

**Mål C-619/19**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

19 augusti 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

8 maj 2019

**Klagande:**

D. R.

**Motpart:**

Land Baden-Württemberg

---

**Bundesverwaltungsgericht**

**BESLUT**

[utelämnas]

I det förvaltningsrättsliga målet

D. R.,

.....,

sökande, klagande i andra instans

och motpart i sista instans,

[utelämnas]

m o t

Land Baden-Württemberg,

[utelämnas]

svarande, motpart i andra instans och  
klagande i sista instans,

**[Orig. s. 2]**

[utelämnas]

intervenient:

Deutsche Bahn AG,

[utelämnas] Berlin,

klagande i sista instans,

[utelämnas],

berörda parter:

Der Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[utelämnas],

har sjunde avdelningen vid Bundesverwaltungsgericht

[utelämnas]

den 8 maj 2019 fattat följande beslut:

Målet vid Bundesverwaltungsgericht förklaras vilande.

Följande frågor hänskjuts för förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol enligt artikel 267 FEUF:

1. Ska artikel 4.1 första stycket 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 tolkas så **[Orig. s. 3]** att begreppet interna meddelanden omfattar alla meddelanden

- som inte lämnar en myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information?
2. Är skyddet för interna meddelanden enligt artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet obegränsat i tiden?
  3. Om fråga 2 ska besvaras nekande: Gäller skyddet för interna meddelanden enligt artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet endast fram till dess att den myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information meddelar ett beslut eller att ett annat administrativt förfarande har avslutats?

S k ä l :

I

- 1 Klaganden, D. R., har från Staatsministerium Baden-Württemberg begärt tillgång till handlingar som har samband med trädfällning för trafik- och detaljplansprojektet ”Stuttgart 21” i Schlossgarten i Stuttgart under oktober 2010.
- 2 I den del som det angår frågorna som riktats till Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen), är det fråga om information från ledningen för Staatsministerium rörande undersökningskommittén ”Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten” (”Undersökning av polisinsatsen den 30 september 2010 i Schlossgarten i Stuttgart” liksom om anteckningar från Staatsministerium om ett medlingsförfarande som genomfördes den 10 och 23 november 2010 i samband med projektet ”Stuttgart 21”).
- 3 Efter att utan framgång ha ansökt om tillgång till dessa handlingar vände sig D. R. till Verwaltungsgericht, som dock ogillade talan. På överklagande av D. R. förpliktade Verwaltungsgerichtshof motparten att ge D. R. tillgång till de berörda handlingarna. Dessa utgör miljöinformation. Skäl för att avslå ansökan om tillgång till information förelåg inte. Staatsministeriums handlingar om information rörande myndighetens ledning och om medlingsförfaranden skyddas inte som interna meddelanden, eftersom ett sådant skydd endast föreligger under tiden som myndigheternas beslutsförfarande pågår. **[Orig. s. 4]**
- 4 Motparten har överklagat denna dom och yrkat att domen i första instans ska återställas.

II

- 5 Målet ska förklaras vilande. Förhandsavgörande rörande frågorna i domslutet ska inhämtas från EU-domstolen (artikel 267 FEUF).
- 6 1. De tillämpliga bestämmelserna i unionsrätten är artikel 4.1 första stycket e och artikel 4.2 andra stycket första och andra 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, 2003, s. 26).

- 7 2. Tillämplig nationell lagstiftning är 28 § punkt 2 nr 2 i Umweltverwaltungsgesetzes Baden-Württemberg (UVwG BW) (miljöförvaltningslagen i Baden-Württemberg) av den 25 november 2014 [utelämnas], senast ändrad genom artikel 1 i lag av den 28 november 2018 [utelämnas].

28 § punkt 2 nr 2 UVwG BW har följande lydelse:

Om en begäran avser interna meddelanden från myndigheter som är skyldiga att lämna ut information i den mening som avses i 23 § punkt 1, ska den avslås, om inte allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut överväger.

## II

- 8 Tolkningsfrågorna är relevanta för att avgöra målet. Beroende på hur frågorna besvaras ska överklagandet antingen ogillas enligt vissa rättsliga grunder, eller så ska ärendet återförvisas för förnyad handläggning och avgörande till Verwaltungsgericht i egenskap av instans som prövar de faktiska omständigheterna i målet.
- 9 Handlingarna som D. R. har begärt ut utgör miljöinformation i den mening som avses i artikel 2.1 c i miljöinformationsdirektivet. Motparten är den offentliga myndighet som är skyldig att tillhandahålla information i den mening som avses i artikel 2.2 a i miljöinformationsdirektivet. **[Orig. s. 5]**

## IV

- 10 Tolkningsfrågorna måste klargöras av EU-domstolen, eftersom de saknar ett uppenbart svar och inte heller har klargjorts i domstolens rättspraxis.
- 11 Följande överväganden är av betydelse för de enskilda tolkningsfrågorna:
- 12 1. Fråga 1:
- Det är inledningsvis oklart hur begreppet interna meddelanden i den mening som avses i artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet ska tolkas. Miljöinformationsdirektivet innehåller inte någon definition av begreppet.
- 13 Den hänskjutande domstolen har med avseende på 8 § punkt 2 nr 2 i Umweltinformationsgesetz (UIG) (miljöinformationslagen) i dess lydelse enligt tillkännagivandet av den 27 oktober 2014 [utelämnas], senast ändrad genom artikel 2 punkt 17 i lagen av den 20 juli 2017 [utelämnas] som införlivar artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet med den federala lagstiftningen och som motsvarar den här relevanta nationella bestämmelsen i 28 § punkt 2 nr 2

UVwG BW, med hänsyn till lagstiftarens vilja [utelämnas] rörande rekvisitet ”intern”, konstaterat att denna avslagsgrund endast omfattar sådana meddelanden som inte lämnar en offentlig myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information [utelämnas]. Således kan även meddelanden som visserligen (ännu) inte har lämnat en offentlig myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information, men vilka är avsedda att göra det, inte anses vara interna meddelanden.

- 14 I detta sammanhang behöver det klargöras vad som avses med ett ”meddelande” i den mening som avses i artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet. Det är i synnerhet oklart huruvida handlingar och information måste vara av en viss kvalitet för att kunna klassificeras som ”meddelanden” i den mening som avses i miljöinformationsdirektivet. Begreppet ”meddelanden” tyder åtminstone på att den aktuella informationen (även) måste vara riktad till tredje man. **[Orig. s. 6]**
- 15 Det är lämpligt att göra en innehållsmässig teckning av begreppet ”meddelanden” även eftersom artikel 4.2 andra stycket första meningen i miljöinformationsdirektivet föreskriver att skälen till avslag som anges i punkterna 1 och 2 ska tolkas restriktivt. Denna föreskrift överensstämmer med artikel 4.4 andra stycket i Århuskonventionen av den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor skall tillämpas på Europeiska gemenskapens institutioner (nedan kallad Århuskonventionen).
- 16 Mot denna bakgrund torde inte varje dokument som kommuniceras internt utgöra ett internt meddelande.
- 17 I Implementation Guide till Århuskonventionen återfinns anvisningar som motiverar en teleologisk inskränkning av begreppet meddelanden. I denna påpekas med avseende på artikel 4.3 c (”myndigheters interna meddelanden”) att undantaget för interna meddelanden i vissa medlemsstater syftar till att skydda statliga tjänstemäns personliga uppfattningar. I detta avseende gäller undantaget i regel inte faktamaterial (se United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. uppl. 2014, s. 85)
- 18 Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (företrädaren för nationella intressen vid Bundesverwaltungsgericht) har föreslagit att begreppet interna meddelanden i den mening som avses i artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet endast ska anses omfatta väsentliga handlingar för intern information liksom handlingar som avser beslutsförfarandet hos en myndighet. Det leder emellertid till en ytterligare fråga, nämligen vad som avses med ”väsentliga handlingar”.
- 19 2. Fråga 2:

Även det tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet behöver klargöras.

- 20 Det finns inget i bestämmelsens lydelse som – i likhet med lydelsen av artikel 4.3 c i Århuskonventionen – tyder på en strikt avgränsning i tiden av tillämpningsområdet för artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet. Inte heller förarbetena [**Orig. s. 7**] ger ett otvetydigt svar. Kommissionens ursprungliga direktivförslag av den 29 juni 2000 innehöll i artikel 4.1 första stycket c ett skäl för avslag med följande formulering: ”...material som ännu inte färdigställts eller interna handlingar. I sådana fall skall hänsyn tas till huruvida allmänhetens intressen tjänas av offentliggörande.” Europaparlamentet begärde under den första och andra behandlingen att avslagsgrunden som avsåg ”interna meddelanden” skulle utgå (se betänkande av den 28 februari 2001, A5/2001/74, ändringsförslag 20, liksom betänkande av den 24 april, A5/2002/136, ändringsförslag 27). Kommissionen (ändrat förslag av den 6 juni 2001 KOM[2001] 303 slutlig, EGT C 240 E/289 s. 293; kommissionens yttrande av den 5 september 2002, KOM[2002] 498 slutlig s. 8) och rådet (rådets gemensamma ståndpunkt nr 24/2002 av den 28 januari 2002, EGT C 113 E/1, s. 11) avtog detta ändringsförslag med hänvisning till Århuskonventionen. I förlikningskommittén nåddes enighet avseende det slutliga direktivförslaget. I detta reglerades skälet för avslag avseende ”interna meddelanden” självständigt i artikel 4.1 första meningen e i miljöinformationsdirektivet och har sedan dess inte längre någon koppling till de i tiden begränsade avslagsgrunderna i artikel 4.1 första meningen d i miljöinformationsdirektivet.
- 21 Det finns inte heller någonting som pekar på en begränsning av tillämpningsområdet i tiden – med hänsyn till bestämmelsen i artikel 4.3 c i Århuskonventionen – i Implementation Guide till Århuskonventionen. Rättspraxis från överklagandenämnden för Århuskonventionen utgår uppenbarligen också – om än outtalat – från att tillämpningsområdet för artikel 4.3 c i Århuskonventionen inte är begränsat i tiden (se målet ACCC/C/2010/51 <Rumänien> och ACCC/C/2013/93 <Norge>).
- 22 Ur systematisk synvinkel ska det beaktas att miljöinformationsdirektivet uttryckligen anger detta i de skäl till avslag som har ett begränsat tillämpningsområde i tiden. Exempelvis innehåller artikel 4.1 första stycket d i miljöinformationsdirektivet ett skäl för avslag som avser ”material som ännu inte färdigställts” och ”ännu inte färdiga handlingar och uppgifter.” [**Orig. s. 10**]
- 23 En systematisk jämförelse med artikel 4.3 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) (nedan kallad insynsförordningen) visar att det även enligt unionslagstiftarens uppfattning finns en risk för att utlämnande av interna handlingar kan undergräva en institutions beslutsförfarande även efter att det har avslutats. I den mån som Europeiska unionen genom artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264,



2006, s. 13) (nedan kallad Århusförordningen) i vissa delar ändrade bestämmelserna i insynsförordningen, påverkades i vart fall inte skälet till avslag rörande interna handlingar med avseende på dess tillämpningsområde i tiden. Således utgår Europeiska unionen uppenbarligen från att Århuskonventionen inte kräver att tillämpningsområdet i tiden för skälet till avslag rörande ”interna meddelanden” måste begränsas till dess att ett visst beslutsförfarande har avslutats. Det finns inget som tyder på att det funnits en avsikt att genom unionsrätten ålägga medlemsstaterna striktare föreskrifter för utlämnande av miljöinformation med avseende på interna meddelanden än vad som gäller för unionsorganens utlämnande av miljöinformation.

- 24 Med avseende på skyddet av sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden enligt artikel 4.2 första meningen a i miljökonsekvensdirektivet, för vilka det likaså saknas indikationer för en strikt begränsning av tillämpningsområdet i tiden, utgår EU-domstolen i princip från att denna avslagsgrund kan vara relevant om ett lagstiftningsförfarande och diskussioner i samband med detta redan har avslutats (EU-domstolen, dom av den 14 februari 2012 – C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], Flachglas Torgau – punkt 57; se BVerwG, dom av den 2 augusti 2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252 § 2 lagen om miljöinformation nr 2 punkt 28). De angivna målen från rättspraxis framstår i princip som möjliga att överföra på artikel 4.1 första stycket e i miljökonsekvensdirektivet. **[Orig. s. 9]**
- 25 Emellertid torde föreskriften i artikel 4.2 andra stycket första meningen i miljöinformationsdirektivet, nämligen att de skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 ska tolkas restriktivt, även gälla för tillämpningsområdet i tiden. Detta talar för att tillämpningsområdet i tiden för artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet i vart fall inte helt saknar begränsning. En begränsning av tillämpningsområdet i tiden för skälet till avslag kan därvid inte endast följa av en restriktiv tolkning av begreppet interna meddelanden, utan även på grundval av den bedömning i varje enskilt fall som föreskrivs enligt artikel 4.1 första stycket e och artikel 4.2 andra stycket andra meningen i miljöinformationsdirektivet. Ju längre tiden lider, desto mer torde i regel intresset av sekretess förlora i vikt gentemot intresset att offentliggöra den berörda informationen.
- 26 3. Fråga 3:
- Om skyddet av ”interna meddelanden” enligt artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet inte gäller obegränsat i tiden uppkommer frågan fram till vilken konkret tidpunkt skyddet gäller.
- 27 Den lägre instansen företrädde i detta avseende [utelämnas] uppfattningen att tillgången till interna meddelanden endast är utesluten under tiden som en myndighets beslutsförfarande varar enligt artikel 4.1 första stycket e i miljöinformationsdirektivet. Enligt den lägre instansens uppfattning talar förarbetena till bestämmelsen för detta, närmare bestämt det i förslaget till direktivet ursprungliga direkta sambandet med undantagsbestämmelsen för

”material som ännu inte färdigställts (se artikel 4.1 första stycket d i miljöinformationsdirektivet), föreskriften om en restriktiv tolkning av skälen till avslag (artikel 4.2 andra stycket första meningen i miljöinformationsdirektivet) liksom det systematiska övervägandet avseende det andra skälet till avslag för sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden (artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet).

- 28 Att endast anknyta en begränsning i tillämpningsområdet i tiden för avslagsgrunden i artikel 4.1 **[Orig. s. 10]** första meningen e i miljöinformationsdirektivet till hur länge myndighetens beslutsförfarande varar tar inte i beaktande att inte all behandling av miljöinformation hos en myndighet med skyldighet att lämna ut information mynnar ut i ett (formellt) beslut. I detta avseende kan den (interna) avslutningen av det aktuella administrativa förfarandet komma i beaktande som relevant anknytningspunkt i tiden.

[utelämnas]