



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 18 juli 2013*

”Allmänhetens tillgång till miljöinformation — Direktiv 2003/4/EG — Medlemsstaternas befogenhet att föreskriva att begreppet offentlig myndighet inte ska omfatta organ när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet — Gränser”

I mål C-515/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) genom beslut av den 22 september 2011, som inkom till domstolen den 3 oktober 2011, i målet

Deutsche Umwelthilfe eV

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna G. Arestis, J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 januari 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Deutsche Umwelthilfe eV, genom R. Klinger, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze och A. Wiedmann, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom P. Oliver och D. Düsterhaus, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Deutsche Umwelthilfe eV och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) angående klagandens begäran om att få tillgång till information från Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (förbundsministeriet för ekonomi och teknik) beträffande en skriftväxling mellan ministeriet och företrädare för den tyska bilindustrin angående samråd inför antagandet av en förordning om energimärkning.

Tillämpliga bestämmelser

Århuskonventionen

- 3 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som ingicks på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), definierar i artikel 2 punkt 2 begreppet myndighet på följande sätt:

”a) statlig eller annan offentlig förvaltning,

...

Beteckningen myndighet omfattar inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.”

- 4 Enligt artikel 4 i Århuskonventionen ska varje part, med vissa förbehåll och på vissa villkor, se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen.
- 5 I artikel 8 i Århuskonventionen, med rubriken ”Allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar”, föreskrivs följande:

”Varje part skall sträva efter att främja ett effektivt deltagande från allmänhetens sida på ett lämpligt stadium medan det fortfarande finns alternativ när myndigheterna utarbetar lagar och andra författningar som kan ha en betydande miljöpåverkan. ...

...”

Unionsrätt

- 6 I förklaring av Europeiska gemenskapen om vissa särskilda bestämmelser enligt direktiv 2003/4, som återges i bilagan till beslut 2005/370, anges följande:

”Avseende artikel 9 i Århuskonventionen uppmanar Europeiska gemenskapen parterna i konventionen att notera artikel [2 punkt 2] och artikel 6 i [direktiv 2003/4]. Dessa bestämmelser ger medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen möjlighet att i undantagsfall och under noga definierade villkor utesluta vissa institutioner och organ från reglerna om domstolsprövning av beslut om begäran om information.

...”

7 Skälen 1, 5, 11 och 16 i direktiv 2003/4 har följande lydelse:

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

...

(5) ... Bestämmelser i gemenskapslagstiftningen måste stämma överens med [Århuskonventionen] för att Europeiska gemenskapen skall kunna ingå den.

...

(11) För att ta hänsyn till principen i artikel 6 i fördraget om att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet, bör definitionen av offentliga myndigheter utvidgas så att den omfattar regeringar eller övriga offentliga förvaltningar på nationell, regional eller lokal nivå oavsett om dessa har ett särskilt miljöansvar eller inte. Definitionen bör även utvidgas så att den omfattar övriga personer eller organ som utövar offentliga förvaltningsuppgifter i samband med miljön enligt nationell lag samt övriga personer eller organ med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter i samband med miljön som handlar under dessas tillsyn.

...

(16) Rätten till information innebär att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. ...”

8 Artikel 2 punkt 2 första stycket i direktiv 2003/4 definierar begreppet offentlig myndighet enligt följande:

”offentlig myndighet:

a) statlig eller annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå,

...”

9 Artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i samma direktiv föreskriver följande:

”Medlemsstaterna kan föreskriva att denna definition inte skall omfatta organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet. ...”

Tysk rätt

10 Artikel 80 i den tyska grundlagen (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) stadgar följande:

”(1) Genom lag kan förbundsregeringen, en förbundsminister eller delstatsregeringarna bemyndigas att utfärda förordningar. Därvid ska bemyndigandets innehåll, syfte och räckvidd preciseras. Den rättsliga grunden måste anges i förordningen. Om en lag föreskriver att bemyndigandet får delegeras vidare, kan detta endast ske genom förordning.

(2) Om inte annat föreskrivs i förbunds­lagstiftningen, krävs godkännande av förbunds­rådet för förordningar från förbundsregeringen eller en förbundsminister ... som antagits med stöd av förbunds­lagstiftning, vilken krävt godkännande av förbunds­rådet eller vilken delstaterna ansvarar för genomförandet av efter delegation från förbundsrepubliken eller med stöd av sin egen befogenhet.

(3) Förbunds­rådet kan för förbundsregeringen lägga fram förslag till förordningar som kräver förbunds­rådets godkännande.

(4) När delstatsregeringarna i eller på grundval av förbunds­lagstiftningen har bemyndigats att anta förordningar, kan de även anta lagstiftning.”

- 11 Lagen om miljöinformation (Umweltinformationsgesetz) av den 22 december 2004 (BGBl. 2004 I, s. 3704), som införlivat direktiv 2003/4 med tysk rätt, föreskriver följande i 2 § punkt 1:

”Följande myndigheter är skyldiga att tillhandahålla information:

1. Regeringen och övriga offentliga myndigheter Bland myndigheter som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla information ingår inte

- a) de högsta förbundsmyndigheterna, när de handlar inom ramen för lagstiftningsförfarandet eller vid utarbetandet av förordningar ...”

- 12 Lagen om energimärkning (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) av den 30 januari 2002 (BGBl. 2002 I, s. 570), i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet, ger i artikel 1 förbundsministeriet för ekonomi och teknik behörighet att anta förordningar enligt följande villkor:

”(1) För att minska förbrukningen av energi och andra betydande resurser, minska koldioxidutsläppen och upplysa konsumenterna i frågan får förbundsministeriet för ekonomi och teknik genom förordning och med förbunds­rådets godkännande

1. föreskriva en skyldighet att för utrustning och komponenter i utrustning samt för bilar lämna information om förbrukningen av energi och andra betydande resurser och om koldioxidutsläpp samt att lämna kompletterande information (märkning),
2. fastställa godkända maximigränser för apparaters energiförbrukning (gränsvärden för förbrukning),

...

(3) De förordningsbestämmelser som avses i punkterna 1 och 2 kan särskilt tillämpas på

1. berörda typer av apparater och fordon,

...

3. vad gäller bilar: märkningens innehåll och form, såsom:

...

4. tillämpliga normer och förfaranden för mätning,

5. beslut om behöriga myndigheter och om deras befogenheter,

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 13 Deutsche Umwelthilfe eV är en miljö- och konsumentskyddsförening.
- 14 Genom beslut av den 27 oktober 2010 avslog förbundsministeriet för ekonomi och teknik en begäran från denna förening om att få tillgång till information från viss skriftväxling mellan ministeriet och företrädare för den tyska bilindustrin angående samråd inför antagandet av en förordning om märkning rörande energiförbrukning. Ministeriet stödde sig därvid på den bestämmelse i lagen om miljöinformation som undantar offentliga myndigheter från skyldigheten att lämna miljöinformation när informationen hänför sig till utarbetandet av en förordning.
- 15 Den hänskjutande domstolen har att pröva ett överklagande av det avslagsbeslutet. Den frågar sig huruvida lagen om miljöinformation är förenlig med direktiv 2003/4, och i synnerhet huruvida artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktivet, i den del bestämmelsen avser offentliga myndigheter som handlar i egenskap av lagstiftande myndighet, kan tillämpas på offentliga myndigheter när de utarbetar och antar en förordning såsom den i fråga i det nationella målet.
- 16 I förevarande fall önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det undantaget fortfarande kan tillämpas när förfarandet med att utarbeta rättsakten i fråga är avslutat.
- 17 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- 1) Ska artikel [2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4] tolkas så, att organ och institutioner anses handla i egenskap av lagstiftande myndighet även i samband med verksamhet som avser den verkställande maktens lagstiftning på grundval av bemyndigande genom lag?
 2. Om den första frågan besvaras jakande: Är sådana organ och institutioner undantagna från begreppet offentlig myndighet permanent eller bara för tiden fram till dess att normgivningsförfarandet har avslutats?

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 18 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den möjlighet som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse att undanta "organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet" från begreppet offentlig myndighet – vilka är skyldiga att ge tillgång till miljöinformation som de innehar – kan gälla även för ministerier när de utarbetar och antar bestämmelser med stöd av bemyndigande i lag.
- 19 Domstolen har tidigare slagit fast att nämnda bestämmelse kan tillämpas på ministerier i den mån de deltar i lagstiftningsförfarandet i egentlig mening. Den har däremot inte uttalat sig om huruvida samma bestämmelse även kan gälla ministerier när de deltar i ett förfarande som kan leda till antagande av en bestämmelse av lägre rang än lag (dom av den 14 februari 2012 i mål C-204/09, Flachglas Torgau, REU 2012, punkterna 34 och 51).
- 20 Domstolen vill härvid påpeka att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida bestämmelserna i fråga i det nationella målet är av sådan art.

- 21 För att avgöra huruvida artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 även omfattar ministerier när de deltar i ett förfarande som kan leda till antagande av en bestämmelse av lägre rang än lag, erinrar domstolen om att det enligt fast rättspraxis följer av såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att en unionsrättslig bestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av bestämmelsens sammanhang och det med bestämmelserna i fråga eftersträlvade målet (se domen i det ovannämnda målet Flachglas Torgau, punkt 37).
- 22 Dessutom ska artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4, enligt vilken medlemsstaterna kan göra undantag från det allmänna system som föreskrivs i direktivet, inte tolkas på så sätt att dess verkningar går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som bestämmelsen är avsedd att skydda. Vidare bör räckvidden av de undantag som föreskrivs i direktivet bedömas med beaktande av ändamålet med direktivet (domen i det ovannämnda målet Flachglas Torgau, punkt 38).
- 23 Det framgår av punkt 43 i domen i det ovannämnda målet Flachglas Torgau att undantaget i artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 syftar till att medlemsstaterna ska kunna anta ändamålsenliga bestämmelser för att säkerställa ett välfungerande förfarande för antagande av lagar, med beaktande av att kravet på information till medborgarna normalt sett tillgodoses inom ramen för själva lagstiftningsförfarandet.
- 24 Domstolen har också slagit fast att en funktionell tolkning att begreppet organ eller institutioner när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet är motiverad av behovet att säkerställa en enhetlig tillämpning av direktiv 2003/4 i alla medlemsstater, med tanke på de betydande skillnaderna mellan lagstiftningsförfarandena i de olika medlemsstaterna (domen i det ovannämnda målet Flachglas Torgau, punkt 50).
- 25 Domstolen har av detta dragit slutsatsen att artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas funktionellt, och att undantaget enligt den bestämmelsen kan tillämpas på ministerier när de deltar i lagstiftningsförfarandet (domen i det ovannämnda målet Flachglas Torgau, punkt 51).
- 26 Likväl kan de skäl som föranledde domstolen att göra den tolkningen inte a priori motivera en extensiv tolkning av uttrycket "lagstiftande myndighet" som skulle innebära att artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 avsåg alla förfaranden för att utarbeta allmänna och abstrakta normer, inbegripet bestämmelser av lägre rang än lag.
- 27 Medan frågan i det ovannämnda målet Flachglas Torgau gällde fastställandet av organ och institutioner som handlar inom ramen för ett förfarande vars lagstiftande karaktär inte ifrågasatts, rör det aktuella nationella målet just frågan huruvida andra förfaranden kan omfattas av artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4.
- 28 Det ska följaktligen konstateras att såväl lydelsen av artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 som syftet med Århuskonventionen och direktivet att säkerställa rätten till tillgång till sådan miljöinformation som innehåller av offentliga myndigheter och att säkerställa att miljöinformation successivt görs tillgänglig för och sprids till allmänheten (domen i det ovannämnda målet Flachglas Torgau, punkt 39) leder till en restriktiv tolkning, enligt vilken endast förfaranden som kan leda till att en lag eller en bestämmelse av motsvarande rang omfattas av artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4.
- 29 Det är nämligen just lagstiftningsförfarandets särställning och specifika egenskaper som, vad gäller rätten till information enligt Århuskonventionen och direktiv 2003/4, motiverar den särskilda ordningen för rättsakter som antas av en myndighet när denna handlar som lagstiftande myndighet.

- 30 Av detta följer att den aktuella rättsaktens art, och i synnerhet den omständigheten att det är fråga om en rättsakt med allmän räckvidd, inte i sig räcker för att undanta det organ som antagit den från skyldigheten att lämna information enligt direktivet.
- 31 Med hänsyn till direktivets syften, kan endast ett välordnat förfarande för antagande av lagar och de specifika egenskaper hos lagstiftningsförfarandet som i normalfallet i tillräcklig mån säkerställer att allmänheten hålls informerad motivera att de organ som handlar som lagstiftande myndighet eller deltar i utövandet av sådan myndighet undantas från skyldigheten enligt direktivet att lämna information.
- 32 Den tolkningen stöds av Århuskonventionens lydelse och systematik, som ska beaktas vid tolkningen av direktiv 2003/4 (se, analogt, dom av den 12 maj 2011 i mål C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, REU 2011, s. I-3673, punkt 41).
- 33 Århuskonventionen skiljer mellan lagar och andra typer av författningar. I artikel 2 punkt 2 andra meningen i konventionen får medlemsstaterna neka tillgång till handlingar som innehas av myndigheter när de handlar i egenskap av "lagstiftande myndighet". Enligt artikel 8 i konventionen däremot ska parterna sträva efter att främja ett effektivt deltagande från allmänhetens sida vid utarbetandet även av "andra författningar".
- 34 Den begränsningen av möjligheten att göra undantag enligt artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 påverkar dock inte den berörda institutionens eller det berörda organets rätt att inte lämna miljöinformation av andra skäl och i synnerhet att i förekommande fall stödja sig på något av undantagen i artikel 4 i direktivet.
- 35 Det ska tilläggas att eftersom det inte preciserats i unionsrätten vad som avses med en lag eller en bestämmelse av motsvarande rang vid tillämpningen av artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4, beror den bedömningen på medlemsstaternas nationella rätt, förutsatt att denna inte äventyrar direktivets ändamålsenliga verkan.
- 36 Den första frågan ska därför besvaras på följande sätt. Artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att möjligheten enligt den bestämmelsen för medlemsstaterna att inte inkludera "organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet" i begreppet offentlig myndighet – vilka är skyldiga att ge tillgång till miljöinformation som de innehar – kan inte avse ministerier när de utarbetar och antar bestämmelser av lägre rang än lag.

Den andra frågan

- 37 Med tanke på svaret på den första frågan, finns det inte anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas så, att möjligheten enligt den

bestämmelsen för medlemsstaterna att inte inkludera ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet” i begreppet offentlig myndighet – vilka är skyldiga att ge tillgång till miljöinformation som de innehar – kan inte avse ministerier när de utarbetar och antar bestämmelser av lägre rang än lag.

Underskrifter