

Mål C-129/24

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Inlämningsdatum:

16 februari 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

24 januari 2024

Klagande:

Coillte Cuideachta Gníomhaíochta Ainmnithe

Motpart:

Commissioner for Environmental Information

Ytterligare deltagare i rättegången:

Okänd(a) person(er) AKA John och/eller Jane Doe, Irland och Attorney General (genom beslut)

Amicus curiae:

Right to Know CLG

Saken i det nationella målet

Överklagande till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland), ingett av Coillte, av ett beslut av Commissioner for Environmental Information (myndigheten för miljöinformation) om att till synes anonyma eller pseudonyma begäranden om miljöinformation enligt direktiv 2003/4 var giltiga.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Den hänskjutande domstolen efterfrågar tolkning enligt artikel 267 FEUF av artiklarna 2–4 och 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26), jämförda med UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Avser ordet ”begäran” i artikel 6.1 i direktiv 2003/4, jämförd med artikel 4.1 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998, endast en begäran som är giltig genom hänvisning till direktivet och genom hänvisning till den berörda medlemsstatens nationella införlivandelagstiftning?
- 2) Avser ordet ”sökande” i artikel 2.5 i direktiv 2003/4, jämförd med bland annat artikel 4.1 b och/eller artikel 6.1 och/eller 6.2 och/eller artiklarna 2.5 och 4.1 och 4.3 b i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998, en fysisk eller juridisk person som identifieras genom sitt verkliga namn och/eller en aktuell fysisk adress, till skillnad från en anonym eller pseudonym person och/eller en sökande vars enda kontaktuppgift är en e-postadress?
- 3) Om svaret på den andra frågan är nekande, utgör artikel 3.1 och/eller 3.5 c i direktiv 2003/4, jämförd med artikel 4.1 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998, då hinder för en nationell lagstiftning som kräver att en sökande lämnar sitt verkliga namn och/eller sin aktuella fysiska adress för att ställa en begäran?
- 4) Om svaret på den andra frågan är nekande, och svaret på den tredje frågan i allmänhet är jakande, innebär direktiv 2003/4, jämfört med artikel 4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998, då att om en offentlig myndighet bildar sig den rimliga uppfattningen att det finns betänkligheter avseende korrektheten hos den information som en sökande har lämnat om sin identitet, är den offentliga myndigheten hindrad från att begära en bekräftelse av sökandens verkliga namn och/eller aktuella fysiska adress, i syfte att kontrollera sökandens identitet, och inte i syfte att fastställa skälen för sökandens begäran, även om tillhandahållandet av den sökandes verkliga namn och/eller aktuella fysiska adress indirekt skulle kunna möjliggöra slutledning

eller spekulation från den offentliga myndighetens sida eller på annat sätt när det gäller sökandens eventuella skäl för sin begäran i enlighet med artikel 3.1 i direktivet?

- 5) Om svaret på den andra frågan är nekande, och svaret på den tredje frågan i allmänhet är jakande, innebär artikel 4.1 b i direktivet, jämförd med artikel 4.3 b i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998, att en offentlig myndighet då är hindrad från att begära en bekräftelse av sökandens verkliga namn och/eller aktuella fysiska adress, i syfte att avgöra om en viss begäran uppenbarligen är orimlig med hänvisning till omfattning, art och mängd vad gäller andra begäranden som ställts av samma sökande, och inte i syfte att fastställa skälen för sökandens begäran, även om tillhandahållandet av den sökandes verkliga namn och/eller aktuella fysiska adress indirekt skulle kunna möjliggöra slutledning eller spekulation från den offentliga myndighetens sida eller på annat sätt när det gäller sökandens eventuella skäl för sin begäran i enlighet med artikel 3.1 i direktivet?

Anförda unionsbestämmelser

UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen), artikel 2.4, artikel 4.1–4.3, artikel 9.1

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26), artiklarna 2, 3, 4 och 6

Dom av den 24 september 2002, Grundig Italiana, C-255/00, EU:C:2002:525

Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau/Bundesrepublik Deutschland, C-204/09, EU:C:2012:71

Dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853

Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden), C-619/19, EU:C:2021:35

Anförda nationella bestämmelser

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 (2007 till 2014 års gemenskapsrättsliga förordningar (tillgång till miljöinformation) (nedan kallade regulations eller den nationella lagstiftningen)

I artikel 6 i regulations behandlas begäranden om miljöinformation; närmare bestämt anges i artikeln vilka uppgifter som en begäran om miljöinformation ska innehålla. I artikel 6.1 c föreskrivs att en begäran ska innehålla uppgift om ”sökandens namn, adress och andra relevanta kontaktuppgifter”, och i artikel 6.2 föreskrivs att ”en sökande inte är skyldig att ange skälen för sin begäran”.

Den nationella domstolen slog fast att enligt nationell rätt, och såvida inte en annan unionsrättskonform tolkning krävs, avses – vid tillämpning av artikel 6.1 c i den nationella lagstiftningen – med ”namn” ett verkligt namn, inte en pseudonym, och med ”adress” en aktuell fysisk adress där sökanden kan kontaktas, och att ”andra relevanta kontaktuppgifter” inbegriper e-postadresser.

Den offentliga myndigheten, i det här fallet Coillte, ska enligt artikel 7 i den nationella lagstiftningen besvara en begäran om miljöinformation inom en månad. Om den offentliga myndigheten, ”på grund av den begärda miljöinformationens omfattning eller komplexitet”, inte kan besvara begäran inom en månad kan tidsfristen förlängas med ytterligare en månad.

I artikel 7.1.4 anges under vilka omständigheter som en begäran om miljöinformation kan avslås. Avslaget ska vara skriftligt och innehålla information om att sökanden har rätt till en intern omprövning av beslutet att avslå begäran. I artikel 7.1.7 fastställs följande:

”Om en begäran ställs till en offentlig myndighet och denna begäran rimligen kan betraktas som en begäran om miljöinformation men inte är en begäran som har ställts i enlighet med –

a) artikel 6.1 [i regulations] ...

...

ska den berörda offentliga myndigheten informera sökanden om hans eller hennes rätt till tillgång till miljöinformation och om det förfarande genom vilket denna rätt kan utövas, och ska erbjuda sökanden hjälp i detta avseende.”

I artikel 11 fastställs den offentliga myndighetens förfarande för intern omprövning av ett beslut om avslag av en begäran om miljöinformation.

”1) Om sökandens begäran helt eller delvis har avslagits enligt artikel 7 kan sökanden, inom en månad efter att ha tagit emot den berörda offentliga myndighetens beslut, begära att den offentliga myndigheten helt eller delvis omprövar beslutet.”

Sökande har enligt artikel 12 i regulations rätt att överklaga till Commissioner for Environmental Information.

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

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

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

Mellan den 10 mars och den 7 juni 2022 ställdes 130 begäranden om miljöinformation, vilka antogs vara multipla och pseudonyma, till den irländska skogsbruksbyrån (nedan kallad Coillte eller byrån) av en (eller flera) sökande. Begärandena behandlades inledningsvis som enskilda begäranden, men när det stod klart för Coillte att de föreföll vara en del av en organiserad kampanj började byrån att vidta åtgärder för att kontrollera sökandenas identitet.

Begärandena om miljöinformation innehöll inte några fysiska adresser utan endast e-postadresser, och namnen som angavs i ansökningarna ansågs vara klart pseudonyma.

Coillte ansåg att sökandena inte hade angett korrekta identifieringsuppgifter och besvarade därför begärandena genom att be sökandena tillhandahålla aktuella adresser, och bad att de skulle bekräfta att namnen var deras juridiska namn. Eftersom ingen ytterligare information lämnades ansågs samtliga begäranden vara ofullständiga och ogiltiga, och avlogs.

Begäranden om intern omprövning lämnades in. Coillte efterfrågade då samma information som i föregående steg. Byrån informerade de sökande om att den inte bad dem ange varför de ställde begärandena, utan att den ”endast ber att du bekräftar ditt namn och din adress” och att ”[Coillte] inte kommer att behandla begäran förrän ovan angivna information lämnas”. Uppgifterna tillhandahölls inte och begärandena om intern omprövning ansågs vara ogiltiga och avlogs.

Ungefär 105 ärenden hänsköts till Commissioner for Environmental Information. Detta överprövningsorgan ansåg att Coillte saknade skäl för att behandla begärandena som ogiltiga enligt artikel 6.1 c i regulations. Coillte ingav då ett överklagande.

Parternas huvudargument

- 1 Coillte anser att begärandena inte syftar till att efterfråga miljöinformation och att de därmed inte är verkliga begäranden om miljöinformation. Begärandenas omfattning får mycket allvarliga följder för byråns verksamhet och avleder tid och resurser från verkliga begäranden om miljöinformation. Coillte uppger också att Department of Agriculture, Food and the Marine (ministeriet för jordbruk, livsmedel och sjöfart), som innehar en del av Coillte, tog emot 32 297 begäranden om miljöinformation under 2022 (jämfört med ett årligt genomsnitt på cirka 167 begäranden under åren 2019–2021).

- 2 Klaganden menar att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa de praktiska arrangemangen och att kravet för sökandena att ange namn och adress är förenligt med direktiv 2003/4. Kravet för en sökande att vara identifierad med namn och adress är också förenligt med direktivet för att uppfylla definitionen av ”sökande”, eftersom en sökande förutses vara en ”fysisk eller juridisk person”, och den därmed förbundna rätten till tillgång är beroende av att personen är en kvalificerad och/eller identifierbar sökande. Kravet att tillhandahålla ett namn och en adress är hänförligt till att sökanden är kvalificerad och/eller identifierbar; syftet med att bekräfta dessa uppgifter saknar koppling till att fastställa en sökandes skäl, eller att spekulera om sökandens skäl, för sin begäran. Offentliga myndigheter måste kunna avgöra om en begäran inte uppenbarligen är orimlig, och kravet att tillhandahålla ett namn och en adress är nödvändigt för att identifiera begäranden som uppenbarligen är orimliga, för att underlätta snabb och effektiv tillgång till miljöinformation för verkliga sökande. I händelse av eventuellt missbruk av rättigheter avseende artikel 6.2 i den nationella lagstiftningen, till exempel slutledning eller spekulation vad gäller sökandens skäl, kunde sådana faktorer inte beaktas i samband med behandlingen av begäran.
- 3 Motpartens argument handlar om principen att tillgången till information bör vara så omfattande som möjligt, och att begreppen som ska tolkas inte kan förstås på ett sådant sätt att denna princip undermineras. Motparten tillägger att det inte finns någonting i direktivet eller i Århuskonventionen som ger vid handen att det är ett krav att identifiera en sökande med namn och/eller adress, och att nationell lagstiftning som inför ett sådant krav därför strider mot dessa rättsliga instrument. Motparten menar vidare att eventuella ytterligare krav eller skyldigheter för sökande som begär tillgång kan avhålla eller avskräcka dem från att ställa sådana begäranden, eftersom kravet att tillhandahålla ett namn och/eller en adress i själva verket skulle kunna röja sökandens skäl för sin begäran.
- 4 Irland, i egenskap av ytterligare deltagare i rättegången, stöder i huvudsak klagandens argument, med tillägget att det görs åtskillnad i direktivet mellan att fastställa förekomst av en begäran och huruvida denna begäran är välgrundad (vilket motsvarar ett av klagandens argument i samband med den femte frågan).
- 5 Right to Know CLG, i egenskap av amicus curiae, stöder huvudsakligen motpartens argument.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 6 Den hänskjutande domstolen anser att den första frågan, som gäller definitionen av ”begäran” i detta sammanhang, bör besvaras jakande, i den mening att ”begäran” innebär ”giltig begäran”; en begäran måste uppfylla kraven i direktivet och i gällande införlivandelagstiftning.
- 7 När det gäller den andra frågan menar den hänskjutande domstolen att de rättigheter som ”fysiska eller juridiska personer” har medför tillhandahållande av

ett verkligt namn och/eller en fysisk adress för att en person ska ha rätt att behandlas som en sökande.

- 8 Beträffande den tredje och den fjärde frågan menar den hänskjutande domstolen att de inte behöver besvaras, eftersom den andra frågan bör besvaras jakande. I andra hand bör den tredje frågan besvaras nekande, eftersom principen om nationell processuell autonomi inte hindrar att en medlemsstat införlivar ett direktiv på ett sådant sätt att införlivandelagstiftningen kräver tillhandahållande av ett namn och/eller en adress. Den fjärde frågan bör också besvaras nekande, med stöd av den allmänna doktrinen om missbruk av rättigheter; den omständigheten att uppgifterna möjligtvis skulle kunna leda till spekulation om skälen för den sökandes begäran är irrelevant.
- 9 Den hänskjutande domstolen anser att den femte frågan inte behöver besvaras. Alternativt bör frågan besvaras nekande, återigen med hänsyn till missbruk av rättigheter och med hänvisning till resonemanget i samband med den fjärde frågan. En offentlig myndighet har rätt att avslå en begäran som uppenbarligen är orimlig.

ARBETS-DOKUMENT