



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

20. januar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Århuskonventionen – direktiv 2003/4/EF – offentlig adgang til miljøoplysninger – infrastrukturbyggeprojektet »Stuttgart 21« – afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger – artikel 4, stk. 1 – begrundelser for afslag – begrebet »interne meddelelser« – rækkevidde – tidsmæssig begrænsning af beskyttelsen af sådanne meddelelser«

I sag C-619/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelse af 8. maj 2019, indgået til Domstolen den 19. august 2019, i sagen

Land Baden-Württemberg

mod

D.R.,

procesdeltagere:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Land Baden-Württemberg ved Rechtsanwalt G. Torsten,
- D.R. ved Rechtsanwalt F.-U. Mann,

* Processprog: tysk.

- Deutsche Bahn AG ved Rechtsanwalt T. Krappel,
 - den tyske regering ved J. Möller og S. Eisenberg, som befuldmægtigede,
 - Irland ved M. Browne, J. Quaney og A. Joyce, som befuldmægtigede,
 - Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon, som befuldmægtiget, bistået af barrister C. Knight,
 - Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,
 - den norske regering ved L.-M. Moen Jünge og K. Isaksen, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. juli 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), 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 2003, L 41, s. 26, berigtiget i EUT 2005, L 37, s. 21).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Land Baden-Württemberg (delstaten Baden-Württemberg, Tyskland) og D.R. vedrørende en anmodning om adgang til miljøoplysninger i bestemte dokumenter fra Staatsministerium Baden-Württemberg (statsministeriet for delstaten Baden-Württemberg) vedrørende transport- og byudviklingsprojektet benævnt »Stuttgart 21«, i Stuttgarter Schlossgarten (slotsparken i Stuttgart, Tyskland).

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Aarhus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), fastsætter i artikel 4, stk. 3:

»En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås såfremt:

[...]

- c) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller offentlige myndigheders interne meddelelser, hvis en sådan undtagelse findes i national ret eller sædvanemæssig praksis, dog under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

[...]«

EU-retten

Forordning (EF) nr. 1049/2001

- 4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) fastsætter i artikel 4, stk. 3:

»Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.«

Forordning (EF) nr. 1367/2006

- 5 Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13) bestemmer følgende:

»Forordning [nr. 1049/2001] finder anvendelse på enhver anmodning fremsat af en informationssøgende om adgang til miljøoplysninger, der er i [EU]-institutioners eller -organers besiddelse, uden forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab, nationalitet eller bopæl og, for juridiske personers vedkommende, uden forskelsbehandling på grundlag af det sted, hvor de har deres vedtægtsmæssige hjemsted eller det reelle center for deres virksomhed.

[...]«

- 6 Artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 med overskriften »Anvendelse af undtagelser for så vidt angår anmodninger om adgang til miljøoplysninger« bestemmer følgende i stk. 1:

»For så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning [nr. 1049/2001] anses der med undtagelser af undersøgelser [...] at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. For så vidt angår de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning [nr. 1049/2001], fortolkes grundene til afslag restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.«

Direktiv 2003/4

- 7 1., 5. og 16. betragtning til direktiv 2003/4 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) Den 25. juni 1998 undertegnede Det Europæiske Fællesskab [Århuskonventionen]. Bestemmelserne i Fællesskabets lovgivning skal være i overensstemmelse med denne konvention med henblik på Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af den.

[...]

- (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. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Begrundelsen for et afslag bør gives den informationssøgende inden for den i dette direktiv fastsatte frist.«

- 8 Dette direktivs artikel 1 bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er:

- a) at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, og
- b) at sikre, at miljøoplysninger som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden. [...]«

- 9 Dette direktivs artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »miljøoplysninger«: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:
 - a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer

[...]

- c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer

[...]

- f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold.

- 2) »Offentlige myndigheder«:

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

[...]

- 3) »Oplysninger i en offentlig myndigheds besiddelse«: miljøoplysninger myndigheden er i besiddelse af, som er tilvejebragt eller modtaget af den pågældende myndighed.

[...]

- 5) »Den informationssøgende«: enhver fysisk eller juridisk person, der anmoder om miljøoplysninger.

[...]«

- 10 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Adgang til miljøoplysninger efter anmodning« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

- 11 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Undtagelser« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[...]

- d) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data
- e) anmodningen vedrører interne meddelelser, under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

Hvis anmodningen afslås med den begrundelse, at den vedrører materiale under udarbejdelse, skal den offentlige myndighed oplyse navnet på den myndighed, der udarbejder materialet, samt hvor længe det må forventes at vare, før materialet er færdigt.

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

- a) den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i lovgivningen

[...]

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

[...]

4. Miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, og som en informationssøgende har anmodet om, skal stilles til rådighed i uddrag, hvis det er muligt at adskille oplysninger omfattet af stk. 1, litra d) og e), eller stk. 2, fra resten af de ønskede oplysninger.

5. Et afslag på at give adgang til alle de ønskede oplysninger eller nogle af dem meddeles den informationssøgende [...] Afslaget skal være begrundet og indeholde oplysninger om den i artikel 6 omhandlede klageadgang.«

Tysk lovgivning

- 12 § 28, stk. 2, nr. 2, i Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (delstaten Baden-Württembergs miljøforvaltningslov) af 25. november 2014 (GBL. 2014, s. 592), som ændret ved § 1 i lov af 28. november 2018 (GBL. 2018, s. 439), fastsætter:

»Såfremt en anmodning vedrører interne meddelelser fra de oplysningspligtige myndigheder som omhandlet i § 23, stk. 1, afslås den, medmindre der er en mere tungtvejende offentlige interesse i, at de udleveres.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Twisten i hovedsagen vedrører en anmodning, som en fysisk person, nemlig D.R., har sendt til statsministeriet i delstaten Baden-Württemberg, med henblik på at få udleveret dokumenter vedrørende træfældningen i slotsparken i Stuttgart i oktober 2010, som fandt sted i forbindelse med gennemførelsen af infrastruktur- og byudviklingsprojektet »Stuttgart 21«.
- 14 Disse dokumenter indeholder for det første en oplysning, der er blevet sendt til ledelsen i statsministeriet i delstaten Baden-Württemberg, om afviklingen af det relevante undersøgelsesudvalgs arbejde vedrørende politiets indsats den 30. september 2010 i slotsparken i Stuttgart, og for det andet dette ministeriums noter vedrørende gennemførelsen af en forligsprocedure den 10. og den 23. november 2010 i forbindelse med »Stuttgart 21«-projektet.
- 15 D.R. fik ikke medhold i det søgsmål, som denne havde anlagt til prøvelse af den afgørelse om afslag på adgang, som denne havde fået, i første instans, men D.R. fik medhold ved Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg, Tyskland). Efter at denne ret havde konstateret, at den anmodning, der er genstand for tvisten i hovedsagen, omhandlede miljøoplysninger, fastslog den, at der ikke var nogen begrundelse for at give afslag på adgang til de dokumenter, som D.R. havde anmodet om. Hvad særligt angik den begrundelse for afslag, der er fastsat for så vidt angår offentlige myndigheders »interne meddelelser«, kunne denne ikke længere påberåbes, da beslutningsprocessen hos den myndighed, der var blevet anmodet om udlevering, var afsluttet.
- 16 Land Baden-Württemberg har anfægtet denne dom ved en revisionsanke, som delstaten har indbragt for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland).
- 17 Denne ret har lagt til grund, at D.R. anmodede om adgang til miljøoplysninger som defineret i artikel 2, nr. 1), litra c), i direktiv 2003/4, der er i en offentlig myndigheds besiddelse. Med sine spørgsmål ønsker den oplyst, om disse oplysninger skal kvalificeres som »interne meddelelser«, der derfor henhører under de begrundelser for afslag, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, og i givet fald, om anvendeligheden af denne begrundelse for afslag er tidsmæssigt begrænset.
- 18 Hvad angår det første forelagte spørgsmål har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) bemærket, at begrebet »interne meddelelser« ikke defineres i direktiv 2003/4, men at det i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, første punktum, kræves, at de i bestemmelsen nævnte begrundelser for afslag fortolkes restriktivt.

- 19 Henset til denne fortolkningsregel er Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at udtrykket »intern« kan omfatte oplysninger, der ikke har bevæget sig uden for en myndigheds interne sfære, bortset fra dem, der er tiltænkt at skulle udbredes. Hvad angår udtrykket »meddelelse« opstår spørgsmålet, om dette betegner oplysninger af en bestemt art, og navnlig, om det kræver, at disse oplysninger er rettet mod en modtager.
- 20 Det fremgår i øvrigt af det dokument, som De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa har offentliggjort med titlen »The Aarhus Convention: An Implementation Guide« (2. udgave, 2014) (herefter »vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen«), at den undtagelse, der er fastsat for »interne meddelelser«, i visse lande har til formål at beskytte tjenestemænds personlige holdninger, men ikke omhandler faktisk materiale.
- 21 Hvad angår det andet og det tredje forelagte spørgsmål om anvendelsesområdet ratione temporis for artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 er den forelæggende ret af den opfattelse, at denne bestemmelses ordlyd er til hinder for en streng begrænsning af dens tidsmæssige anvendelse. Det samme følger af den tilsvarende bestemmelse i Århuskonventionen og af de vejledende retningslinjer dertil. Det forholder sig anderledes med den begrundelse for afslag på adgang, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), vedrørende materiale under udarbejdelse og ufærdige dokumenter og data, hvis ordlyd selv begrænser den tidsmæssige anvendelse.
- 22 Hvad angår interne dokumenter, som Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen er i besiddelse af, tillader artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 i øvrigt, at de beskyttes efter beslutningsprocessens afslutning. Forordning nr. 1367/2006, der er blevet vedtaget specifikt med henblik på at anvende Århuskonventionen på EU-institutionerne, har ikke ændret denne regel.
- 23 Den begrundelse for afslag, der er fastsat for »interne meddelelser«, skal desuden sammenlignes med den begrundelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, der tilsigter at beskytte den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger. Denne sidstnævnte begrundelse finder nemlig ligeledes anvendelse efter afslutningen af beslutningsprocesser, hvilket følger af Domstolens dom af 14. februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 57). En bred fortolkning af den begrundelse for afslag, der er fastsat for »interne meddelelser«, risikerer således at tømme den begrundelse for afslag, der vedrører den fortrolige karakter af forhandlinger, for sit indhold.
- 24 Henset til kravet om en restriktiv fortolkning af begrundelser for afslag er Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) i øvrigt af den opfattelse, at afvejningen af de interesser, der varetages ved udleveringen og ved afslaget på udlevering, som kræves i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og artikel 4, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, i direktiv 2003/4, kunne begrænse muligheden for at påberåbe sig den begrundelse for afslag, der er fastsat for »interne meddelelser«, navnlig fordi interessen for at fastholde fortroligheden af oplysninger mindskes med tiden.
- 25 Endelig har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) bemærket, at hvis anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 skal være tidsmæssigt begrænset, er beslutningsprocessens varighed ikke altid et passende kriterium for at bestemme dens rækkevidde. Inden for rammerne af en administrativ behandling fører nemlig ikke alle undersøgelser af miljøoplysninger til, at der træffes en afgørelse.
- 26 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i [direktiv 2003/4] [...] fortolkes således, at begrebet »interne meddelelser« omfatter alle meddelelser, som ikke bevæger sig uden for en oplysningspligtig myndigheds indre sfære?

- 2) Gælder beskyttelsen af »interne meddelelser« [som omhandlet i] artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 uden en tidsmæssig begrænsning?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, gælder beskyttelsen af »interne meddelelser« [som omhandlet i] artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 da kun, indtil den oplysningspligtige myndighed har truffet en afgørelse eller har tilendebragt en anden administrativ behandling?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at begrebet »interne meddelelser« omfatter alle de oplysninger, som ikke bevæger sig uden for en offentlig myndigheds interne sfære.
- 28 Indledningsvis bemærkes, at EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2003/4 har villet sikre EU-rettens forenelighed med Århuskonventionen ved at fastsætte en generel ordning med henblik på at sikre, at enhver informationssøgende som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 5), har en ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 31).
- 29 Det skal ligeledes fremhæves, at retten til adgang, der garanteres ved direktiv 2003/4, kun gælder, såfremt de ønskede oplysninger henhører under bestemmelserne i dette direktiv vedrørende offentlig adgang, hvilket bl.a. forudsætter, at der er tale om »miljøoplysninger« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 1), hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge for så vidt angår tvisten i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 32).
- 30 Hvad angår formålet med direktiv 2003/4 præciserer dette direktivs artikel 1 navnlig, at det har til formål 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 (dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 39).
- 31 I artikel 4 i direktiv 2003/4 har EU-lovgiver imidlertid fastsat, at medlemsstaterne kan indføre undtagelser fra retten til adgang til miljøoplysninger. For så vidt som sådanne undtagelser faktisk er blevet gennemført i national lovgivning, kan de offentlige myndigheder påberåbe sig dem med henblik på at modsætte sig de anmodninger om adgang til oplysninger, som de modtager.
- 32 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at § 28, stk. 2, nr. 2, i delstaten Baden-Württembergs miljøforvaltningslov har gennemført den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, hvorefter en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt anmodningen vedrører interne meddelelser, under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.
- 33 Således som det fremgår af opbygningen af direktiv 2003/4 og navnlig af dette direktivs artikel 4, stk. 2, andet afsnit, og 16. betragtning hertil, indebærer retten til information, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder kun bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Undtagelserne fra retten til adgang bør

følgelig fortolkes restriktivt, idet den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for den interesse, der varetages ved at afslå udlevering (dom af 28.7.2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, præmis 22).

- 34 Ifølge fast retspraksis følger det i øvrigt såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en bestemmelse i EU-retten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Den Europæiske Union, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 37).
- 35 Det er i lyset af disse betragtninger, at den undtagelse fra retten til at få adgang, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for interne meddelelser, skal fortolkes.
- 36 For så vidt angår begrebet »interne meddelelser« bemærkes, at direktiv 2003/4 ikke definerer dette begreb og ikke indeholder en henvisning til medlemsstaternes lovgivning i denne henseende. Der skal derfor tilvejebringes en selvstændig fortolkning af dette begreb i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 34.
- 37 Hvad for det første angår udtrykket »meddelelse«, der er anvendt i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 20 og 21 i forslaget til afgørelse, at dette udtryk omhandler en oplysning, som en ophavsmand har rettet til en adressat, idet denne adressat kan være både en abstrakt enhed – såsom »medlemmerne« af en administration eller »bestyrelsen« for en juridisk person – og en specifik person, der tilhører en sådan enhed, som f.eks. en ansat eller en tjenestemand.
- 38 Denne fortolkning af begrebet »meddelelse« understøttes af den sammenhæng, hvori artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 indgår.
- 39 Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), fastsætter nemlig en undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger i det tilfælde, hvor en anmodning vedrører materiale under udarbejdelse eller offentlige myndigheders interne meddelelser. I denne bestemmelse sondres der således mellem begrebet »materiale« og begrebet »meddelelse«.
- 40 Som generaladvokaten har anført i punkt 23 og 24 i forslaget til afgørelse, har EU-lovgiver, som har gennemført Århuskonventions artikel 4, stk. 3, litra c), ved to særskilte bestemmelser, foretaget den samme sondring. Dels omfatter artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4 en undtagelse, der omhandler materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data, dels fastsætter dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), undtagelsen vedrørende interne meddelelser. Det følger heraf, at begreberne »meddelelse« og »materiale« skal tillægges forskellig betydning. Det bemærkes navnlig, at i modsætning til det første begreb omhandler det andet ikke nødvendigvis en oplysning, der er rettet til en eller anden.
- 41 Hvad for det andet angår udtrykket »intern« fremgår det af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/4, at de miljøoplysninger, som dette direktiv tilsigter at give adgang til, er i de offentlige myndigheders besiddelse. I overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 2, nr. 3), er dette tilfældet for så vidt angår oplysninger, som en myndighed er i besiddelse af, og som er tilvejebragt eller modtaget af den pågældende myndighed. Sagt med andre ord kan de offentlige myndigheder, der er i besiddelse af miljøoplysninger, råde over dem, behandle dem, analysere dem internt og beslutte, om de skal udbredes.

- 42 Det følger heraf, at enhver miljøoplysning, som en myndighed er i besiddelse af, ikke nødvendigvis er »intern«. Dette er alene tilfældet for en oplysning, der ikke bevæger sig uden for en offentlig myndigheds interne sfære, navnlig når den ikke er blevet udbredt til en tredjemand eller ikke er blevet stillet til rådighed for offentligheden.
- 43 Såfremt en offentlig myndighed er i besiddelse af miljøoplysninger, som den har modtaget fra en ekstern kilde, kan denne oplysning ligeledes være »intern«, hvis den ikke er blevet eller ikke burde være blevet stillet til rådighed for offentligheden, inden den blev modtaget af den nævnte myndighed, og hvis den ikke bevæger sig uden for denne myndigheds interne sfære, efter at den er blevet modtaget af denne.
- 44 Denne fortolkning af udtrykket »intern« underbygges af det formål, der forfølges med undtagelsen fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat for de interne meddelelser. I denne henseende fremgår det af gennemgangen vedrørende artikel 4 i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger forelagt af Kommissionen den 29. juni 2000 (KOM(2000) 402 endelig udg. – COD 2000/0169, EFT 2000, C 337 E, s. 156), at den undtagelse, der gør det muligt at give afslag på adgang til interne meddelelser – i lighed med den, der vedrører dokumenter under udarbejdelse, eller som ikke er færdigbehandlede – tilsigter at imødekomme de offentlige myndigheders behov for at råde over et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser.
- 45 Et sådant behov er ligeledes blevet anerkendt med hensyn til de miljøoplysninger, der er i EU-institutionernes besiddelse, som er omhandlet i forordning nr. 1049/2001.
- 46 Denne forordning finder anvendelse på enhver anmodning om adgang til miljøoplysninger. I henhold til dens artikel 4, stk. 3, har EU-institutionerne mulighed for at give afslag på aktindsigt i dokumenter til internt brug, eller som indeholder meningstilkendegivelser til internt brug. Denne bestemmelse skal således sikre, at disse institutioner kan råde over et rum til overvejelser for at kunne træffe afgørelse om politiske valg og de forslag, der eventuelt skal fremlægges (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 99 og 109).
- 47 Henset til de betragtninger, der er redegjort for i nærværende doms præmis 37-46, skal den undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for interne meddelelser, forstås således, at den omhandler de oplysninger, der cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for datoen for anmodning om adgang ikke har bevæget sig uden for dennes interne sfære, i givet fald efter at de er blevet modtaget af denne myndighed, fordi de navnlig ikke er blevet udbredt til en tredjemand eller er blevet stillet til rådighed for offentligheden.
- 48 Som det blev anført i nærværende doms præmis 33, skal undtagelserne fra retten til adgang ganske vist fortolkes restriktivt ved en afvejning af den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, og den interesse, der varetages ved at afslå udlevering. Denne fortolkningsregel må imidlertid ikke begrænse rækkevidden af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 i strid med denne bestemmelses ordlyd.
- 49 Det følger heraf, at den omstændighed, at en miljøoplysning på et givet tidspunkt vil kunne bevæge sig uden for en offentlig myndigheds interne sfære, navnlig når den skal offentliggøres i fremtiden, ikke kan bevirke, at den meddelelse, der indeholder den, øjeblikkeligt mister sin interne karakter.
- 50 Desuden angiver ordlyden af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 på ingen måde, at begrebet »interne meddelelser« skal fortolkes således, at det kun omfatter ansatte ved en offentlig myndigheds personlige meninger og væsentlige dokumenter, eller at det ikke omfatter oplysninger af

faktuel art. Sådanne begrænsninger ville desuden være uforenelige med formålet med denne bestemmelse, nemlig at der for de offentlige myndigheder skal skabes et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser.

- 51 En hensyntagen til Århuskonventionen og til de vejledende retningslinjer hertil kan heller ikke føre til en begrænsning af rækkevidden for begrebet »interne meddelelser«, således som det er blevet omtalt i nærværende doms præmis 20, 49 og 50. Som generaladvokaten har anført i punkt 27 i forslaget til afgørelse, begrænser Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), for det første ikke i sig selv rækkevidden af »interne meddelelser« for så vidt angår deres indhold eller deres betydning. For det andet har Domstolen i dom af 16. februar 2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 27), udtalt, at selv om de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen kan anses for at være et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning blandt andre relevante forhold ved fortolkningen af konventionen, har analyserne deri ikke nogen bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i konventionen.
- 52 I det foreliggende tilfælde forholder det sig således, at ifølge de oplysninger, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, indeholder de dokumenter, der er omhandlet i den i hovedsagen omhandlede anmodning om adgang, for det første en oplysning, der er blevet sendt til ledelsen i statsministeriet i delstaten Baden-Württemberg, og for det andet dette ministeriums noter vedrørende gennemførelsen af en forligsprocedure. Det fremgår ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at der er tale om oplysninger, hvis oprindelse er ekstern i forhold til dette ministerium. Med forbehold for de prøvelser, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, synes det, at disse dokumenter er blevet udarbejdet for at formidle oplysninger inden for statsministeriet i delstaten Baden-Württemberg, og at de ikke har bevæget sig uden for denne administrations interne sfære. Det følger heraf, at disse dokumenter kunne kvalificeres som »interne meddelelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4.
- 53 Henset til det ovenstående skal det første forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at begrebet »interne meddelelser« omfatter alle de oplysninger, som cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for anmodningen om adgang ikke har bevæget sig uden for denne myndigheds interne sfære, i givet fald efter at de er blevet modtaget af den nævnte myndighed, og for så vidt som de ikke er blevet eller ikke burde være blevet stillet til rådighed for offentligheden før denne modtagelse.

Om det andet spørgsmål

- 54 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at anvendeligheden af undtagelsen fra retten til adgang til de miljøoplysninger, som den fastsætter for en offentlig myndigheds interne meddelelser, er tidsmæssigt begrænset.
- 55 Det skal bemærkes, at i lighed med Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), der er blevet gennemført i EU-retten ved artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, indeholder denne bestemmelse intet element, der taler for en tidsmæssig begrænsning af dens anvendelse. Heller ikke de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen giver nogen indikationer i denne retning.
- 56 Det bemærkes navnlig, at i modsætning til den undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger, der fremgår af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4, og som vedrører materiale under udarbejdelse og ufærdige dokumenter og data, er den undtagelse, der er fastsat for interne meddelelser ikke knyttet til udarbejdelsen eller redaktion af dokumenter. Den afhænger heller ikke af, på hvilket stadium en given administrativ procedure befinder sig. Afslutningen af en sådan procedure

eller en etape af denne, der markeres derved, at en offentlig myndighed træffer en afgørelse, eller derved, at et dokument færdiggøres, kan følgelig ikke være afgørende for anvendeligheden af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4.

- 57 Det forhold, at der ikke er en begrænsning *ratione temporis* for anvendelsesområdet for denne bestemmelse svarer til dens formål, som der er redegjort for i nærværende doms præmis 44 og 50, nemlig at der for offentlige myndigheder skabes et beskyttet rum til at fortsætte overvejelser og føre interne drøftelser. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 44 og 50 i forslaget til afgørelse, skal der nemlig med henblik på at afgøre, om behovet for at beskytte retten til at tænke frit for den omhandlede meddeleses ophavsmand og muligheden for at udveksle synspunkter fortsat består, tages hensyn til alle de faktiske og retlige omstændigheder i sagen på det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder skal træffe afgørelse om den anmodning, som er blevet indgivet til dem, eftersom retten til adgang til miljøoplysninger, således som det fremgår af præmis 34 i dom af 16. december 2010, *Stichting Natuur en Milieu m.fl.* (C-266/09, EU:C:2010:779), konkretiseres på dette tidspunkt.
- 58 Selv om den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, ganske vist ikke er tidsmæssigt begrænset, fremgår det imidlertid af selve denne bestemmelse og af dette direktivs artikel 4, stk. 2, andet afsnit, at et afslag på adgang til miljøoplysninger med den begrundelse, at de indgår i en intern meddelelse, altid skal være støttet på en afvejning af de interesser, der foreligger.
- 59 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at denne afvejning skal foretages ved faktisk at foretage en særskilt undersøgelse af enhver situation, der forelægges de kompetente myndigheder i forbindelse med en anmodning om adgang til miljøoplysninger indgivet på grundlag af direktiv 2003/4, uden at det udelukkes, at den nationale lovgiver ved en generel bestemmelse fastlægger kriterier, som kan lette denne sammenlignende vurdering af de pågældende interesser (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, *Stichting Natuur en Milieu m.fl.*, C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 58, og af 28.7.2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:525, præmis 29).
- 60 Hvad angår artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 er denne undersøgelse af større betydning, eftersom det materielle anvendelsesområde for undtagelsen fra retten til adgang til de miljøoplysninger, der er fastsat ved denne bestemmelse for interne dokumenter, er særligt bredt. For ikke at berøve direktiv 2003/4 sit indhold skal den afvejning af de pågældende interesser, der kræves i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og artikel 4, stk. 2, andet afsnit, afgrænses snævert.
- 61 Eftersom direktiv 2003/4, således som det blev anført i nærværende doms præmis 28, tilsigter at sikre, at enhver informationssøgende som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 5), har en ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri, kan den myndighed, til hvilken der er indgivet en anmodning om adgang, ikke kræve, at denne informationssøgende over for denne redegør for en særlig interesse, der begrunder udbredelsen af de krævede miljøoplysninger.
- 62 Det fremgår af første betragtning til direktiv 2003/4, at der blandt de grunde, der kan tale for en udbredelse, og som en myndighed under alle omstændigheder skal tage hensyn til ved afvejningen af de pågældende interesser, indgår »større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og [...] et bedre miljø« (jf. i denne retning dom af 28.7.2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:525, præmis 25 og 26).

- 63 Eftersom der ved undersøgelsen af en anmodning om adgang, således som det blev anført i nærværende doms præmis 59, skal tages hensyn til de pågældende specifikke interesser i hvert enkelt tilfælde, er den offentlige myndighed ligeledes forpligtet til at undersøge de eventuelle angivelser, som den informationssøgende har fremført med hensyn til de begrundelser, der kan begrunde udbredelsen af de krævede oplysninger.
- 64 De offentlige myndigheder, der skal behandle en anmodning om adgang til miljøoplysninger, der indgår i en intern meddelelse, skal desuden tage hensyn til den tid, der er forløbet siden udarbejdelsen af denne meddelelse, og de oplysninger, som sidstnævnte indeholder. Undtagelsen fra retten til adgang til de miljøoplysninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, finder nemlig kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i en sådan meddelelses indhold (jf. analogt dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 56).
- 65 Det bemærkes navnlig, at selv om oplysninger, der fremgår af en intern meddelelse – med henblik på formålet om for offentlige myndigheder at skabe et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser – ikke gyldigt kunne udbredes på tidspunktet for anmodningen om adgang, kan en offentlig myndighed derimod, på grund af den tid, der er gået, siden de blev udarbejdet, være foranlediget til at antage, at de er blevet historiske, og at de derfor har mistet den følsomme karakter, der var knyttet til dem, når der er forløbet en vis tid, siden de blev udarbejdet (jf. analogt dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 54).
- 66 I forbindelse med undersøgelsen af en anmodning om adgang til miljøoplysninger skal den offentlige myndighed, der skal behandle anmodningen, i øvrigt i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i direktiv 2003/4 undersøge, om visse af de krævede oplysninger kan adskilles fra dem, der er omfattet af den anvendelige undtagelse fra retten til adgang, således at den kan foretage en delvis udbredelse.
- 67 Overholdelsen af alle de forpligtelser, der, således som det følger af nærværende doms præmis 58-66, påhviler de offentlige myndigheder ved undersøgelsen af en anmodning om adgang til miljøoplysninger, herunder navnlig afvejningen af de pågældende interesser, skal kunne verificeres af den berørte og kunne være genstand for en kontrol inden for rammerne af administrative klageprocedurer og retslige procedurer, der er fastsat på nationalt plan, i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 2003/4.
- 68 For at opfylde dette krav fastsætter artikel 4, stk. 5, i direktiv 2003/4, at en afgørelse om afslag på at give adgang meddeles den informationssøgende og omfatter de begrundelser for afslaget, på hvilke den er støttet.
- 69 Som generaladvokaten har anført i punkt 34 i forslaget til afgørelse, er denne begrundelsespligt ikke opfyldt, når en offentlig myndighed begrænser sig til formelt at henvise til en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/4. En offentlig myndighed, der har truffet afgørelse om afslag på adgang til miljøoplysninger, skal tværtimod angive grundene til, at den er af den opfattelse, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og faktisk kunne skade den interesse, der er beskyttet ved de påberåbte undtagelser. Risikoen for en sådan skade skal med rimelighed kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (jf. analogt dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 76).
- 70 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at anvendeligheden af undtagelsen fra retten til adgang til de miljøoplysninger, som denne bestemmelse fastsætter for en offentlig myndigheds interne meddelelser, ikke er tidsmæssigt begrænset. Denne undtagelse finder imidlertid kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen af de krævede oplysninger er begrundet.

Om det tredje spørgsmål

- 71 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 72 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), 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 begrebet »interne meddelelser« omfatter alle de oplysninger, som cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for anmodningen om adgang ikke har bevæget sig uden for denne myndigheds interne sfære, i givet fald efter at de er blevet modtaget af den nævnte myndighed, og for så vidt som de ikke er blevet eller ikke burde været blevet stillet til rådighed for offentligheden før denne modtagelse.
- 2) Artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at anvendeligheden af undtagelsen fra retten til adgang til de miljøoplysninger, som den fastsætter for en offentlig myndigheds interne meddelelser, ikke er tidsmæssigt begrænset. Denne undtagelse finder imidlertid kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen af de krævede oplysninger er begrundet.

Underskrifter