energiforbrug (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) af 30. januar 2002 (BGBl. 2002 I, s. 570) i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen, bemyndiger i § 1 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie til at udstede bekendtgørelser og har følgende ordlyd:

»(1) Med henblik på at nedbringe forbruget af energi og andre vigtige ressourcer, at nedbringe CO₂-emissioner og oplyse forbrugerne herom kan Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie efter godkendelse fra Bundesrat ved bekendtgørelse:

1. bestemme, at der med hensyn til apparater og bestanddele af apparater samt med hensyn til motorkøretøjer skal gives oplysninger om energiforbruget og andre vigtige ressourcer, samt om CO₂-emissioner og supplerende oplysninger (forbrugsangivelse)
2. fastsætte tilladte maksimumsværdier for apparaters energiforbrug (maksimumsværdier for forbrug).

(3) De bekendtgørelser, der er nævnt i stk. 1 og 2, kan navnlig regulere:

1. arterne af de pågældende apparater og motorkøretøjer

[...]

3. hvad angår motorkøretøjer: forbrugsangivelsens indhold og form, såsom:

[...]

4. de målenormer og -procedurer, der skal anvendes

5. fastlæggelse af de kompetente forvaltninger, myndigheder og disses beføjelser

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 Deutsche Umwelthilfe eV er en organisation for miljø- og forbrugerbeskyttelse.

14 Ved beslutning af 27. oktober 2010 afslog Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie denne organisations ansøgning om fremsendelse af oplysningerne i korrespondancen mellem dette ministerium og repræsentanter for den tyske bilindustri under den konsultation, som gik forud for vedtagelsen af en bekendtgørelse om angivelse af energiforbrug. Dette ministerium henviste i denne forbindelse til den bestemmelse i loven om miljøoplysninger af 22. december 2004, der fritager de offentlige myndigheder for forpligtelsen til at videregive miljøoplysninger, når de deltager i udarbejdelsen af en bekendtgørelse.

15 Den forelæggende ret, der er blevet forelagt et annulationssøgsmål til prøvelse af denne beslutning, er i tvivl om, hvorvidt denne lov er forenelig med direktiv 2003/4, og rejser særligt spørgsmål om, hvorvidt dette direktivs artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, for så vidt som den omhandler offentlige myndigheder, der udøver lovgivende myndighed, kan finde anvendelse på offentlige myndigheder, når de udarbejder og vedtager en bekendtgørelse som den i hovedsagen omhandlede.

16 I givet fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne undtagelse stadig kan benyttes, når først proceduren for udarbejdelse af den pågældende retsakt er afsluttet.

17 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2 [nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4] fortolkes således, at organer og institutioner udøver lovgivende myndighed, når de som udøvende myndighed handler som retsanordnende instans i medfør af en bemyndigelse i en lov vedtaget af parlamentet?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Falder sådanne organer og institutioner varigt eller kun indtil afslutningen af den retsanordnende proces uden for begrebet »offentlige myndigheder«?

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

18 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at medlemsstaternes mulighed i medfør af denne bestemmelse for ikke at anse »organer eller institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed« for offentlige myndigheder, der er forpligtet til at give adgang til de miljøoplysninger, som er i deres besiddelse, kan vedrøre ministerier, når de udarbejder og vedtager retsregler i medfør af en bemyndigelse i en lov.

- 19 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse kan finde anvendelse på ministerier, for så vidt som de deltager i selve lovgivningsproceduren. Domstolen har imidlertid ikke udtalt sig om spørgsmålet, om denne bestemmelse ligeledes kunne finde anvendelse på ministerier, når de deltager i en procedure, der kan føre til vedtagelsen af en trinlavere retsregel end en lov (dom af 14.2.2012, sag C-204/09, Flachglas Torgau, præmis 34 og 51).
- 20 Det skal herved præciseres, at det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om dette er tilfældet for de i hovedsagen omhandlede retsregler.
- 21 Med henblik på at fastslå, om artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 ligeledes vedrører ministerier, når de deltager i en procedure, der kan føre til vedtagelsen af en trinlavere retsregel end en lov, bemærkes, at ifølge fast retspraksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. Flachglas Torgau-dommen, præmis 37).
- 22 Desuden kan artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, der giver medlemsstaterne mulighed for at fravige direktivets almindelige ordning, ikke fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at garantere, og rækkevidden af de undtagelser, den foreskriver, skal bestemmes under hensyntagen til direktivets formål (jf. Flachglas Torgau-dommen, præmis 38).
- 23 Det følger i denne forbindelse af Flachglas Torgau-dommens præmis 43, at undtagelsen i artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 har til formål at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte egnede regler med henblik på at sikre en korrekt afvikling af proceduren for vedtagelse af love under hensyntagen til den omstændighed, at oplysning til borgerne inden for hver enkelt medlemsstat normalt er tilstrækkeligt garanteret inden for rammerne af lovgivningsproceduren.
- 24 Domstolen har ligeledes fastslået, at henset til de forskelle, der kan være mellem medlemsstaternes lovgivningsprocedurer, er en funktionel fortolkning af begrebet »organer eller institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed« begrundet i nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af direktiv 2003/4 i disse stater (Flachglas Torgau-dommen, præmis 50).
- 25 Domstolen udledte heraf, at der må foretages en funktionel fortolkning af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, hvorefter muligheden i henhold til denne bestemmelse kan finde anvendelse på ministerier, for så vidt som de deltager i lovgivningsproceduren (Flachglas Torgau-dommen, præmis 51).
- 26 Grundene til, at Domstolen anlagde en sådan fortolkning, kan ikke dog uden videre begrunde en udvidende fortolkning af begrebet »lovgivende myndighed«, hvorefter artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 vedrører alle de procedurer, som giver mulighed for udarbejdelsen af generelle og abstrakte retsregler, herunder trinlavere retsregler end en lov.
- 27 Mens spørgsmålet i Flachglas Torgau-dommen således angik fastsættelsen af organer og institutioner, der handlede inden for rammerne af en procedure, hvis lovgivende karakter ikke var anfægtet, vedrører hovedsagen netop det særskilte spørgsmål, om andre procedurer eventuelt er omfattet af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4.
- 28 Det må følgelig fastslås, at såvel ordlyden af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 som det formål, der forfølges med Århuskonventionen og dette direktiv om at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, og at oplysningerne som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden (Flachglas Torgau-dommen,

præmis 39), fører til, at der må anlægges en indskrænkende fortolkning, hvorefter alene de procedurer, der kan føre til vedtagelsen af en lov eller en retsregel af tilsvarende rang, er omfattet af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4.

- 29 Det er således lovgivningsprocedurens særegenhed og karakteristiske træk, der begrundet særordningen for retsakter, der er vedtaget under udøvelse af lovgivende myndighed, i forhold til retten til oplysninger således som fastsat både i Århuskonventionen og i direktiv 2003/4.
- 30 Det følger heraf, at karakteren af den pågældende retsakt og navnlig den omstændighed, at der er tale om en almen gyldig retsakt, ikke i sig selv kan fritage det organ, der har vedtaget den, for den forpligtelse til at videregive oplysninger, der følger af dette direktiv.
- 31 Henset til dette direktivs formål kan alene det korrekte forløb af proceduren for vedtagelse af love og lovgivningsprocedurens karakteristiske træk, der sædvanligvis sikrer tilstrækkelige oplysninger til offentligheden, begrunde, at de organer, der udøver lovgivende myndighed eller deltager i denne, fritages for de forpligtelser til at videregive oplysninger, som det har opstillet.
- 32 Denne fortolkning støttes af ordlyden og opbygningen af Århuskonventionen, under hensyn til hvilken direktiv 2003/4 skal fortolkes (jf. analogt dom af 12.5.2011, sag C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, Sml. I, s. 3673, præmis 41).
- 33 Denne konvention sonderer således mellem ordningen for lovgivningsmæssige retsakter og ordningen for administrative retsakter. Selv om denne konventions artikel 2, nr. 2), andet punktum, således giver medlemsstaterne mulighed for at give afslag på adgang til oplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, når de udøver »lovgivende myndighed«, pålægger konventionens artikel 8 dem derimod at fremme effektiv offentlig deltagelse »ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser«.
- 34 Denne begrænsning af adgangen til undtagelse, der er fastsat i artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, finder imidlertid anvendelse, uden at dette i øvrigt indskrænker den pågældende institutions eller det pågældende organs mulighed for at nægte at formidle miljøoplysninger af andre grunde, og navnlig til i givet fald at påberåbe sig en af undtagelserne i dette direktivs artikel 4.
- 35 I mangel af en præcisering i EU-retten med hensyn til, hvad der anses for at henhøre under en lov eller en retsregel af tilsvarende rang med henblik på anvendelsen af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, skal det ligeledes tilføjes, at denne vurdering afhænger af medlemsstaternes ret, forudsat at den ikke griber ind i dette direktivs effektive virkning.
- 36 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at medlemsstaternes mulighed i medfør af denne bestemmelse for ikke at anse »organer eller institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed«, for offentlige myndigheder, der er forpligtet til at give adgang til de miljøoplysninger, som er i deres besiddelse, ikke kan vedrøre ministerier, når de udarbejder og vedtager trinlavere retsregler end en lov.

Det andet spørgsmål

- 37 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 38 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 parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF skal fortolkes således, at medlemsstaternes mulighed i medfør af denne bestemmelse for ikke at anse »organer eller institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed«, for offentlige myndigheder, der er forpligtet til at give adgang til de miljøoplysninger, som er i deres besiddelse, ikke kan vedrøre ministerier, når de udarbejder og vedtager trinlavere retsregler end en lov.

Underskrifter