

**Zaak C-619/19**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

19 augustus 2019

**Verwijzende rechter:**

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

8 mei 2019

**Verzoekende partij en verweerder in Revision:**

D. R.

**Verwerende partij en verzoeker tot Revision:**

Land Baden-Württemberg

---

**Bundesverwaltungsgericht**

**BESLISSING**

[OMISSIS]

In de bestuursrechtelijke procedure

de heer D. R.

.....

verzoeker, verzoeker in hoger beroep

en verweerder in Revision,

[OMISSIS]

t e g e n

Land Baden-Württemberg (deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland)

[OMISSIS]

verweerder, verweerder in hoger beroep en  
verzoeker tot Revision,

**[Or. 2]**

[OMISSIS]

Andere partijen in de procedure:

Deutsche Bahn AG,

[OMISSIS] Berlin (Berlijn, Duitsland)

verzoekster tot Revision,

[OMISSIS],

de Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht [federaal orgaan ter behartiging van het algemeen belang bij het Bundesverwaltungsgericht, (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland)]

[OMISSIS],

heeft de 7e Senat van het Bundesverwaltungsgericht

[OMISSIS]

op 8 mei 2019 beslist als volgt:

De procedure voor het Bundesverwaltungsgericht wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), 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 (hierna: „milieu-informatierichtlijn”) aldus worden uitgelegd [Or. 3] dat het begrip „interne mededelingen” alle mededelingen omvat die niet buiten de muren van een aan de informatieplicht onderworpen instantie terechtkomen?
2. Geldt de bescherming van „interne mededelingen” als bedoeld in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn onbeperkt in de tijd?
  3. Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: geldt de bescherming van „interne mededelingen” als bedoeld in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn slechts tot op het tijdstip waarop een aan de informatieplicht onderworpen instantie een besluit heeft vastgesteld of een andere administratieve procedure is voltooid?

Motivering:

## I

- 1 Verzoeker verzoekt het Staatsministerium Baden-Württemberg (ministerie van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) om hem toegang te verlenen tot documenten met betrekking tot boomvallingen voor het verkeers- en stedenbouwproject „Stuttgart 21”, die in oktober 2010 plaatsvonden in de Stuttgarter Schlossgarten.
- 2 De aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) voorgelegde vragen hebben betrekking op informatie van het hoofd van het Staatsministerium over de onderzoekscommissie „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten” („Evaluatie van het politie-optreden in de Stuttgarter Schlossgarten op 30 september 2010”) en op aantekeningen van het Staatsministerium over een verzoeningsprocedure in verband met het project „Stuttgart 21”, die op 10 en 23 november 2010 werd georganiseerd.
- 3 De vordering met betrekking tot deze documenten, die verzoeker instelde nadat het verzoek niets had opgeleverd, werd door het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) afgewezen. Naar aanleiding van verzoekers hoger beroep heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) verweerder gelast om verzoeker toegang tot de documenten te verlenen. Het gaat hierbij om milieu-informatie. Er waren geen redenen om de toegang tot de informatie te weigeren. De documenten van het Staatsministerium betreffende de informatie van het hoofd ervan en de verzoeningsprocedure genieten geen bescherming als interne mededelingen, aangezien een dergelijke bescherming ratione temporis slechts voor de duur van het bestuurlijke besluitvormingsproces geldt. [Or. 4]

- 4 Verweerders beroep tot Revision strekt tot herstel van de uitspraak in eerste aanleg.

## II

- 5 De behandeling van het geschil moet worden geschorst. Het Hof dient te worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen (artikel 267 VWEU).
- 6 1. De relevante Unierechtelijke voorschriften staan in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en lid 2, tweede alinea, eerste en tweede 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 (PB 2003, L 41, blz. 26) (hierna: „milieu-informatierichtlijn”).
- 7 2. Het relevante nationale voorschrift is § 28, lid 2, punt 2, van het Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (wet betreffende milieubeheer Baden-Württemberg; hierna: „UVwG BW”) van 25 november 2014 [OMISSIS], laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 28 november 2018 [OMISSIS].

§ 28, lid 2, punt 2, UVwG BW luidt als volgt:

„Indien een verzoek betrekking heeft op interne mededelingen van een aan de informatieplicht onderworpen orgaan in de zin van § 23, lid 1, moet het worden geweigerd, tenzij het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking, prevaleert.”

## II

- 8 De prejudiciële vragen zijn relevant voor de beslechting van het geding. Afhankelijk van het antwoord op de prejudiciële vragen moet het beroep tot Revision worden verworpen op basis van rechtsgronden, ofwel moet de zaak voor nadere behandeling en beslissing worden terugverwezen naar het Verwaltungsgerichtshof in diens hoedanigheid van feitenrechter.
- 9 De door verzoeker verlangde documenten betreffen milieu-informatie in de zin van artikel 2, punt 1, onder c), van de milieu-informatierichtlijn. Verweerder is een aan de informatieplicht onderworpen overheidsinstantie in de zin van artikel 2, punt 2, onder a), van de milieu-informatierichtlijn. **[Or. 5]**

## IV

- 10 De prejudiciële vragen behoeven verduidelijking door het Hof, aangezien de antwoorden daarop niet uit zijn rechtspraak blijken, noch voor de hand liggen.
- 11 Met betrekking tot de afzonderlijke prejudiciële vragen zijn de volgende overwegingen van belang:
- 12 1. Eerste vraag:

In de eerste plaats is het de vraag, hoe het begrip „interne mededelingen” in de zin van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn moet worden uitgelegd. De milieu-informatierichtlijn bevat geen definitie van het begrip.

- 13 Aangaande § 8, lid 2, punt 2, van het Umweltinformationsgesetz (wet inzake milieu-informatie; hierna: „UIG”), in de versie van de bekendmaking van 27 oktober 2014 [OMISSIS] – laatst gewijzigd bij artikel 2, lid 17, van de wet van 20 juli 2017 [OMISSIS] –, dat artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn in federaal recht omzet en overeenstemt met de in dit geding relevante deelstatelijke regeling van § 28, lid 2, punt 2, UVwG BW, heeft de verwijzende rechter in het licht van de wil van de wetgever [OMISSIS] over het element „intern” van het begrip geoordeeld dat de weigeringsgrond alleen ziet op die mededelingen die niet buiten de muren van een aan de informatieplicht onderworpen orgaan terechtkomen. Dienovereenkomstig kunnen mededelingen die (nog) niet buiten de muren van een aan de informatieplicht onderworpen instantie zijn terechtgekomen, maar daartoe wel bestemd zijn, geen „interne mededelingen” vormen.
- 14 In dit verband moet worden verduidelijkt wat onder een „mededeling” in de zin van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn moet worden verstaan. Het is met name de vraag of documenten dan wel informatie van een bepaalde kwaliteit moeten zijn om als „mededelingen” in de zin van de milieu-informatierichtlijn te kunnen worden aangemerkt. Het begrip „mededelingen” duidt er in ieder geval op dat de betreffende informatie (ook) aan derden moet gericht zijn. **[Or. 6]**
- 15 Een inhoudelijke afbakening van het begrip „mededelingen” is ook noodzakelijk daar de milieu-informatierichtlijn in artikel 4, lid 2, tweede alinea, eerste volzin, voorschrijft dat de in de leden 1 en 2 genoemde weigeringsgronden restrictief moeten worden uitgelegd. Dit vereiste beantwoordt aan artikel 4, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: „Verdrag van Aarhus”).
- 16 Tegen deze achtergrond vormt wellicht niet elk document dat intern wordt gecommuniceerd, een „interne mededeling”.
- 17 Aanwijzingen voor een teleologische beperking van het begrip „mededelingen” zijn te vinden in de leidraad voor uitvoering van het Verdrag van Aarhus, waarin ten aanzien van artikel 4, lid 3, onder c), van dit verdrag („interne mededelingen van overheidsinstanties”) erop gewezen wordt dat in sommige lidstaten de uitzondering voor interne mededelingen dient om de persoonlijke opvattingen van werknemers in overheidsdienst te beschermen. In deze geest geldt de uitzondering in de regel niet voor feitenmateriaal (zie United Nations Economic Commission for Europe [(Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties), The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2e oplage 2014, blz. 85].

- 18 De Vertreter des Bundesinteresses bij het Bundesverwaltungsgericht stelt voor dat het begrip „interne mededelingen” in de zin van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn zich enkel zou uitstrekken tot essentiële documenten in verband met de interne informatie en wils- en besluitvorming van een overheidsinstantie. Dit werpt echter vervolgens de vraag op, wat onder „essentiële documenten” moet worden verstaan.
- 19 2. Tweede vraag:
- Ook de werkingssfeer *ratione temporis* van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn behoeft verduidelijking.
- 20 De bewoordingen van de bepaling –net zomin als die van artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus – bieden geen aanknopingspunt voor een strikte beperking van de werkingssfeer in de tijd van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn. De ontstaansgeschiedenis [Or. 7] geeft evenmin volledig uitsluitel. Het oorspronkelijke richtlijnvoorstel van de Commissie van 29 juni 2000 voorzag in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2003/4 in een weigeringsgrond voor „informatie waaraan de laatste hand wordt gelegd of interne mededelingen. In dat soort gevallen dient te worden nagegaan of het openbaar belang bij een openbaarmaking van dat soort informatie gediend is”. Het Europees Parlement heeft tijdens de eerste en tweede lezing erop aangedrongen dat „interne mededelingen” als weigeringsgrond zouden worden geschrapt (zie verslag van 28 februari 2001, A5/2001/74, amendement 20, en verslag van 24 april 2002, A5/2002/136, amendement 27). Dit werd door de Commissie [gewijzigd voorstel van 6 juni 2001, COM (2001)303 final, PB C 240 E/289, blz. 293; advies van de Commissie van 5 september 2002, COM (2002)498 final, blz. 8] en de Raad (Gemeenschappelijk Standpunt 24/2002 van de Raad van 28 januari 2002, PB C 113 E/1, blz. 11) geweigerd op grond van het Verdrag van Aarhus. In het bemiddelingscomité is overeenstemming bereikt over het definitieve richtlijnvoorstel, waarbij de weigeringsgrond inzake „interne mededelingen” autonoom is geregeld in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn en er sindsdien, wat de plaats in de richtlijn betreft, geen band meer is met de in de tijd beperkte weigeringsgronden van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder d), van deze richtlijn.
- 21 Ook de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus blijkt – gelet op artikel 4, lid 3, onder c), ervan – geen aanwijzingen te bevatten voor een beperkte werkingssfeer *ratione temporis*. De rechtspraak van de bezwaarcommissie in het kader van het Verdrag van Aarhus gaat kennelijk – stilzwijgend – evenmin uit van een temporele beperking van de werkingssfeer van artikel 4, lid 3, onder c), van het Verdrag van Aarhus [zie de zaken ACCC/C/2010/51 (Roemenië) en ACCC/C/2013/93 (Noorwegen)].
- 22 Vanuit systematisch oogpunt moet in aanmerking worden genomen dat de milieu-informatierichtlijn weigeringsgronden waarvan de toepasselijkheid in de tijd beperkt is, dienovereenkomstig formuleert. Zo voorziet artikel 4, lid 1, eerste

alinea, onder d), van de milieu-informatierichtlijn in een weigeringsgrond voor „onvoltooid materiaal”, „onvoltooide documenten” en „[onvoltooide] gegevens”.

- 23 Een systematische vergelijking met artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) toont aan dat de Europese wetgever van oordeel is dat de openbaarmaking van interne documenten het besluitvormingsproces van een orgaan, zelfs nadat het voltooid is, kan ondermijnen. Voor zover de Europese Unie in artikel 6 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13) de bepalingen van de transparantieverordening deels heeft gewijzigd, hadden die wijzigingen geen betrekking op de weigeringsgrond voor interne documenten, voor wat betreft de werkingssfeer *ratione temporis* daarvan. De Europese Unie gaat dus kennelijk ervan uit dat het Verdrag van Aarhus niet vereist dat de weigeringsgrond voor „interne mededelingen”, temporeel gezien, slechts kan worden toegepast tot het tijdstip waarop het besluitvormingsproces is voltooid. Er zijn geen aanwijzingen voor dat het Unierecht de lidstaten strengere regels wou opleggen voor de openbaarmaking van milieu-informatie met betrekking tot interne mededelingen dan die welke gelden voor de openbaarmaking van milieu-informatie door de instellingen van de Unie.
- 24 Met betrekking tot de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de handelingen van overheidsinstanties overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4, waarvoor eveneens aanknopingspunten voor een strikte temporele beperking ontbreken, gaat het Hof in beginsel ervan uit dat deze weigeringsgrond kan worden toegepast wanneer een wetgevingsprocedure en de desbetreffende handelingen reeds zijn beëindigd (zie arrest van het Hof van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 57; zie hierna het arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 2 augustus 2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252§ 2, punt 2, UIG, punt 28). De aangehaalde rechtspraak lijkt in beginsel ook te kunnen worden toegepast op artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn. [Or. 9]
- 25 Het vereiste van artikel 4, lid 2, tweede alinea, eerste volzin, van de milieu-informatierichtlijn, volgens hetwelk de in de leden 1 en 2 genoemde weigeringsgronden restrictief moeten worden uitgelegd, zou echter ook voor de werkingssfeer *ratione temporis* kunnen gelden. Dit wijst erop dat artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn 2003/4, althans temporeel gezien, niet in alle opzichten onbeperkt van toepassing is. Een beperking in de tijd van de weigeringsgrond kan dienaangaande niet alleen blijken uit een restrictieve uitlegging van het begrip „interne mededelingen”, maar ook uit de op grond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en lid 2, tweede alinea, tweede volzin, van

de milieu-informatierichtlijn te maken afweging in afzonderlijke gevallen. Naarmate de tijd verstrijkt, zal het belang bij het vertrouwelijk karakter geleidelijk aan gewicht inboeten ten opzichte van het belang bij openbaarmaking van de betreffende informatie.

26 3. Derde vraag:

Indien de bescherming van „interne mededelingen” op grond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn niet onbeperkt in de tijd geldt, rijst vervolgens de vraag tot wanneer precies de bescherming dan duurt.

27 De lagere rechter was dienaangaande [OMISSIS] van mening dat de toegang tot interne mededelingen volgens artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 slechts voor de duur van een bestuurlijk besluitvormingsproces uitgesloten is. Volgens de lagere rechter vindt deze opvatting steun in de ontstaansgeschiedenis van de bepaling – namelijk het feit dat zij oorspronkelijk in het ontwerp van de milieu-informatierichtlijn rechtstreeks was gekoppeld aan de uitzonderingsbepaling voor „nog onvoltooid materiaal” [zie artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder d), van de milieu-informatierichtlijn] –, het gebod van restrictieve uitlegging van de weigeringsgronden [artikel 4, lid 2, tweede alinea, eerste volzin, van de richtlijn] alsmede de systematische overweging, aangezien de andere weigeringsgrond van het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties [zie artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van de milieu-informatierichtlijn] anders zou worden uitgehold.

28 Een beperking in de tijd van de weigeringsgrond overeenkomstig artikel 4, lid 1 [Or. 10], eerste alinea, onder e), van de milieu-informatierichtlijn, die uitsluitend berust op de duur van het besluitvormingsproces, zou voorbijgaan aan het feit dat niet ieder gebruik van milieu-informatie door een aan de informatieplicht onderworpen instantie resulteert in een (formeel) besluit. In dat opzicht kan de (interne) voltooiing van de desbetreffende administratieve procedure, temporeel gezien, als relevant aanknopingspunt in aanmerking komen.

[OMISSIS]