

**Sag C-129/24**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

16. februar 2024

**Forelæggende ret:**

High Court (Irland)

**Afgørelse af:**

24. januar 2024

**Appellant:**

Coillte Cuideachta Gníomhaíochta Ainmnithe

**Indstævnt:**

Commissioner for Environmental Information

**Procesdeltagere:**

Unavngivne, Irland og Attorney General (ved kendelse)

**Amicus curiae:**

Right to Know CLG

---

**Hovedsagens genstand**

Appel til High Court (Irland) indgivet af Coillte for så vidt angår en afgørelse, der er truffet af Commissioner for Environmental Information, om at en anmodning om adgang til miljøoplysninger, som var blevet indgivet af tilsyneladende anonyme personer eller ved brug af pseudonymer i henhold til direktiv 2003/4, var gyldige.

## Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Den forelæggende ret anmoder i henhold til artikel 267 TEUF om en fortolkning af artikel 2, 3, 4 og 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT 2003, L 41, s. 26), sammenholdt med FN/ECE's konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998 (Århuskonventionen).

## Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal ordet »anmodning« i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/4, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998, fortolkes således, at det alene omfatter en anmodning, der er gyldig i henhold til direktivet og i henhold til den nationale gennemførelseslovgivning i den omhandlede medlemsstat?
- 2) Skal ordet »informationssøgende« i artikel 2, nr. 5), i direktiv 2003/4, sammenholdt med bl.a. artikel 4, stk. 1, litra b), og/eller artikel 6, stk. 1, og/eller stk. 2, og/eller artikel 2, stk. 5, og artikel 4, stk. 1, og stk. 3, litra b), i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998, fortolkes således, at det omfatter en fysisk eller juridisk person, der identificeres ved vedkommendes faktiske navn og/eller en aktuel fysisk adresse, i modsætning til en anonym person eller en person, der anvender et pseudonym, og/eller en informationssøgende, hvis kontaktoplysninger alene er identificeret ved en e-mailadresse?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, er artikel 3, stk. 1 og /eller stk. 5, litra c), i direktiv 2003/4, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998, da til hinder for national lovgivning, der kræver, at en ansøger oplyser vedkommendes faktiske navn og/eller aktuelle fysiske adresse med henblik på indgivelse af en anmodning?
- 4) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, og svaret på det tredje spørgsmål generelt besvares bekræftende, skal direktiv 2003/4, sammenholdt med artikel 4 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998, da fortolkes således, at den offentlige myndighed, såfremt myndigheden har en

begrundet opfattelse, hvorefter der prima facie foreligger tvivl om ægtheden af de oplysninger vedrørende den informationssøgendes identitet, der er oplyst af den pågældende, er afskåret fra at anmode om bekræftelse for så vidt angår den informationssøgendes faktiske navn og/eller en aktuel fysisk adresse med henblik på en efterprøvelse af den informationssøgendes identitet og ikke med henblik på at fastlægge den informationssøgendes interesse, selv hvis oplysningen af det faktiske navn og/eller den aktuelle fysiske adresse for den informationssøgende indirekte kunne føre til eventuelle følgeslutninger eller spekulationer fra den offentlige myndigheds side eller i øvrigt for så vidt angår den informationssøgendes eventuelle interesse som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1?

- 5) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, og det tredje spørgsmål generelt besvares bekræftende, er direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), sammenholdt med artikel 4, stk. 3, litra b), i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998, da til hinder for, at en offentlig myndighed er afskåret fra at søge bekræftelse af den informationssøgendes faktiske navn og/eller en aktuel fysisk adresse med henblik på fastlæggelse af, hvorvidt en bestemt anmodning er åbenbart urimelig under hensyntagen til mængden, karakteren og hyppigheden af andre anmodninger, der er indgivet af den samme informationssøgende, og ikke med henblik på at fastlægge den informationssøgendes interesse, såfremt oplysningen af den informationssøgendes faktiske navn og/eller aktuelle fysiske adresse indirekte ville kunne føre til eventuelle følgeslutninger eller spekulationer fra den offentlige myndigheds side eller i øvrigt for så vidt angår den informationssøgendes eventuelle interesse som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

FN/ECE's konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, udfærdiget i Århus den 25. juni 1998 (herefter »Århuskonventionen«), artikel 2, stk. 4, artikel 4, stk. 1-3, og artikel 9, stk. 1

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT 2003 L 41, s. 26), artikel 2, 3, 4 og 6

Dom af 24. september 2002, Grundig Italiana, C-255/00, EU:C:2002:525

Dom af 14. februar 2012, Flachglas Torgau mod Bundesrepublik Deutschland, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71

Dom af 19. december 2013, Fish Legal og Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853

Dom af 20. januar 2021, Land Baden-Württemberg (Communications internes), C-619/19, EU:C:2021:35

### **Anførte nationale forskrifter**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 (gennemførelsesbestemmelser for De Europæiske Fællesskabers regler om adgang til miljøoplysninger 2007-2014, herefter »den nationale lovgivning«)

Artikel 6 i den nationale lovgivning omhandler anmodninger om adgang til miljøoplysninger; bestemmelsen fastsætter nærmere bestemt de oplysninger, der skal gives i en anmodning om adgang til miljøoplysninger. Artikel 6, stk. 1, litra c), bestemmer, at anmodningen skal »indeholde navn, adresse og andre relevante kontaktoplysninger på den informationssøgende«, og artikel 6, stk. 2, bestemmer, at »en informationssøgende ikke skal gøre rede for sin interesse i at indgive anmodningen«.

Den nationale domstol fastslog, at i henhold til national lovgivning, og medmindre en overensstemmende fortolkning om det modsatte kræves i henhold til EU-lovgivningen, forstås ved »navn« og »adresse« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra c), i den nationale lovgivning for så vidt angår »navn« det faktiske navn og ikke et pseudonym og for så vidt angår »adresse« en aktuel fysisk adresse, hvor den informationssøgende kan kontaktes, og »alle andre relevante kontaktoplysninger« omfatter e-mailadresser.

Ordnningen i artikel 7 i den nationale lovgivning for indgivelse af en anmodning om adgang til miljøoplysninger omfatter en frist på en måned for den offentlige myndighed, som i dette tilfælde er Coillte, til at svare på denne anmodning med en yderligere frist på en måned, såfremt den offentlige myndighed ikke er i stand til at svare inden for en måned »som følge af mængden eller kompleksiteten af de miljøoplysninger, der anmodes om«.

Artikel 7, stk. 1, nr. 4, fastsætter omstændigheder, under hvilke der kan meddeles afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger; afslaget skal meddeles skriftligt og præcisere, at den informationssøgende har ret til at få foretaget en intern prøvelse af afgørelsen om at meddele afslag på anmodningen. Følgende præciseres i artikel 7, stk. 1, nr. 7:

»Såfremt en anmodning indgives til en offentlig myndighed, der med rimelighed kan anses for en anmodning om miljøoplysninger, men som ikke er en anmodning, der er blevet indgivet i overensstemmelse med:

a) artikel 6, stk. 1, [i den nationale lovgivning] [...]

[...]

skal den pågældende offentlige myndighed oplyse den informationssøgende om vedkommendes ret til adgang til miljøoplysninger og proceduren for udøvelse af denne ret og tilbyde den informationssøgende bistand i denne forbindelse.«

Artikel 11 fastsætter proceduren for den offentlige myndigheds prøvelse af en afgørelse, hvorved der meddeles afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger.

»1) Såfremt der helt eller delvist meddeles afslag på den informationssøgendes anmodning i henhold til artikel 7, skal den informationssøgende senest en måned efter modtagelsen af afslaget fra den omhandlede offentlige myndighed anmode den offentlige myndighed om at foretage en prøvelse af afgørelsen i sin helhed eller af dele deraf.«

De informationssøgende har en ret til klage i henhold til artikel 12 i den nationale lovgivning til Commissioner for Environmental Information.

Friends of the Irish Environment mod Commissioner for Environmental Information [2019] IEHC 597, [2019] 5 JIC 2108 (J. O'Regan)

Right to Know CLG mod Commissioner for Environmental Information [2022] IESC 19, [2023] 1 I.L.R.M. 122, [2022] 4 JIC 2902 (J. Baker)

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

Mellem den 10. marts og 7. juni 2022 blev der indgivet 130 anmodninger om adgang til miljøoplysninger til det irske skovbrugsagentur (herefter »Coillte« eller »agenturet«) af en (eller flere) informationssøgende, der blev formodet at være flere personer, som anvendte pseudonymer. Anmodningerne blev i første omgang behandlet som enkeltstående anmodninger, men da det blev klart for Coillte, at de kunne synes at være en del af en organiseret kampagne, begyndte agenturet at træffe foranstaltninger til at efterprøve de informationssøgendes identitet.

Anmodningerne om adgang til miljøoplysninger indeholdt ikke fysiske adresser, men alene e-mailadresser, og de navne, der blev oplyst i anmodningerne, blev anset for klart at være pseudonymer.

Coillte besvarede disse anmodninger ved at søge at få de informationssøgendes aktuelle adresser oplyst og bekræftelse på, at navnene var de informationssøgendes registrerede navne under hensyntagen til, at de informationssøgende ikke havde oplyst ægte oplysninger til identifikation af de pågældende; idet der ikke efterfølgende blev givet yderligere oplysninger, blev det besluttet, at samtlige anmodninger var ufuldstændige og ugyldige, og der blev meddelt afslag på anmodningerne.

Der blev dernæst indgivet anmodninger om intern prøvelse; Coillte udbad sig de samme oplysninger, som der var blevet anmodet om i den tidligere fase, idet de informationssøgende blev oplyst om, at selskabet ikke bad dem oplyse, hvorfor de havde indgivet anmodningerne, men »alene beder [...] om at bekræfte navn og adresse« og at »medmindre og indtil [Coillte] modtager de oplysninger, der anmodes om ovenfor, vil anmodningen ikke bliver behandlet«. Disse oplysninger blev ikke givet, og det blev følgelig fastslået, at anmodningerne om intern prøvelse ligeledes var ugyldige.

Ca. 105 sager blev henvist til Commissioner for Environmental Information; dette prøvelsesorgan traf afgørelse om, at Coillte ikke havde ret til at anse anmodningerne som ugyldige i henhold til artikel 6, stk. 1, litra c), i den nationale lovgivning. Coillte iværksatte dernæst en kassationsappel.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 1 Coillte er af den opfattelse, at anmodningerne ikke er udformet med henblik på at indhente miljøoplysninger og følgelig ikke er reelle anmodninger om adgang til miljøoplysninger; antallet af anmodninger har betydelig indvirkning på agenturets drift og fjerner tid og ressourcer fra reelle anmodninger om miljøoplysninger. Selskabet har ligeledes anført, at Department of Agriculture, Food and the Marine (ministeriet for landbrug, fødevarer og fiskeri), der delvist ejer Coillte, modtog 32 297 anmodninger om adgang til miljøoplysninger i 2022 (i sammenligning med et normalt årligt gennemsnit på ca. 167 anmodninger i 2019-2021).
- 2 Appellanten har anført, at det tilkommer medlemsstaterne at indrette de praktiske ordninger, og at kravet om, at informationssøgende oplyser navn og adresse, er i overensstemmelse med direktiv 2003/4. Kravet om, at en informationssøgende skal identificeres med navn og adresse, er ligeledes i overensstemmelse med direktivet med henblik på at opfylde definitionen af »informationssøgende«, idet en informationssøgende anses for at være en »fysisk eller juridisk person«, idet den ledsagende ret til adgang afhænger af, at den pågældende er en kvalificeret og/eller identificerbar informationssøgende. Kravet om at oplyse navn og adresse knytter sig til muligheden for at kunne kvalificere og/eller identificere den informationssøgende; formålet med at fastlægge disse oplysninger er ikke knyttet til et formål om at fastslå den informationssøgendes interesse eller spekulationer om den informationssøgendes interesse i at indgive en anmodning. Offentlige myndigheder skal have mulighed for at tage stilling til, om en anmodning er åbenbart urimelig, og kravet om oplysning af navn og adresse er nødvendigt med henblik på at kunne vurdere, om der er tale om åbenbart urimelige anmodninger og derved fremme en hurtig og effektiv adgang til miljøoplysninger fra reelle ansøgere. I tilfælde af et potentielt misbrug af rettigheder vedrørende artikel 6, stk. 2, i den nationale lovgivning som eksempelvis følgeslutninger eller spekulationer med hensyn til den informationssøgendes interesse, skal der ikke tages hensyn til disse faktorer i forbindelse med behandlingen af anmodningen.

- 3 Indstævntes argumenter er baseret på et princip om, at adgangen til oplysninger skal være så omfattende som mulig, og de begreber, som der anmodes om en fortolkning af, kan ikke fortolkes på en sådan måde, at dette princip undermineres. Indstævnte har tilføjet, at hverken direktivet eller Århuskonventionen indeholder indikationer af, at der gælder et krav om, at en ansøger skulle kunne identificeres med navn og/eller adresse, og at national lovgivning, der indfører et sådant krav, følgelig er i strid med disse retsforskrifter; yderligere krav eller forpligtelser for ansøgere, der anmoder om adgang til miljøoplysninger, ville kunne afholde eller afskrække ansøgere fra at indgive disse anmodninger, idet kravet om at oplyse navn og/eller adresse reelt ville kunne indebære, at der gives oplysninger med hensyn til den informationssøgendes interesse i at indgive anmodningen.
- 4 Irland, der er procesdeltager, har i det væsentlige støttet appellants argumenter med tilføjelse af, at der foretages en sontring i henhold til direktivet mellem fastlæggelse af, at der eksisterer en anmodning, og denne anmodnings berettigelse (hvilket afspejler det argument, der er fremført af appellanten i forbindelse med det femte spørgsmål).
- 5 Right to Know CLG, der optræder som amicus curiae, støtter i det store hele indstævntes argumenter.

#### **Kort fremstilling af begrundelsen for forslaget**

- 6 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det første spørgsmål, der vedrører definitionen af »anmodning«, i denne forbindelse bør besvares bekræftende, således at der ved »anmodning« skal forstås en »gyldig anmodning« – dvs. at en anmodning skal være i overensstemmelse med direktivet og gyldig gennemførelseslovgivning.
- 7 For så vidt angår det andet spørgsmål er den forelæggende ret af den opfattelse, at de rettigheder, der tillægges »fysiske og juridiske personer« indebærer, at det faktiske navn og/eller den fysiske adresse skal oplyses, for at en person har krav på at blive behandlet som informationssøgende.
- 8 For så vidt angår det tredje og det fjerde spørgsmål er den forelæggende ret af den opfattelse, at der ikke er behov for at besvare dem, idet det andet spørgsmål bør besvares bekræftende; subsidiært bør det tredje spørgsmål besvares benægtende, idet princippet om procesautonomi ikke er til hinder for, at en medlemsstat gennemfører et direktiv, således at gennemførelseslovgivningen kræver, at der oplyses et navn og/eller adresse. Det fjerde spørgsmål skal ligeledes besvares benægtende med støtte i den generelle doktrin om misbrug af rettigheder; den omstændighed, at disse oplysninger kunne tænkes at føre til spekulationer for så vidt angår den informationssøgendes interesse, er irrelevant.
- 9 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der ikke er behov for at besvare det femte spørgsmål; subsidiært bør det besvares benægtende, endnu en gang på grundlag af doktrinen om misbrug af rettigheder og med henvisning til

begrundelsen for så vidt angår det fjerde spørgsmål. En offentlig myndighed har ret til at meddele afslag på en åbenbart urimelig anmodning.

ARBEJDSDOKUMENT