

**Rechtssache C-84/22**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

8. Februar 2022

**Vorlegendes Gericht:**

High Court (Irland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

8. Februar 2022

**Antragstellerin:**

Right to Know CLG

**Antragsgegner:**

An Taoiseach

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Das von der Antragstellerin, einer Gesellschaft namens Right to Know CLG, gegen den Antragsgegner, An Taoiseach, angestrebte Ausgangsverfahren, betrifft einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung, mit der ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten abgelehnt wurde, die sich auf Erörterungen im Ministerkabinett der Regierung über die Treibhausgasemissionen Irlands von 2002 bis 2016 beziehen. Der Antrag auf Zugang zu Dokumenten wurde gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften gestellt, nämlich den European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (Verordnung zu Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften [Zugang zu Umweltinformationen]) (S.I. No 133/2007 vom 28. März 2007), mit denen die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates („Umweltinformationsrichtlinie“) umgesetzt wird.

## Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das Ersuchen wird gemäß Art. 267 AEUV gestellt. Das vorliegende Gericht ersucht um Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie in Bezug auf die Begriffe „interne Mitteilungen“ und „Beratungen“ einer Behörde im Hinblick auf die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie über die Pflicht zur Bekanntgabe oder Nichtbekanntgabe von Informationen über Emissionen in die Umwelt. Das vorliegende Gericht prüft auch eine Reihe verfahrensrechtlicher Einwände des Antragsgegners, die sich auf die Rechtskraft als Hindernis für weitere Verfahren beziehen, einschließlich der Präklusion, wonach es einem Verfahrensbeteiligten verwehrt sein kann, eine in einem früheren Verfahren gegen ihn entschiedene Sach- oder Rechtsfrage in einem Rechtsstreit erneut aufzuwerfen.

## Vorlagefragen

(1) Sind Aufzeichnungen über förmliche Sitzungen der Exekutive eines Mitgliedstaats, bei denen Mitglieder der Regierung zusammentreten und als kollektive Instanz handeln müssen, für die Zwecke eines Antrags auf Zugang zu darin enthaltenen Umweltinformationen als „interne Mitteilungen“ oder als „Beratungen“ einer Behörde im Sinne dieser in Art. 4 Abs. 1 Buchst. e bzw. Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates genannten Begriffe einzustufen?

(2) Erstreckt sich der Grundsatz der Rechtskraft (wie er im Urteil Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, und in der nachfolgenden Rechtsprechung erörtert wurde) über den Tenor oder den verfügenden Teil des früheren Urteils hinaus und umfasst auch die in diesem Urteil enthaltenen tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen? Anders gefragt: Ist der Grundsatz der Rechtskraft auf eine frühere Entscheidung in derselben Sache beschränkt, oder erstreckt er sich auch auf eine andere einschlägige Entscheidung?

(3) Steht das Unionsrecht, insbesondere der Grundsatz der Effektivität, in einem laufenden Verfahren zwischen Parteien wegen angeblicher Nichteinhaltung der Richtlinie 2003/4/EG in Bezug auf einen bestimmten Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen, in dem ein Antragsteller die Aufhebung einer Entscheidung erwirkt hat, in der einigen auf das Unionsrecht gestützten Anfechtungsgründen stattgegeben und andere zurückgewiesen wurden, einer nationalen Rechtskraftregel entgegen, die auf dem Grundsatz der Präklusion beruht und ein nationales Gericht verpflichtet, in einem neuen Verfahren über eine weitere Entscheidung über denselben Antrag einem solchen Antragsteller zu verwehren, diese weitere Entscheidung aus unionsrechtlichen Gründen anzufechten, die zuvor zurückgewiesen, aber unter den gegebenen Umständen nicht angefochten wurden?

(4) Hat der Umstand, dass (i) keine Vorlage an den Gerichtshof erfolgte und (ii) keine Partei auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs hingewiesen hatte, Einfluss auf die Antwort auf die dritte Frage?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften und Rechtsprechung**

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. 2003, L 41, S. 26).

Urteil vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen), C-619/19, EU:C:2021:35

Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71

Urteil vom 16. März 2006, Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Urteil vom 30. September 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513

### **Angeführte nationale Vorschriften und Rechtsprechung**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. No 133/2007) (28. März 2007)

Verfassung Irlands, Art. 28

*Attorney General/Hamilton* [1993] 2 I.R. 250

*An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information* [2010] IEHC 241

*Right to Know CLG/An Taoiseach* [2018] IEHC 372

*McCauley/McDermot* [1997] 2 I.L.R.M. 486

*Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanála* [2011] IESC 29

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens im Ausgangsverfahren**

- 1 Die Right to Know CLG beantragte am 8. März 2016 den Zugang zu allen Dokumenten, die Kabinettsberatungen über Irlands Treibhausgasemissionen von

2002 bis 2016 wiedergeben. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist die Bezugnahme auf das „Kabinetts“ so zu verstehen, dass sie sich auf die Mitglieder der Exekutive der Regierung bezieht.

- 2 Dieser Antrag wurde im Juni 2016 nach einem internen Überprüfungsverfahren letztlich abgelehnt. Die Antragstellerin strengte daraufhin ein Verfahren vor dem High Court an, um eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung zu erwirken.
- 3 Mit Urteil vom 1. Juni 2018, *Right to Know CLG/An Taoiseach* ([2018] IEHC 372; im Folgenden: erstes gerichtliche Überprüfungsverfahren) verwies der High Court die Entscheidung zur erneuten Prüfung an den Urheber der Entscheidung zurück. Der High Court stellte u. a. fest, dass der Urheber der Entscheidung es versäumt habe, die in Art. 4 der Umweltinformationsrichtlinie geforderte Abwägung vorzunehmen, bei der es darum geht, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und das Interesse an der Vertraulichkeit, dem die Verweigerung der Bekanntgabe diene, gegeneinander abzuwägen. Außerdem seien Sitzungen der irischen Regierung als „interne Mitteilungen“ einer Behörde zu betrachten, so dass die Pflicht zur Offenlegung von Aufzeichnungen über Emissionen in die Umwelt gemäß der Umweltinformationsrichtlinie nicht gegriffen habe.
- 4 Mit Beschluss vom 16. August 2018 gewährte der Urheber der Entscheidung teilweisen Zugang zu den beantragten Dokumenten. Die Antragstellerin beantragte daraufhin die gerichtliche Überprüfung dieser zweiten Entscheidung, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht ist.

### **Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 5 Die Antragstellerin macht im Wesentlichen geltend, dass Kabinettsitzungen „Beratungen“ im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie seien und dass die Aufzeichnungen dieser Sitzungen der Veröffentlichungspflicht unterliegen sollten, wenn sie sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt beziehen. Sie weist auch die vom Antragsgegner erhobenen verfahrensrechtlichen Einwände als unbegründet zurück.
- 6 Der Antragsgegner argumentiert, dass Aufzeichnungen von Kabinettsitzungen „interne Mitteilungen“ im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie seien und daher nicht der Offenlegungspflicht unterlägen, selbst wenn sie Emissionen in die Umwelt betreffen. Vielmehr unterliege die Offenlegung der in der Richtlinie vorgeschriebenen Abwägungsprüfung.
- 7 Die Anwälte des Antragsgegners erheben auch eine Reihe von verfahrensrechtlichen Einwänden. Insbesondere macht der Antragsgegner geltend, dass die Antragstellerin ihr gesetzliches Beschwerderecht beim Commissioner for Environmental Information hätte ausschöpfen müssen, bevor sie ein Verfahren vor dem High Court anstrenge. U. a. sei die Frage der zutreffenden Einstufung von Regierungssitzungen vom High Court bereits in zwei Urteilen abschließend

entschieden worden, von denen eines die Antragstellerin selbst betroffen habe. Es handele sich also um einen überzeugenden Präzedenzfall. Außerdem sei es der Antragstellerin aufgrund der Rechtskraft des Urteils verwehrt, die Frage im vorliegenden Verfahren nach dem ersten gerichtlichen Überprüfungsverfahren erneut aufzuwerfen.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 8 Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts geht es im Ausgangsverfahren vor allem um die Frage, ob und unter welchen Umständen das nationale verfassungsrechtliche Gebot der Vertraulichkeit von Beratungen in Sitzungen der irischen Regierung den Anforderungen der Umweltinformationsrichtlinie weichen muss. Die Antwort auf diese Frage hängt zum großen Teil davon ab, wie die Erörterungen in den Sitzungen der irischen Regierung für die Zwecke dieser Richtlinie einzustufen sind. Die Parteien sind sich uneinig darüber, ob diese Gespräche als „interne Mitteilungen“ einer Behörde (Art. 4 Abs. 1 Buchst. e) oder als „Beratungen“ einer Behörde (Art. 4 Abs. 2 Buchst. a) zu qualifizieren sind.
- 9 Das vorliegende Gericht ist nicht davon überzeugt, dass die Auslegung der beiden Begriffe nach der Umweltinformationsrichtlinie eindeutig ist. Insbesondere die Abgrenzung zwischen „internen Mitteilungen“ und vertraulichen „Beratungen“ ist seiner Ansicht nach unklar. In Ermangelung von Hinweisen des Gerichtshofs zur Auslegung der Umweltinformationsrichtlinie kann das vorliegende Gericht nicht abschließend feststellen, in welche Kategorie die Aufzeichnungen der Sitzungen der irischen Regierung fallen.
- 10 Es gibt gute Gründe für die Feststellung, dass die Sitzungen der irischen Regierung genau die Art von vertraulichen Beratungen darstellen, die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie angesprochen werden. Gemäß Art. 28.4.2<sup>o</sup> der irischen Verfassung hat die Regierung den Auftrag, „als kollektive Instanz zusammenzutreten und zu handeln“. Wie der Supreme Court of Ireland in der Rechtssache *Attorney General/Hamilton* [1993] 2 I.R. 250 festgestellt hat, besteht der Zweck dieser Sitzungen darin, eine umfassende, freie und offene Diskussion zwischen den Regierungsmitgliedern zu ermöglichen, bevor Entscheidungen getroffen werden.
- 11 Das vorliegende Gericht ist überzeugt, dass vieles dafür spricht, dass die Sitzungen der irischen Regierung eher der Art von Beratungsprozessen entsprechen, die der Begriff „Beratungen“ erfasst. In Anbetracht des hohen verfassungsrechtlichen Status, den die Regierungssitzungen genießen, lassen sie sich nicht ohne Weiteres in die Schublade „interne Mitteilungen“ einsortieren. Das vorliegende Gericht kann jedoch ohne Vorabentscheidung des Gerichtshofs nicht endgültig über diese Frage entscheiden.
- 12 Unabhängig davon bittet das vorliegende Gericht den Gerichtshof um Auskunft darüber, ob eine Einrede der Rechtskraft in Form der Präklusion geltend gemacht werden kann, wenn dies bedeutet, dass eine mögliche falsche Auslegung der

Umweltinformationsrichtlinie durch ein nationales Gericht unberichtigt bleiben kann. Das vorliegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob der Grundsatz der Rechtskraft über den Tenor des früheren Urteils hinausgeht und auch tatsächliche und rechtliche Feststellungen des früheren Urteils einschließt. Im vorliegenden Fall führte das Urteil des High Court of Ireland im ersten gerichtlichen Überprüfungsverfahren nicht zu einer endgültigen gerichtlichen Entscheidung über den Anspruch der Antragstellerin auf Zugang zu den betreffenden Aufzeichnungen gemäß den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie. Vielmehr wurde die Frage des Zugangs zu den betreffenden Aufzeichnungen zur erneuten Prüfung an den ursprünglichen Urheber der Entscheidung zurückverwiesen. In dem früheren Urteil wurde jedoch eine bestimmte Rechtsfrage zu Ungunsten der Antragstellerin entschieden, nämlich die, dass Regierungssitzungen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie zu Recht als „interne Mitteilungen“ einer Behörde angesehen werden. Die Bedeutung dieser Feststellung liegt darin, dass die Vorschrift über die obligatorische Offenlegung von Aufzeichnungen in Bezug auf Informationen über Emissionen in die Umwelt nicht anwendbar war.

- 13 Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts könnte eine strikte Anwendung des Grundsatzes der Präklusion auf die Umstände des vorliegenden Falles dazu führen, dass einem Verstoß gegen das Unionsrecht nicht abgeholfen wird. Die Antragstellerin rügt im Wesentlichen, dass das Urteil im ersten gerichtlichen Überprüfungsverfahren die Regierungssitzungen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie falsch einstufte, so dass das Erfordernis der obligatorischen Offenlegung von Aufzeichnungen über Informationen über Emissionen in die Umwelt fälschlicherweise nicht angewandt werde. Falls diese Rüge begründet ist, die Antragstellerin sie aber im vorliegenden Verfahren nicht weiterverfolgen darf, wird eine falsche Auslegung der Umweltinformationsrichtlinie durch ein nationales Gericht nicht berichtigt werden.
- 14 Da eines der Hauptziele der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Rechtskraft darin besteht, die „Stabilität der Rechtsbeziehungen“ zu gewährleisten, ist die Rechtfertigung für die Anwendung der Rechtskraftlehre unter den Umständen des vorliegenden Falles erheblich geschwächt. Die Frage des Zugangs zu den betreffenden Aufzeichnungen war durch das Urteil im ersten gerichtlichen Überprüfungsverfahren nicht endgültig geklärt worden. Vielmehr wurde die Angelegenheit zur erneuten Prüfung an den Entscheidungsträger zurückverwiesen (allerdings mit der Begründung, dass es sich bei den Regierungssitzungen richtigerweise um „interne Mitteilungen“ einer öffentlichen Behörde handele) und hat zu der neuen Entscheidung vom 16. August 2018 geführt, die nun im Ausgangsverfahren angefochten wird.