

Sag C-619/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

19. august 2019

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland)

Afgørelse af:

8. maj 2019

Sagsøger revisionsindstævnt:

D. R.

Sagsøgte og revisionsappellant:

Delstaten Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht

KENDELSE

[Udelades]

I forvaltningsretssagen

D.R.,

.....,

sagsøger, appellant

og revisionsindstævnt

[Udelades]

m o d

delstaten Baden-Württemberg

[Udelades]

Sagsøgt, appelindstævnt og
revisionsappellant,

[Org. s. 2]

[Udelades]

adciterede:

Deutsche Bahn AG

[Udelades] Berlin,

revisionsappellant,

[Udelades],

procesdeltager:

repræsentant for det offentlige interesser

ved Bundesverwaltungsgericht

[Udelades]

har 7. afdeling ved Bundesverwaltungsgericht

[Udelades]

den 8. maj 2019 afsagt følgende kendelse:

Sagen for Bundesverwaltungsgericht udsættes.

Den Europæiske Unions Domstol anmodes om afklaring af følgende spørgsmål ved præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF:

1. Skal 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 fortolkes således **[org. s. 3]**, at begrebet »interne meddelelser« omfatter alle

- meddelelser, som ikke bevæger sig uden for en oplysningspligtig myndigheds indre sfære?
2. Gælder beskyttelsen af »interne meddelelser« i medfør af 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« i medfør af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 kun, indtil den oplysningspligtige myndighed har truffet en afgørelse eller har tilendebragt en anden administrativ behandling?

P r æ m i s s e r:

I

- 1 Sagsøger har anmodet Statsministerium Baden-Württemberg om aktindsigt i dokumenter, der relaterer sig til fældning af træer i forbindelse med trafik- og byudviklingsprojektet »Stuttgart 21« i »Stuttgarter Schlossgarten« i oktober 2010.
- 2 Af relevans for de spørgsmål, som er forelagt Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«), er dels en underretning fra Staatsministeriums topledelse om undersøgelsesudvalget »Evaluering af politiets indsats i Stuttgarter Schlossgarten den 30. september 2010«, dels Staatsministeriums noter i forbindelse med en forligsprocedure, der den 10. og den 23. november 2010 er gennemført i forbindelse med Stuttgart 21-projektet.
- 3 Et søgsmål vedrørende de nævnte dokumenter, som var anlagt efter, at der var givet afslag på en anmodning om indsigt, blev forkastet af Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol). Sagsøger fik imidlertid medhold ved Verwaltungsgerichtshof (appeldomstol i forvaltningsretlige sager), som pålagde sagsøgte at stille dokumenterne til rådighed for sagsøger. Disse dokumenter omhandler miljøoplysninger. Der ikke er hjemmel til at nægte adgang til oplysningerne. Staatsministeriums dokumenter til orientering af topledelsen og vedrørende forligsproceduren er ikke beskyttet som »interne meddelelser«, da en sådan beskyttelse rent tidsmæssigt kun er gældende under myndighedens beslutningsproces. **[Org. s. 4]**
- 4 Med revisionsappellen har sagsøgte nedlagt påstand om genoprettelse af retstilstanden i medfør af den af Verwaltungsgericht i første instans afsagte dom.

II

- 5 Sagen udsættes. Domstolen skal anmodes om en præjudiciel afgørelse vedrørende de spørgsmål, der er formuleret i kendelsens konklusion (artikel 267 i TEUF).
- 6 1. De relevante bestemmelser i EU-retten findes i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og stk. 2, andet afsnit, første og andet punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til

miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT nr. L 41, s. 26) – direktiv 2003/4 –.

- 7 2. Den relevante bestemmelse i national ret er § 28, stk. 2, nr. 2, i Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Baden-Württembergs miljøforvaltningslov, herefter »miljøforvaltningsloven« af 25. november 2014 [udelades], senest ændret ved § 1 i lov af 28. november 2018 [udelades].

miljøforvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, har følgende ordlyd:

I det omfang en anmodning vedrører interne meddelelser fra de oplysningspligtige myndigheder, jfr. § 23, stk. 1, afvises anmodningen, medmindre offentlighedens interesse i åbenhed skønnes at være vigtigere.

III

- 8 De præjudicielle spørgsmål er relevante for sagens afgørelse. Alt efter besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål skal revisionsappellen enten forkastes af retlige grunde, eller sagen skal hjemvises til fornyet behandling og afgørelse vedrørende realiteten ved Verwaltungsgerichtshof.
- 9 De dokumenter, som sagsøgeren har anmodet om aktindsigt i, er miljøoplysninger, jfr. artikel 2, nr. 1), litra c), i direktiv 2003/4. Sagsøgte er oplysningspligtig myndighed i henhold til artikel 2, nr. 2), litra a), i direktiv 2003/4. **[Org. s. 5]**

IV

- 10 Der er behov for Domstolens stillingtagen til de præjudicielle spørgsmål, da svaret på spørgsmålene hverken følger af Domstolens praksis eller i sig selv er indlysende.
- 11 Følgende betragtninger er af betydning for de enkelte præjudicielle spørgsmål:
- 12 1. Om spørgsmål nr. 1:
- Der er for det første tvivl om, hvordan begrebet »interne meddelelser«, jfr. artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, skal fortolkes. Direktivet selv indeholder ikke nogen definition af begrebet.
- 13 7. afdeling ved Bundesverwaltungsgericht har om § 8, stk. 2, nr. 2, i Umweltinformationsgesetz (lov om miljøoplysninger) – som offentliggjort den 27. oktober 2014 [udelades] og senest ændret ved § 2, stk. 17, i lov af 20. juli 2017 – [udelades], der gennemfører artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 i tysk ret, og som svarer til den for den foreliggende sag relevante delstatsretlige bestemmelse i miljøforvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, under hensyntagen til lovgivers ønske [udelades] om begrebet »internt« fastlagt som definitions-kriterium, at alene meddelelser, som ikke forlader den

oplysningspligtige myndigheds interne sfære, [udelades] er omfattet af afslagsgrunden. Som følge heraf kan heller ikke meddelelser, som (endnu) ikke har forladt en oplysningspligtig myndigheds interne sfære, men som er bestemt til at gøre det, betragtes som »interne«.

- 14 Der er i denne forbindelse behov for at få afklaret, hvad der skal forstås ved en »meddelelse«, jfr. artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4. Særligt spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter og oplysninger skal have en bestemt kvalitet for at kunne blive betegnet som »meddelelser« i miljøoplysningsdirektivets forstand, giver anledning til tvivl. Begrebet »meddelelser« synes i det mindste at indikere, at de pågældende oplysninger (også) skal være stilet til tredjemand. **[Org. s. 6]**
- 15 Et indholdsmæssigt oprids af begrebet »meddelelser« er endvidere påkrævet, fordi det i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, første punktum, bestemmes, at afslagsgrundene i stk. 1 og 2 skal fortolkes strengt. Dette vilkår svarer til kravene i artikel 4, stk. 4, andet afsnit, i Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet – Århus-konventionen – af 25. juni 1998.
- 16 På denne baggrund må det antages, at ikke ethvert dokument, der formidles internt, vil udgøre en »intern meddelelse«.
- 17 Vejledningen til Århus-konventionen indeholder retningslinjer for en formålsbaseret begrænsning af begrebet »meddelelser«. Vejledningen henviser til Århus-konventionens artikel 4, stk. 3, litra c), (»offentlige myndigheders interne meddelelser«) og til det forhold, at undtagelsen i visse medlemsstater tilsigter vedrørende interne meddelelser at beskytte statsligt ansattes personlige synspunkter. Med udgangspunkt heri antages det i vejledningen, at undtagelsen som hovedregel ikke omfatter faktisk materiale (jfr. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. udg. 2014, s. 85).
- 18 Repræsentanten for det offentlige interesser ved Bundesverwaltungsgericht har foreslået alene at lade væsentlige dokumenter med en offentlig myndigheds interne oplysninger samt oplysninger om denne myndigheds afgørelser og handlinger være omfattet af begrebet »interne meddelelser« i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4. Dette rejser imidlertid det yderligere spørgsmål, hvad der menes med »væsentlige dokumenter«.
- 19 2. Om spørgsmål nr. 2:
- Der er også behov for en afklaring af det tidsmæssige anvendelsesområde for artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4.
- 20 Hverken i den nævnte bestemmelses ordlyd eller i ordlyden af Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), er der noget holdepunkt for en fast tidsmæssig afgrænsning af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, første afsnit,

litra e), i direktiv 2003/4. Heller ikke direktivets tilblivelseshistorie [**org. s. 7**] giver nogen klar indikation. Kommissionens oprindelige forslag til direktiv 2003/4 af 29. juni 2000 indeholdt i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra c), en mulighed for at give afslag for så vidt angår »materiale, som endnu ikke er færdigbehandlet, eller interne meddelelser. I så fald tages der hensyn til de offentlige interesser, der varetages ved udlevering«. Europa-Parlamentet krævede under første- og andenbehandlingen afslagsgrunden »interne meddelelser« slettet (jfr. rapport af 28.2.2001, A5/2001/74, ændringsanmodning 20 og rapport af 24.4.2002, A5/2002/136, ændringsanmodning 27). Dette blev afslået af Kommissionen (ændret forslag af 6.6.2001, KOM (2001) 303 endelig udg., EFT. C 240 E/289, s. 293; Kommissionens udtalelse af 5.9.2002, KOM (2002) 498, s. 8) og Rådet (Fælles holdning 24/2002 af 28. januar 2002, EUT C 113 E/1 s. 11) under henvisning til Århus-konventionen. I forligsudvalget blev der opnået enighed om det endelige forslag til direktiv. I denne forbindelse blev »interne meddelelser« som grundlag for afslag fastsat i en selvstændig bestemmelse, artikel 4, stk. 1, første led, litra e), i direktiv 2003/4, og bestemmelsen indgår herefter ikke umiddelbart som en del af de tidsmæssigt begrænsede afslagsgrunde i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4.

- 21 Heller ikke i Vejledningen til Århus-konventionen er der indikationer på begrænset varighed af Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c). Det er tydeligt, at der i Århuskonventionens klagenævns afgørelsespraksis – stiltiende – heller ikke lægges en tidsmæssig begrænsning af Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), til grund (jfr. sag ACCC/C/2010/51 (Rumænien) og ACCC/C/2013/93 (Norge)).
- 22 Der bør ud fra et systematisk perspektiv endvidere tages hensyn til, at tidsmæssigt begrænsede afslagsgrunde i direktivet om miljøoplysninger er formuleret i overensstemmelse hermed. Af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4 fremgår således som afslagsgrunde, at der er tale om »ufærdige dokumenter« og »[ufærdige] data«. [**Org. s. 8**]
- 23 En systematisk sammenligning med artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, S. 43) viser, at offentliggørelse af interne dokumenter efter den europæiske lovgivers opfattelse også efterfølgende kan påvirke en institutions beslutningsproces. Det forhold, at Den Europæiske Union i artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264, s. 13) – Århusforordningen – har foretaget delvise modifikationer af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001, påvirker ikke spørgsmålet om tidsmæssig begrænsning af anvendelsen af grundlaget for afslag på indsiget i interne dokumenter. Den Europæiske Union synes således at antage, at Århus-konventionen ikke indeholder et krav om, at afslagsgrunden »interne meddelelser«

kun skal finde tidsmæssig anvendelse indtil afslutningen af beslutningsprocessen. Der er endvidere intet, der tyder på, at det med EU-lovgivningen blev tilsigtet at opstille strengere retningslinjer for medlemsstaternes offentliggørelse af miljøoplysninger i forbindelse med interne meddelelser end for offentliggørelse af miljøoplysninger fra EU-institutionerne.

- 24 Med hensyn til beskyttelsen af offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling i medfør af artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, for hvilken der på samme måde ikke er noget, der peger i retning af en stram tidsmæssig begrænsning, går Verwaltungsgerichtshof i princippet ud fra, at denne afslagsgrund kan være relevant, når en lovgivningsprocedure og de hermed forbundne forhandlinger er afsluttet (jfr. EU-Domstolens dom af 14.2.2012 – C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], Flachglas Torgau – præmis 57; jfr. i denne retning BVerwG, dom af 2.8.2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406 252 § 204/09 UIG nr. 2, præmis nr. 28). Den citerede retspraksis forekommer i princippet at kunne anvendes i relation til artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4. **[Org. s. 9]**
- 25 Ganske vist må kravet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 om en indskrænkende fortolkning af de i stk. 1 og 2 angivne afslagsgrunde antages også finde anvendelse for så vidt angår det tidsmæssige anvendelsesområde. Dette taler for, at artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for så vidt angår det tidsmæssige anvendelsesområde ikke gælder helt uden begrænsninger. En tidsmæssig begrænsning af afslagsgrunden kan således ikke alene følge af en streng fortolkning af begrebet »interne meddelelser«, men også af den i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og stk. 2, andet afsnit, andet punktum, i direktiv 2003/4 påbudte konkrete afvejning i den enkelte sag. Efterhånden som tiden går, vil interessen i, at de pågældende oplysninger behandles fortroligt, under alle omstændigheder skulle tillægges mindre vægt i forhold til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.
- 26 3. Om spørgsmål nr. 3:
I tilfælde af, at beskyttelsen af »interne meddelelser« i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 ikke er tidsmæssigt ubegrænset, opstår spørgsmålet om, indtil hvilket præcist tidspunkt beskyttelsen måtte gælde.
- 27 Retten i 1. instans var ad dette spørgsmål [udelades] af den opfattelse, at adgangen til interne meddelelser i medfør af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 alene var udelukket under den givne offentlige myndigheds beslutningsproces. Denne opfattelse støttes efter retten i 1. instans' opfattelse af bestemmelsens tilblivelseshistorie, det vil sige den i udkastet til miljøoplysningsdirektivet fastsatte oprindelige umiddelbare sammenhæng med bestemmelsen om afslag på adgang til »materiale under udarbejdelse«, [jfr. artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2003/4], af pligten til streng fortolkning af afvisningsgrundene (artikel 4, stk. 2, andet afsnit, første punktum, i direktiv

2003/4) samt af den systematiske betragtning, at afslag baseret på fortroligheden af offentlige myndigheders forhandlinger [artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a)], i direktiv 2003/4 i modsat fald ville være meningsløs.

- 28 En tidsmæssig begrænsning af afslagsgrunden i artikel 4, stk. 1, [**Org. s. 10**] første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, der udelukkende er begrundet i varigheden af en offentlig myndigheds beslutningsproces, ville imidlertid ikke tage hensyn til det forhold, at ikke alle oplysningspligtige myndigheders beskæftigelse med miljøoplysninger afsluttes med en (formel) afgørelse. I denne forbindelse kunne den (interne) afslutning af den pågældende administrative procedure komme i betragtning som et relevant tidsmæssigt holdepunkt.

[Udelades]

ARBEJDSDOKUMENT