

Rechtssache C-129/24

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

Eingangsdatum:

16. Februar 2024

Vorlegendes Gericht:

High Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

24. Januar 2024

Rechtsmittelführerin:

Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe

Rechtsmittelgegner:

Commissioner for Environmental Information

Beteiligte:

Unbekannte Person(en) alias John und/oder Jane Doe, Irland und
der Attorney General (durch Beschluss)

Amicus curiae:

Right to Know CLG

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel beim High Court (Hohes Gericht, Irland) durch Coillte (Staatliche Forstverwaltung) gegen eine Entscheidung des Commissioner for Environmental Information (Beauftragter für Umweltinformationen, Irland), wonach offensichtlich anonyme oder pseudonyme Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen (im Folgenden: AIE-Anträge) gemäß der Richtlinie 2003/4 gültig seien.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Ersuchens

Das vorliegende Gericht ersucht gemäß Art. 267 AEUV um Auslegung der Art. 2, 3, 4 und 6 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 (ABl. L 41, S. 26) in Verbindung mit dem am 25. Juni 1998 in Aarhus geschlossenen Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Aarhus-Übereinkommen).

Vorlagefragen

- (1) Bezeichnet der Begriff „Antrag“ in Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4 im Licht von Art. 4 Abs. 1 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten nur einen Antrag, der nach der Richtlinie und dem die Richtlinie umsetzenden nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats gültig ist?
- (2) Bezeichnet der Begriff „Antragsteller“ in Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 2003/4 u. a. im Licht von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und/oder Art. 6 Abs. 1 und/oder Abs. 2 und/oder Art. 2 Nr. 5 und Art. 4 Abs. 1 und 3 Buchst. b des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eine natürliche oder juristische Person, die durch ihren tatsächlichen Namen und/oder eine aktuelle physische Adresse identifiziert ist, im Gegensatz zu einer anonymen oder ein Pseudonym verwendenden Person und/oder einem Antragsteller, dessen Kontaktdaten nur durch E-Mail festgestellt sind?
- (3) Falls die zweite Frage verneint wird: Steht Art. 3 Abs. 1 und/oder Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 im Licht von Art. 4 Abs. 1 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten einer nationalen Regelung entgegen, wonach ein(e) Antragsteller(in) seinen oder ihren tatsächlichen Namen und/oder seine oder ihre aktuelle physische Adresse anzugeben hat, um einen Antrag stellen zu können?
- (4) Falls die zweite Frage verneint und die dritte Frage im Allgemeinen bejaht wird: Hat die Richtlinie 2003/4 im Licht von Art. 4 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zur Folge, dass es einer Behörde, die zu der begründeten Auffassung gelangt, dass die Echtheit

der von einem Antragsteller gemachten Angaben zu seiner Identität *prima facie* in Frage steht, verwehrt ist, eine Bestätigung des tatsächlichen Namens des Antragstellers und/oder einer aktuellen physischen Adresse einzuholen, um die Identität des Antragstellers zu überprüfen, und nicht, um das Interesse des Antragstellers festzustellen, auch wenn die Angabe des tatsächlichen Namens und/oder der aktuellen physischen Adresse eines Antragstellers mittelbar die Möglichkeit für Rückschlüsse oder Vermutungen der Behörde oder anderweit über das etwaige Interesse des Antragstellers im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie begründen könnte?

- (5) Falls die zweite Frage verneint und die dritte Frage im Allgemeinen bejaht wird: Hat Art. 4 Abs. 1 Buchstabe b der Richtlinie im Licht von Art. 4 Abs. 3 Buchst. b des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zur Folge, dass es einer Behörde verwehrt ist, eine Bestätigung des tatsächlichen Namens des Antragstellers und/oder einer aktuellen physischen Adresse einzuholen, um festzustellen, ob ein bestimmter Antrag im Hinblick auf Umfang, Art und Häufigkeit anderer Anträge desselben Antragstellers offensichtlich missbräuchlich ist, und nicht, um das Interesse des Antragstellers festzustellen, auch wenn die Angabe des tatsächlichen Namens und/oder der aktuellen physischen Adresse eines Antragstellers mittelbar die Möglichkeit für Rückschlüsse oder Vermutungen der Behörde oder anderweit über das etwaige Interesse des Antragstellers im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie begründen könnte?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Art. 2 Abs. 4, Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 9 Abs. 1 des UNECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet in Aarhus am 25. Juni 1998 (im Folgenden: Aarhus-Übereinkommen)

Art. 2, 3, 4 und 6 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 (ABl. L 41, S. 26)

Urteil vom 24. September 2002, *Grundig Italiana*, C-255/00, EU:C:2002:525

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

Urteil vom 19. Dezember 2013, *Fish Legal und Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853

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

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 (Verordnung Europäische Gemeinschaften [Zugang zu Informationen über die Umwelt] 2007 bis 2014) (im Folgenden: Verordnung oder nationale Regelung)

Art. 6 der Verordnung betrifft Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen (im Folgenden: AIE-Anträge); konkret sind in diesem Artikel die Angaben festgelegt, die ein AIE-Antrag enthalten muss. Nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. c muss der Antrag „den Namen, die Adresse und andere relevante Kontaktdaten des Antragstellers enthalten“. Art. 6 Abs. 2 sieht vor: „Ein(e) Antragsteller(in) braucht sein oder ihr Interesse an der Stellung des Antrags nicht geltend zu machen“.

Das nationale Gericht stellte fest, dass nach innerstaatlichem Recht und sofern keine gegenteilige unionsrechtskonforme Auslegung vorzunehmen ist, „Name“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Buchst. c der nationalen Regelung den tatsächlichen Namen und nicht ein Pseudonym bezeichnet, „Adresse“ eine aktuelle physische Adresse bezeichnet, unter der der Antragsteller kontaktiert werden kann, und „andere relevante Kontaktdaten“ auch E-Mail-Adressen einschließen.

Der in Art. 7 der nationalen Regelung vorgesehene Mechanismus für die Stellung eines AIE-Antrags sieht eine einmonatige Frist für die Beantwortung dieses Antrags durch die Behörde, in diesem Fall Coillte, vor, mit einer zusätzlichen einmonatigen Frist für den Fall, dass die Behörde „aufgrund des Umfangs oder der Komplexität der beantragten Umweltinformationen“ nicht in der Lage ist, innerhalb eines Monats zu antworten.

Art. 7 Abs. 1, 4 legt die Umstände fest, unter denen ein AIE-Antrag abgelehnt werden kann; die Ablehnung muss schriftlich erfolgen und angeben, dass der Antragsteller das Recht auf eine interne Überprüfung der Entscheidung über die Ablehnung des Antrags hat. In Art. 7 Abs. 1, 7 heißt es:

„Wird bei einer Behörde ein Antrag gestellt, der vernünftigerweise als Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen angesehen werden könnte, der aber kein Antrag ist, der gestellt wurde in Übereinstimmung mit –

(a) Artikel 6 Abs. 1 [der Verordnung] ...

...

unterrichtet die betreffende Behörde den/die Antragsteller/in über sein oder ihr Recht auf Zugang zu Umweltinformationen und das Verfahren, nach dem dieses

Recht ausgeübt werden kann, und bietet dem Antragsteller dabei Unterstützung an.“

Art. 11 regelt das Verfahren zur internen Überprüfung einer Entscheidung über die Ablehnung eines AIE-Antrags durch die Behörde.

„(1) Wurde der Antrag des Antragstellers nach Art. 7 ganz oder teilweise abgelehnt, kann der Antragsteller spätestens einen Monat nach Erhalt der Entscheidung der betreffenden Behörde beantragen, dass die Behörde die Entscheidung ganz oder teilweise überprüft.“

Antragsteller haben gemäß Art. 12 der Verordnung das Recht, beim Commissioner for Environmental Information (Beauftragter für Umweltinformationen, im Folgenden: OCEI) einen Rechtsbehelf einzulegen.

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

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

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

Zwischen dem 10. März und dem 7. Juni 2022 wurden bei der staatlichen irischen Forstverwaltung Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe (im Folgenden: Coillte oder Verwaltung) 130 AIE-Anträge von einem (oder mehreren) Antragsteller(n) gestellt, bei denen davon ausgegangen wurde, dass sie mehrfach und pseudonym gestellt wurden. Die Anträge wurden ursprünglich als Einzelanträge behandelt, aber als Coillte klar wurde, dass sie Teil einer organisierten Kampagne zu sein schienen, begann sie, Schritte zur Überprüfung der Identität der Antragsteller zu unternehmen.

Die AIE-Anträge enthielten keine physischen Adressen, sondern nur E-Mail-Adressen, und die in den Anträgen angegebenen Namen wurden als eindeutig als Pseudonyme verwendet betrachtet.

Coillte beantwortete diese Anträge, indem sie von den Antragstellern eine aktuelle Adresse und eine Bestätigung verlangte, dass es sich bei den Namen um die rechtmäßigen Namen der Antragsteller handelte, da die Antragsteller ihrer Ansicht nach keine tatsächlichen Angaben zur Identität gemacht hatten; da daraufhin keine weiteren Angaben gemacht wurden, wurden alle Anträge als unvollständig und ungültig eingestuft und abgelehnt.

Daraufhin wurden Anträge auf interne Überprüfung gestellt; Coillte forderte dieselben Angaben wie im vorangegangenen Verfahrensstadium an und teilte den Antragstellern mit, dass sie nicht nach dem Grund für den Antrag gefragt, sondern „lediglich um Bestätigung Ihres Namens und Ihrer Adresse gebeten“ würden und

dass „Ihr Antrag ... nicht bearbeitet werden [wird], sofern und solange [Coillte] die oben angeforderten Angaben nicht [erhalten hat]“. Diese Angaben wurden nicht gemacht, und die Anträge auf interne Überprüfung wurden auch als ungültig abgelehnt.

Etwa 105 Fälle wurden an den OCEI verwiesen, der entschied, dass Coillte die Anträge nicht gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung als ungültig hätte behandeln dürfen. Coillte legte daraufhin Rechtsmittel ein.

Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 1 Coillte ist der Ansicht, dass die Anträge nicht darauf abzielten, Umweltinformationen zu erhalten, und daher keine echten AIE-Anträge seien; der Umfang der Anträge habe ganz erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der Verwaltung und führe dazu, dass Zeit und Ressourcen von echten Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen abgezogen würden. Ferner bringt sie vor, dass das Department of Agriculture, Food and the Marine (Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Meeresangelegenheiten, im Folgenden: DAFM), zu dem Coillte gehöre, im Jahr 2022 32 297 AIE-Anträge erhalten habe (im Vergleich zu einem Jahresdurchschnitt von etwa 167 Anträgen in den Jahren 2019 bis 2021).
- 2 Die Rechtsmittelführerin macht geltend, dass es Sache der Mitgliedstaaten sei, die praktischen Modalitäten festzulegen, und dass das Erfordernis, dass die Antragsteller einen Namen und eine Adresse angeben müssten, mit der Richtlinie 2003/4 im Einklang stehe. Das Erfordernis der Angabe des Namens und der Adresse des Antragstellers stehe ebenfalls im Einklang mit der Richtlinie, um die Definition des Begriffs „Antragsteller“ zu erfüllen, da ein Antragsteller als „natürliche oder juristische Person“ angesehen werde und das damit verbundene Recht auf Zugang davon abhängen, dass er ein qualifizierter und/oder identifizierbarer Antragsteller sei. Das Erfordernis der Angabe des Namens und der Adresse beziehe sich darauf, dass der Antragsteller qualifiziert und/oder identifizierbar sei; der Zweck der Ermittlung dieser Angaben habe nichts damit zu tun, das Interesse eines Antragstellers an der Stellung eines Antrags festzustellen oder über das Interesse dieses Antragstellers Vermutungen anzustellen. Die Behörden müssten in der Lage sein, festzustellen, ob ein Antrag offensichtlich missbräuchlich sei, und die Verpflichtung zur Angabe des Namens und der Adresse sei notwendig, um offensichtlich missbräuchliche Anträge zu ermitteln und so den raschen und effizienten Zugang zu Umweltinformationen für echte Antragsteller zu erleichtern. Im Falle eines möglichen Rechtsmissbrauchs in Bezug auf Art. 6 Abs. 2 der nationalen Regelung, z. B. Rückschlüssen oder Vermutungen über das Interesse des Antragstellers, könnten diese Faktoren bei der Bearbeitung des Antrags nicht berücksichtigt werden.
- 3 Das Vorbringen des Rechtsmittelgegners beruht auf dem Grundsatz, dass der Zugang zu Informationen so weit wie möglich gefasst sein sollte, und dass die

Begriffe, um deren Auslegung ersucht würde, nicht so verstanden werden sollten, dass sie diesen Grundsatz untergraben. Er fügt hinzu, dass weder die Richtlinie noch das Aarhus-Übereinkommen eine Verpflichtung zur Angabe des Namens und/oder der Adresse des Antragstellers vorsehe und dass eine nationale Regelung, die eine solche Verpflichtung vorschreibe, somit gegen diese Rechtsinstrumente verstoße; zusätzliche Anforderungen oder Verpflichtungen für Antragsteller, die Zugang beantragten, könnten die Antragsteller abschrecken oder davon abhalten, solche Anträge zu stellen, da die Verpflichtung zur Angabe des Namens und/oder der Adresse in der Tat Aufschluss über das Interesse des Antragstellers an der Stellung des Antrags geben könne.

- 4 Irland als Beteiligter schließt sich im Wesentlichen dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin an und fügt hinzu, dass die Richtlinie zwischen der Feststellung des Vorliegens eines Antrags und der Begründetheit dieses Antrags unterscheide (was ein Argument der Rechtsmittelführerin im Zusammenhang mit der fünften Frage aufgreift).
- 5 Die Right to Know CLG unterstützt als *amicus curiae* weitgehend das Vorbringen des Rechtsmittelgegners.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 6 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass die erste Frage nach der Definition des Begriffs „Antrag“ in diesem Zusammenhang zu bejahen ist, da „Antrag“ „gültiger Antrag“ bedeutet, d. h. ein Antrag muss mit der Richtlinie und den geltenden Umsetzungsvorschriften übereinstimmen.
- 7 Zur zweiten Frage vertritt das vorliegende Gericht die Auffassung, dass die „natürlichen oder juristischen Personen“ verliehenen Rechte die Angabe eines tatsächlichen Namens und/oder einer tatsächlichen Adresse voraussetzen, damit eine Person Anspruch auf Behandlung als Antragsteller hat.
- 8 Die dritte und die vierte Frage sind nach Ansicht des vorliegenden Gerichts nicht zu beantworten, da die zweite Frage zu bejahen ist; hilfsweise ist die dritte Frage zu verneinen, da der Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, eine Richtlinie in der Weise umzusetzen, dass die Umsetzungsvorschriften die Angabe des Namens und/oder der Adresse erfordern. Die vierte Frage ist unter Berufung auf die allgemeine Lehre vom Rechtsmissbrauch ebenfalls zu verneinen; der Umstand, dass diese Angaben möglicherweise zu Vermutungen über das Interesse des Antragstellers führen könnten, ist unerheblich.
- 9 Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass die fünfte Frage nicht beantwortet werden muss; hilfsweise ist sie, wiederum unter Berufung auf Rechtsmissbrauch und unter Hinweis auf die Ausführungen zur vierten Frage, zu verneinen. Eine Behörde ist berechtigt, einen offensichtlich missbräuchlichen Antrag abzulehnen.