



Datum van inontvangstneming : 27/06/2013

Zaak C-296/13

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:

28 mei 2013

Verwijzende rechter:

Bayerisches Verwaltungsgericht München (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 mei 2013

Verzoekende partij:

RWE AG

Verwerende partij:

Freistaat Bayern

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vraag betreffende de strekking van richtlijn 2003/4/EG, met name van het begrip overheidsinstantie volgens artikel 2, punt 2, van deze richtlijn, in het kader van een verzoek tot vrijgave van milieu-informatie met betrekking tot de wijziging van het Atomgesetzes (wet inzake de kernenergie; hierna: „AtG”) dat na de beëindiging van de wetgevingsprocedure is gericht tot bij de wetgevingsprocedure betrokken instanties

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) In hoeverre vallen de ministeries en staatskanselarijen van de deelstaten bij hun werkzaamheden in de Bondsraad, gelet op artikel 51, lid 1, van de Duitse Grondwet en artikel 8 van Protocol (nr. 1) bij het Verdrag van Lissabon betreffende de rol van de [nationale] parlementen in de Europese Unie van 13 december 2007, als wetgevingsorganen ook na de beëindiging van de wetgevingsprocedure buiten het bereik van richtlijn 2003/4/EG?
- 2) Indien zij, al ware het slechts gedeeltelijk, binnen het bereik van de richtlijn als bedoeld in de eerste vraag vallen:

In hoeverre is het met betrekking tot informatie die door wetgevende organen aan de ministeries en staatskanselarijen van de deelstaten in verband met hun werkzaamheden in de Bondsraad wordt verstrekt en die is aangemerkt als geheim, vertrouwelijk, gerubriceerd of anderszins niet voor het publiek bestemd, zo dat

- a) een verzoek om toegang kennelijk onredelijk in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 2003/4/EG is?
- b) het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties bij wet is voorzien in de zin van artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 2003/4/EG?
- c) ervan moet worden uitgegaan dat de gronden voor weigering in artikel 4 van richtlijn 2003/4/EG uitputtend zijn geregeld?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Protocol (nr. 1) bij het Verdrag van Lissabon betreffende de rol van de nationale Parlementen in de Europese Unie (PB 2007, C 306, blz. 148, geconsolideerde versie in PB 2010, C 83, blz. 203), in het bijzonder artikel 8

Protocol (nr. 2) bij het Verdrag van Lissabon (PB 2007, C 306, blz. 150, geconsolideerde versie in PB 2010, C 83, blz. 206), in het bijzonder de artikelen 6 tot en met 8

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 L 41, blz. 26), in het bijzonder artikel 2, punt 2, eerste alinea, artikel 4, lid 1, sub b, en artikel 4, lid 2, sub a

Aangevoerde bepalingen van volkenrecht

Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van

25 juni 1998, dat namens de Europese Gemeenschap is gesloten bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1), in het bijzonder artikel 2, punt 2, van het Verdrag

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet voor de Bondsrepubliek Duitsland) (GG) van 23 mei 1949, in het bijzonder de artikelen 50 tot en met 53 en de artikelen 76 en volgende

Umweltinformationsgesetz (wet inzake de toegang tot milieu-informatie) (UIG) van 22 december 2004, § 8, lid 1, punt 2

Verfassung des Freistaates Bayern (grondwet van de Vrijstaat Beieren) (BV), in het bijzonder de artikelen 43, 49 en 52

Bayerisches Umweltinformationsgesetz (Beierse wet inzake de toegang tot milieu-informatie) (BayUIG) van 8 december 2006, in het bijzonder artikel 2, lid 1 („instantie waarop een informatieplicht rust”), artikel 3, lid 1, eerste zin, en artikel 7, lid 2, punt 1

Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Beierse wet op de administratieve rechtspleging) (BayVwVfG) van 23 december 1976, in het bijzonder artikel 1

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster heeft de Beierse Staatskanzlei (staatskanselarij) en twee Beierse staatsministeries verzocht om toegang tot alle informatie met betrekking tot de voorbereiding, behandeling en vaststelling van een in 2011 in werking getreden wijziging van het AtG, een federale wet. De Staatskanzlei en de ministeries hebben het verzoek afgewezen. Daarop heeft verzoekster tegen verweerder beroep ingesteld, strekkende tot intrekking van de afwijzing van haar verzoeken en tot verlening van toegang tot de gevraagde informatie.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 Volgens verzoekster zijn de Staatskanzlei en de twee ministeries in elk geval na de beëindiging van de wetgevingsprocedure instanties waarop een informatieplicht rust in de zin van het BayUIG; er zijn geen in die wet (artikel 7 BayUIG) genoemde weigeringsgronden gegeven. Verweerder stelt zich op het standpunt dat op de Staatskanzlei en de ministeries geen informatieplicht rust wanneer zij in het kader van de werkzaamheden van de Bundesrat (Bondsraad) deelnemen aan een federale wetgevingsprocedure. Bovendien gaat het om vertrouwelijke informatie en is een verzoek om toegang tot die informatie onredelijk.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Eerste vraag

- 3 Of verzoekster volgens het nationale recht toegang moet krijgen tot de informatie waarover verweerder beschikt, hangt volgens de verwijzende rechter uiteindelijk af van het antwoord op de vraag of de Staatskanzlei en de twee ministeries overheidsinstanties in de zin van richtlijn 2003/4 zijn. Verzoekster zou geen recht op toegang tot die informatie hebben indien de betrokken instanties ook nog na de beëindiging van de wetgevingsprocedure buiten het bereik van richtlijn 2003/4 zouden vallen omdat zij geen overheidsinstanties als bedoeld in artikel 2, punt 2, van de richtlijn zijn, maar structurele wetgevende organen, dat wil zeggen structureel deel uitmaken van het wetgevingsorgaan van de Bundesrat.
- 4 De richtlijn heeft tot doel het recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd (zie punt [8] van de considerans en artikel 1 van richtlijn 2003/4). Onder het in de richtlijn gebruikte begrip overheidsinstanties vallen slechts bestuurlijke overheden (arrest van het Hof van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 40), wetgevende organen dus niet.
- 5 Volgens het nationale recht (artikel 3 BayUIG) heeft verzoeksters recht betrekking op „instanties waarop een informatieplicht rust”. Het begrip instantie waarop een informatieplicht rust, komt niet overeen met het begrip overheidsinstantie in de zin van de richtlijn. Het begrip instantie waarop een informatieplicht rust, ziet alleen op instanties die openbare bestuursfuncties uitoefenen, zodat overheidsorganen niet onder de informatieplicht vallen voor zover zij wetgevend optreden. De Beierse regeling gaat met deze permanente uitzondering voor overheidsinstanties die bij het wetgevingsproces betrokken zijn, verder dan de mogelijkheid die de lidstaten op grond van artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2003/4 hebben om instellingen of organen die optreden in een wetgevende hoedanigheid, niet als overheidsinstanties aan te merken. Aangezien van deze mogelijkheid echter slechts tot het moment waarop de wetgevingsprocedure eindigt, gebruik kan worden gemaakt (arrest Flachglas Torgau, punt 58), moet bij de omschrijving van het begrip instantie waarop een informatieplicht rust onmiddellijk worden teruggegrepen naar artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4, dat voorrang heeft.
- 6 De verwijzende rechter is van mening dat in elk geval in het Duits het in de richtlijn gebruikte begrip overheidsinstantie breder is dan het in het Verdrag van Aarhus gebruikte begrip. Volgens artikel 2, punt 2, omvat „[d]eze begripsomschrijving [...] geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid”, zodat de verdragsluitende staten die organen of instellingen niet eerst van de begripsomschrijving van een overheidsinstantie moeten uitsluiten.

- 7 Om te beginnen is het de vraag of de Beierse Staatskanzlei en de twee ministeries bij hun werkzaamheden in de Bundesrat overheidsinstanties zijn in de zin van de tweede alinea van artikel 2, punt 2, gelezen in samenhang met de eerste alinea. Volgens de Beierse grondwet (artikel 43, lid 1, artikel 49 en artikel 52 BV) zijn de Staatskanzlei en de ministeries in beginsel overheidsinstanties. De verwijzende rechter wijst op het onderscheid met de in het arrest Flachglas Torgau in geding zijnde vragen en geeft aan dat in casu doorslaggevend is of de ministeries en Staatskanzleien van de Länder (deelstaten) bij hun werkzaamheden in de Bundesrat onder het begrip overheidsinstantie als bedoeld in artikel 2, punt 2, eerste alinea, van de richtlijn vallen, aangezien zij overeenkomstig artikel 51 GG zelf deel uitmaken van het wetgevende orgaan dat de Bundesrat is. Voorwaarde is dus dat zij ook bij hun werkzaamheden in de Bundesrat als overheidsinstanties in de zin van de richtlijn kunnen worden aangemerkt.
- 8 Ter verduidelijking van de werkzaamheden van de Staatskanzleien en ministeries (van de Länder) in de Bundesrat geeft de verwijzende rechter de hiernavolgende overwegingen mee.
- 9 De Duitse Bundesrat valt onder het begrip kamer van een nationaal parlement als bedoeld in artikel 8 van Protocol nr. 1 en de artikelen 6 tot en met 8 van Protocol nr. 2, en heeft als zodanig op grond van het primaire Unierecht bepaalde bevoegdheden op het gebied van participatie. Krachtens het nationale recht heeft de Bundesrat onder meer uitgebreide bevoegdheden op het gebied van participatie in het nationale wetgevingsproces (artikelen 50 en 76 e. v. GG). Wat de organisatie van de Bundesrat betreft, zijn er verschillen met een parlement met rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers die hun mandaat vrij uitoefenen. De Bundesrat bestaat uit leden van de regeringen van de Länder, welke regeringen hen benoemen en ontslaan (artikel 51 GG). De stemmen van een Land kunnen slechts unaniem worden uitgebracht (artikel 51, lid 3, GG). Het mandaat van de leden van de Bundesrat is dus niet vrij, maar gebonden.
- 10 Door de verplichting dat alle stemmen van een Land unaniem worden uitgebracht, moet vóór de stemming in de Bundesrat overeenstemming worden gevonden binnen de regering van het betreffende Land. Om tot overeenstemming te komen binnen de regering van het Land, moeten eerst de ministeries het onderling eens worden. De ministeries van de Länder ontvangen de notulen van de besloten vergaderingen van commissies van de Bundesrat, alsook de notulen van de besloten vergaderingen van commissies van de Bundestag. De regeringen van de Länder hebben door de verplichting dat elk Land een unanieme stem uitbrengt, rechtstreeks invloed op de beslissing van de Bundesrat. De verschillende ministeries van de Länder hebben door de afstemming die daarvoor is vereist, op hun beurt invloed op de regering van hun Land. Bovendien hebben de ministeries van de Länder zelf via vertegenwoordigers in de commissies van de Bundesrat (zie artikel 52, lid 4, GG) invloed op de voorbereiding van de stemming in de Bundesrat (voorbereiding van ontwerpbesluiten). De eigenlijke besluitvorming

vindt plaats in de plenaire vergadering van de Bundesrat, waarin alleen leden van de regeringen van de Länder stemrecht hebben.

Tweede vraag

- 11 De tweede vraag betreft de weigeringsgronden van artikel 4 van de richtlijn, dat is uitgevoerd bij artikel 7 BayUIG. De uitkomst van het geschil is afhankelijk van het antwoord op de tweede vraag, sub a tot en met c, indien wordt bevestigd dat de ministeries en Staatskanzleien van de Länder „overheidsinstanties” zijn die deelnemen aan de wetgevingsprocedure en na de beëindiging van de wetgevingsprocedure opnieuw moeten worden aangemerkt als overheidsinstanties waarop een informatieplicht rust overeenkomstig richtlijn 2003/4.

Tweede vraag, sub a (artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 2003/4)

- 12 De rechter vraagt zich af of sprake is van een „kennelijk onredelijk” verzoek in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 2003/4 wanneer de informatie afkomstig is van federale wetgevende organen en aan de autoriteiten van het Land in verband met hun werkzaamheden in de Bundesrat is verstrekt als zijnde niet voor het publiek bestemd, aangezien de informatie waarover een overheidsinstantie beschikt, na de beëindiging van de wetgevingsprocedure in beginsel opnieuw onder de informatieplicht moet vallen.
- 13 Dat het verzoek onredelijk is, daarvoor zou kunnen pleiten dat de wetgevende instanties Bundestag en Bundesrat niet onder het in de richtlijn gebruikte begrip overheidsinstantie vallen. Bijgevolg zou een recht op informatie tegenover overheidsinstanties die beschikken over van een wetgevingsorgaan afkomstige informatie, ten aanzien waarvan echter (nog steeds) is aangegeven dat zij niet aan derden mag worden verstrekt, tot gevolg hebben dat deze beperking van het bereik van de richtlijn wordt omzeild. Bovendien rijst de vraag of van verzoekster niet kan worden verlangd dat zij zich rechtstreeks tot het wetgevingsorgaan wendt met haar verzoek om informatie.

Tweede vraag, sub b (artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 2003/4)

- 14 Overeenkomstig de bepaling van het BayUIG waarbij artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 2003/4 is uitgevoerd, moet het verzoek om informatie worden afgewezen wanneer openbaarmaking afbreuk doet aan het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties (in het Beierse recht instanties waarop een informatieplicht rust), tenzij het openbaar belang bij openbaarmaking zwaarder weegt. De verwijzende rechter verwijst naar jurisprudentie van het Bundesverwaltungsgericht (Duitse federale bestuursrechter) over het identiek geformuleerde § 8, lid 1, punt 2, (federale) UIG. Het Bundesverwaltungsgericht is van oordeel dat de weigeringsgrond betrekking heeft op handelingen en niet slechts geldt voor nog lopende handelingen. Per geval moet worden nagegaan of openbaarmaking van de informatie nadelige gevolgen zou hebben voor het vertrouwelijke karakter van de betrokken handelingen. In het onderhavige geval

bevatten de notulen van vergaderingen van de commissies van de Bundesrat of de Bundestag echter met name geen weergave van het overleg tussen of binnen de instanties van de Länder. De voorschriften die de verspreiding van notulen verbieden (bijvoorbeeld het reglement van orde van de Bundesrat), strekken niet tot bescherming van de handelingen van overheidsinstanties, maar tot bescherming van de wetgevingsprocedure, zodat, indien alleen het Beierse recht wordt toegepast, de weigeringsgrond inzake het vertrouwelijke karakter van handelingen niet voorhanden is.

Tweede vraag, sub c

- 15 Met zijn vraag of de weigeringsgronden van artikel 4 van richtlijn 2003/4 uitputtend zijn geregeld, verwijst de verwijzende rechter naar de overwegingen van het Hof van Justitie in punt 57 van het arrest Flachglas Torgau, volgens welke de beperking van de in artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2003/4 vastgestelde afwijkingsbevoegdheid tot de enkele duur van de wetgevingsprocedure van toepassing is zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de instelling die of het orgaan dat aan deze procedure heeft deelgenomen, om de overlegging van milieu-informatie om andere redenen te weigeren, en inzonderheid om zich in voorkomend geval op een van de uitzonderingen van artikel 4 van deze richtlijn te beroepen. De rechter vraagt zich af of, gelet op het voorgaande, het verzoek om milieu-informatie op andere dan de in de richtlijn genoemde weigeringsgronden kan worden afgewezen. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan voorschriften die de verspreiding van notulen van de vergaderingen van de Bundesrat en de Bundestag verbieden, ook al heeft het betreffende wetgevingsorgaan die voorschriften voor zichzelf in het leven geroepen.