



Datum van  
inontvangstneming

:

18/07/2013

**Zaak C-329/13**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

17 juni 2013

**Verwijzende rechter:**

Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Oostenrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

12 juni 2013

**Verzoekende partij:**

Ferdinand Stefan

**Verwerende partij:**

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Milieu-informatie – Richtlijn 2003/4/EG – Artikel 4, lid 2, sub c, van deze richtlijn – Verenigbaarheid met de artikelen 47, lid 2, en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 VEU

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Geldigheid en uitlegging van richtlijn 2003/4/EG, artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vragen**

- 1) Betreffende de geldigheid van de richtlijn inzake milieu-informatie 2003/4/EG:

Overeenkomstig artikel 267, eerste zin, sub b, VWEU wordt het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie gevraagd naar de geldigheid van de volledige richtlijn inzake milieu-informatie 2003/4/EG, dan wel van elk onderdeel ervan, in het bijzonder gelet op artikel 47, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

- 2) Betreffende de uitlegging van de richtlijn inzake milieu-informatie 2003/4/EG:

Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie de geldigheid van de volledige richtlijn inzake milieu-informatie 2003/4/EG of van onderdelen ervan bevestigt, wordt het overeenkomstig artikel 267, eerste zin, sub a en b, VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden de bepalingen van deze richtlijn verenigbaar zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 6 VEU.

#### **Aangevoerde bepalingen van internationaal recht**

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in het bijzonder artikel 6, lid 1

#### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

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: „richtlijn”), in het bijzonder de artikelen 2, lid 1, 3, leden 1, 3 en 4, en 4.

Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”), in het bijzonder artikel 6

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder de artikelen 47 en 52 (hierna: „Handvest”)

#### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Umweltinformationsgesetz (hierna: „UIG”), in het bijzonder §§ 2, 4 en 6

Strafgesetzbuch (hierna: „StGB”), in het bijzonder §§ 111 en 177

Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (hierna: „ABGB”), in het bijzonder § 1330

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 In november 2012 veroorzaakte de rivier de Drau als gevolg van zware regenval ernstige hoogwaterschade, die volgens berichten in de media is verergerd door een gebrek aan zorgvuldigheid bij de bediening van de sluisen van de waterkrachtcentrale Edling. Daarop heeft het openbaar ministerie tegen de sluiswacht van deze waterkrachtcentrale een strafrechtelijk onderzoek ingesteld wegens vermeende nalatigheid waardoor de algemene veiligheid in gevaar werd gebracht (§ 177 StGB).
- 2 Om het bewijs van de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel door de sluiswacht en van het oorzakelijk verband tussen zijn handelen en de stijging van het waterpeil en dus van de stand van het hoogwater te kunnen leveren, is naast kennis van de Betriebs- und Überwachungsordnung (het bedrijfs- en toezichtsreglement; hierna: „BÜO”) van de waterkrachtcentrale ook kennis vereist van de waterstanden die door de voor en achter deze sluis geplaatste waterstandmeters zijn gemeten. Het is slechts op basis van deze informatie dat ten aanzien van de sluiswacht, respectievelijk de exploitant van de waterkrachtcentrale, uitdrukkelijk beschuldigingen kunnen worden geuit in de media zonder dat daardoor het gevaar ontstaat op een veroordeling tot schadevergoeding (§ 1330 ABGB) of wegens laster (§ 111 StGB). Indien de geuite beweringen immers waar zijn, kunnen zij niet tot dergelijke rechtsgevolgen leiden.
- 3 Verzoeker heeft de verwerende autoriteit verzocht om overlegging van de betrokken waterstand- en debietgegevens voor het tijdvak van 30 oktober 2012 tot en met 12 november 2012 en voorts van het BÜO van de waterkrachtcentrale Edling. In het onderhavige geding is enkel het verzoek om overlegging van de relevante waterstand- en debietgegevens aan de orde.
- 4 De verwerende autoriteit heeft beide verzoeken van verzoeker afgewezen. Ter rechtvaardiging van deze afwijzing is in het bijzonder aangevoerd dat openbaarmaking van de verlangde informatie de aanhangige strafprocedure negatief zou kunnen beïnvloeden, afbreuk zou kunnen doen aan het recht op een eerlijk proces en dat tot aan de afsluiting van deze strafprocedure geen toegang tot de milieu-informatie kon worden verleend. Verzoeker heeft niet aangevoerd dat hij met zijn verzoeken een van de strafprocedure losstaand belang nastreeft.
- 5 Verzoeker heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. De in deze appelprocedure aan de orde zijnde vraag is of de verwerende autoriteit verplicht is toegang te verlenen tot de verlangde milieu-informatie.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 6 De Oostenrijkse wetgever heeft de richtlijn bij het UIG in nationaal recht omgezet. Overeenkomstig § 4, lid 2, UIG is informatie over de toestand van

elementen van het milieu, zoals water, in ieder geval vrij toegankelijk. Volgens § 6, lid 2, punt 7, UIG is ook iedere andere milieu-informatie vrij toegankelijk voor zover deze toegang geen afbreuk doet aan de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen.

- 7 In de procedure in beroep betreffende het verzoek om overlegging van de BÜO van de waterkrachtcentrale Edling achtte de verwijzende rechter het bewezen dat openbaarmaking van de in deze procedure gevraagde milieu-informatie ertoe kon leiden dat minstens in de media tendentius over de verdachten in de gerechtelijke procedure werd bericht waardoor het beslissingsproces van de rechter minstens indirect kon worden beïnvloed. Uit de door de Oostenrijkse rechtsleer en rechtspraak gegeven uitlegging van artikel 6 EVRM heeft de verwijzende rechter afgeleid dat aan het in die bepaling neergelegde recht op een eerlijk proces afbreuk wordt gedaan indien de nationale autoriteiten niet alles doen wat binnen hun wettelijke mogelijkheden ligt om het gevaar van een dergelijke eenzijdige berichtgeving in de media te voorkomen. A fortiori mogen de nationale autoriteiten ook niet zelf (bijvoorbeeld door openbaarmaking van informatie) dit gevaar bewerkstellingen of vergroten. Voorts bleek uit een afweging van verzoekers belang bij openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie tegen het belang dat geen afbreuk wordt gedaan aan het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces dat het laatste belang zwaarder woog.
- 8 Op basis van deze vaststellingen heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 26 april 2013 geoordeeld dat de weigering tot overlegging van de BÜO van de waterkrachtcentrale Edling aan de voorwaarden van de weigeringsgrond van § 6, lid 2, punt 7, UIG voldeed en derhalve rechtmatig was.
- 9 Volgens het Oostenrijkse recht mag deze weigeringsgrond van § 6, lid 2, punt 7, UIG echter niet worden toegepast op het in het onderhavige geding aan de orde zijnde verzoek tot toegang tot de waterstand- en debietgegevens, aangezien de aanhef van § 6, lid 2, UIG immers bepaalt dat deze weigeringsgrond niet mag worden toegepast op milieu-informatie in de zin van § 4, lid 2, UIG, waartoe de in het onderhavige geding verlangde waterstand- en debietgegevens behoren.
- 10 Een zinvolle uitlegging van de punten 1 en 7 van de considerans van de richtlijn veronderstelt dat op grond van deze richtlijn toegang moet worden verleend tot (in beginsel alle) milieu-informatie. Aldus beschouwd is de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling bedoelde informatie alle milieu-informatie dient te omvatten die openbaar kan worden gemaakt. Ook punt 16 van de considerans van de richtlijn, waarin staat te lezen dat bekendmaking van de informatie de regel moet zijn en dat redenen voor weigering restrictief moeten worden uitgelegd, pleit voor een ruime uitlegging van het begrip milieu-informatie.

- 11 Om die reden veronderstelt een ruime uitlegging van het begrip milieu-informatie in ieder geval dat ook kwantitatieve gegevens betreffende een toestand, zoals waterstand- en debietgegevens, moeten worden geacht milieu-informatie in de zin van artikel 2, lid 1, sub a, van de richtlijn te vormen.
- 12 Het in het onderhavige beroep aan de orde zijnde verzoek om overlegging van bepaalde waterstand- en debietgegevens beoogt openbaarmaking van gegevens betreffende een toestand van water in de zin van artikel 2, lid 1, sub a, van de richtlijn. Dergelijke gegevens worden in § 4, lid 2, UIG uitdrukkelijk vermeld. Aangaande deze gegevens heeft de Oostenrijkse wetgever dus geen gebruik gemaakt van de in artikel 4, lid 2, van de richtlijn neergelegde mogelijkheid om vast te stellen dat openbaarmaking van milieu-informatie kan worden geweigerd en § 4, lid 2, UIG staat eraan in de weg dat toegang tot deze gegevens wordt geweigerd op basis van de in eerstgenoemde bepaling vermelde weigeringsgronden.
- 13 Bijgevolg moet volgens het nationale recht de in het onderhavige geding aan de orde zijnde aanvraag worden ingewilligd aangezien de weigeringsgrond van § 6, lid 2, punt 7, UIG volgens § 4, lid 2, UIG niet kan worden toegepast, ook niet indien openbaarmaking van de informatie leidt tot een schending van het in artikel 6 EVRM, respectievelijk artikel 47, lid 2, van het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces en evenmin indien uit een belangenafweging blijkt dat het belang bij openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie minder zwaar weegt dan het belang bij weigering van deze openbaarmaking.
- 14 Deze nationale regeling is niet strijdig met de richtlijn. Artikel 4, lid 2, van deze richtlijn verleent de nationale wetgever immers de vrijheid om openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie al dan niet te verplichten, ook indien deze openbaarmaking leidt tot een schending van het in artikel 6 EVRM en artikel 47, lid 2, van het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces. Aangezien de nationale regeling (in het bijzonder § 4 UIG) een uitvoering vormt van artikel 4, lid 2, van de richtlijn, rijst de vraag naar de verenigbaarheid van de bepalingen van deze richtlijn met de bepalingen van het Handvest (in het bijzonder met artikel 47, lid 2).

*Uiteenzetting van het uitleggingsprobleem*

- 15 Volgens artikel 3 van de richtlijn moet een verzoek om toegang tot milieu-informatie dat aan de voorwaarden van deze bepaling voldoet, steeds worden ingewilligd, tenzij in artikel 4 van de richtlijn anders is bepaald. Artikel 3 van de richtlijn verplicht de lidstaten dus (voor zover in de richtlijn niet uitdrukkelijk anders is bepaald) om – afgezien van de in de richtlijn uitputtend vermelde uitzonderingen – altijd en zonder beperkingen een verzoek om toegang tot de in artikel 2, punt 1, van de richtlijn bedoelde milieu-informatie in te willigen.

- 16 Daaruit volgt dat een wetgever enkel voor de in artikel 4 van de richtlijn vermelde gevallen kan vaststellen dat openbaarmaking van de gevraagde milieu-informatie moet worden geweigerd.
- 17 Uit het onafgebroken gebruik van het woord „kan” in artikel 4 van de richtlijn blijkt onmiskenbaar dat de nationale wetgever niet verplicht is tot overname in het nationale recht van een van de in artikel 4 vermelde gronden tot weigering van toegang tot informatie.
- 18 Bovendien is de in deze bepaling vermelde lijst van weigeringsgronden uitputtend. Bijgevolg mag de nationale wetgever enkel in de in deze bepaling uitdrukkelijk vermelde gevallen vaststellen dat openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie moet worden geweigerd. Voorts moeten volgens artikel 4, lid 2, voorlaatste alinea, van de richtlijn de in artikel 4, leden 1 en 2, van diezelfde richtlijn vermelde weigeringsgronden restrictief worden uitgelegd en kunnen bepaalde in artikel 4, lid 2, van de richtlijn vermelde weigeringsgronden niet als grondslag dienen om een verzoek tot openbaarmaking van informatie over emissies te weigeren. Bovendien voorziet artikel 4, lid 2, laatste alinea, van de richtlijn enkel in een verplichting om grondrechtenbepalingen te eerbiedigen indien bepalingen inzake gegevensbescherming dit vereisen.
- 19 Alleen al uit de ondubbelzinnige bewoordingen van de Uniewetgever kan dus worden afgeleid dat artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, tweede alinea, van diezelfde richtlijn, de nationale wetgever enkel de mogelijkheid geeft, maar hem niet verplicht, om door een wettelijke bepaling de nationale informatieplichtige instanties de bevoegdheid te verlenen om toegang tot milieu-informatie te weigeren indien openbaarmaking afbreuk doet aan de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen, voor zover het met de weigering gediende belang zwaarder weegt dan het met bekendmaking gediende openbare belang.
- 20 Bijgevolg zou het strijdig zijn met de uitdrukkelijke bedoeling van de Europese wetgever indien artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, tweede alinea, van diezelfde richtlijn, aldus zou worden uitgelegd dat deze bepaling de lidstaten verplicht te verzekeren dat in de in het vorige punt bedoelde gevallen openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie altijd wordt geweigerd indien het met de weigering gediende belang zwaarder weegt dan het met bekendmaking gediende openbare belang.
- 21 Daaruit volgt dat, zoals duidelijk blijkt uit artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, tweede alinea, van diezelfde richtlijn, een lidstaat ook in deze gevallen openbaarmaking van milieu-informatie kan gebieden. Dit heeft echter tot gevolg dat deze bepaling uitdrukkelijk een nationale bepaling voor rechtmatig verklaart die ertoe verplicht

- artikel 47, lid 2, van het Handvest niet te eerbiedigen indien om toegang tot milieu-informatie wordt verzocht.
- 22 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kan de Uniewetgever de lidstaten echter niet machtigen om maatregelen vast te stellen die de grondrechten van de Unie schenden (zie arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, in het bijzonder de punten 76, 84, 90 en 103, en 1 maart 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats e.a., C-236/09, Jurispr. blz. I-773. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen regelingen van afgeleid recht niet ertoe leiden dat fundamentele beginselen van Unierecht, waartoe (in het bijzonder gelet op artikel 6, lid 1, VEU) zeker de bepalingen van het Handvest behoren, van hun inhoud worden beroofd (zie arresten van 9 september 2003, Rinke, C-25/02, Jurispr. blz. I-8349; 9 februari 1999, Seymour-Smith en Perez, C-167/97, Jurispr. blz. I-623, punten 74 en 75; 11 september 2003, Steinicke, C-77/02, Jurispr. blz. I-9027, punt 63, en 18 januari 2007, Confédération générale du travail e.a., C-385/05, Jurispr. blz. I-611, punt 28.
  - 23 Volgens de verwijzende rechter schendt artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, tweede alinea, van diezelfde richtlijn, wat dat betreft in ieder geval artikel 47, lid 2, van het Handvest, dat dezelfde juridische waarde heeft als het primaire recht [van de Unie].
  - 24 De vraag rijst echter naar de omvang van deze schending. De gedeeltelijke intrekking van artikel 4 van de richtlijn leidt immers niet tot een rechtssituatie waarin het Handvest wordt geëerbiedigd. Veeleer heeft de intrekking van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, tweede alinea, van diezelfde richtlijn, tot gevolg dat de schending van het primair recht door deze richtlijn nog wordt versterkt aangezien de lidstaat dan, gelet op de uitputtende lijst van weigeringsgronden van artikel 4 van de richtlijn, in de in artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn bedoelde gevallen zelfs niet meer de mogelijkheid zou hebben om wettelijk in een weigering tot openbaarmaking van [milieu-]informatie te voorzien.
  - 25 Meer in het bijzonder kan niet worden gesteld dat door de intrekking van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub c, van de richtlijn duidelijk wordt gemaakt dat die richtlijn ertoe verplicht de bepalingen van het Handvest altijd te eerbiedigen.
  - 26 Noch artikel 4 van de richtlijn, noch enige andere bepaling ervan bevat immers een regeling die (zelfs bij een ruime uitlegging) ertoe verplicht om altijd openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie te weigeren indien die openbaarmaking tot een schending van een bepaling van het Handvest (respectievelijk artikel 6 VEU) leidt.
  - 27 Bovendien mag volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie een norm van afgeleid recht niet worden ingetrokken indien daardoor de kern van de daarin vastgestelde regeling wordt gewijzigd, temeer omdat alleen de Uniewetgever voor



een dergelijke wijziging bevoegd is (zie arresten van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, Jurispr. blz. I-8419; 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad, C-244/03, Jurispr. blz. I-4021, punten 19 en 20, en 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punten 27 en 28).

- 28 De Europese wetgever wenste de gevallen waarin openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie kan worden geweigerd uitputtend in de richtlijn te vermelden. Onverenigbaar met dat opzet is een uitlegging van de richtlijn waarbij in strijd met de duidelijke bepalingen van artikel 2, punt 2, laatste en voorlaatste zin, van de richtlijn, en van artikel 3 van die richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4 ervan, ook in andere, via uitlegging te bepalen gevallen, openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie kan worden geweigerd. Een dergelijke uitlegging van de richtlijn, waarbij ook in andere dan de in de artikelen 2 en 4 van de richtlijn vermelde gevallen openbaarmaking van milieu-informatie kan worden geweigerd, zou de duidelijke opzet van de richtlijn miskennen. Bijgevolg moet een dergelijke uitlegging worden geacht een wijziging van de kern van de richtlijn te vormen.
- 29 Aan de kern van de richtlijn zou echter nog veel meer afbreuk worden gedaan indien het uitdrukkelijke voorschrift van artikel 3 van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4 van diezelfde richtlijn – op grond waarvan de lidstaten ervoor kunnen kiezen om in hun nationale recht hoegenaamd niet te voorzien in gevallen waarin de toegang tot de verlangde milieu-informatie kan worden geweigerd – aldus verkeerd zou worden uitgelegd dat de richtlijn vereist dat openbaarmaking van de verlangde milieu-informatie steeds wordt geweigerd indien door die openbaarmaking een bepaling van het Handvest (respectievelijk artikel 6 VEU) wordt geschonden.
- 30 Om die reden komt het de verwijzende rechter voor dat enkel de nietigverklaring van de volledige richtlijn kan leiden tot een met het Handvest, respectievelijk artikel 6 VEU, verenigbare rechtssituatie.
- 31 Indien het Hof van Justitie zou oordelen dat een intrekking van de volledige richtlijn niet noodzakelijk is om te verzekeren dat het Handvest (en artikel 6 VEU) wordt geëerbiedigd, wordt het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden de bepalingen van de richtlijn (in het bijzonder artikel 4) met de bepalingen van het Handvest (in het bijzonder artikel 47, lid 2) en artikel 6 VEU verenigbaar zijn.