



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 februari 2012*

„Prejudiciële verwijzing — Verdrag van Aarhus — Richtlijn 2003/4/EG — Toegang tot milieu-informatie — Organen of instellingen die in wetgevende hoedanigheid optreden — Vertrouwelijk karakter van handelingen van overheidsinstanties — Vereiste dat vertrouwelijkheid bij wet is voorzien”

In zaak C-204/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 30 april 2009, ingekomen bij het Hof op 8 juni 2009, in de procedure

Flachglas Torgau GmbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (rapporteur), J. Malenovský en U. Löhmus, kamerpresidenten, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 september 2010, gelet op de opmerkingen van:

- Flachglas Torgau GmbH, vertegenwoordigd door S. Altenschmidt en M. Langner, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en T. Henze als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en B. Schima als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 2011,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2 en 4 van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Flachglas Torgau GmbH (hierna: „Flachglas Torgau”) en de Bundesrepublik Deutschland betreffende de afwijzing door laatstgenoemde van het verzoek van Flachglas Torgau om inzage in gegevens betreffende het Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (federale wet inzake het nationale plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten in de toewijzingsperiode 2005-2007; hierna: „Zuteilungsgesetz 2007”).

Rechtskader

Internationaal recht

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

- 4 Artikel 2, lid 2, van dit verdrag definieert het begrip „overheidsinstantie” als volgt:

„[...] onder ‚overheidsinstantie’ [wordt] verstaan:

- a) overheid op nationaal, regionaal of ander niveau;
- b) natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;

[...]

Deze begripsomschrijving omvat geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid.”

- 5 Artikel 4, lid 1, van dat verdrag bepaalt dat elke partij, met inachtneming van enige gevallen van voorbehoud en een aantal voorwaarden, waarborgt dat overheidsinstanties in antwoord op een verzoek om milieu-informatie deze informatie binnen het kader van de nationale wetgeving beschikbaar stellen aan het publiek.

- 6 Artikel 4, lid 4, van het Verdrag van Aarhus preciseert:

„Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

- a) de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;

[...]

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.”

- 7 Artikel 8 van bedoeld verdrag, met als opschrift „Inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten”, bepaalt:

„Elke partij tracht doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen, en terwijl opties nog openstaan, gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. [...]

[...]”

- 8 De verklaring van de Europese Gemeenschap over enkele specifieke bepalingen van richtlijn 2003/4, die in bijlage bij besluit nr. 2005/370 is opgenomen, luidt als volgt:

„Met betrekking tot artikel 9 van het Verdrag van Aarhus verzoekt de Europese Gemeenschap de partijen bij dat verdrag nota te nemen van artikel 2, [punt] 2, en artikel 6 van richtlijn [2003/4]. Deze bepalingen bieden de lidstaten van de Europese Gemeenschap de mogelijkheid in uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden bepaalde instellingen en organen uit te sluiten van de voorschriften inzake beroepsprocedures ten aanzien van besluiten betreffende de verzoeken om informatie.

De ratificatie door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Aarhus laat derhalve een eventueel voorbehoud van een lidstaat van de Europese Gemeenschap onverlet voor zover dat voorbehoud verenigbaar is met artikel 2, [punt] 2, en artikel 6 van richtlijn [2003/4].”

Recht van de Unie

- 9 De punten 1, 5, 11 en 16 van de considerans van richtlijn 2003/4 luiden als volgt:

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

[...]

(5) [...] Met het oog op de sluiting van [het Verdrag van Aarhus] door de Europese Gemeenschap dienen de bepalingen ervan in overeenstemming te zijn met het gemeenschapsrecht.

[...]

(11) Om rekening te houden met het beginsel van artikel 6 van het Verdrag dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, moet de definitie van overheidsinstantie zo worden verruimd dat hieronder de regerings- of andere overheidsorganen op nationaal, regionaal of lokaal niveau vallen, ongeacht of deze specifieke verantwoordelijkheden voor het milieu hebben. De definitie dient eveneens zo te worden verruimd dat eronder vallen: andere personen of organen die naar nationaal recht openbare bestuursfuncties met betrekking tot het milieu uitoefenen, alsmede andere personen of organen die onder hun toezicht openbare verantwoordelijkheden of functies met betrekking tot het milieu uitoefenen.

[...]

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

10 Artikel 1 van die richtlijn definieert de doelstellingen van de richtlijn als volgt:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

- a) recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, en
- b) te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. Te dien einde wordt het gebruik van met name computertelecommunicatie en/of elektronische technologie, voor zover beschikbaar, bevorderd.”

11 Artikel 2, punt 1, van richtlijn 2003/4 definieert het begrip „milieu-informatie” in de zin van deze richtlijn als volgt:

„milieu-informatie’: alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

- a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
- b) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de sub a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;
- c) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma’s, milieuakkoorden en activiteiten die op de sub a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;
- d) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;
- e) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de sub c bedoelde maatregelen en activiteiten;
- f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de sub a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door het genoemde sub b of c.”

12 Artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 definieert het begrip „overheidsinstantie” als volgt:

„overheidsinstantie’:

a) een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;

[...]

De lidstaten kunnen bepalen dat deze begripsomschrijving niet slaat op instellingen of organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid. Deze instellingen of organen kunnen zij van de begripsomschrijving uitsluiten, wanneer hun constitutionele bepalingen niet in een beroepsprocedure in de zin van artikel 6 voorzien”.

13 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

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

14 Net als artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/4, op basis waarvan de lidstaten in bepaalde gevallen een verzoek om milieu-informatie kunnen afwijzen, biedt ook artikel 4, lid 2, van deze richtlijn de lidstaten die mogelijkheid, in de hiernavolgende bewoordingen:

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

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

[...]

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

[...]”

15 Volgens artikel 6 van richtlijn 2003/4, met als opschrift „Toegang tot de rechter”, moeten de lidstaten waarborgen dat een aanvrager die meent dat zijn verzoek om milieu-informatie is veronachtzaamd, ten onrechte is geweigerd, onvoldoende is beantwoord of op een andere wijze niet is behandeld, toegang heeft tot een procedure waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie bestuursrechtelijk dan wel rechterlijk kan worden getoetst.

Nationaal recht

16 Richtlijn 2003/4 is in het Duitse recht omgezet bij het Umweltinformationsgesetz (wet inzake de toegang tot milieu-informatie) van 22 december 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 3704).

17 § 2, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De informatieplicht rust op:

1. de regering en andere overheidsorganen. [...] De informatieplicht rust niet op:

a) de hoogste federale autoriteiten, voor zover zij wetgevend optreden of wetsbesluiten uitvaardigen [...].”

18 Wat de uitzondering in verband met het vertrouwelijke karakter van handelingen betreft, bepaalt § 8, lid 1, van deze wet:

„Voor zover openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan

[...]

2. het vertrouwelijke karakter van handelingen van instanties waarop de informatieplicht rust in de zin van § 2, lid 1,

[...]

moet het verzoek worden geweigerd, tenzij het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking, prevaleert. [...]”

19 Het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet inzake de bestuursrechtelijke procedure) van 23 januari 2003 (BGBl. 2003 I, blz. 102) preciseert in § 28, lid 1:

„Vóór de vaststelling van een bestuurshandeling die wijziging brengt in de rechten van een belanghebbende, wordt deze in de gelegenheid gesteld om zijn standpunt kenbaar te maken over de voor de beslissing relevante feiten.”

20 § 29 van deze wet luidt als volgt:

„(1) De overheidsinstantie moet de belanghebbenden inzage verlenen in documenten die de procedure betreffen, voor zover kennis daarvan noodzakelijk is voor de bescherming of verdediging van hun rechtsbelangen. De eerste zin geldt tot aan de afsluiting van de bestuursrechtelijke procedure niet voor ontwerpbesluiten en voor werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met de voorbereiding daarvan. [...]

(2) De overheidsinstantie is niet verplicht inzage in documenten te verlenen indien dit de normale uitvoering van haar taken zou beïnvloeden of indien openbaarmaking van de inhoud van de documenten nadelige gevolgen zou hebben voor de federale staat of een deelstaat, of indien de feiten geheim moeten blijven krachtens een wet of hun aard, met name gelet op de gerechtvaardigde belangen van de belanghebbenden of van derden.

[...]”

21 § 68, lid 1, van die wet, die betrekking heeft op de mondelinge behandeling voor een overheidsinstantie in de bestuursrechtelijke procedure, bepaalt:

„De mondelinge behandeling is niet openbaar. Vertegenwoordigers van de toezichthoudende instanties en personen die bij de instantie met het oog op opleiding in dienst zijn, kunnen deelnemen aan de mondelinge behandeling. Andere personen mogen met toestemming van de voorzitter aanwezig zijn, tenzij een partij zich hiertegen verzet.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 22 Flachglas Torgau wenst in het bezit te komen van informatie over de wijze waarop het Umweltbundesamt (federale agentschap voor milieubescherming), de instantie die verantwoordelijk is voor de handel in emissierechten, de broeikasgasemissierechten in de periode van 2005 tot en met 2007 heeft toegewezen.
- 23 Flachglas Torgau heeft daartoe het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (het federale ministerie voor Milieu, Natuurbescherming en Nucleaire Veiligheid; hierna: „Bundesministerium für Umwelt”) verzocht om haar gegevens te doen toekomen over zowel de wetgevingsprocedure in het kader waarvan het Zuteilungsgesetz 2007 is vastgesteld, als over de wijze waarop deze toewijzingswet is toegepast. Inzonderheid heeft zij verzocht om toegang tot interne notities en standpuntbepalingen van dit ministerie, alsook tot de correspondentie — met inbegrip van het e-mailverkeer — die het ministerie met het Umweltbundesamt heeft gevoerd.
- 24 Het Bundesministerium für Umwelt heeft het verzoek afgewezen op grond dat, enerzijds, het voor de informatie met betrekking tot de wetgevingsprocedure was vrijgesteld van de mededelingsverplichting, wegens zijn deelneming aan die procedure, en, anderzijds, voor de informatie betreffende de uitvoering van het Zuteilungsgesetz 2007 de vertrouwelijkheid van handelingen van overheidsinstanties gold.
- 25 Het Verwaltungsgericht Berlin heeft het door Flachglas Torgau tegen deze weigering ingestelde beroep gedeeltelijk toegewezen. In hoger beroep heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg geoordeeld dat het Bundesministerium für Umwelt zich terecht op zijn rol in de wetgevingsprocedure had beroepen, maar dat het de vertrouwelijkheid van handelingen van overheidsinstanties niet kon aanvoeren als grond om mededeling van de gevraagde gegevens te weigeren, zonder omstandig uiteen te zetten in hoeverre de bekendmaking van die informatie daadwerkelijk afbreuk daaraan zou hebben gedaan.
- 26 Zowel Flachglas Torgau als het Bundesministerium für Umwelt hebben tegen deze uitspraak beroep in „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht. Eerstgenoemde voert daarbij aan dat de litigieuze afwijzingsbeslissing in strijd is met het recht van de Unie. Zij stelt met name dat de nationale wetgever de ministeries die in het kader van de wetgevingsprocedure optreden, niet op basis van het recht van de Unie van de milieu-informatieplicht kan vrijstellen, en dat deze uitzondering hoe dan ook bij de bekendmaking van de betrokken wet moet worden beëindigd.
- 27 Bovendien betoogt Flachglas Torgau dat het Bundesministerium für Umwelt zich niet op de bescherming van het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties kon beroepen, aangezien het recht van de Unie verlangt dat in die bescherming uitdrukkelijk wordt voorzien door een specifieke bepaling van het nationale recht, los van de algemene rechtsregels inzake milieu-informatie.
- 28 Het Bundesverwaltungsgericht oordeelt dat voor zover een dergelijke verplichting inderdaad zou volgen uit het recht van de Unie, dient te worden nagegaan of deze verplichting ook kan worden nagekomen middels een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel, zoals dit beginsel in het interne recht geldt, volgens hetwelk de bestuursrechtelijke procedures van overheidsinstanties niet openbaar zijn.
- 29 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) a) Moet artikel 2, [punt 2, tweede alinea, eerste volzin,] van richtlijn [2003/4] aldus worden uitgelegd dat uitsluitend instellingen en organen waaraan naar nationaal recht de definitieve (bindende) beslissing in de wetgevingsprocedure toekomt, in een wetgevende hoedanigheid optreden, of treden ook instellingen en organen waaraan krachtens het nationale recht

bevoegdheden en rechten op het gebied van medewerking in de wetgevingsprocedure, in het bijzonder met betrekking tot het indienen van een wetsontwerp en het maken van opmerkingen over wetsontwerpen, zijn toegekend, in een wetgevende hoedanigheid op?

- b) Kunnen de lidstaten alleen bepalen dat de begripsomschrijving van overheidsinstantie niet slaat op instellingen en organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid, wanneer hun constitutionele bepalingen ten tijde van de vaststelling van de richtlijn niet gelijktijdig voorzien in een beroepsprocedure in de zin van artikel 6 van richtlijn [2003/4]?
 - c) Zijn instellingen en organen die optreden in een wetgevende hoedanigheid, enkel voor de duur van de wetgevingsprocedure uitgesloten van het begrip overheidsinstantie?
- 2) a) Is het vertrouwelijke karakter van handelingen, in de zin van artikel 4, lid 2, eerste [alinea], sub a, van richtlijn [2003/4], bij wet voorzien wanneer het voorschrift van nationaal recht ter omzetting van richtlijn [2003/4] in het algemeen bepaalt dat het verzoek om milieu-informatie moet worden geweigerd voor zover openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan het vertrouwelijke karakter van de handelingen van instanties waarop de informatieplicht rust, of is hiervoor vereist dat een afzonderlijke wettelijke bepaling de vertrouwelijkheid van de handelingen voorschrijft?
- b) Is het vertrouwelijke karakter van handelingen, in de zin van artikel 4, lid 2, eerste [alinea], sub a, van richtlijn [2003/4], bij wet voorzien wanneer de administratieve procedures van de overheidsinstanties krachtens een algemeen, ongeschreven beginsel van nationaal recht niet openbaar zijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 30 Vooraf moet in herinnering worden geroepen dat de Europese Unie, door tot het Verdrag van Aarhus toe te treden, de verbintenis is aangegaan om — in de werkingssfeer van het recht van de Unie — een principiële toegang te waarborgen tot milieu-informatie die in het bezit is van overheidsinstanties (zie in die zin arrest van 22 december 2010, *Ville de Lyon*, C-524/09, Jurispr. blz. I-14115, punt 35).
- 31 Door richtlijn 2003/4 vast te stellen beoogde de wetgever van de Unie te verzekeren dat het recht van de Unie met dit verdrag verenigbaar is, zodat de Gemeenschap verdragsluitende partij bij dat verdrag kon worden. Te dien einde heeft hij een algemene regeling ingevoerd die ervoor moet zorgen dat elke natuurlijke of rechtspersoon van een lidstaat recht op toegang heeft tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor rekening van deze instanties wordt beheerd, zonder dat deze persoon een bijzonder belang hoeft aan te tonen (zie in die zin arrest *Ville de Lyon*, reeds aangehaald, punt 36).
- 32 Onderstreept moet tevens worden dat het door richtlijn 2003/4 gewaarborgde recht op toegang slechts geldt voor zover de gevraagde informatie onder de in deze richtlijn vastgestelde voorschriften betreffende de toegang van het publiek valt, hetgeen met name vooronderstelt dat deze gegevens milieu-informatie vormen in de zin van artikel 2, punt 1, van deze richtlijn, hetgeen de verwijzende rechter dient te verifiëren met betrekking tot het hoofdeding.

Eerste vraag, sub a en b

- 33 Met zijn eerste vraag, sub a en b, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat van de mogelijkheid die deze bepaling de lidstaten biedt om „instellingen of organen die optreden in een [...]

wetgevende hoedanigheid” niet als overheidsinstanties aan te merken, ook gebruik kan worden gemaakt voor ministeries voor zover deze een rol spelen in de wetgevingsprocedure, onder meer door wetsontwerpen voor te bereiden of adviezen over te leggen, en of daarvoor bovendien vereist is dat de voorwaarden van artikel 2, punt 2, tweede alinea, tweede volzin, van deze richtlijn vervuld zijn.

- 34 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat uit de verwijzingsbeslissing alsook uit de bij het Hof gemaakte schriftelijke en mondelinge opmerkingen blijkt dat deze vraag betrekking heeft op de wetgeving als zodanig en niet op de procedure die tot de vaststelling van een lagere regel dan een wet kan leiden.
- 35 Verder moet het argument van Flachglas Torgau worden afgewezen dat is gebaseerd op het in 2000 door de United Nations Economic Commission for Europe gepubliceerde document, getiteld „The Aarhus Convention: An Implementation Guide”. Flachglas Torgau beroept zich dienaangaande op de volgende in dit document geformuleerde preciseringen: „Daar de activiteiten van overheidsinstanties bij het opstellen van regelingen, wetten en normatieve handelingen uitdrukkelijk door [artikel 8 van het Verdrag van Aarhus] [worden] genoemd, is het logisch te concluderen dat het [Verdrag van Aarhus] deze activiteiten niet aanmerkt als optreden in een ‚wetgevende hoedanigheid’. Organen van de uitvoerende macht die dergelijke activiteiten ontplooiën zijn derhalve overheidsinstanties in de zin van het [Verdrag van Aarhus].”
- 36 Afgezien van het feit dat dit document geen bindende uitlegging aan het Verdrag van Aarhus kan geven, maakt artikel 8 van dit verdrag waarnaar het verwijst hoe dan ook niet uitdrukkelijk melding van de deelneming van overheidsinstanties aan de voorbereiding van „wetten”, zodat de uitlegging die in voornoemd document aan dit artikel wordt gegeven, niet kan worden aanvaard.
- 37 Volgens vaste rechtspraak vereist zowel de eenvormige toepassing van het recht van de Unie als het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van het recht van de Unie die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normalerwijs in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie onder meer arrest van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, Jurispr. blz. I-8105, punt 72).
- 38 Voorts kan artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4, krachtens welke bepaling de lidstaten kunnen afwijken van de in de richtlijn neergelegde algemene regeling, niet aldus worden uitgelegd dat de werking ervan verder gaat dan noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die dit artikel beoogt te beschermen en moet de draagwijdte van de toegestane afwijkingen in het licht van de doelstellingen van deze richtlijn worden bepaald (zie naar analogie arrest van 17 juni 1998, Mecklenburg, C-321/96, Jurispr. blz. I-3809, punt 25).
- 39 Betreffende de doelstellingen van richtlijn 2003/4 preciseert artikel 1 van deze richtlijn in het bijzonder dat deze richtlijn beoogt het recht van toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken te garanderen en te waarborgen dat milieu-informatie in de regel geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid.
- 40 Zowel uit het Verdrag van Aarhus zelf als uit richtlijn 2003/4, die ertoe strekt dit verdrag in het recht van de Unie ten uitvoer te leggen, blijkt dat de opstellers ervan, door van „overheidsinstanties” te gewagen, bestuurlijke overheden voor ogen hadden, aangezien het deze overheden zijn die in de staten in de uitoefening van hun functies gewoonlijk over milieu-informatie beschikken.
- 41 Bovendien bepaalt het Verdrag van Aarhus in artikel 2, lid 2, expliciet dat het in dit verdrag gebruikte begrip „overheidsinstantie” „geen organen of instellingen [omvat] die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid”, zonder dat ter zake enig voorbehoud is gemaakt.

- 42 Overeenkomstig deze bepaling machtigt artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 de lidstaten uitdrukkelijk om de instellingen of organen die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden, van de begripsomschrijving van overheidsinstanties uit te sluiten.
- 43 Artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 heeft tot doel, de lidstaten in staat te stellen geschikte regels vast te stellen om het goede verloop van de procedure tot vaststelling van wetten te verzekeren, rekening ermee houdend dat de informatie van de burger in het kader van de wetgevingsprocedure in de lidstaten normalerwijs toereikend gewaarborgd is.
- 44 In dit verband zij overigens opgemerkt dat de wetgever van de Unie de specificiteit van de wetgevende en rechterlijke organen van de lidstaten in aanmerking neemt. Zo stelt richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 (PB L 175, blz. 40), in de context van de voorschriften betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, dat projecten die in detail via een specifieke nationale wet worden aangenomen, van de voorgeschreven beoordelingsprocedure zijn vrijgesteld wanneer de doelstellingen die met deze richtlijn worden nagestreefd, met name de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden bereikt (zie in die zin onder meer arrest van 18 oktober 2011, *Boxus e.a.*, C-128/09-C-131/09, C-134/09 en C-135/09, Jurispr. blz. I-9711, punt 36).
- 45 Het is juist dat, zoals de verwijzende rechter aangeeft, artikel 2, punt 2, tweede alinea, tweede volzin, van richtlijn 2003/4 bepaalt dat de lidstaten deze instellingen of organen kunnen uitsluiten indien hun constitutionele bepalingen op de datum van de vaststelling van deze richtlijn niet in een beroepsprocedure in de zin van artikel 6 van de richtlijn voorzagen.
- 46 Deze bepaling had evenwel tot doel, het bijzondere geval te regelen van bepaalde nationale instanties, meer bepaald instanties die bestuurlijke bevoegdheden uitoefenen, waarvan de beslissingen — op het tijdstip waarop richtlijn 2003/4 is vastgesteld — op basis van het in sommige lidstaten geldende nationale recht niet conform de bij de richtlijn gestelde vereisten in rechte konden worden aangevochten.
- 47 Deze uitlegging wordt bevestigd door de verklaring van de Europese Gemeenschap over enkele specifieke bepalingen van richtlijn 2003/4.
- 48 Voornoemde bepaling heeft dus noch tot voorwerp, noch tot doel, de mogelijkheid van de lidstaten om de organen of instellingen die in een wetgevende hoedanigheid optreden van de werkingssfeer van deze richtlijn uit te sluiten, aan beperkingen te onderwerpen. Die mogelijkheid is overigens zonder enig voorbehoud in het Verdrag van Aarhus zelf opgenomen.
- 49 Deze overwegingen nopen dan ook tot een functionele uitlegging van het begrip „organen of instellingen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid”. Volgens deze uitlegging kunnen ministeries die krachtens het nationale recht ermee belast zijn om wetsontwerpen voor te bereiden en bij het parlement in te dienen en aan de wetgevingsprocedure deel te nemen — bijvoorbeeld door adviezen te formuleren — worden geacht onder bedoelde definitie te vallen, in de zin van richtlijn 2003/4 en met het oog op de toepassing van deze richtlijn.
- 50 Deze functionele benadering is des te meer gerechtvaardigd daar de wetgevingsprocedure per lidstaat beduidend kan verschillen en dus een uitlegging moet worden gehanteerd die ervoor zorgt dat de lidstaten richtlijn 2003/4 uniform toepassen.
- 51 Gelet op het voorgaande moet derhalve op de eerste vraag, sub a en b, worden geantwoord dat artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat van de mogelijkheid die deze bepaling de lidstaten biedt om „instellingen of organen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid” niet als overheidsinstanties aan te merken, ook gebruik kan worden gemaakt voor ministeries voor zover deze een rol spelen in de wetgevingsprocedure, onder meer door

wetsontwerpen of adviezen over te leggen, en dat voor gebruikmaking van deze mogelijkheid niet is vereist dat de voorwaarden van artikel 2, punt 2, tweede alinea, tweede volzin, van deze richtlijn vervuld zijn.

Eerste vraag, sub c

- 52 Met zijn eerste vraag, sub c, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat van de mogelijkheid die deze bepaling de lidstaten biedt om instellingen of organen die in een wetgevende hoedanigheid optreden, niet als overheidsinstanties aan te merken, geen gebruik meer kan worden gemaakt wanneer de betrokken wetgevingsprocedure is afgerond.
- 53 Vastgesteld moet worden dat noch richtlijn 2003/4, noch het Verdrag van Aarhus op dit punt enige aanwijzing verstrekken.
- 54 Deze vraag moet worden beantwoord op basis van de doelstelling van de bepaling in kwestie. Zoals in punt 43 van het onderhavige arrest is gepreciseerd, ligt aan deze bepaling de noodzaak ten grondslag, de lidstaten in staat te stellen het goede verloop van de wetgevingsprocedure, zoals deze in hun nationale grondwettelijke voorschriften is vastgesteld, te verzekeren.
- 55 Zo de terbeschikkingstelling van milieu-informatie in de loop van de wetgevingsprocedure — onder de in artikel 3 van richtlijn 2003/4 gestelde voorwaarden — ertoe kan leiden dat het goede verloop van deze procedure wordt belemmerd, is zulks in beginsel niet meer het geval zodra deze procedure is beëindigd. De documenten die met betrekking tot die procedure zijn opgesteld — inzonderheid de parlementaire stukken — zijn in de regel overigens toegankelijk voor het publiek.
- 56 Teneinde het nuttige effect van artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 te verzekeren, moet de wetgevingsprocedure dus weliswaar ruim worden opgevat, met inbegrip van de verschillende etappes van deze procedure tot de afkondiging van de eventueel in het kader daarvan vastgestelde wet, maar lijkt het in die omstandigheden niet gerechtvaardigd om de uitzondering op het in artikel 1 van die richtlijn neergelegde beginsel van recht op toegang tot milieu-informatie te verlengen tot ná de beëindiging van die procedure.
- 57 Dit is des te meer het geval daar, zoals de advocaat-generaal in de punten 77 en 78 van haar conclusie heeft aangegeven, deze beperking van de in artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 vastgestelde afwijkingsbevoegdheid tot de enkele duur van de wetgevingsprocedure van toepassing is zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de instelling die of het orgaan dat aan deze procedure heeft deelgenomen, om de overlegging van milieu-informatie om andere redenen te weigeren, en inzonderheid om zich in voorkomend geval op een van de uitzonderingen van artikel 4 van deze richtlijn te beroepen.
- 58 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag, sub c, worden geantwoord dat artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat van de mogelijkheid die deze bepaling de lidstaten biedt om instellingen of organen die in een wetgevende hoedanigheid optreden, niet als overheidsinstanties aan te merken, geen gebruik meer kan worden gemaakt wanneer de betrokken wetgevingsprocedure is beëindigd.

Tweede vraag, sub a en b

- 59 Met zijn tweede vraag, sub a en b, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub a, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de voorwaarde dat de vertrouwelijkheid van handelingen van overheidsinstanties bij wet is voorzien, als vervuld kan worden beschouwd indien het nationale recht van de betrokken lidstaat een bepaling zoals die in het

hoofdgeding bevat die in het algemeen preciseert dat het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties een reden vormt om toegang te weigeren tot milieu-informatie waarover deze instanties beschikken, dan wel of daarvoor is vereist dat de vertrouwelijkheid van deze handelingen specifiek bij desbetreffende wettelijke bepalingen is voorzien. Indien dit laatste het geval is, verzoekt de verwijzende rechter het Hof eveneens om te preciseren of een algemeen rechtsbeginsel — zoals dit in het Duitse recht — volgens hetwelk de administratieve procedures van overheidsinstanties niet openbaar zijn, aan dit vereiste beantwoordt.

- 60 Ook al is het volgens vaste rechtspraak onontbeerlijk dat de rechtssituatie die uit nationale omzettingsmaatregelen voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is om de betrokken particulieren in staat te stellen kennis te krijgen van de omvang van hun rechten en plichten, neemt dit niet weg dat de lidstaten volgens de bewoordingen zelf van artikel 288, derde alinea, VWEU bevoegd zijn om voor de uitvoering van de richtlijnen de vorm en de middelen te kiezen waarmee het door de richtlijnen nagestreefde resultaat het best kan worden bereikt en dat de omzetting van een richtlijn in nationaal recht blijkens deze bepaling dus niet noodzakelijkerwijs in elke lidstaat een optreden van de wetgever vereist.
- 61 Hoewel het dus juist is dat de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen en dat voor de uitvoering van die richtlijn — afhankelijk van de inhoud ervan — een algemene juridische context kan volstaan (zie onder meer arresten van 23 mei 1985, Commissie/Duitsland, 29/84, Jurispr. blz. 1661, punten 22 en 23; 9 september 1999, Commissie/Duitsland, C-217/97, Jurispr. blz. I-5087, punten 31 en 32, en 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk, C-233/00, Jurispr. blz. I-6625, punt 76), dient niettemin te worden benadrukt dat de wetgever van de Unie, door in artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub a, van richtlijn 2003/4 te preciseren dat de bescherming van de vertrouwelijkheid van de handelingen van de overheidsinstanties „bij wet [moet zijn] voorzien”, welke voorwaarde overeenkomt met het vereiste van artikel 4, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, volgens welke bepaling in de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties moet zijn „voorzien naar nationaal recht”, ontegenzeggelijk heeft verlangd dat in het nationale recht sprake is van een expliciete regel met een nauwkeurig vastgestelde draagwijdte en niet louter van een algemene juridische context.
- 62 Deze precisering kan evenwel niet aldus worden opgevat dat daardoor de verplichting wordt opgelegd om alle voorwaarden voor toepassing van deze grond tot weigering van toegang tot milieu-informatie in detail vast te stellen, aangezien de op dit gebied te nemen beslissingen naar hun aard in grote mate afhangen van de concrete context waarin deze beslissingen worden genomen en met het oog daarop de juiste aard van de betrokken documenten en het stadium van de administratieve procedure waarin het verzoek om informatie is geformuleerd, dient te worden beoordeeld (zie naar analogie arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 81 en 82).
- 63 Het is nochtans aangewezen dat de overheidsinstanties de omstandigheden waarin zij de vertrouwelijkheid van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4 kunnen tegenwerpen, niet eenzijdig kunnen bepalen, hetgeen met name impliceert dat het nationale recht duidelijk de draagwijdte van het in deze bepaling gebruikte begrip „handelingen” van overheidsinstanties aangeeft, welk begrip naar het eindstadium van de besluitvorming van de overheidsinstanties verwijst.
- 64 Ten slotte geldt het vereiste dat de vertrouwelijkheid van de handelingen van overheidsinstanties bij wet is voorzien, hoe dan ook onverminderd de andere bij artikel 4 van richtlijn 2003/4 opgelegde verplichtingen, onder meer de verplichting voor de betrokken overheidsinstantie om voor elk concreet geval de aanwezige belangen tegen elkaar af te wegen (zie dienaangaande arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, Jurispr. blz. I-13119, punt 58).

65 In die omstandigheden moet op de tweede vraag, sub a en b, worden geantwoord dat artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub a, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin neergelegde voorwaarde dat de vertrouwelijkheid van handelingen van overheidsinstanties bij wet is voorzien, als vervuld kan worden beschouwd indien het nationale recht van de betrokken lidstaat een bepaling bevat die in het algemeen preciseert dat het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties een reden vormt om toegang te weigeren tot milieu-informatie waarover deze instanties beschikken, voor zover het nationale recht het begrip „handeling” duidelijk definieert, hetgeen de nationale rechter dient te verifiëren.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat van de mogelijkheid die deze bepaling de lidstaten biedt om „instellingen of organen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid” niet als overheidsinstanties aan te merken, ook gebruik kan worden gemaakt voor ministeries voor zover deze een rol spelen in de wetgevingsprocedure, onder meer door wetsontwerpen of adviezen over te leggen, en dat voor gebruikmaking van deze mogelijkheid niet is vereist dat de voorwaarden van artikel 2, punt 2, tweede alinea, tweede volzin, van deze richtlijn vervuld zijn.**
- 2) **Artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat van de mogelijkheid die deze bepaling de lidstaten biedt om instellingen of organen die in een wetgevende hoedanigheid optreden, niet als overheidsinstanties aan te merken, geen gebruik meer kan worden gemaakt wanneer de betrokken wetgevingsprocedure is beëindigd.**
- 3) **Artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub a, van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat de daarin neergelegde voorwaarde dat de vertrouwelijkheid van handelingen van overheidsinstanties bij wet is voorzien, als vervuld kan worden beschouwd indien het nationale recht van de betrokken lidstaat een bepaling bevat die in het algemeen preciseert dat het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties een reden vormt om toegang te weigeren tot milieu-informatie waarover deze instanties beschikken, voor zover het nationale recht het begrip „handeling” duidelijk definieert, hetgeen de nationale rechter dient te verifiëren.**

ondertekeningen